



Tribunal de Contas

Relatório de Auditoria n.º 6/2017 - 2.ª S.
Processo n.º 27/2016 - AUDIT

AUDITORIA À IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP



RELATÓRIO INTERCALAR II

Março/2017

Q.

Imagem da capa obtida em: <http://poegroupadvisors.com/wp-content/uploads/2015/12/accountability-1024x768.jpg>



Q.

Tribunal de Contas

ÍNDICE

1	SUMÁRIO	5
2	DESENVOLVIMENTO	9
2.1	Introdução	9
2.2	Audição dos responsáveis	9
2.3	Enquadramento legal	10
2.4	Um ano de experiência piloto	14
2.4.1	Formação	14
2.4.2	Adaptação dos sistemas	15
2.4.2.1	Sistemas centrais para reporte de informação	15
2.4.2.2	Sistemas contabilísticos	17
2.4.3	Esclarecimento de questões contabilísticas	19
2.4.4	Entidades piloto e não piloto	21
2.4.5	Resultados da experiência piloto em 2016	23
2.5	Consolidação de contas, ECE e CGE	24
2.5.1	Entidade Contabilística Estado	24
2.5.2	Consolidação no Orçamento e na CGE	25
2.6	Sistema de controlo interno	27
2.7	Custos da transição	28
3	CONCLUSÕES	30
4	RECOMENDAÇÕES	33
5	EMOLUMENTOS	35
6	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	36
7	DECISÃO	37
8	FICHA TÉCNICA	39
	Anexo 1 – Metodologia	40
	Anexo 2 – Lista das entidades piloto	42
	Anexo 3 – Informação a remeter ao S3CP e respetiva periodicidade	45
	Anexo 4 – Resultados do questionário	46
	Anexo 5 – Contas do Estado em base acréscimo – Experiências internacionais	52
	Anexo 6 – Contraditório: respostas recebidas	54
	Siglas utilizadas	88



ÍNDICE DE FIGURAS

<i>Figura 1 - Avaliação do risco face às metas estabelecidas</i>	7
--	---

ÍNDICE DE QUADROS

<i>Quadro 1 – Ponto de situação dos temas a regulamentar, previstos até final de 2016</i>	11
<i>Quadro 2 – Ponto de situação de temas a regulamentar, previstos na LEO após 2016</i>	12
<i>Quadro 3 - Ponto de situação quanto à adaptação dos sistemas de informação locais ao SNC-AP</i>	17
<i>Quadro 4 - Situação dos esclarecimentos solicitados no Portal colaborativo da CNC</i>	20
<i>Quadro 5 - Avaliação do grau de preparação para aplicação do SNC-AP</i>	22
<i>Quadro 6 – Custos de implementação do SNC-AP estimados pelas entidades piloto respondentes</i>	29
<i>Quadro 7 – Critérios para determinação da amostra</i>	41
<i>Quadro 8 - Lista das entidades piloto</i>	42
<i>Quadro 9 - Informação a remeter ao S3CP</i>	45
<i>Quadro 10 - Caracterização das entidades em função do subsetor, da despesa orçamental e do ativo líquido</i>	46
<i>Quadro 11 - Sensibilização e motivação da estrutura dirigente quanto à relevância e necessidade do seu envolvimento e liderança no processo de implementação do SNC-AP</i>	47
<i>Quadro 12 - Avaliação do grau de preparação das entidades para a implementação do SNC-AP</i>	48
<i>Quadro 13 - Necessidade de contratação de recursos humanos com formação em contabilidade</i>	49
<i>Quadro 14 - Necessidade de contratação de peritos avaliadores</i>	49
<i>Quadro 15 - Data prevista para iniciar a aplicação do SNC-AP</i>	50
<i>Quadro 16 - Avaliação do manual de implementação</i>	50
<i>Quadro 17 - Apoio técnico para dúvidas contabilísticas prestado por outras entidades coordenadoras</i>	51
<i>Quadro 18 - Caracterização genérica da preparação e prestação de contas gerais em base acréscimo</i>	52



Tribunal de Contas

1 SUMÁRIO

O sistema de normalização contabilística para as administrações públicas (SNC-AP), que substitui o plano oficial de contabilidade pública (POCP) e os planos de contas setoriais, constitui uma ferramenta de harmonização contabilística interna e externa. O novo normativo contabilístico insere-se num processo mais amplo de reforma da administração financeira do Estado, iniciado com a nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), sendo a sua implementação interdependente. A data prevista para a aplicação do SNC-AP foi adiada por um ano, para 01/01/2018, data que não está assegurada por subsistirem os seguintes riscos no curto prazo:

- ◆ Continua por definir a coordenação global do processo de transição e uma estratégia de implementação exequível;
- ◆ Continuam por rever diplomas relativos à arquitetura financeira do Estado (com prazo de conclusão previsto para setembro de 2016) que condicionam o desenvolvimento das soluções para implementação do novo normativo contabilístico;
- ◆ Não foram ainda adaptados ao SNC-AP a maioria dos sistemas locais de contabilidade, nem os centrais para agregação da informação contabilística;
- ◆ Não se conhecem medidas para assegurar que a adaptação dos sistemas locais de contabilidade ao SNC-AP cumpre os requisitos exigíveis, designadamente ao nível do controlo das operações;
- ◆ Em 2016, as entidades piloto não chegaram a operar como tal, inviabilizando a recolha de informação útil para preparar o processo de transição das restantes entidades, situação que se poderá repetir em 2017;
- ◆ A experiência piloto, se continuar limitada à contabilização de algumas operações e operacionalização dos sistemas informáticos, falhará na identificação das dificuldades do processo de transição (nomeadamente na elaboração do balanço de abertura em SNC-AP e na prestação de contas), condicionando o estudo de soluções que podiam vir a ser aplicadas de forma coerente a todas as entidades.

E assim, também quanto ao cumprimento dos prazos previstos na nova LEO para a apresentação, no Orçamento do Estado e na Conta Geral do Estado de 2019, de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, se identificam riscos:

- ◆ Não estão ainda assegurados os procedimentos que conduzam à criação e funcionamento da Entidade Contabilística Estado (que abrange o registo das operações, ativos e passivos do Estado enquanto entidade soberana) no prazo previsto (setembro de 2018);
- ◆ Ainda não foram definidos aspetos chave para a preparação da consolidação do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado, que poderão vir a integrar um manual de consolidação, nomeadamente, identificação das entidades abrangidas, políticas contabilísticas uniformes, critérios de mensuração compatíveis, identificação de operações comuns.

A concretização dos objetivos de curto e médio prazo apresenta risco elevado de descontrolo de custos, pela ausência de planeamento adequado: ausência de sequenciação das etapas e respetiva afetação de recursos podem conduzir a reformulações sucessivas dos processos e respetivos sistemas de suporte (cfr. Figura 1).

Q.

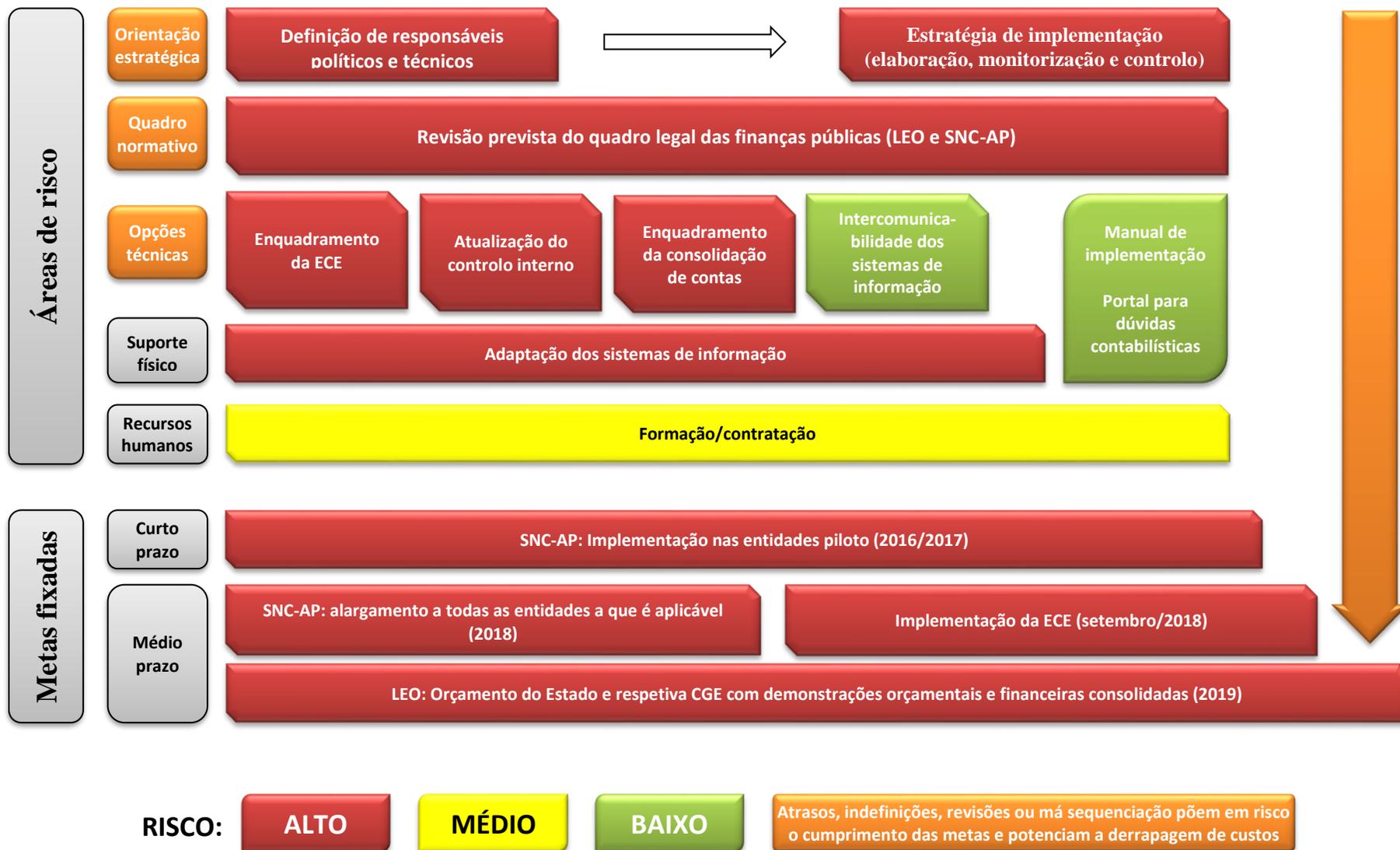
Apesar da relevância dos riscos assinalados, que podem comprometer o processo de implementação do SNC-AP, salienta-se a concretização de aspetos positivos durante 2016: o esforço para desenvolver a intercomunicabilidade entre os sistemas de informação locais e centrais; a criação de um plano de contas central; a publicação de um manual de implementação (a rever e a atualizar, sempre que necessário); a criação de um mecanismo para o esclarecimento de questões contabilísticas; a realização de ações de formação sobre o novo normativo.

O Ministro das Finanças, na sua resposta, reconhece a necessidade de melhorar o planeamento e controlo do processo de transição para o SNC-AP, prevendo, em breve, publicar legislação a atribuir essa missão à Unidade de Implementação da LEO.

A reforma da administração financeira do Estado, incluindo a implementação do SNC-AP, deve também ser acompanhada da revisão e atualização do modelo de controlo interno do Estado, aproveitando as sinergias que podem ser geradas pelos diferentes níveis de controlo.

Com o presente relatório, no seguimento do que se concluiu no Relatório de Auditoria n.º 13/2016 - 2.ª S. e se encontra plasmado nas recomendações dos Pareceres sobre as CGE 2013, 2014 e 2015, torna-se ainda mais evidente que continua a ser necessário tomar medidas pertinentes e em tempo oportuno, que assegurem, já no curto prazo, o cumprimento do novo calendário fixado para a aplicação do SNC-AP por todas as entidades abrangidas a 01/01/2018, de forma a ainda cumprir o objetivo de médio prazo de elaborar as demonstrações financeiras previsionais do Orçamento do Estado para 2019 e as respetivas demonstrações financeiras na Conta Geral do Estado.

Figura 1 - Avaliação do risco face às metas estabelecidas





2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Introdução

Em cumprimento dos Planos de Ação aprovados pelo Tribunal para 2016 e 2017, está em curso uma auditoria à implementação do sistema de normalização contabilística para as administrações públicas (SNC-AP), com o objetivo de apreciar a atuação das entidades envolvidas, visando o cumprimento do prazo legal previsto para a aplicação do SNC-AP por todas as entidades e para a apresentação da Conta Geral do Estado (CGE) no novo regime contabilístico. Esta auditoria é de carácter concomitante, com o horizonte temporal previsto de dois anos, correspondendo o presente documento ao Relatório Intercalar II₁, com a informação recolhida até 31/12/2016². A metodologia utilizada, que contemplou também a realização de um questionário, consta do Anexo 1.

2.2 Audição dos responsáveis

No exercício do contraditório, apresentaram as suas alegações, tidas na devida conta para a fixação do texto deste Relatório, o Ministro das Finanças, o Ministro dos Negócios Estrangeiros (através do Departamento Geral de Administração), a Diretora-Geral do Orçamento, a Presidente do Conselho de Administração da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE, , o Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e o Presidente do Conselho de Administração da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, as quais constam na íntegra do Anexo 6.

O Ministro da Defesa Nacional, o Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP, a Diretora-Geral das Autarquias Locais, a Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde, nas suas respostas, informaram nada ter a acrescentar ao teor do Relatório (Anexo 6). O Presidente da Comissão de Normalização Contabilística informou que eventuais comentários seriam remetidos após reunião do Comité de Normalização Contabilística Público, prevista para 21/03/2017, não tendo sido recebidos até à aprovação do presente relatório.

O Relato foi também enviado ao Ministro Adjunto, ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, ao Ministro da Saúde, ao Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores, ao Secretário-Regional das Finanças e da Administração Pública do Governo Regional da Madeira, ao Inspetor-Geral de Finanças, ao Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional, à Secretária-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros e à Presidente do Conselho Diretivo do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I. P., que não se pronunciaram.

1 O Relatório Intercalar I foi aprovado a 14/07/2016 - Relatório de Auditoria n.º 13/2016 - 2.ª S. e integrou o Parecer sobre a CGE 2015, Caixa 3 – Implementação do SNC-AP.

2 Inclui atualizações de informação prestadas em sede de contraditório, posteriores a esta data.



2.3 Enquadramento legal

O SNC-AP foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, revogando o plano oficial de contabilidade pública (POCP) e os planos de contas setoriais, com efeitos a 01/01/2018¹. Este normativo configura uma alteração do paradigma contabilístico da administração pública:

- i) a contabilidade assume-se como um instrumento de criação e divulgação de informação relevante, que deve apoiar as decisões de gestão;
- ii) é enquadrada numa estrutura concetual que obriga à interpretação e aplicação de princípios contabilísticos.

O SNC-AP constitui uma ferramenta de harmonização contabilística interna (mesmo referencial nas administração central, regional, local e segurança social) e externa (alinhado com as normas internacionais de contabilidade para o setor público – IPSAS²).

O novo normativo contabilístico insere-se num processo mais amplo de reforma da administração financeira do Estado, previsto na nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)³, estando a implementação do SNC-AP dependente do desenvolvimento de outros aspetos previstos nessa reforma, nomeadamente:

- i) a reforma do processo orçamental, abrangendo a revisão de diplomas relativos à arquitetura e à administração financeira do Estado;
- ii) a criação da Entidade Contabilística Estado (ECE), constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado enquanto entidade soberana e que integra, designadamente, as receitas gerais, os ativos e as responsabilidades do Estado.

De acordo com a nova LEO, o Orçamento do Estado (OE) e a CGE, a partir de 2019, deverão incluir demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas para os subsectores da administração central (serviços e entidades públicas e ECE) e da segurança social⁴.

Os dois diplomas legais relativos à LEO e ao SNC-AP previam a publicação de legislação e determinações complementares em matéria de organização administrativa, incluindo a revisão de diplomas basilares da contabilidade pública de forma a compatibilizá-los com os princípios e as regras orçamentais aplicáveis ao setor das administrações públicas.

O quadro seguinte sintetiza a legislação e regulamentação que estes normativos previam publicar e qual a situação vigente no final de 2016. Em relação aos prazos previstos de aprovação, a verde assinalam-se as situações de cumprimento, a amarelo os diplomas publicados com atraso e a vermelho os ainda não publicados.

¹ A data inicialmente prevista era 01/01/2017, porém não foram assegurados os passos necessários para a sua concretização, levando ao seu adiamento para o ano seguinte (Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro).

² Ao nível da União Europeia está em desenvolvimento um projeto de adaptação das IPSAS (futuras EPSAS), promovido pelo Eurostat.

³ Pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

⁴ Alínea c) do artigo 40.º e alínea h) do artigo 43.º da LEO.



Tribunal de Contas

Q.

Quadro 1 – Ponto de situação dos temas a regulamentar, previstos até final de 2016

Data prevista	Temas a regulamentar	Norma que prevê a publicação/revisão	Ponto de situação
Até 16/12/2015	Formação inicial e subsequente em contabilidade pública para as funções de contabilista público	Artigo 8.º e n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Formação iniciada sem ter sido publicada a sua regulamentação
Anterior a 2016	Designação das entidades piloto pelo Ministro das Finanças	N.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Lista provisória a 22/01/2016 e definitiva a 17/05/2016, alargada em 2017.
01/01/2016	Início da aplicação do SNC-AP pelas entidades piloto	N.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Ainda não existem condições técnicas (informáticas) para a maioria das entidades iniciar a aplicação do normativo
Até 12/03/2016	Caracterização dos programas orçamentais	N.º 12 do artigo 45.º da LEO e n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 151/2015	Não publicado
	Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (constituição e regras de funcionamento aprovadas por decreto-lei)	Artigo 4.º da Lei n.º 151/2015	Decreto-Lei n.º 77/2016, de 23 de novembro
Até 16/03/2016	Regime simplificado para entidades de menor dimensão e risco orçamental	Artigo 5.º e n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Portaria n.º 218/2016, de 9 de agosto
	Certificação legal de contas das demonstrações orçamentais	Artigo 10.º e n.º 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Não publicado
	Notas de enquadramento às contas (plano de contas multidimensional)	Anexo III e n.º 4 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Portaria n.º 149/2016, de 14 de julho
(sem data prevista)	Manual de implementação do SNC-AP	Artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Divulgado em junho/2016, com atualização prevista até março/2017
Até 12/09/2016	Lei de bases da contabilidade pública	Artigo 3.º da Lei n.º 151/2015	Não publicado
	Lei quadro do planeamento		
	Regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas coletivas de direito público		
	Lei de organização e processo do Tribunal de Contas		
	Regime geral de emissão e gestão da dívida pública		
	Lei quadro dos institutos públicos		
	Princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado		
	Código dos contratos públicos		
	Lei dos compromissos e pagamentos em atraso		
	Quadro plurianual de programação orçamental		
	Definição da estrutura dos classificadores orçamentais		
Especificações e orientações relativas à concretização dos programas orçamentais			

O SNC-AP criou a figura do contabilista público como o responsável pela regularidade técnica na prestação de contas de serviços e organismos e na execução da contabilidade pública. Esta função é assumida pelo dirigente intermédio responsável pela contabilidade e, na sua ausência, pelo trabalhador selecionado, de entre os trabalhadores integrados na carreira de técnico superior, com formação específica em contabilidade pública¹. Para as freguesias que apliquem o regime simplificado foi criado um regime de exceção, que permite que a função do contabilista público possa ser assegurada por um contabilista certificado, sem prejuízo de deter a formação específica em contabilidade pública². Será de equacionar o alargamento desta solução a outras entidades de pequena dimensão, que não disponham de quadro de pessoal adequado.

1 N.º 1 e n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

2 Cfr. n.º 4 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, introduzido pelo Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro.

Os requisitos para o exercício da função de contabilista público, no SNC-AP, não estão suficientemente clarificados face às competências e responsabilidades que lhe são cometidas, nem está regulamentada a sua formação específica inicial e subsequente. Note-se que o Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, prevê a dispensa da frequência da formação específica inicial para os trabalhadores que sejam responsáveis pela contabilidade pública à data da sua entrada em vigor e permite que o cargo de contabilista público seja assumido por pessoa sem formação na área da contabilidade¹.

O manual de implementação deverá ter uma segunda versão até março de 2017, incluindo novas matérias (designadamente as pequenas e microentidades) e correções ou esclarecimentos nos temas já abordados².

A Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro prevê ainda um conjunto de instrumentos de regulamentação a preparar e a aprovar ao longo de três anos, conforme ilustra o quadro seguinte.

Quadro 2 – Ponto de situação dos temas a regulamentar, após 2016

Data prevista	Temas a regulamentar	Norma que prevê a publicação/revisão
2018 (antes da preparação do OE 2019)	Decreto-Lei para regular a compatibilização do modelo de orçamento por programas com a legislatura em curso e com os limites globais e parcelares da despesa resultantes da lei das grandes opções	N.º 4 do artigo 5.º da Lei n.º 151/2015
Ano orçamental de 2019 (preparado durante 2018)	Adoção do modelo de programas orçamentais estabelecido na LEO	N.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 151/2015
Até 12/09/2018	Sistema de informação do desempenho	N.º 5 do artigo 5.º da Lei n.º 151/2015
	Criação da Entidade Contabilística Estado	N.º 1 e 2 do artigo 3.º da LEO e n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 151/2015
	Base contabilística dos programas orçamentais na ótica de acréscimo	Artigo 6.º da Lei n.º 151/2015

Passados quase 18 meses sobre a aprovação da nova LEO e do SNC-AP, a ausência de uma estratégia global de implementação do novo normativo contabilístico (tendo em consideração a sua articulação com a nova LEO) e de definição clara de responsáveis pela liderança e execução do processo continua a condicionar a evolução do quadro normativo previsto, que regista já atrasos de publicação significativos. Este e outros fatores, que serão referidos nos pontos seguintes, conduziram ao adiamento do prazo de implementação inicialmente previsto (01/01/2017) para 01/01/2018 e ao estabelecimento da obrigação legal de, até 22/03/2017, definir, por portaria, um plano de ação para a disseminação e implementação gradual e consistente do SNC-AP durante o ano de 2017³.

Das alterações legislativas previstas, indiciada pela redação da nova LEO, destaca-se a de terminar com a distinção entre serviços integrados e SFA. Concretizar a futura arquitetura do Estado é fundamental para a organização das entidades e para o desenho dos sistemas de informação, uma vez que o desenvolvimento de soluções para realidades a extinguir no curto prazo constitui um desperdício substancial de recursos públicos. Por outro lado, a indefinição legal atrasa os procedimentos de avaliação de ativos e responsabilidades, necessários à elaboração do balanço de abertura e não previne a inação de entidades e agentes por não estarem claramente definidas as respetivas esferas de atuação e responsabilidade.

¹ Sobre o contabilista público ver Relatório Intercalar I.

² Informação da CNC.

³ Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro.



Q.

Tribunal de Contas

Em contraditório, o Ministro das Finanças informa que: *“A revisão dos diplomas relativos à arquitetura financeira do Estado far-se-á no âmbito dos trabalhos de implementação da LEO conduzidos pela UniLEO [Unidade de Implementação da LEO]. Tal matéria encontra-se expressamente prevista e calendarizada no plano de implementação da LEO, em discussão preliminar no âmbito do respetivo Gabinete Técnico (...). Sem prejuízo de se reconhecer que a revisão dos diplomas em causa é relevante para o desenvolvimento dos sistemas informáticos locais, a mesma não é indispensável à adaptação dos referidos sistemas ao SNC-AP. (...) a transição dos sistemas contabilísticos locais (...) pode já ser levada a cabo, ainda que esteja pendente a revisão dos aludidos diplomas. Os custos de tal adaptação não parecem ser limitativos a esta opção.”*

Considerando que a maioria dos sistemas contabilísticos incorporam, para além da vertente puramente contabilística, etapas do controlo interno das entidades, dependentes do seu enquadramento legal, a resposta do Ministro das Finanças não é esclarecedora e contradiz as posições assumidas por entidades implementadoras¹, que têm referenciado dificuldades em elaborar cadernos de encargos face à indefinição do quadro legal, designadamente quanto a subsistir a diferenciação entre serviços integrados e serviços e fundos autónomos.

O Ministro das Finanças, em ofício de 27/10/2016, reconheceu que era necessário reforçar o papel do Ministério, enquanto dinamizador do processo de reforma da contabilidade pública (afetando meios e equipas responsáveis), e referiu dever a Unidade de Implementação da LEO constituir o elo de operacionalização e gestão dos processos subjacentes à implementação do SNC-AP. A constituição desta Unidade e respetivas regras de funcionamento foram aprovadas em novembro de 2016, porém, sem que lhe fosse expressamente atribuída a missão de também coordenar a implementação do SNC-AP². No mês seguinte, o Ministro das Finanças procedeu à nomeação dos seus coordenador e responsável técnico³, constatando-se já um atraso de nove meses na operacionalização desta entidade, em relação à data prevista na nova LEO.

O Ministro das Finanças informa, agora, que competirá à UniLEO: *“(...) coordenar a aplicação do SNC-AP em diferentes domínios, nomeadamente a adaptação dos Sistemas Locais de Informação, a implementação do Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas (“S3CP”), a implementação da Entidade Contabilística Estado (“ECE”), a formação e a gestão da mudança.”*; esta missão será explicitada na portaria de disseminação do SNC-AP⁴, na qual se:

- ◆ atribui à UniLEO competência para a implementação do S3CP e da ECE, a definição dos requisitos técnicos e funcionais para os sistemas de informação contabilística e para a sua integração com o S3CP, bem como a certificação do cumprimento dos requisitos das diferentes aplicações informáticas que sirvam de suporte ao processo contabilístico e de prestação de contas das entidades públicas;
- ◆ *“(...) prevê a criação, junto do Gabinete Técnico da UniLEO, de um subgabinete específico para o acompanhamento da implementação da reforma da contabilidade pública (...) [e] a elaboração em articulação com a Inspeção-Geral de Finanças, de um roteiro para a transição para o SNC-AP, o qual*

¹ Designadamente, a eSPap, no “Ponto de situação da adaptação do GerFiP ao SNC-AP” de 29/09/2016, comunicado a este Tribunal e ao Gabinete do Secretário de Estado do Orçamento, refere que: *“A implementação do SNC-AP está intimamente ligada à reforma do processo orçamental e à definição da futura arquitetura do Estado, sendo que as mudanças subjacentes à nova LEO irão implicar alterações significativas nos sistemas locais e centrais, conduzindo a um contínuo esforço de adaptação que representará um desperdício substancial de recursos públicos”*.

² Cfr. Decreto-Lei 77/2016, de 23 de novembro.

³ Cfr. Despacho n.º 15387/2016, de 22 de dezembro.

⁴ Em fase de consulta até ao dia 20/03/2017.



culminará com a elaboração e remessa à UniLEO, por parte das entidades públicas, de um relatório de transição para o SNC-AP.”.

Também no âmbito do contraditório o IGFSS refere que está representado no Gabinete Técnico da UniLEO, que reuniu a 15/02/2017, “(...) tendo sido discutido o Plano de Implementação da nova LEO, do qual faz parte o Plano de Ação para a Implementação do SNC-AP. Nesta fase estão em discussão os calendários e a constituição das equipas de trabalho”.

2.4 Um ano de experiência piloto

A implementação do SNC-AP previa uma fase experimental, em 2016, com entidades piloto¹, na qual foram abrangidas 52 entidades², distribuídas por sete referenciais contabilísticos, provenientes de diferentes subsectores³ e abrangendo sistemas de informação contabilística geridos por diferentes implementadores. Com esta diversidade pretendia-se facilitar o processo de transição para o SNC-AP, assegurando a adequada preparação da generalidade dos sistemas informáticos e contando com o efeito disseminador das próprias *software houses* junto dos seus clientes (as entidades públicas).

O modelo de acompanhamento das entidades piloto previa três dimensões:

- ◆ Formação dedicada – a protocolar entre a Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC) e o Ministério das Finanças. A formação teve início em junho (32 horas), sem ter sido regulamentada;
- ◆ Adaptação dos sistemas de informação contabilística (integra também o cumprimento dos requisitos técnicos e funcionais definidos pela DGO) – em diferentes estádios de evolução, desde situações de mera análise dos requisitos funcionais, até situações de teste de funcionamento dos sistemas adaptados (ver ponto 2.4.2);
- ◆ Esclarecimento de questões contabilísticas das entidades piloto por um órgão uniformizador – o Portal colaborativo da CNC entrou em funcionamento a 30/06/2016.

2.4.1 Formação

Estava prevista, até dezembro de 2015, a regulamentação da formação inicial e subsequente em contabilidade pública, para as funções de contabilista público⁴, porém, no âmbito das entidades piloto, a formação inicial decorreu sem que tal regulamentação tivesse sido publicada. Estas entidades

¹ Cfr. artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

² Cfr: Anexo 2. Já em 2017 foram incluídas 17 novas entidades piloto, conforme informação prestada pela DGO, em sede de contraditório.

³ Da administração central, da Região Autónoma da Madeira, da segurança social e das autarquias locais.

⁴ Artigo 8.º e n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015.



Q.

Tribunal de Contas

dispuseram de uma formação ministrada pela OCC, de 32 horas, sem prejuízo de outras ações formativas que tenham sido desenvolvidas por iniciativa das próprias entidades¹.

No âmbito do questionário conduzido, as entidades piloto consideram ter formação insuficiente em SNC-AP, carecendo esta de uma orientação mais prática e de focar matérias complexas, devendo os recursos humanos dispor de tempo para maturar a compreensão das novas regras². Foram também referidas dúvidas interpretativas, nomeadamente quanto à obrigação de aplicar a norma de contabilidade pública n.º 26 (NCP 26) a empresas participadas que estejam fora do perímetro das administrações públicas.

Para além da capacitação técnica associada à formação, a implementação do SNC-AP configura, também, um desafio na gestão da mudança ao nível da liderança e no envolvimento dos dirigentes. Neste âmbito questionou-se a sensibilidade dos dirigentes para se envolverem neste processo, constatando-se que 69,2% (36 entidades) consideraram que era elevada e 28,8% (15 entidades) razoável. Note-se que esta sensibilização é inferior para entidades não piloto situando-se em 37,9 e 46,0%, respetivamente. Uma entidade piloto e 14 não piloto (16,1%) indicaram sensibilização inexistente. Torna-se, pois, necessário melhorar a sensibilização dos dirigentes quanto à importância e utilidade do novo sistema contabilístico, promovendo o seu envolvimento ativo no processo de transição.

2.4.2 Adaptação dos sistemas

2.4.2.1 Sistemas centrais para reporte de informação

2.4.2.1.1 S3CP (Administração Central)

Com vista a centralizar a informação contabilística e a gerir o processo de consolidação, está a ser desenvolvido, pela DGO, o Portal S3CP (sistema central de contabilidade e contas públicas), que comporta quatro componentes:

- i) Portal de integração contabilística (*data integration*), com a implementação das regras de validação, articulação com *as software houses*, acompanhamento das entidades piloto e monitorização do processo de integração, validação e retorno da informação de testes;
- ii) Base de dados (*datawarehouse*);
- iii) Solução de análise e exploração da informação;
- iv) Solução de consolidação de contas.

Segundo a DGO, o desenvolvimento das componentes ii), iii) e iv) ainda não foi iniciado. Na componente i) são apenas efetuadas validações das estruturas dos ficheiros³, dado que as regras de

1 Em sede de contraditório, o IGFSS refere estar a preparar uma ação de formação à medida com uma instituição do ensino superior, a abranger todos os colaboradores do instituto afetos à transição para o novo normativo.

2 Também 15 das entidades não piloto mostraram preocupação com a vertente formação. Uma junta de freguesia referiu mesmo a necessidade de estas entidades serem objeto de formação específica, ministrada ao nível de cada concelho.

3 A lista dos ficheiros a remeter e respetiva periodicidade consta do Anexo 3 – Informação a remeter ao S3CP e respetiva periodicidade.



negócio ainda não se encontram implementadas. Em contraditório informa que está “(...) prevista a [sua] disponibilização, a breve prazo, às entidades piloto para efeitos de validação do conteúdo dos ficheiros.”. A 10/03/2017, apenas 30 das 51 entidades piloto tinham remetido ficheiros para testes e dos 204 ficheiros testados 54,9% (112) foram considerados “sem erros” de estrutura¹.

Conclui-se que o S3CP se encontra ainda numa fase embrionária e que o projeto piloto previsto para 2016 foi insuficiente para assegurar a adaptação dos sistemas informáticos ao novo normativo e às especificações técnicas estabelecidas pela DGO na Circular n.º 1381, de 05/04/2016.

Embora esta Circular seja dirigida às entidades da administração central, têm sido dadas indicações para ser também aplicada no desenvolvimento dos sistemas informáticos dos restantes setores, o que permitiria utilizar a mesma estrutura de reporte de informação orçamental e financeira, para a correspondência entre os sistemas locais e os sistemas centrais, sujeitando esses reportes às mesmas regras de validação.

2.4.2.1.2 SIGeFE (estabelecimentos de educação e ensino não superior)

O SIGeFE – sistema integrado de informação do Instituto de Gestão Financeira da Educação, visa a recolha de dados diretamente extraídos das aplicações informáticas que as escolas utilizam na área financeira, de forma a poder centralizar a produção dos mapas necessários à elaboração de informação para a gestão dos programas orçamentais e a informar os decisores políticos, bem como para reportes obrigatórios, designadamente à DGO. Este sistema está preparado para receber e tratar dados independentemente do plano de contabilidade que estiver subjacente aos mesmos, ou seja, permitirá receber os dados registados numa ótica de sistema de normalização e elaborar as demonstrações financeiras previstas nesse sistema contabilístico sendo, para o efeito, apenas necessário adaptar os *software* das escolas ao novo plano de contas².

2.4.2.1.3 SIIAL (Autarquias Locais)

O SIIAL - sistema integrado de informação das autarquias locais é um sistema de informação central, gerido pela DGAL e criado para a recolha e validação da informação financeira e não financeira³ das entidades da administração local. Este sistema foi desenvolvido especificamente para responder ao POCAL, não estando preparado para integrar o novo plano de contas.

A adaptação do SIIAL ao SNC-AP foi enquadrada num projeto de revisão integral do sistema e objeto de candidatura aprovada (Aviso N.º 01/SAMA2020/2015) em dezembro de 2015. A DGAL informou em outubro que está a ultimar as peças concursais para abertura de concurso público internacional e aguarda autorização dos membros do governo. Estão também em fase final de elaboração regras para a criação de ficheiros de reporte de informação no novo formato, para as autarquias locais. Enquanto este sistema não for operacionalizado, está previsto que as entidades piloto da administração local reportem a sua informação contabilística para o S3CP.

¹ Dados atualizados tendo em conta a resposta da DGO em sede de contraditório.

² Cfr. Relatório n.º 25/2016, 2.ª S, em http://www.tcontas.pt/pt/actos/re_l_auditoria/2016/2s/re_l025-2016-2s.shtm.

³ Dados a reportar obrigatoriamente pelos municípios, nomeadamente endividamento, indicadores de alerta precoces e informação prevista na lei dos compromissos e pagamentos em atraso.



Q.

Tribunal de Contas

Em conclusão, a adaptação do SIAL ainda não teve início, nem as regras aplicáveis aos futuros reportes de dados estão concluídas, o que poderá causar atrasos e custos adicionais na adaptação dos sistemas contabilísticos.

2.4.2.2 Sistemas contabilísticos

Até à implementação do SNC-AP, as entidades das administrações públicas, incluindo as que integram a CGE, aplicam diferentes sistemas contabilísticos e, também, diferentes sistemas de informação para o registo sistemático e arquivo da documentação contabilística, desenvolvidos por diferentes implementadores (*software houses*). O novo referencial contabilístico obriga à adaptação destes sistemas, exigindo a definição criteriosa dos requisitos que devem cumprir.

Neste âmbito, os requisitos técnicos e funcionais definidos pela DGO na Circular n.º 1381, de 05/04/2016, abrangem apenas uma parte das adaptações que terão de ser efetuadas, que devem ter em conta todo o normativo, a necessidade de rever a ligação a outros sistemas de informação ou, inclusive, a definição de novas fontes de dados contabilísticos.

Embora os controlos gerais previstos ao nível do S3CP possam vir a assegurar a consistência da informação contabilística entre os diferentes mapas orçamentais e financeiros, tal não garante a correção das operações subjacentes. Para tal, deverá ser avaliada a capacidade de as entidades da administração pública contratarem as soluções técnicas mais adequadas e fiscalizarem o seu desenvolvimento, podendo ser necessários mecanismos adicionais de controlo da adequação dos sistemas locais de contabilidade¹.

A revisão do quadro normativo identificada no ponto 2.3 poderá também obrigar a posteriores ajustamentos dos sistemas informáticos, prolongando os tempos previstos e os custos associados à transição.

O quadro seguinte apresenta um ponto de situação quanto à adaptação dos sistemas de informação locais ao SNC-AP.

Quadro 3 - Ponto de situação quanto à adaptação dos sistemas de informação locais ao SNC-AP

Sistema (entidade utilizadora)	Arquitetura	Afetação/contratação de recursos	Adaptação de sistemas	Testes de reporte a sistemas centrais
GeRFIP (SI e SFA aderentes)	Em fase incipiente			
SIGDN (Defesa)	Em fase incipiente			
SICC/SNC-AP (SNS aderentes)	Concluído	Concluído	Em execução	
SIF (Segurança Social)	Em fase incipiente			
Outras soluções informáticas (SFA, EPR, administração local)	Em diferentes estágios. Foram efetuados testes de reporte aos sistemas centrais da DGO por 13 soluções informáticas (utilizadas por 26 entidades). Quanto ao estado de adaptação dos restantes sistemas (utilizados por 21 entidades), no âmbito do contraditório, a DGO informa que, de acordo com as entidades piloto, as principais dificuldades são: i) para quatro do Ministério da Saúde, a SPMS ainda não ter disponibilizado solução que permita esse reporte; ii) para duas, o atual software contabilístico não evoluirá para o SNC-AP, estando em curso o processo de aquisição de um novo; iii) para uma, a insuficiência de meios técnicos e humanos.			

Fonte: Informação recolhida junto das entidades administradoras dos sistemas e de utilizadores.

Constata-se que dos sistemas geridos de forma integrada para aplicação transversal a entidades da administração central apenas o SICC/SNC-AP apresenta evolução significativa, pese embora, segundo

¹ Sobre esta matéria cfr. ponto 2.5.1.2 do Relatório de Auditoria n.º 13/2016 - 2.ª S.



informação prestada em contraditório, pela SPMS (entidade gestora), o seu desenvolvimento “(...) *está dependente de orientações e processos em SNC-AP(...)*” cuja falta pode “(...) *constituir um risco de implementação (...)*” a 01/01/2018, pelo que “(...) *tem promovido contacto com todas as entidades que possam ajudar a clarificar e a orientar os desenvolvimentos necessários (...)*”. Nos restantes sistemas as entidades responsáveis pelo seu desenvolvimento informaram que:

- ◆ No caso do GeRFiP, gerido pela eSPap, a preparação da solução a adotar no futuro (projeto GeRFiP 4.0) encontra-se na etapa de arquitetura. Esta entidade alertou o Secretário de Estado do Orçamento para a falta de articulação dos calendários previstos no âmbito do SNC-AP e da nova LEO e para condicionantes que afetam o desenvolvimento do projeto: recursos humanos insuficientes, processos aquisitivos demorados, insuficiência de verbas nos orçamentos de 2016 e 2017, atraso na publicação de diplomas legais complementares ao SNC-AP, necessidade de maior clarificação do normativo SNC-AP, evolução do projeto do Portal S3CP¹ e condicionado pela evolução do Projeto de Revisão da Despesa Pública².
- ◆ A adaptação do SIGDN requer que o suporte do fabricante esteja ativo, estando a ser desenvolvidos procedimentos nesse sentido. O SIGDN, como sistema integrado de gestão, abrange um conjunto de módulos interrelacionados que correspondem aos sistemas de negócio próprios do Ministério. Nesta medida, os ajustamentos a efetuar na componente financeira também terão impacto nos restantes módulos. Por outro lado, para o orçamento, o processamento da despesa orçamental e os pagamentos através da Tesouraria do Estado, é necessário garantir a ligação do sistema de cada unidade local³ aos sistemas centrais contabilísticos da DGO e ao de pagamentos do IGCP. Poderá não ser possível ter a sua adaptação concluída no início de 2018.
- ◆ Para a adaptação do SIF, o IGFSS referiu necessidades de afetação de recursos humanos e investimento na infraestrutura e ao nível funcional. Foi definido um plano de ação, sendo crucial assegurar o envolvimento simultâneo das instituições do subsetor, em paralelo com a transição da entidade-piloto IGFSS, IP, para evitar ineficiências face à dependência e integração da sua informação contabilística. No âmbito da conta consolidada da segurança social, avaliará eventuais alternativas disponíveis no mercado para a automatização do processo e ponderará o seu valor acrescentado face ao sistema em desenvolvimento pela DGO.

O estágio de avanço do SICC/SNC-AP face aos restantes sistemas explica-se por se tratar de um sistema menos integrado (mais focado na vertente contabilística do que em aspetos específicos do negócio das entidades que o utilizam), o que diminuirá a quantidade de ajustamentos a efetuar. Contribuiu para esse avanço a orientação política e técnica para a gestão da mudança, através da constituição de um grupo de trabalho⁴ com elementos da ACSS (que coordena) e da SPMS, para proceder às adaptações necessárias ao plano de contas; promover a adaptação e/ou desenvolver os sistemas informáticos para a implementação do SNC-AP, em articulação com o Ministério das Finanças; e acompanhar a implementação do SNC-AP junto das entidades piloto da saúde.

¹ Lacunas na documentação publicada obrigaram a alterações significativas no trabalho desenvolvido e a necessidade de manter os *interfaces* com sistemas atuais SCC e SIGO-SFA limitam as soluções técnicas a implementar.

² Grupo de Trabalho de Revisão da Despesa Pública, constituído pelo Despacho n.º 13445/2016, publicado a 10/11, na dependência direta do Ministro das Finanças, com a missão de identificar e disseminar boas práticas de gestão de recursos, para gerar poupanças e melhorar o desempenho dos serviços públicos.

³ Para este efeito, um navio é uma unidade.

⁴ Por determinação do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde, a 25/11/2015.



Q.

Tribunal de Contas

Quanto ao conjunto de entidades que ainda não aplica (pelo menos de forma integral) o POCP, constata-se que:

- i) ao nível dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros e da rede externa do Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, IP, as entidades coordenadoras consideram necessário vir a articular-se com a eSPap para definir o molde de transição, posição que indicia atraso na formulação de soluções para este conjunto de entidades. Em sede de contraditório, o Ministro dos Negócios Estrangeiros refere que “(...) *tem todo o interesse em dar cumprimento aos prazos de implementação do SNC-AP, no entanto está dependente da implementação do mesmo pela ESPAP/GERFIP nos Serviços Internos, e a subsequente adaptação/criação de plataforma própria para os Serviços Periféricos Externos (...), o que deixa o Ministério dependente dos constrangimentos sentidos pela ESPAP (...)*”;
- ii) nos estabelecimentos de educação e ensino não superior¹ não foi ainda definida estratégia de implementação do SNC-AP, sendo necessário adaptar os respetivos *software* ao novo plano de contas².

A adaptação de sistemas informáticos, com a expectativa eminente de revisão de aspetos fundamentais do quadro legal aplicável às entidades que os usam e à sua forma de funcionamento, pode gerar encargos acrescidos, por obrigar a sucessivas alterações. Este aspeto tem também condicionado a atuação das entidades administradoras dos sistemas, designadamente a eSPap, por dificultar a elaboração de cadernos de encargos adequados e devidamente especificados. Entre outros aspetos, é fundamental clarificar o regime de administração financeira das entidades, uma vez que a nova LEO aponta no sentido de terminar com a distinção entre serviços integrados e autónomos. A concretizar-se não será necessário desenvolver soluções informáticas distintas.

2.4.3 Esclarecimento de questões contabilísticas

Reconhecendo o desafio de implementar o SNC-AP, a legislação que o torna obrigatório previu, desde logo, que fosse elaborado um manual de implementação³. Este documento foi divulgado na página eletrónica da CNC em junho/2016, numa primeira versão⁴, orientada principalmente para as entidades piloto, abrangendo os seguintes temas:

- ◆ Glossário de termos e expressões;
- ◆ Aplicação pela primeira vez do SNC-AP;
- ◆ Tabelas de correspondência entre contas e mapeamentos relativos ao plano de contas central do MF;
- ◆ Normas de contabilidade pública (NCP) – explicações, detalhes e exemplos de aplicação. São apresentadas apenas as normas que a CNC considerou mais pertinentes, pela sua previsível maior utilização ou por tratarem de matérias novas ou mais complexas:

¹ Um universo de 811 agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, dos quais 54% estará sujeito ao regime integral do SNC-AP e 46% ao regime simplificado.

² Cfr. Relatório n.º 25/2016, 2.ª S, em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2016/2s/rel025-2016-2s.shtm.

³ Artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 192/2015.

⁴ Está prevista uma segunda versão, a divulgar até março de 2017.



NCP 2 – Políticas Contabilísticas, Alterações em Estimativas Contabilísticas e Erros
NCP 3 – Ativos Intangíveis
NCP 4 – Acordos de Concessão de Serviços: Concedente
NCP 6 – Locações
NCP 7 – Custos de Empréstimos Obtidos
NCP 8 – Propriedades de Investimento
NCP 9 – Imparidade de Ativos
NCP 10 – Inventários
NCP 11 – Agricultura
NCP 12 – Contratos de Construção
NCP 13 – Rendimento de Transações com Contraprestação
NCP 14 – Rendimento de Transações sem Contraprestação
NCP 15 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes
NCP 16 – Efeitos de Alterações em Taxas de Câmbio
NCP 19 – Benefícios dos Empregados
NCP 23 – Investimentos em Associadas e Empreendimentos Conjuntos
NCP 24 – Acordos Conjuntos
NCP 27 – Contabilidade de Gestão;

- ◆ Modelos de divulgações no anexo às demonstrações financeiras: pretende apresentar divulgações exigidas em algumas normas e explicitadas em notas do Anexo na NCP 1, que podem ser mostradas através de quadros normalizados com a informação exigida.

Questionadas quanto à adequação do manual de implementação, 47,1% das entidades piloto e 22,7% das não piloto consideram-no suficientemente explícito e detalhado para guiar o processo de transição. Quanto a aspetos que carecessem de maior explicitação e detalhe, referiram que não aborda alguns temas, é muito teórico e que serão necessários manuais específicos para os diferentes subsectores¹. As entidades piloto beneficiaram ainda da criação do Portal colaborativo da CNC, que entrou em funcionamento a 30/06/2016, destinado ao esclarecimento de dúvidas contabilísticas. A CNC informou que, até 30/09/2016, a situação relativa aos esclarecimentos solicitados era a seguinte:

Quadro 4 - Situação dos esclarecimentos solicitados no Portal colaborativo da CNC

Tipo de entidade	Número de pedidos ⁽¹⁾			
	Entrados	Respondidos	Recusados (2)	Em análise
Autarquias locais	30	19	-	11
Estabelecimentos do Ensino Superior	30	23	4	3
Institutos Públicos	9	7	-	2
Outras	3	1	-	2
TOTAL	72	50	4	18

(1) Cada pedido entrado inclui geralmente mais do que uma questão técnica para resolver.

(2) As questões recusadas referem-se a matérias fora do âmbito de competências da CNC. Nestes casos, é dada uma resposta com indicação do serviço competente a quem as questões deverão ser dirigidas.

Fonte: CNC.

Segundo a CNC, que reúne semanalmente, o tempo médio de resposta varia, em geral, entre uma a duas semanas e depende da complexidade da questão colocada. Questionadas sobre esta matéria, das 19 entidades piloto que obtiveram respostas da CNC, 9 (47,4%) indicaram prazos de resposta superiores a 20 dias. A qualidade das respostas foi avaliada por 18 entidades, das quais 5 (27,8%) consideraram que a informação obtida esclarecia todas as dúvidas e as restantes 13 (72,9%) que ficavam aspetos por esclarecer.

¹ No Anexo 4 – Resultados do questionário são referidas com maior detalhe as opiniões dos respondentes.



Q.

Tribunal de Contas

Para além das questões colocadas pelas entidades piloto, a CNC também responde a questões de natureza técnica, colocadas por e-mail ou por carta, de entidades não piloto, da forma que considera apropriada¹.

Embora exista disponibilidade para vir a elaborar uma página de questões frequentes (FAQ), a CNC informou que até 30 de setembro, apenas duas questões incidiram sobre o mesmo assunto. Não obstante, organizou um ficheiro em Excel onde consta toda a informação relativa às questões colocadas, respostas dadas e outros dados, e poderá fazer uma FAQ sempre que a questão repetida seja de interesse comum e tenha relevância técnica. Nesta matéria, no âmbito do questionário, duas entidades (uma piloto e uma não piloto) manifestaram interesse em ter acesso às respostas facultadas.

Questionada quanto à possibilidade de alargar o acesso do Portal Colaborativo a todas as entidades e prolongar o seu funcionamento para lá da fase piloto de implementação do SNC-AP, a CNC referiu que tal dependeria de decisão governamental. Em contraditório, o Ministro das Finanças informa que “(...) as entidades públicas abrangidas pela aplicação do SNC-AP terão acesso aos mecanismos de apoio para a adaptação dos sistemas de informação e ao Portal (...)”.

Em matéria de apoio contínuo aos serviços algumas soluções já existentes poderão vir a ser utilizadas também no âmbito do SNC-AP, designadamente, os serviços partilhados da eSPap, o *helpdesk* da Defesa e o SATAPOCAL (grupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL). A SPMS manifestou disponibilidade para prestar apoio contabilístico aos hospitais na análise e uniformização de questões específicas da área da saúde e o IGFSS tem uma proposta para a criação de um grupo de trabalho para tratar questões específicas da segurança social.

Para além do Portal Colaborativo da CNC, 13 entidades referiram a existência de outras entidades coordenadoras a que recorreram para a resolução de dúvidas contabilísticas e identificaram nomeadamente a DGO, a ACSS, a OCC e a DGAL.

2.4.4 Entidades piloto e não piloto

Para além das entidades piloto deverem usar o SNC-AP a título experimental durante 2016, todas as entidades abrangidas pelo normativo deveriam preparar o processo de transição, de forma a poderem iniciar a sua aplicação a 01/01/2017. Embora esta data tenha sido adiada por um ano, é relevante apreciar os desenvolvimentos das entidades não piloto e comparar a sua evolução com a ocorrida no seio das entidades piloto.

No âmbito do questionário, para a apreciação do grau de preparação das entidades para iniciar a aplicação do SNC-AP, foi-lhes pedido para responderem a seis perguntas², com respostas graduadas de 0 a 5³. As respostas obtidas foram ponderadas e o quadro seguinte sintetiza o resultado da avaliação efetuada.

-
- ¹ No âmbito do questionário uma entidade piloto referiu ter colocado 25 questões antes da entrada em funcionamento do portal colaborativo, das quais ainda só obteve resposta para 3.
 - ² Quanto à análise do normativo do SNC-AP; à formação do pessoal da contabilidade; à adaptação do sistema de informação; ao levantamento da informação a prestar por outros departamentos à contabilidade; identificação, análise e solução técnica de eventuais situações contabilísticas complexas; e realização de testes quanto ao funcionamento do sistema de contabilidade e ao fluxo de informação entre os vários departamentos.
 - ³ Corresponde: 0 (não aplicável), 1 (não iniciado), 2 (em análise técnica), 3 (iniciado), 4 (avançado) e 5 (concluído). A entidade poderia ainda indicar a resposta NS/NR (não sabe/não responde).

Quadro 5 - Avaliação do grau de preparação para aplicação do SNC-AP

	Preparação insuficiente	Preparação razoável	Muito bem preparados	Total de respostas	Não responderam
Piloto	32	18	1	51	1
Não piloto	78	6	0	84	7
Total	110	24	1	135	8
em % em relação ao total de respostas					
Piloto	62,7	35,3	2,0	100,0	
Não piloto	92,9	7,1	0,0	100,0	
Total	81,5	17,8	0,7	100,0	

Fonte: Questionário.

Da ponderação das respostas concluiu-se que 110 entidades apresentavam preparação insuficiente (62,7% das piloto e 92,9% das restantes), 24 preparação razoável (35,3% da piloto e 7,1% das restantes) e uma piloto estava muito bem preparada. Das respostas individuais a cada questão¹ destaca-se:

- ◆ Quanto à análise do normativo do SNC-AP apenas 4 entidades (2 piloto e 2 não piloto) consideravam estar concluída e 29 numa fase avançada (35,3% das piloto e 13,9% das não piloto);
- ◆ A formação do pessoal foi iniciada em 86,3% das entidades piloto (e considerada concluída para 3 entidades), descendo para 36,9% nas não piloto;
- ◆ A adaptação dos sistemas informáticos ao SNC-AP foi iniciada em apenas 41,5% das entidades piloto e em 23,1% das não piloto², estava ainda em análise técnica em 25,5% das piloto e 21,8% das não piloto e tal análise ainda não fora sequer iniciada para 25,5% das piloto e para 50% das não piloto;
- ◆ Quanto ao levantamento de informação adaptada ao SNC-AP, a prestar por outros departamentos da entidade à área da contabilidade (o que reportar, quando, em que formato) é de assinalar que 22 entidades consideram que a situação não lhes é aplicável (8,0% das piloto e 23,7% das não piloto); apenas 27 entidades consideram que deram início ao levantamento desta informação (34% das piloto e 13,2% das não piloto);
- ◆ A identificação, análise e solução técnica para eventuais situações contabilísticas complexas da entidade só foi iniciada por 28 entidades (38,0% das entidades piloto e 11,4% das não piloto);
- ◆ A realização de testes quanto ao funcionamento do sistema de contabilidade e ao fluxo de informação entre os vários departamentos só teve início para 16 entidades (24,0% das piloto e 5% das não piloto).

Questionadas quanto à data prevista para iniciar a aplicação do SNC-AP, a maioria das entidades (105) não respondeu. Das 38 respostas obtidas, 63,2% indicaram 01/01/2018.

¹ Cfr. Anexo 4 – Resultados do questionário. A seleção da amostra consta do Anexo 1 – Metodologia.

² Destas, duas indicaram ter o processo concluído (uma junta de freguesia e um estabelecimento do ensino superior).



Q.

Tribunal de Contas

2.4.5 Resultados da experiência piloto em 2016

A legislação previa que o SNC-AP fosse aplicável às entidades piloto a partir de 01/01/2016¹, apesar de, a essa data, não estarem publicados diplomas complementares essenciais, não haver formação no novo normativo, nem os sistemas informáticos estarem devidamente adaptados. Um ano depois, constata-se² que:

- ◆ A coordenação global do processo de transição ainda não está definida, nem se conhece a estratégia de implementação a seguir;
- ◆ Continuam por rever diplomas relativos à arquitetura financeira do Estado que condicionam o desenvolvimento das soluções para implementação do novo normativo contabilístico;
- ◆ A maioria dos sistemas locais de contabilidade e os centrais para agregação da informação contabilística não estão ainda adaptados ao SNC-AP;
- ◆ As entidades piloto não chegaram a operar como tal, inviabilizando a recolha de informação útil para preparar o processo de transição de todas as entidades.

Como aspetos positivos deste processo destaca-se o esforço para desenvolver a intercomunicabilidade entre os sistemas de informação locais e centrais, a criação de um plano de contas central, a publicação de um manual de implementação (a rever e atualizar, sempre que necessário), a designação de uma entidade para o esclarecimento de questões contabilísticas (e operacionalização do seu funcionamento através de um portal colaborativo), a realização de ações de formação sobre o novo normativo (embora as entidades refiram a necessidade do seu reforço, designadamente em matérias específicas).

A situação presente comporta riscos consideráveis de, durante 2017, pudermos ainda não ser reunidas condições para a generalidade das entidades piloto³ testarem os respetivos processos de transição (designadamente por ainda não ter tido início a adaptação dos respetivos sistemas contabilísticos).

Considerando que, segundo as entidades coordenadoras (DGO e CNC), não era esperado que em 2016 as entidades piloto executassem uma contabilidade paralela completa⁴, devendo apenas testar o funcionamento dos sistemas de informação e as principais operações, importa clarificar os objetivos da fase piloto a decorrer em 2017. Uma transição completa envolve converter dados contabilísticos expressos em POCP para dados em SNC-AP (que abrange a conversão dos saldos das contas, seguida da verificação das regras de transição, nomeadamente quanto ao reconhecimento e desreconhecimento de ativos e passivos de acordo com o normativo do SNC-AP); registo das operações do ano segundo o SNC-AP; preparação dos documentos de prestação de contas. Só testando todas estas fases é que a experiência piloto poderá verdadeiramente identificar as dificuldades e permitir o estudo de soluções que poderão depois ser aplicadas de forma coerente a todas as entidades.

¹ Embora mantenham a obrigação de prestar contas relativas ao ano de 2016 ao abrigo dos normativos revogados pelo diploma que aprovou o SNC-AP.

² Foi solicitado à DGO a apresentação do “relatório técnico de análise da implementação do SNC-AP”, não obstante, esta entidade limitou-se a informar que o mesmo se encontra para apreciação superior.

³ O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro, prevê que além das entidades piloto de 2016, outras optem por aplicar voluntariamente o novo normativo, passando a ter acesso aos mecanismos já instituídos de adaptação dos sistemas de informação e de esclarecimento de questões contabilísticas.

⁴ Em sede de contraditório, o IGCP informa que já implementou o SNC-AP no seu orçamento de funcionamento e no Fundo de Regularização de Dívida Pública, estando a contabilidade a ser efetuada em paralelo em POCP e SNC-AP.

A informação recolhida reforça as conclusões plasmadas no Relatório de Auditoria n.º 13/2016 - 2.ª S. e as recomendações formuladas nos pareceres sobre a CGE desde o PCGE 2013¹, designadamente:

Um adequado planeamento, execução e monitorização da adoção do SNC-AP, de forma a permitir a sua rápida implementação em toda a administração central, tendo em vista não só a produção de demonstrações financeiras individuais, mas também de demonstrações financeiras consolidadas.

Continua a ser necessário tomar medidas pertinentes e em tempo oportuno, que assegurem o cumprimento do novo calendário fixado, iniciando a utilização do SNC-AP por todas as entidades abrangidas a 01/01/2018, sem comprometer o objetivo de médio prazo de elaborar as demonstrações financeiras previsionais do Orçamento do Estado para 2019 e as respetivas demonstrações financeiras na Conta Geral do Estado.

2.5 Consolidação de contas, ECE e CGE

No âmbito da LEO, está prevista a apresentação de demonstrações orçamentais e de demonstrações financeiras consolidadas, na elaboração do OE e na CGE (bem como a apresentação de contas trimestrais). Também a ECE (constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado enquanto entidade soberana²) e as demais entidades públicas devem preparar demonstrações orçamentais e financeiras individuais e consolidadas, trimestrais e anuais³. A entidade consolidante é responsável pela elaboração de documentos e elementos de apoio ao processo de consolidação, designadamente o manual de consolidação e o dossiê de consolidação⁴.

2.5.1 Entidade Contabilística Estado

A nova LEO prevê a criação, até 11/09/2018, de uma entidade que agregue as receitas gerais, os ativos e as responsabilidades do Estado, a ECE⁵. A sua gestão compete ao membro do Governo responsável pela área das finanças e a elaboração do seu orçamento à DGO, estando as demais entidades públicas sujeitas a um dever de colaboração⁶. No seu orçamento são inscritas⁷, nomeadamente:

- ◆ As receitas gerais do Estado provenientes de impostos, taxas, coimas, multas, rendimentos resultantes de valores mobiliários e imobiliários, derivados da sua detenção ou alienação e transferências de fundos da União Europeia (a sua liquidação e cobrança cabe às entidades administradoras de receitas do Estado);

¹ Cfr. Recomendação 23 – PCGE 2013, Recomendação 27 – PCGE 2014 e Recomendação 27 – PCGE 2015.

² Integra, designadamente, as receitas gerais, as responsabilidades e os ativos do Estado.

³ Artigos 64.º e 65.º da LEO.

⁴ Cfr. parágrafo 25 da NCP 26.

⁵ N.º 2 do artigo 3.º da LEO e n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro. O Plano de Ação do Tribunal contempla uma auditoria à implementação da ECE pelo que neste ponto apenas se abordam as implicações para a aplicação do SNC-AP do seu estado atual de implementação.

⁶ N.º 3 do artigo 3.º e n.º 2 do artigo 49.º da LEO.

⁷ N.º 1 do artigo 49.º da LEO.



Q.

Tribunal de Contas

- ◆ As despesas com aplicações financeiras do Estado, encargos da dívida, dotações específicas, financiamento do setor empresarial do Estado, transferências para as demais entidades públicas, transferências que resultam de imperativos legais e vinculações externas, incluindo aquelas que se destinam a outros subsectores das administrações públicas.

A ECE elabora um orçamento de tesouraria e deve dispor de um modelo de gestão que permita assegurar que existem disponibilidades financeiras suficientes para liquidar as obrigações à medida que as mesmas se vão vencendo, maximizar o retorno da tesouraria disponível, permitir a gestão eficiente dos riscos financeiros e permitir a reconciliação diária entre a informação bancária e a contabilidade por fonte de financiamento¹.

A ECE prepara, até ao final do segundo mês seguinte ao trimestre, demonstrações orçamentais e financeiras, individuais e consolidadas e elabora, até 31 de março do ano seguinte ao ano económico a que as contas respeitam, os respetivos documentos de prestação de contas², que entrega ao membro do Governo responsável pela área das finanças e ao Tribunal de Contas³.

Destas disposições legais infere-se que a ECE abrange um leque muito variado de ativos e passivos, geridos por entidades diferentes, o que exigirá uma forte coordenação, um desenho claro da arquitetura de funcionamento, incluindo a delimitação de responsabilidades e prazos na prestação de informação.

Na implementação da ECE, o Tribunal identificou fatores de risco⁴, dos quais se destaca:

- ◆ O processo não estar definido nem integralmente calendarizado cingindo-se às tarefas previstas para realizar um projeto financiado pelo Eurostat (com atraso significativo face à sua calendarização), que visa a elaboração de um balanço de abertura, cujo âmbito não comporta todas as operações contabilísticas que integrarão a ECE;
- ◆ O modelo conceptual da ECE estar por definir, designadamente quanto à identificação das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado, das entidades responsáveis pela execução do Orçamento da ECE e da informação contabilística que cada uma dessas entidades deve prestar⁵.

2.5.2 Consolidação no Orçamento e na CGE

As demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas que integram a CGE devem ser submetidas à Assembleia da República até 15 de maio do ano seguinte ao ano económico de referência⁶ e a parecer e a certificação do Tribunal de Contas⁷, que devem ser emitidos até 30 de setembro seguintes⁸.

1 Artigo 55.º da LEO.

2 O relatório de gestão, as demonstrações orçamentais e financeiras e outros documentos exigidos por lei.

3 Artigos 64.º e 65.º da LEO.

4 Cfr. Caixa 2 – Implementação da Entidade Contabilística Estado do PCGE 2015.

5 Segundo o MF e a DGO o modelo conceptual já foi aprovado pelo SEO.

6 N.º 1 do artigo 66.º da LEO.

7 N.º 5 do artigo 66.º da LEO.

8 N.º 6 do artigo 66.º da LEO.

A nova LEO estipula que a Lei do Orçamento, para além do articulado e dos mapas contabilísticos, integra também demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas para os subsectores da administração central e da segurança social. Estas demonstrações previsionais devem também conter uma estimativa para a execução do ano em curso. Estas determinações legais aplicam-se três anos após a entrada em vigor da LEO, isto é, deverão ser cumpridas na elaboração e execução do OE/2019.

As experiências de processos de transição para normativos internacionais de referência (IPSAS ou IFRS) noutros países mostram diferentes soluções quanto ao âmbito das contas a apresentar (por exemplo, em França abrange apenas os serviços integrados, não envolvendo consolidação, e no Reino Unido contas consolidadas, da administração central, local, segurança social e respetivas entidades controladas), à base contabilística das demonstrações previsionais e de prestação de contas (ter apenas a base caixa ou a base acréscimo ou utilizar ambas) e apresentam horizonte temporal de transição entre quatro e dez anos¹. Comparativamente, o prazo fixado na LEO, face ao universo a abranger e a opção pela utilização da base caixa e acréscimo nas demonstrações previsionais e de prestação de contas, assume-se como bastante otimista.

As demonstrações orçamentais consolidadas (previsionais e de prestação de contas) devem transmitir de forma verdadeira e apropriada a execução orçamental do conjunto de entidades que compõem o perímetro de consolidação como se de uma única entidade se tratasse². Para esse efeito devem:

- i) ser preparadas na mesma base contabilística (base de caixa modificada);
- ii) ser objeto de harmonização prévia (mesmo horizonte temporal, ajustamento de registos não coincidentes nas operações internas e adaptação da estrutura das demonstrações orçamentais a consolidar);
- iii) utilizar o método da consolidação simples, que se traduz na soma algébrica de rubricas equivalentes de obrigações, de pagamentos, de liquidações e de recebimentos das demonstrações orçamentais individuais e posterior eliminação dos saldos resultantes de obrigações e liquidações recíprocas por natureza, assim como dos saldos de pagamentos e recebimentos de operações internas por naturezas.

As demonstrações financeiras consolidadas (previsionais e de prestação de contas) são as demonstrações financeiras de um grupo público em que os ativos, passivos, património líquido, rendimentos, gastos e fluxos de caixa da entidade que controla e das suas entidades controladas são apresentados como se de uma única entidade se tratasse, o grupo público⁴. Devem ter por base políticas contabilísticas uniformes para transações semelhantes e:

- i) agregar itens idênticos;
- ii) compensar (eliminar) o investimento da entidade mãe na controlada por contrapartida da proporção do património líquido ou capital próprio da controlada;
- iii) eliminar na totalidade os ativos, passivos, património líquido ou capital próprio, rendimentos gastos e fluxos de caixa relativos a transações entre entidades do grupo⁶.

¹ Cfr. Anexo 5 – Contas do Estado em base acréscimo – Experiências internacionais.

² Parágrafo 21 da NCP 26.

³ Ponto 7.3 – Métodos e procedimentos de consolidação da NCP 26.

⁴ Parágrafo 9 da NCP 22.

⁵ Caso uma entidade aplique políticas contabilísticas diferentes, devem ser feitos ajustamentos apropriados às suas demonstrações financeiras, para efeitos da elaboração das demonstrações financeiras consolidadas.

⁶ Cfr. N.ºs 21, 23 e 24 da NCP 22 – Demonstrações Financeiras Consolidadas.



Q.

Tribunal de Contas

Como já foi referido no Relatório Intercalar I, a leitura conjunta da LEO e do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, que aprovou o SNC-AP, podem suscitar dúvidas quanto ao universo a abranger nas demonstrações financeiras consolidadas no âmbito da CGE: o mesmo da componente orçamental, circunscrito às entidades da administração central e segurança social (incluindo as entidades reclassificadas) ou abranger também as entidades controladas pelas entidades públicas incluídas no perímetro orçamental.

Compete à entidade consolidante assegurar que as demonstrações orçamentais e financeiras individuais utilizam políticas contabilísticas uniformes e critérios de mensuração compatíveis, de forma a poder agregar itens idênticos, eliminar operações e *stocks* comuns e obter demonstrações comparáveis¹. Tal só será conseguido com uma autoridade central forte, dotada dos recursos adequados, que possa impor as políticas a utilizar e decidir quanto a eventuais divergências de valorização. Neste âmbito, “(...) *competes ao membro do Governo responsável pela área das finanças a designação do serviço ou organismo responsável pela preparação da informação consolidada (...)*”², o que ainda não ocorreu.

A prévia identificação das entidades pertencentes ao perímetro de consolidação é um requisito essencial para que, durante a execução orçamental e financeira, as entidades possam ir preparando os registos contabilísticos de forma a poderem comunicar à entidade responsável pelo processo de consolidação as operações e *stocks* comuns.

Está previsto recolher no S3CP contas individuais de todas as entidades abrangidas pelo perímetro de consolidação e registar neste sistema todas as operações de conciliação e subsequentes movimentos de consolidação, sem que sejam realizadas consolidações intermédias. Este sistema poderá vir a ser disponibilizado às entidades responsáveis por eventuais consolidações setoriais.

Relativamente à produção da informação para a Conta Geral do Estado de 2018, que deverá ser produzida segundo a antiga LEO, importa antecipar a forma como a informação vai ser recolhida e agregada, tendo em conta que, nesse ano, as entidades deverão já estar a aplicar o SNC-AP. Também deve ser equacionado o cenário de nem todas as entidades conseguirem transitar para o novo normativo.

2.6 Sistema de controlo interno

O sistema de controlo da administração financeira do Estado compreende os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial e visa assegurar o exercício coerente e articulado do controlo no âmbito das administrações públicas. Este sistema compreende a própria entidade responsável pela execução, os órgãos de fiscalização interna, as entidades hierarquicamente superiores de superintendência ou de tutela e os organismos de inspeção e de controlo do setor das administrações públicas³.

No âmbito do SNC-AP, o sistema de controlo interno visa, entre outros objetivos, garantir a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos, a fiabilidade da informação produzida, bem como o controlo das aplicações e do ambiente informático. Este sistema engloba, designadamente, o plano de

¹ Na sua resposta, o IGFSS confirma que “(...) *ainda não foi produzida informação de suporte que defina as políticas contabilísticas a considerar na preparação da informação consolidada por este subsetor.*”

² N.º 5 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

³ Artigo 69.º da LEO.

organização, as políticas, os métodos e os procedimentos de controlo, bem como todos os outros métodos e procedimentos definidos pelos responsáveis que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação orçamental e financeira fiável¹. Por outro lado, para assegurar essa fiabilidade, o diploma que aprova o SNC-AP prevê, também, que as demonstrações financeiras e orçamentais sejam objeto de certificação legal (da qual dispensa as entidades abrangidas pelo regime simplificado)².

Assim, a nova LEO e o SNC-AP apontam para o reforço do controlo operacional ao nível da própria entidade (controlo interno, contabilista público, certificação de contas por ROC). A atuação do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, que se articulava em controlo operacional, setorial e estratégico³ carecerá de revisão e atualização, devendo os órgãos de controlo setorial e estratégico reposicionar-se, de forma a controlar e utilizar o trabalho efetuado no âmbito do controlo operacional.

2.7 Custos da transição

A adoção de um novo referencial contabilístico envolve o desenvolvimento complementar desse referencial, a formação do pessoal, a adequação de processos de trabalho, o ajustamento das ferramentas informáticas utilizadas, a revisão do controlo interno e a adaptação do controlo externo à nova realidade. O desenvolvimento harmonioso destes aspetos, deveria ser objeto de planeamento e da afetação explícita dos recursos necessários à sua concretização. Porém, no Relatório Intercalar I concluiu-se que não foram estimados os custos, setoriais, por natureza ou globais da transição para o SNC-AP.

O controlo dos custos do processo de transição para o SNC-AP depende fortemente da existência de um plano de implementação adequado, prevendo a sequenciação lógica das várias etapas e a afetação dos recursos necessários à sua concretização em tempo útil, aspetos que não foram assegurados, como se evidenciou nos pontos anteriores e se esquematizou na Figura 1.

Em matéria de custos da implementação do SNC-AP, a DGO manifestara a intenção de obter uma estimativa, a partir de informação recolhida junto das entidades piloto. Questionada quanto a tal estimativa, apresentou apenas os dados recolhidos junto daquelas entidades (45 respostas obtidas até 30/09/2016, abrangendo 85% do universo fixado) e não a estimativa global de custo do processo.

¹ Artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

² Artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

³ Decreto-Lei n.º 166/98 de 25 de junho.



Quadro 6 – Custos de implementação do SNC-AP estimados pelas entidades piloto respondentes

(milhares de euros)

Tipo de custos	Setor				Custo estimado	
	Administração central	Administração local	Administração regional	Segurança social	Em valor	Em % do total
Investimento em sistemas de informação	3 308	196	50	1 100	4 653	62,5
Custos incrementais	428	78	30	600	1 136	15,3
Novos custos	2 880	118	20	500	3 517	47,3
Custos com formação	92	34	45		171	2,3
Custos com serviços de consultadoria	398	116	50	2 000	2 564	34,5
Outros	24	24	4		51	0,7
Total	3 821	370	149	3 100	7 440	100,0
<i>N.º de entidades respondentes</i>	31	11	2	1	45	

Fonte: DGO.

O padrão de despesa estimada evidencia uma preponderância significativa dos investimentos em sistemas de informação (62,5% do total), seguido de custos com serviços de consultoria (34,5%), podendo-se considerar marginais os custos estimados com formação e outros.

A DGO informou que os dados relativos à segurança social abrangem a totalidade dos custos estimados, não apresentando estimativa dos custos globais dos restantes subsectores. Sendo o questionário dirigido às entidades piloto, estes dados não incluem, designadamente, a adaptação do GeRFiP ou a criação do S3CP, sistemas que envolverão investimentos avultados.



3 CONCLUSÕES

O SNC-AP, que substitui o POCP e os planos de contas setoriais, constitui uma ferramenta de harmonização contábilística interna e externa. O novo normativo contábilístico insere-se num processo amplo de reforma da administração financeira do Estado, previsto na nova LEO, estando a implementação do SNC-AP dependente do desenvolvimento de outros aspetos previstos nessa reforma, nomeadamente:

- i) a reforma do processo orçamental, abrangendo a revisão de diplomas relativos à arquitetura e à administração financeira do Estado;
- ii) a criação da ECE, constituída pelo conjunto das operações contábilísticas da responsabilidade do Estado enquanto entidade soberana.

A legislação previa que durante 2016 fossem criadas as condições de implementação do novo normativo, objetivo ambicioso, que não foi acompanhado dos meios organizativos, humanos e materiais necessários à sua concretização. No final de 2016, a coordenação global do processo de transição ainda não estava definida, nem divulgada a estratégia de implementação a seguir.

A articulação entre a reforma prevista na nova LEO e a implementação do SNC-AP não foi assegurada, continuando por rever diplomas relativos à arquitetura financeira do Estado, com prazo de conclusão previsto para setembro de 2016, que condicionam o desenvolvimento das soluções para aplicação do novo normativo contábilístico. Destaca-se o atraso de nove meses na constituição da Unidade de Implementação da LEO (com os responsáveis nomeados apenas em dezembro de 2016), entidade que deverá constituir o elo de operacionalização e gestão dos processos subjacentes à implementação do SNC-AP.

(cfr. ponto 2.3)

Não foi possível, durante 2016, proceder à adaptação da maioria dos sistemas locais de contabilidade ao SNC-AP, nem dos centrais para agregação da informação contábilística, devido à indefinição do quadro legal acima referido, à complexidade dos próprios sistemas e à escassez de recursos afetos (humanos e financeiros).

Estas limitações condicionaram o desenvolvimento da experiência piloto prevista para 2016, na qual as entidades piloto não chegaram a operar como tal, inviabilizando a recolha de informação útil para preparar o processo de transição de todas as entidades.

O processo conducente à criação da Entidade Contábilística Estado não está definido nem integralmente calendarizado e a elaboração prevista de um balanço de abertura não comporta todas as operações contábilísticas que integrarão a ECE.

Estes aspetos conduziram ao adiamento, por um ano, da data de aplicação do SNC-AP, agora prevista para 01/01/2018, e ao estabelecimento da obrigação legal de, até março de 2017, definir, por portaria, um plano de ação para a disseminação e implementação gradual e consistente do SNC-AP. Segundo o Ministro das Finanças, nesta portaria será explicitada a missão da Unidade de implementação da LEO como coordenadora da aplicação do SNC-AP, competindo-lhe, designadamente, a implementação do S3CP e da ECE, a definição dos requisitos técnicos e funcionais para os sistemas de informação contábilística, incluindo a sua integração com o S3CP e a sua certificação quanto ao cumprimento daqueles requisitos.



Q.

Tribunal de Contas

No âmbito de um questionário a 189 entidades abrangidas pelo SNC-AP, procurou avaliar-se o seu estado de preparação para a implementação do novo normativo. Concluiu-se que 81,5% das entidades (em 135 respostas obtidas) apresentavam preparação insuficiente (62,7% das piloto e 92,9% das restantes). Quanto à data prevista para iniciar a aplicação do SNC-AP, a maioria das entidades (105) não respondeu e das 38 respostas obtidas, 63,2% indicaram 01/01/2018.

Continua a ser necessário tomar medidas pertinentes e em tempo oportuno que assegurem o cumprimento do novo calendário fixado para a aplicação do SNC-AP por todas as entidades abrangidas a 01/01/2018, bem como o objetivo de médio prazo de elaborar as demonstrações financeiras previsionais do Orçamento do Estado para 2019 e as respetivas demonstrações financeiras na Conta Geral do Estado.

(cfr. ponto 2.4)

A capacidade das entidades da administração pública contratarem as soluções técnicas mais adequadas à adaptação dos sistemas locais de contabilidade ao SNC-AP e fiscalizarem o seu desenvolvimento deve ser avaliada, reconhecendo o Ministro das Finanças a necessidade de implementar mecanismos adicionais de controlo, que assegurem a qualidade da adaptação, mediante a definição dos requisitos e a certificação dos sistemas informáticos.

(cfr. ponto 2.4.2.2)

Para apoiar o processo de transição na sua vertente contabilística, foi elaborado um manual de implementação e criado um portal colaborativo para o esclarecimento de dúvidas das entidades piloto. Os utilizadores apontam a necessidade de desenvolver alguns temas no manual e a CNC prevê disponibilizar uma nova versão em março de 2017. O Ministro das Finanças manifestou a intenção de alargar o acesso ao portal colaborativo a todos os utilizadores do SNC-AP.

(cfr. ponto 2.4.3)

A função de contabilista público deve ser assumida pelo dirigente intermédio responsável pela contabilidade e nas freguesias que apliquem o regime simplificado pode ser exercida por um contabilista certificado. Será de equacionar o alargamento desta solução a outras entidades de pequena dimensão, que também não disponham de quadro de pessoal adequado.

Os requisitos para o exercício da função de contabilista público, no SNC-AP, não estão suficientemente clarificados face às competências e responsabilidades que lhe são cometidas, nem foi ainda regulamentada a sua formação específica inicial e subsequente. Não obstante, a formação inicial para as entidades piloto, ministrada pela Ordem dos Contabilistas Certificados, decorreu durante 2016. As entidades consideraram que careciam de formação de índole mais prática e abrangendo matérias complexas.

A implementação do SNC-AP configura, também, um desafio na gestão da mudança ao nível da liderança e no envolvimento dos dirigentes, a quem é necessário sensibilizar quanto à importância e utilidade do novo sistema contabilístico, promovendo o seu envolvimento ativo no processo de transição.

(cfr. ponto 2.3 e 2.4.1)

A nova LEO estipula que a Lei do Orçamento e a CGE integrem demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas para os subsetores da administração central e da segurança social, a aplicar na elaboração e execução do OE/2019, horizonte temporal bastante otimista, face a processos de transição ocorridos noutros países.

A preparação de contas consolidadas pressupõe a existência de uma autoridade, responsável pela preparação de informação consolidada, que defina e imponha as políticas contabilísticas e decida quanto a eventuais divergências de valorização. Esta entidade ainda carece de nomeação pelo Ministro das Finanças.

O enquadramento legal não é claro quanto ao universo a abranger nas demonstrações financeiras consolidadas no âmbito da CGE: limitado ao perímetro orçamental ou abrangendo também as entidades controladas. A prévia identificação das entidades pertencentes ao perímetro de consolidação é um requisito essencial para que, durante a execução orçamental e financeira, as entidades preparem os registos contabilísticos de forma a comunicar à entidade responsável pelo processo de consolidação as operações e *stocks* comuns.

Relativamente à produção da informação para a Conta Geral do Estado de 2018, que deverá ser produzida segundo a antiga LEO, importa antecipar a forma como a informação vai ser recolhida e agregada, tendo em conta que, nesse ano, as entidades deverão já estar a aplicar o SNC-AP. Também deve ser equacionado o cenário de nem todas as entidades conseguirem transitar para o novo normativo. (cfr. ponto 2.5.2)

A nova LEO e o SNC-AP apontam para o reforço do controlo operacional ao nível da própria entidade (controlo interno, contabilista público, certificação de contas por ROC), devendo o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado ser revisto e atualizado. (cfr. ponto 2.6)

Embora a DGO tenha recolhido informação sobre os custos estimados para a implementação do SNC-AP junto das entidades piloto (45 respostas), não apresentou uma estimativa global de tais custos para toda a administração pública. As entidades piloto estimaram € 7,4 M de custos, constatando-se que 62,5% se referem a investimentos em sistemas de informação e 34,5% a serviços de consultoria. Os dados recolhidos não incluem, designadamente, a adaptação do GeRFiP ou a criação do S3CP, sistemas que envolverão investimentos avultados.

Continua a não haver uma estimativa global dos custos da transição para o SNC-AP. O seu controlo depende fortemente da existência de um plano de implementação adequado, com a sequenciação lógica das várias etapas e a afetação dos recursos necessários à sua concretização em tempo útil, aspetos que não foram assegurados. (cfr. ponto 2.7 e Figura 1)



Q.

Tribunal de Contas

4 RECOMENDAÇÕES

Ao Ministro das Finanças.

O SNC-AP insere-se num processo amplo de reforma da administração financeira do Estado, previsto na nova LEO, sem que tenha sido assegurada a articulação da sua implementação. No final de 2016, a coordenação global do processo de transição ainda não estava definida, continuavam por rever diplomas relativos à arquitetura financeira do Estado e não fora divulgada a estratégia de implementação a seguir. Assim, recomenda-se:

Recomendação n.º 1

A estratégia de implementação do SNC-AP deve ser articulada com o processo de implementação da reforma da administração financeira do Estado e incluir a definição clara dos responsáveis pela liderança do processo, objetivos e metas intermédias e da gestão de riscos inerentes, bem como a definição dos meios (recursos humanos, organizativos e suporte informativo) que permitam o cumprimento das metas fixadas nos diplomas legais, tendo em vista a produção de demonstrações orçamentais e financeiras individuais e consolidadas.

A nova LEO e o SNC-AP apontam para o reforço do controlo operacional ao nível da própria entidade (controlo interno, contabilista público, certificação de contas por ROC). Recomenda-se:

Recomendação n.º 2

A revisão e atualização do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado.

Não está globalmente assegurada a qualidade da adaptação dos sistemas locais de contabilidade ao SNC-AP, pelo que se recomenda:

Recomendação n.º 3

Que sejam tomadas medidas para minorar o risco de inadequada adaptação dos diferentes softwares ao normativo do SNC-AP, designadamente ao nível do controlo das operações.

A função de contabilista público pode ser exercida por um contabilista certificado apenas nas freguesias que apliquem o regime simplificado. Recomenda-se:

Recomendação n.º 4

Que seja equacionado o alargamento desta solução a outras entidades de pequena dimensão.

Foi criado um portal colaborativo para o esclarecimento de dúvidas contabilísticas das entidades piloto. Considerando que outras entidades sujeitas ao processo de transição poderão necessitar deste apoio, recomenda-se:

2.

Recomendação n.º 5

A avaliação do acesso ao portal colaborativo por todos os utilizadores do SNC-AP.

Quanto às recomendações n.ºs 1, 3 e 5, o Ministro das Finanças, em contraditório, assumiu a sua implementação, o que será concretizado “com a publicação da Portaria de Disseminação do SNC-AP” e com o exercício de funções da UniLEO.



5 EMOLUMENTOS

Tratando-se de um Relatório intercalar, os emolumentos a pagar serão fixados pelo Tribunal no relatório final.

Q.

6 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de Relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo parecer (autuado no processo) no sentido de que: *“Dos autos e do relatório, dada, por ventura, a sua natureza e objetivos, não resultam evidenciadas infrações financeiras sobre que o Ministério Público deva pronunciar-se, nos termos e para o efeito do disposto no n.º 5 do art.º 29.º da LOPTC.”*.



Q.

Tribunal de Contas

7 DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas da 2.^a Secção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, decidem:

- a) Aprovar o presente Relatório e ordenar que o mesmo seja remetido a:
1. Ministro das Finanças;
 2. Ministro da Defesa Nacional;
 3. Ministro Adjunto;
 4. Ministro dos Negócios Estrangeiros;
 5. Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;
 6. Ministro da Saúde;
 7. Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores (através da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas);
 8. Secretário-Regional das Finanças e da Administração Pública do Governo Regional da Madeira (através da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas);
 9. Diretora-Geral do Orçamento;
 10. Inspetor-Geral de Finanças;
 11. Presidente da Comissão de Normalização Contabilística;
 12. Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP;
 13. Presidente do Conselho de Administração da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE;
 14. Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional;
 15. Diretora-Geral das Autarquias Locais;
 16. Secretária-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros;
 17. Presidente do Conselho Diretivo do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I. P.
 18. Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;
 19. Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde;
 20. Presidente do Conselho de Administração da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE;
 21. Bastonário da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas;
 22. Bastonário da Ordem dos Contabilistas Certificados.
- b) Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal de Contas na Internet.
- c) Tratando-se de um Relatório intercalar, os emolumentos a pagar serão fixados pelo Tribunal no relatório final.

Remeta-se cópia deste Relatório à Exma. Senhora Procuradora-Geral Adjunta, nos termos do artigo 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no artigo 55.º n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

Lisboa, 30 de março de 2017.

O CONSELHEIRO RELATOR



(José Luís Pinto Almeida)

OS CONSELHEIROS ADJUNTOS



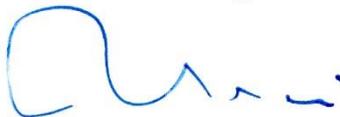
(António Manuel Fonseca da Silva)



(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

Fui Presente,

A Procuradora Geral Adjunta



(Maria Manuela Basílio Luís)



8 FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação académica
Equipa de Auditoria:		
Maria Cristina Dias Mendes	Técnico Verificador Superior	Licenciatura em Economia
Maria Teresa Carvalho Ferreira	Técnico Superior	Licenciatura em Economia

Coordenação:	António Manuel Marques Marta
Coordenação Geral:	Ana Margarida Leal Furtado

ANEXO 1 – METODOLOGIA

Tendo em conta o prazo inicialmente previsto para a aplicação do SNC-AP por todas as entidades das administrações públicas, 01/01/2017, foi decidido avaliar a preparação e execução do processo de transição, em 2016 e 2017, quanto ao cumprimento deste prazo legal e o objetivo de médio prazo de apresentação da CGE neste regime contabilístico. Para o primeiro ano os objetivos abrangiam:

- ◆ Cumprimento dos prazos legais para a publicação de legislação prevista na LEO e no SNC-AP e da implementação de determinações complementares em matéria de organização administrativa;
- ◆ Adaptação dos sistemas de informação locais ao SNC-AP;
- ◆ Criação de uma estrutura de apoio às entidades na implementação e posterior utilização do SNC-AP;
- ◆ Aplicação do SNC-AP pelas entidades piloto em 2016;
- ◆ Criação da Entidade Contabilística Estado;
- ◆ Avaliação da adaptação do sistema de controlo interno para responder ao controlo de qualidade da informação produzida em SNC-AP (controlo interno da entidade, inspeções setoriais e controlo estratégico, bem como a rastreabilidade dos sistemas de informação);
- ◆ Aferir se foi estimado o impacto orçamental da transição do POCP para o SNC-AP e planeado o modelo de recolha e avaliação dos respetivos custos.

O Relatório Intercalar I deu conta da informação recolhida junto do Ministério das Finanças, das regiões autónomas e em entrevistas com diferentes intervenientes no processo de transição, colhendo informação quanto ao seu estado de preparação, até junho de 2016.

Nos trabalhos subsequentes de acompanhamento do processo de implementação, até ao final de 2016, a metodologia de trabalho seguida consistiu em:

- ◆ Acompanhar a evolução da publicação de diplomas legais no âmbito do SNC-AP e da LEO, bem como outros documentos relacionados com o tema (estudos nacionais e internacionais, circulares ou instruções emitidas por entidades públicas);
- ◆ Questionar o Ministério das Finanças quanto à estratégia de implementação do SNC-AP, ao estabelecimento de estruturas de coordenação que assegurem uma implementação coordenada do SNC-AP e à preparação de legislação complementar;
- ◆ Atualizar, por escrito², a informação recolhida junto de diferentes intervenientes no processo de transição, colhendo informação quanto ao seu estado de preparação: Direção-Geral do Orçamento (DGO); Comissão de Normalização Contabilística (CNC); Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP (eSPap); Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE (IGCP); Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (SGMDN); Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS); Serviços Partilhados do Ministério

¹ Cfr. Informação n.º 14/16—DA I.1, de 14/09.

² Contactos por correio eletrónico.



Q.

Tribunal de Contas

da Saúde, EPE (SPMS); Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL); entidades da Administração Regional;

- ◆ Alargar o contacto a outros intervenientes no processo: a Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e o Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, IP, no âmbito do processo de transição a aplicar aos serviços localizados no exterior, e a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS);
- ◆ Elaborar um questionário dirigido a todas as entidades piloto e a uma amostra das entidades não piloto, conforme se resume no quadro seguinte:

Quadro 7 – Critérios para determinação da amostra

Tipo de entidade (1)	Universo	Questionário		
		N.º de entidades piloto	N.º de entidades a selecionar aleatoriamente	Critério para determinar a amostra: todas as entidades piloto e:
SI	130	2	17	Um serviço integrado por ministério
SFA não EPR	212	21	21	O mesmo número de SFA e de SFA EPR piloto
SFA EPR	144	13	13	
Segurança social	11	1	-	Segundo a informação recolhida a transição será simultânea para todas as entidades da esfera da segurança social.
GRA	46	-	-	Questionário apenas às entidades piloto. Pedidos de informação complementar aos governos regionais
GRM	70			
RAA-SFA	76			
RAM-SFA	57			
Município	308	13	18	10% dos municípios
Freguesia	3091	1	30	1% do universo
SFA local, incluindo EPR locais	367		37	10% dos SFA local
Sub-total	5343	53	136	
Total de entidades a questionar			189	

(1) Ensino não superior: foram tidos em conta os resultados da auditoria à Implementação do POC-Educação nos 811 agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas e modelo de informação orçamental e financeira (cfr. Relatório n.º 25/2016, 2.ª S, em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2016/2s/rel025-2016-2s.shtm).

Nos contactos estabelecidos foram abordadas as seguintes temáticas: acompanhamento/adaptação dos sistemas informáticos pelas *software houses* e dos geridos por entidades públicas; modelo de centralização da informação contabilística; acompanhamento das entidades piloto; desenvolvimento da ECE; impacto orçamental do projeto de transição; emissão e harmonização das normas contabilísticas e de arquitetura financeira do Estado, regulação e controlo da sua aplicação; preparação dos sistemas de controlo interno; formação; riscos identificados.



ANEXO 2 – LISTA DAS ENTIDADES PILOTO

Quadro 8 - Lista das entidades piloto¹

N.º	Ministério	Regime jurídico	Referencial contabilístico	Entidade
1	Encargos Gerais do Estado	SFA	POCP	Tribunal de Contas
2	Encargos Gerais do Estado	SFA	POCP	Tribunal de Contas – Secção Regional dos Açores
3	Encargos Gerais do Estado	SFA	POCP	Conselho das Finanças Públicas
4	Cultura	EPR	SNC	Teatro Nacional de São João, EPE
5	Cultura	EPR	SNC	Radio e Televisão de Portugal, SA
6	Finanças	SI	POCP	Gestão Administrativa e Financeira do Ministério das Finanças
7	Finanças	EPR	POCP	Agência Gestão Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE
8	Finanças	SFA	POCP	Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões
9	Finanças	EPR	IFRS	Parpública - Participações Públicas, SGPS, SA
10	Negócios Estrangeiros	SFA	POCP	Fundo para as Relações Internacionais, IP
11	Defesa Nacional	SI	POCP	Marinha
12	Administração Interna	SFA	POCP	Serviços Sociais da GNR
13	Justiça	SFA	POCP	Instituto Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP
14	Economia	SFA	POCP	Instituto Português de Acreditação, IP
15	Planeamento e Infraestruturas	EPR	SNC	Metro - Mondego, SA
16	Ambiente	EPR	SNC	Metro do Porto Consultoria - Consultoria em Transportes Urbanos e Participações, Unipessoal, Lda.
17	Economia	SFA	POCP	Laboratório Nacional de Energia e Geologia, IP
18	Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural	EPR	IFRS	EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infra Estruturas do Alqueva, SA.
19	Saúde	SFA	POCMS	Administração Central do Sistema de Saúde, IP
20	Saúde	SFA	POCMS	Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa
21	Saúde	SFA	POCMS	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP
22	Saúde	EPR	SNC	Instituto Português de Oncologia - Coimbra, EPE
23	Saúde	EPR	SNC	Centro Hospitalar de Entre Douro e Vouga, EPE
24	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade da Beira Interior
25	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Instituto Politécnico do Cávado e do Ave

¹ Atualizada, para 2017, com base na informação prestada pela DGO em sede de contraditório.



Q.

Tribunal de Contas

N.º	Ministério	Regime jurídico	Referencial contabilístico	Entidade
26	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Instituto Politécnico do Porto
27	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa - Reitoria
28	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Serviços de Ação Social da Universidade do Minho
29	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Serviços de Ação Social do Instituto Politécnico de Viana do Castelo
30	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Instituto Politécnico de Lisboa
31	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa - Instituto Superior de Economia e Gestão
32	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa - Instituto de Ciências Sociais
33	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa – Faculdade de Letras
34	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa – Faculdade de Direito
35	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa – Faculdade de Medicina
36	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa - Faculdade de Ciências
37	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa – Faculdade de Farmácia
38	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa – Faculdade de Medicina Dentária
39	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa – Faculdade de Belas-Artes
40	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa - Instituto Superior de Agronomia
41	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa – Faculdade de Medicina Veterinária
42	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
43	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa – Faculdade de Arquitetura
44	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa – Faculdade de Motricidade Humana
45	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa – Faculdade de Psicologia
46	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa - Instituto de Educação
47	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa - Instituto de Geografia e Ordenamento do Território
48	Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa – Serviços de Ação Social
49	Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	EPR	POCP	Centro de Educação e Formação Profissional Integrada
50	Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	EPR	POCP	Centro Formação Profissional da Indústria Ourivesaria e Relojoaria
51	Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	EPR	POCP	Centro de Formação Profissional de Artesanato
52	Segurança Social	SFA	POCISSSS	Instituto Gestão Financeira da Segurança Social, IP
53	Administração Regional	SFA	POCMS	Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM
54	Administração Regional	SFA	POCP	Assembleia Legislativa da Madeira



N.º	Ministério	Regime jurídico	Referencial contabilístico	Entidade
55	Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Terras de Bouro
56	Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Condeixa-a-Nova
57	Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Sintra
58	Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Almada
59	Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Amares
60	Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Cartaxo
61	Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Marinha Grande
62	Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Oeiras
63	Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Melgaço
64	Administração Local	Município	POCAL	Junta de Freguesia da União das Freguesias de Queluz e Belas
65	Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Batalha
66	Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Ponta Delgada
67	Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal de Pinhel
68	Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal de Baião

Nota: relativamente à listagem apresentada no Relatório Intercalar I, foi excluído o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, entidade que deixou de integrar o grupo piloto a seu pedido, devido a constrangimentos orçamentais. Em sede de contraditório, a DGO informa que a Sociedade Portuguesa de Empreendimentos SPE., SA deixou de ser piloto por ter sido decretada a sua extinção com efeitos a 31/03/2017 e, inversamente, integraram a lista 17 entidades (o SFA Tribunal de Contas – Secção Regional dos Açores e 16 entidades da Universidade de Lisboa).



ANEXO 3 – INFORMAÇÃO A REMETER AO S3CP E RESPECTIVA PERIODICIDADE

Quadro 9 - Informação a remeter ao S3CP

Nº	Descrição curta	Descrição longa	Periodicidade
1	CPLC	Correspondência entre o plano de contas local e o plano de contas central	Sempre que necessário ⁽¹⁾
2	BA	Balancete da contabilidade orçamental (classe 0)	Semanal
2	BA	Balancete da contabilidade orçamental e financeira (completo)	Mensal
3	DDORC	Demonstração de desempenho orçamental	Semanal /mensal
4	DOREC	Demonstração orçamental da receita	Semanal /mensal
5	DODES	Demonstração orçamental da despesa	Semanal /mensal
6	DTAS	Dívidas a Terceiros por Antiguidade de Saldos	Mensal
7	BLC	Balanço	Mensal
8	DR	Demonstração dos resultados por natureza	Mensal
9	DAPL	Demonstração das alterações no património líquido	Mensal
10	DFC	Demonstração de fluxos de caixa	Mensal
11	EC	Encargos contratuais	Mensal
12	AI ⁽²⁾	Ativos intangíveis ⁽²⁾	Trimestral
13	AFT ⁽²⁾	Ativos fixos tangíveis ⁽²⁾	Trimestral
14	PI ⁽²⁾	Propriedades de investimento ⁽²⁾	Trimestral

(1) Deverá ser enviado no mínimo uma vez por ano e, dentro do ano, sempre que necessário, ou seja, sempre que exista uma alteração ao plano de contas local ou à correspondência com o plano de contas central.

(2) Devem também ser enviados mapas com a desagregação das adições e das diminuições, respetivamente.

Fonte: Circular n.º 1381, de 05/04/2016 e informação da DGO, em sede de contraditório.



ANEXO 4 – RESULTADOS DO QUESTIONÁRIO

No âmbito do acompanhamento do processo de implementação do SNC-AP foi determinada a realização de um questionário que abrangesse entidades piloto e não piloto¹. Relativamente às primeiras pretendia-se recolher informação quanto à experiência piloto e, relativamente às segundas, aferir o seu grau de preparação para a implementação do SNC-AP, tendo em conta que a legislação então em vigor impunha a aplicação desse normativo a 01/01/2017. Foram validados 143 questionários², 52 de entidades piloto e 91 não piloto³.

a) Caracterização setorial e financeira das entidades

Quadro 10 - Caracterização das entidades em função do subsetor, da despesa orçamental e do ativo líquido

	Despesa orçamental de 2015						Total
	Até € 1 M		De € 1 M a e 5 M		> 5 M		
	Piloto	Não piloto	Piloto	Não piloto	Piloto	Não piloto	
N.º de entidades	2	27	10	13	40	48	(a) 140
SI		3		2	2	10	17
SFA não EPR		3	4	2	17	13	39
EPR central	1	2	5	3	6	8	25
Segurança social					1		1
Município	1				12	17	30
EPR local		1		1			2
Freguesia		14	1				15
SFA local		4		5			9
RAM-SFA					2		2
Média da despesa orçamental 2015 (euros)	541	154 663	2 580 334	2 081 710	881 607 469	562 961 482	445 310 660
SI		273 684		3 272 899	292 772 945	1 159 116 469	716 710 437
SFA não EPR		150 789	2 532 301	2 019 527	395 522 650	808 566 791	442 304 460
EPR central	1 082	230 361	2 720 687	2 561 381	170 667 925	550 278 546	217 919 412
Segurança social					26 366 495 052		26 366 495 052
Município	0				36 840 463	30 434 694	31 982 512
EPR local		225 700		2 498 271			1 361 986
Freguesia		125 284	2 070 699				254 978
SFA local		115 524		1 258 992			750 784
RAM-SFA					61 139 828		61 139 828
Média do ativo líquido 2015 (euros)	277 057 645	14 008 659	9 201 760	6 480 882	656 038 962	803 608 611	470 881 357
SI		37 826		560 453	851 340 052	70 920 434	141 948 166
SFA não EPR		123 840 599	2 007 850	7 091 611	257 561 454	528 588 506	298 562 352
EPR central	7 826	2 981 941	16 432 070	15 584 675	1 538 286 193	3 558 555 159	1 513 321 780
Segurança social					8 780 517 711		8 780 517 711
Município	554 107 464				169 331 732	148 465 715	170 333 513
EPR local		82 904		14 990 781			7 536 843
Freguesia		32 499	1 825 848				152 056
SFA local		24 186		1 440 505			811 030
RAM-SFA					59 059 007		59 059 007

(a) Três entidades (dois SI e uma EPR local) não indicaram a despesa orçamental de 2015, pelo que as suas respostas não são consideradas neste quadro.

Fonte: Questionário.

- 1 No Anexo 1 – Metodologia, descreve-se a forma como foi determinado o conjunto de entidades a questionar.
- 2 Embora globalmente, se considerem 143 questionários válidos, no âmbito de cada questão o número de respostas validadas pode ser inferior (questão não respondida ou com resposta manifestamente inadequada).
- 3 Ainda que considerado como entidade piloto na fase inicial, na análise das respostas o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, por ter deixado de integrar a experiência piloto, foi tratado como entidade não piloto.



Do quadro anterior pode concluir-se que a maioria das entidades (88, 62,9%) serão abrangidas pelo regime normal de aplicação do SNC-AP, o regime das pequenas entidades poderá ser utilizado por 26 entidades¹, essencialmente SFA e EPR (da administração central ou local) e poderão utilizar o regime das microentidades 29 entidades, com destaque para as freguesias.

A média da despesa orçamental de 2015 das entidades questionadas é de € 445 M, e o ativo líquido médio ascende a € 471 M. Se excluirmos o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social estes valores passam a € 259 M e € 411 M, respetivamente. A maior despesa média cabe ao subsector da segurança social (€ 26.366 M), seguida do subsector dos serviços integrados (€ 717 M), dos SFA não EPR (442 M) e das EPR da administração central (€ 218 M). Já no que se refere ao ativo líquido médio, o maior valor regista-se na segurança social (€ 8.781 M), nas EPR da administração central (€ 1.513 M) e nos SFA não EPR (€ 299 M).

b) Sensibilização e motivação dos dirigentes

Quadro 11 - Sensibilização e motivação da estrutura dirigente quanto à relevância e necessidade do seu envolvimento e liderança no processo de implementação do SNC-AP

	SI	SFA não EPR	EPR central	Seg Social	Município	Freguesia	SFA local	EPR local	RAM-SFA	Total Geral	%
Piloto	2	21	12	1	13	1			2	52	100,0
Inexistente					1					1	1,9
Razoável	1	4	3		6				1	15	28,8
Elevada	1	17	9	1	6	1			1	36	69,2
Não piloto	17	18	13	0	17	13	7	2	0	87	100,0
Inexistente	3	1	3		1	4	1	1		14	16,1
Razoável	11	6	2		8	8	4	1		40	46,0
Elevada	3	11	8		8	1	2			33	37,9
Total	19	39	25	1	30	14	7	2	2	(a) 139	

(a) Não responderam à questão 4 entidades.

Fonte: Questionário.

Como se evidencia no quadro anterior, a sensibilização da estrutura dirigente é superior nas entidades piloto (elevada para 69,2% e razoável em 28,8%), enquanto nas não piloto aquelas percentagens ascendem a 37,9% e 46%, respetivamente. Quanto ao tipo de entidades onde essa sensibilização foi considerada inexistente, assumem maior peso as freguesias (4), os serviços integrados (3), as EPR da administração central (3) e os municípios (2).

¹ No pressuposto que não controlem outras entidades que tenham de aplicar o regime geral. Se tal ocorrer, terão de, também, aplicá-lo.

c) Grau de preparação

Quadro 12 - Avaliação do grau de preparação das entidades para a implementação do SNC-AP

Tema	P= Piloto NP= não piloto	N.º de entidades							%						Não sabe/ não responde
		Não aplicável	Não iniciado	Em análise técnica	Iniciado	Avançado	Concluído	Total	Não aplicável	Não iniciado	Em análise técnica	Iniciado	Avançado	Concluído	
Análise do normativo do SNC-AP	P	0	0	10	21	18	2	51	0,0	0,0	19,6	41,2	35,3	3,9	1
	NP	1	11	34	20	11	2	79	1,3	13,9	43,0	25,3	13,9	2,5	12
Formação do pessoal da contabilidade em SNC-AP	P	0	5	2	30	11	3	51	0,0	9,8	3,9	58,8	21,6	5,9	1
	NP	7	33	13	26	5	0	84	8,3	39,3	15,5	31,0	6,0	0,0	7
Sistema informático adaptado ao SNC-AP	P	2	13	13	15	8	0	51	3,9	25,5	25,5	29,4	15,7	0,0	1
	NP	4	39	17	10	6	2	78	5,1	50,0	21,8	12,8	7,7	2,6	13
Levantamento da informação adaptada ao SNC-AP, a prestar por outros departamentos da entidade à área da contabilidade (o que reportar, quando, em que formato)	P	4	11	18	16	1	0	50	8,0	22,0	36,0	32,0	2,0	0,0	2
	NP	18	37	11	7	3	0	76	23,7	48,7	14,5	9,2	3,9	0,0	15
Identificação, análise e solução técnica para eventuais situações contabilísticas complexas da entidade	P	2	11	18	14	5	0	50	4,0	22,0	36,0	28,0	10,0	0,0	2
	NP	8	43	19	7	1	1	79	10,1	54,4	24,1	8,9	1,3	1,3	12
Realização de testes quanto ao funcionamento do sistema de contabilidade e ao fluxo de informação entre os vários departamentos	P	3	24	11	12	0	0	50	6,0	48,0	22,0	24,0	0,0	0,0	2
	NP	14	56	6	2	1	1	80	17,5	70,0	7,5	2,5	1,3	1,3	11

Fonte: Questionário.

As entidades que participaram na experiência piloto estão, em média, mais avançadas do que as não piloto nos temas analisados:

- ◆ Todas as entidades piloto deram início à análise do normativo, enquanto nas não piloto uma considera que lhe não é aplicável e 13,9% ainda não iniciaram tal análise. 39,2% das piloto considera essa análise numa fase avançada ou concluída, contra apenas 16,5% das não piloto;
- ◆ Deram início à formação em SNC-AP 86,3% das entidades piloto, contra 36,9% das não piloto (destas 7 consideram que não lhes é aplicável);
- ◆ A adaptação do sistema informático ao SNC-AP foi iniciada por 45,1% das entidades piloto e por 23,1% das não piloto (destas 50% ainda não deram início à respetiva análise técnica), o que revela um atraso assinalável em ambos os casos;
- ◆ O levantamento da informação adaptada ao SNC-AP, a prestar por outros departamentos da entidade à área da contabilidade foi iniciado por apenas 34,0% das entidades piloto e 13,2% das não piloto (das quais 23,7% consideram que não lhes é aplicável), indiciando uma baixa perceção da necessidade de revisão dos processos internos de recolha e tratamento de dados;
- ◆ A identificação análise e solução técnica para eventuais situações contabilísticas complexas da entidade foi iniciada por 38,0% das entidades piloto e por 11,4% das não piloto (destas 54,4% ainda não deu início à respetiva análise técnica);
- ◆ A realização de testes quanto ao funcionamento do sistema de contabilidade e ao fluxo de informação entre os vários departamentos apenas foi iniciada por 24,0% das entidades piloto e por 5,0% das não piloto, com 48,0 e 70,0%, respetivamente, a não terem iniciado a análise técnica destes aspetos.



Da ponderação conjunta das respostas obtidas concluiu-se que 110 entidades apresentavam preparação insuficiente (62,7% das piloto e 92,9% das restantes), 24 preparação razoável (35,3% da piloto e 7,1% das restantes) e uma piloto estava muito bem preparada.

d) Necessidade de recursos humanos adicionais

Quadro 13 - Necessidade de contratação de recursos humanos com formação em contabilidade

	Piloto		Não piloto		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Em análise	15	29,4	28	32,6	43	31,4
Não necessita	22	43,1	33	38,4	55	40,1
Necessita, mas não tem recursos financeiros	3	5,9	14	16,3	17	12,4
Processo de contratação iniciado	2	3,9	1	1,2	3	2,2
Dificuldade de contratação	8	15,7	10	11,6	18	13,1
Contratação efetuada	1	2,0		0,0	1	0,7
Total	51	100,0	86	100,0	137	100,0
Não respondeu	1		5		6	4,4

Fonte: Questionário.

Perto de um terço das entidades inquiridas (29,4% das piloto e 32,6% das não piloto) está a analisar se precisa de contratar recursos humanos com formação em contabilidade, 43,1% das piloto e 38,4% das não piloto concluiu que não precisa. Refira-se que 5,9% das entidades piloto e 16,3% das não piloto indicam necessitar de recursos humanos, mas não dispor de recursos financeiros e 15,7% das entidades piloto e 11,6% das não piloto referem dificuldades na sua contratação.

e) Necessidade de peritos externos

Quadro 14 - Necessidade de contratação de peritos avaliadores

	N.º de entidades					%					Não sabe/ não responde
	Não aplicável	Não iniciado	Em análise técnica	Iniciado	Avançado	Não aplicável	Não iniciado	Em análise técnica	Iniciado	Avançado	
Piloto	15	16	9	5		33,3	35,6	20,0	11,1	0,0	7
Não piloto	24	24	11		3	38,7	38,7	17,7	0,0	4,8	29
Total	39	40	20	5	3	36,4	37,4	18,7	4,7	2,8	36

Fonte: Questionário.

Cerca de um terço das entidades considera que não lhe é aplicável a necessidade de contratar peritos avaliadores (33,3% das piloto e 38,7% das não piloto) e cerca de outro terço ainda não analisou a questão (35,6% das piloto e 38,7% das não piloto).

f) Previsão para a aplicação do SNC-AP

Quadro 15 - Data prevista para iniciar a aplicação do SNC-AP

	Piloto		Não piloto		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Durante 2017	4	30,8	2	8,0	6	15,8
01/01/2018	7	53,8	17	68,0	24	63,2
01/01/2019	1	7,7		0,0	1	2,6
Depende de fatores externos	1	7,7	6	24,0	7	18,4
Total	13	100,0	25	100,0	38	100,0
Não respondeu	39		66		105	

Fonte: Questionário.

Questionadas (em outubro de 2016) quanto à data prevista para iniciar a aplicação do SNC-AP, a maioria das entidades (105) não respondeu. Das 38 respostas obtidas, 63,2% indicaram 01/01/2018.

g) Manual de implementação

Quadro 16 - Avaliação do manual de implementação

Suficientemente explícito e detalhado para guiar no processo de transição	Piloto		Não piloto		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Sim	24	47,1	20	22,7	44	31,7
Não	12	23,5	18	20,5	30	21,6
Não avaliado	15	29,4	50	56,8	65	46,8
Total	51	100,0	88	100,0	139	100,0
Não respondeu	1		3		4	

Fonte: Questionário.

Perto de metade das entidades questionadas (46,8%) não avaliaram o manual de implementação. Consideraram-no suficientemente explícito e detalhado para guiar o processo de transição 47,1% das entidades piloto e 22,7% das não piloto. Quanto a aspetos que carecessem de maior explicitação e detalhe as entidades referiram:

- ◆ não aborda alguns temas (NCP 26 - Contabilidade Orçamental; NCP 5 - Ativos fixos tangíveis; NCP 22 - Demonstrações financeiras consolidadas; processo de transição para as entidades que já aplicam o SNC; alterações na informação a prestar pelas EPR) e serão necessários manuais específicos para os diferentes subsetores;
- ◆ muito teórico, carecendo de exemplos que facilitem a interpretação das normas e a identificação das contas a movimentar, designadamente:
 - ◇ detalhe quanto aos processos contabilísticos para alimentar os modelos de demonstrações orçamentais e financeiras;
 - ◇ desdobramento de algumas contas (nomeadamente as de terceiros, tendo em conta que as notas explicativas não são claras);
 - ◇ processos financeiros específicos dos serviços com autonomia administrativa, como o pedido de libertação de créditos;
- ◆ aspetos particulares da respetiva atividade, como o pagamento de pensões ou a contabilização de reservas especiais afetadas à carteira de títulos.



h) Apoio técnico

Quadro 17 - Apoio técnico para dúvidas contabilísticas prestado por outras entidades coordenadoras

	Piloto		Não piloto		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Sim	6	12,5	7	9,6	13	10,7
Não	42	87,5	66	90,4	108	89,3
Total	48	100,0	73	100,0	121	100,0
Não respondeu	4		18		22	

Fonte: Questionário.

Para além do Portal Colaborativo da CNC, 13 entidades referiram a existência de outras entidades coordenadoras a que recorreram para a resolução de dúvidas contabilísticas e identificaram nomeadamente a DGO, a ACSS, a OCC e a DGAL.



ANEXO 5 – CONTAS DO ESTADO EM BASE ACRÉSCIMO – EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

No quadro seguinte comparam-se os objetivos fixados na legislação nacional para a apresentação da CGE de acordo com o SNC-AP com a experiência de outros países da União Europeia. O Reino Unido foi escolhido por apresentar uma forte tradição na apresentação de contas na base acréscimo e prestar contas consolidadas para todo o setor público. França e Espanha representam países com matriz legal semelhante ao enquadramento português. A Áustria e a República Checa foram selecionadas por apresentarem dimensão populacional próxima de Portugal e usarem também a base acréscimo.

Quadro 18 - Caracterização genérica da preparação e prestação de contas gerais em base acréscimo

Aspetos comparados	Portugal (previsão legal)	Reino Unido	França	Espanha	Áustria	República Checa
População (em milhões)	10,4	64,9	66,4	46,4	8,6	10,5
Normativo internacional de referência	IPSAS	IFRS	IPSAS/IFRS	IPSAS	IPSAS	IPSAS
Universo abrangido	Administração central e segurança social ^(a)	Setor público alargado (exclui entidades "menores")	Serviços integrados (SFA constam como participações financeiras do Estado)	Administração central e segurança social (incluindo entidades controladas)	Administração central e estadual	Serviços integrados
Demonstrações previsionais	Base caixa Base acréscimo	Base caixa (para a administração central) Base acréscimo	Base caixa	Base caixa	Base caixa Base acréscimo	Base caixa Base acréscimo
Prestação de contas gerais	Base caixa Base acréscimo	Base acréscimo	Base caixa Base acréscimo	Base acréscimo	Base acréscimo	Base caixa Base acréscimo
Horizonte temporal de implementação ^(b)	4 anos Legislação publicada em 2015 – primeira conta prevista para 2019	10 anos Legislação publicada em 2000 – primeira conta 2009/10	5 anos Legislação publicada em 2001 – primeira conta 2006	4 anos Legislação publicada em 2010 – primeira conta 2014 ^(c)	5 anos	6 anos Iniciado em 2010 – prevista primeira conta para 2016

(a) Subsistem dúvidas se, para efeitos da CGE, o perímetro das demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas é o mesmo, circunscrito às entidades da administração central e segurança social (incluindo as entidades reclassificadas) ou se, nas demonstrações financeiras, também deve abranger as entidades controladas pelas entidades públicas incluídas no perímetro orçamental.

(b) O prazo indicado refere-se à adaptação à base acréscimo, tendo por modelo normativos internacionais de contabilidade.

(c) Em 2010 foi publicada legislação em linha com as IPSAS, no entanto, a CGE de Espanha já apresentava contas em base acréscimo para a administração central (consolidada desde o exercício de 2007), para o setor empresarial central e o setor fundacional central.

Fonte: Moretti, Delphine (2016), "Accrual practices and reform experiences in OECD countries Results of the 2016, OECD Accruals Survey", OECD Journal on Budgeting, Vol. 16/1.
Informação complementar.

A base internacional de referência do normativo português são as IPSAS, em linha com o verificado na maioria dos países em comparação (a exceção é o Reino Unido, que se baseia essencialmente nas IFRS). Os universos abrangidos pelas contas gerais podem abranger apenas os serviços integrados (França), incluir também as entidades controladas pela administração central (Espanha) ou, ainda, a administração local e respetivas controladas (Reino Unido)¹. Quanto às demonstrações previsionais e de prestação de contas, em Portugal está prevista a sua apresentação simultaneamente em base caixa e base acréscimo, situação só idêntica à da República Checa (porém, esta, num universo menos abrangente).

¹ Com âmbito idêntico, o SNC-AP contempla: "A preparação, apresentação e divulgação das demonstrações financeiras consolidadas do setor público alargado (...)", porém tal âmbito não foi consagrado na LEO para efeitos de OE ou CGE.



Q.

Tribunal de Contas

O horizonte temporal de implementação não se refere ao processo global de transição de uma contabilidade de base caixa para acréscimo, mas sim à última reforma da contabilidade pública que ocorreu nos países identificados. Por exemplo, no caso português, este processo de transição teve início em 1992 (para SFA, aplicando o plano de contas empresarial) e em 1997 (com o POCP, a aplicar também por serviços com autonomia administrativa), pelo que o novo processo, que se iniciou em 2015, representa uma alteração entre dois sistemas de contabilidade em base acréscimo. Apesar de previstas na LEO, então em vigor, não foram apresentadas na CGE demonstrações financeiras consolidadas dos subsectores da administração central. Verifica-se que a legislação portuguesa fixou um prazo ambicioso, igual ao do processo de transição ocorrido em Espanha, abrangendo um universo semelhante. Porém, no caso espanhol, eram já elaboradas contas do Estado em base acréscimo e existia experiência prévia na produção desta informação agregada e consolidada desde 2007¹.

¹ Este processo abrangia então a administração central, sendo também agregada, mas não consolidada, informação relativa aos setores empresarial e fundacional.



ANEXO 6 – CONTRADITÓRIO: RESPOSTAS RECEBIDAS

De:

1. Ministro das Finanças _____	55
2. Ministro dos Negócios Estrangeiros _____	60
3. Ministro da Defesa Nacional _____	62
4. Diretora-Geral do Orçamento _____	64
5. Presidente da Comissão de Normalização Contabilística _____	68
6. Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP _____	70
7. Presidente do Conselho de Administração da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE _____	72
8. Diretora-Geral das Autarquias Locais _____	75
9. Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP77	
10. Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde _____	81
11. Presidente do Conselho de Administração da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE _____	83



Q.

Tribunal de Contas

1. Ministro das Finanças

Q.

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original
Email : gabinete.ministro@mf.gov.pt
Data/hora : 2017-03-17 18:41:08

Registo nº : 4496/2017
Data/hora : 2017-03-20 09:14:38
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : image003.png;oficio 535-17.pdf

De: Gabinete Ministro MF <gabinete.ministro@mf.gov.pt>
Enviado: 17 de março de 2017 18:41:08
Para: Ana Furtado
Cc: André Moz Caldas; Esperança Cortes; Danilo Sucá Camal
Assunto: Ofício nº 535/17 - Auditoria à implementação do SNC-AP - exercício do contraditório

Exma Senhora
Auditora – Coordenadora
Dr^a Ana Furtado

Encarrega-me o Senhor Chefe do Gabinete de enviar a V. Exa o ofício n.º 535 /2017 , de resposta,
em assunto identificado

Com os melhores cumprimentos

Engrácia Soares
Coordenadora

 cid:image002.png@01D13CA9.7A6BCDC0

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1
1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 69 32 FAX + 351 21 881 68 49
www.portugal.gov.pt

De: Ana Furtado [<mailto:AnaFurtado@tcontas.pt>]
Enviada: 14 de março de 2017 12:42
Para: Gabinete Ministro MF
Cc: André Moz Caldas; Esperança Cortes; Danilo Sucá Camal; Antonio Marta; Margarida Gouveia

mhtml:http://setubal/IntGDoc/UploadedFiles/Emails/2017/30651/MAIL_004496_201... 20/03/2017

17.NAR17 000000

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Proc. N.º27/2016-AUDIT	06.03.2017	ENT.: 1695/2017 PROC. N.º: 12.1	

ASSUNTO: Auditoria à implementação do SNC-AP exercício do contraditório

Exulim,

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de remeter a seguinte informação:

Disseminação do SNC-AP

Existindo uma natural interdependência entre a aplicação do novo normativo contabilístico subjacente ao SNC-AP e a mais alargada reforma da administração financeira do Estado implícita na nova Lei de Enquadramento Orçamental (“LEO”), e tendo também em consideração que se encontra constituída a Unidade de Implementação da LEO (“UniLEO”), competirá a esta última coordenar a aplicação do SNC-AP em diferentes domínios, nomeadamente a adaptação dos Sistemas Locais de Informação, a implementação do Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas (“S3CP”), a implementação da Entidade Contabilística Estado (“ECE”), a formação e a gestão da mudança.

Embora tal missão não se encontre expressamente prevista no Decreto-Lei n.º 77/2016, de 23 de novembro, a mesma será explicitada na portaria a emitir ao abrigo do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de dezembro (a “Portaria de Disseminação do SNC-AP”).

Cumprе referir que a Portaria de Disseminação do SNC-AP se encontra em fase de consulta junto das associações representativas das Autarquias Locais, terminando o prazo de pronúncia no



próximo dia 20 de Março. Sendo expectável que a portaria em causa possa estar publicada dentro do prazo legalmente previsto.

No quadro da concretização do SNC-AP, a Portaria de Disseminação do SNC-AP atribuirá à UniLEO um leque de competências respeitantes à reforma da contabilidade e contas públicas, nomeadamente:

- a) A implementação do S3CP e da ECE;
- b) A definição dos requisitos técnicos e funcionais para os sistemas de informação contabilística;
- c) A definição dos requisitos técnicos e funcionais para a integração dos sistemas de informação contabilística utilizados pelas entidades públicas com o Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas; e
- d) A certificação do cumprimento dos requisitos das diferentes aplicações informáticas que sirvam de suporte ao processo contabilístico e de prestação de contas das entidades públicas.

Desta forma, pretende-se assegurar a coordenação global do processo de transição para o SNC-AP.

Adicionalmente, de forma a facilitar o acesso à informação, a Portaria de Disseminação do SNC-AP estabelecerá que as entidades públicas abrangidas pela aplicação do SNC-AP terão acesso aos mecanismos de apoio para a adaptação dos sistemas de informação e ao Portal residente na Comissão de Normalização Contabilística (CNC) para efeitos de esclarecimento de questões contabilísticas.

Com vista a mitigar os riscos de transição para o novo referencial contabilístico, a Portaria de Disseminação do SNC-AP prevê a criação, junto do Gabinete Técnico da UniLEO, de um subgabinete específico para o acompanhamento da implementação da reforma da contabilidade pública, o qual comporta a participação de um número relevante de entidades com responsabilidades específicas nestas matérias.

Prevê-se, ainda, a elaboração em articulação com a Inspeção-Geral de Finanças, de um roteiro para a transição para o SNC-AP, o qual culminará com a elaboração e remessa à UniLEO, por parte das entidades públicas, de um relatório de transição para o SNC-AP.

Desenvolvimento de soluções para implementação do SNC-AP

A revisão dos diplomas relativos à arquitetura financeira do Estado far-se-á no âmbito dos trabalhos de implementação da LEO conduzidos pela UniLEO. Tal matéria encontra-se expressamente prevista e calendarizada no Plano de Implementação da LEO, em discussão preliminar no âmbito do respetivo Gabinete Técnico, após proposta do Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos.

Sem prejuízo de se reconhecer que a revisão dos diplomas em causa é relevante para o desenvolvimento dos sistemas informáticos locais, a mesma não é indispensável à adaptação dos referidos sistemas ao SNC-AP.

Dos contactos desenvolvidos pela UniLEO, concluiu-se que a transição dos sistemas contabilísticos locais do referencial POCP para o referencial SNC-AP pode já ser levada a cabo, ainda que esteja pendente a revisão dos aludidos diplomas. Os custos de tal adaptação não parecem ser limitativos a esta opção.

Recomendações do Tribunal de Contas

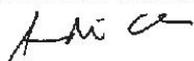
Finalmente, no que concerne às recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no Ponto 4 do Relato, importa referir que, com a publicação da Portaria de Disseminação do SNC-AP, ficará formalizada a articulação entre os processos de implementação do SNC-AP e da LEO.

Com a constituição da UniLEO e a nomeação dos respetivos responsáveis assegura-se a liderança do processo, ficando as metas, calendário e recursos definidos no Plano de Implementação da LEO.

O portal colaborativo para o esclarecimento de dúvidas contabilísticas respeitantes ao SNC-AP passará a estar acessível a todas as entidades abrangidas pelo normativo contabilístico.

Com os melhores cumprimentos *e muito elevada estima,*

O Chefe de Gabinete


André Caldas

C /c: SEO

Q.

2. Ministro dos Negócios Estrangeiros
(através do Departamento Geral de Administração)

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : marialuz.andrade@mne.pt
Data/hora : 2017-03-10 19:11:36

Registo nº : 4065/2017
Data/hora : 2017-03-13 09:54:03
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 0

Ex.mos. Srs.

No exercício de contraditório relativo à Auditoria de implementação do SNC AP , o Ministério dos Negócios Estrangeiros reitera que tem todo o interesse em dar cumprimento aos prazos de implementação do SNC-AP, no entanto está dependente da implementação do mesmo pela ESPAP/GERFIP nos Serviços Internos, e a subsequente adaptação/criação de plataforma própria para os Serviços Periféricos Externos no mesmo sistema ou em sistema compatível com o GERFIP, o que deixa o Ministério dependente dos constrangimentos sentidos pela ESPAP e constantes do relatório.

Com os melhores cumprimentos
MLA

Maria da Luz P.D. de Andrade
Diretora Adjunta
Departamento Geral de Administração
Tel 213 946 995 / 30 000 6238
mail: marialuz.andrade@mne.pt

De: Ana Furtado [<mailto:AnaFurtado@tcontas.pt>]
Enviada: 6 de março de 2017 11:31
Para: Gabinete do Ministro dos Negócios Estrangeiros
Cc: Antonio Marta; Cristina Mendes; Teresa Ferreira; Margarida Gouveia
Assunto: Auditoria à implementação do SNC-AP - exercício do contraditório

Exma. Senhora
Chefe do Gabinete de Sua Excelência o Ministro dos Negócios Estrangeiros,
Dra. Rita Maria Figueiras Henriques Laranjinha,

Em cumprimento de despacho do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro responsável pela Área I e conforme ofício em anexo, junto envio

⇒ o relato em epígrafe para efeito de exercício do contraditório.

Agradeço que a eventual resposta seja enviada para os endereços eletrónicos:

Anafurtado@tcontas.pt e dai@tcontas.pt, até 13-03-2017.

mhtml:http://setubal/IntGDoc/UploadedFiles/Emails/2017/30651/MAIL_004065_201... 17/03/2017

Q.

3. Ministro da Defesa Nacional

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : martins.pereira@mdn.gov.pt
Data/hora : 2017-03-14 09:40:00

Registo n° : 4149/2017
Data/hora : 2017-03-14 09:42:53
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image002.png

De: Antonio Martins Pereira [mailto:martins.pereira@mdn.gov.pt]

Enviada: 14 de março de 2017 09:40

Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>

Cc: Antonio Marta <AntonioMarta@tcontas.pt>; Cristina Mendes <CristinaMendes@tcontas.pt>; Teresa Ferreira <TeresaFerreira@tcontas.pt>; Margarida Gouveia <MargaridaGouveia@tcontas.pt>

Assunto: RE: Auditoria à implementação do SNC-AP - exercício do contraditório

Cara Dr^a. Ana Furtado,

Encarrega-me SEXA o Ministro da Defesa Nacional de informar que relativamente ao Relato Intercalar da Auditoria à implementação do SNC-AP, enviado a coberto do seu e-mail abaixo, nada há a referir para efeitos do exercício do contraditório.

Com os melhores cumprimentos,

ANTÓNIO MARTINS PEREIRA
Chefe do Gabinete

Descrição: Descrição:
Digital_PT_4C_V_FC_GMD
N

Av. Ilha da Madeira
1400-204 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 303 45 38 FAX + 351 21 303 45 25
www.portugal.gov.pt

De: Gabinete Ministro MDN

mhtml: http://setubal/IntGDoc/UploadedFiles/Emails/2017/30651/MAIL_004149_201... 17/03/2017

Q.

4. Diretora-Geral do Orçamento

Q.

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : Paula.Quelhas@dgo.pt
Data/hora : 2017-03-13 19:13:48

Registo nº : 4146/2017
Data/hora : 2017-03-14 09:41:03
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 5
Anexos : image001.png;image002.png;Oficio 191_GEPO_DIRC_2017.pdf;P2420 - 20

Boa tarde, Dra. Ana Furtado,

Junto se envia o ofício e respetivos anexos em Excel (2) da Senhora Diretora - Geral sobre o assunto em referência.

Cumprimentos.

Paula QLA Santos

 cid:image004.png@01D122BB AB1CB8B0

 cid:imaae001.pna@

*Gabinete de Estudos do Processo Orçamental
Divisão de Estudos do Processo Orçamental
Chefe de Divisão
Mail: paula.quelhas@dgo.pt
Tel. 218846485/ext. 13170*



Exm.ª Senhora
Dra. Ana Furtado
Auditora – Coordenadora do Tribunal de Contas
Av. da República – 65
1050 – 159 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	Data: 13 mar 2017
Email Registo saída nº6396/DAI	6 mar 2017	Ofício n.º 191/GEPO/DIRC/2017 Processo SGD: P2420/2017 Temática: <i>Execução Orçamental - Respostas ao TC e outras entidades de controlo</i>	Ref.ª Emissor:

Assunto: Auditoria à implementação do SNC – AP – Relatório Intercalar II – exercício do contraditório

No que se refere ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico sobre o assunto em referência, e em particular sobre o Relato apresentado, cumpre informar o seguinte:

2.3.2.1.1 Adaptação aos sistemas | Sistemas centrais para reporte de informação | S3CP (Administração Central) – pág. 14 – 3º §

No início de 2017, o grupo de entidades piloto passou a integrar mais 16 entidades, todas da Universidade de Lisboa, pelo que se anexa a lista atualizada das mesmas.

No que respeita ao envio de ficheiros de teste ao S3CP, por parte das entidades piloto, anexa-se um novo ponto de situação atualizado à data de 10 de março de 2017.

Mais se informa que está em curso a implementação das regras de validação, estando prevista a disponibilização, a breve prazo, às entidades piloto para efeitos de validação do conteúdo dos ficheiros.

2.3.2.2 Adaptação aos sistemas | Sistemas contabilísticos – Quadro 3 - pág.15

No que respeita às entidades piloto que, até à data, não enviaram ficheiros, e de acordo com as respostas recebidas, as principais dificuldades são:

- A SPMS ainda não disponibilizou a solução que permita a emissão dos ficheiros de teste por parte das entidades piloto do Ministério da Saúde;
- Pelo menos, uma entidade piloto refere falta de pessoal para avançar com a implementação do SNC-AP, pelo que estão a criar os meios técnicos e humanos necessários para avançar com a implementação do SNC-AP;
- Duas entidades referem que estão em processo de aquisição de software que corresponda aos requisitos do SNC-AP, dado que os atuais softwares contabilísticos não irão evoluir para o SNC-AP.

3 CONCLUSÕES – pág.30 – 3º §

Relativamente à estimativa de custos para a implementação do SNC-AP, informa-se que, oportunamente, esta informação será objeto de atualização.

ANEXO 3 – INFORMAÇÃO A REMETER AO S3CP E RESPETIVA PERIODICIDADE – pág.39

Por último, acresce informar que o ficheiro PDA - Passivo e Dívidas a Terceiros por Antiguidade de Saldos foi substituído pelo ficheiro DTAS - Dívidas a Terceiros por Antiguidade de Saldos. A diferença entre os dois ficheiros reside na eliminação da coluna relativa ao Passivo.

Com os melhores cumprimentos, *Manuela*

A Diretora-Geral,



Manuela Proença

Anexos:

Entidades Piloto SNC-AP 2017-03-10.xlsx

S3CP_PDS_Sbmissões_2017-03-10.xlsx

/PQ

Q.

5. Presidente da Comissão de Normalização Contabilística

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original
Email : secretariado@cnc.min-financas.pt
Data/hora : 2017-03-15 17:31:00

Registo nº : 4491/2017
Data/hora : 2017-03-20 09:07:39
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 0

De: Secretariado [mailto:secretariado@cnc.min-financas.pt]
Enviada: 15 de março de 2017 17:31
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Cc: Presidente <presidente@cnc.min-financas.pt>; Óscar Manuel Machado de Figueiredo (ofigueiredo@oroc.pt) <ofigueiredo@oroc.pt>; Óscar Manuel Machado de Figueiredo <oscar.figueiredo@sapo.pt>
Assunto: RE: Auditoria à implementação do SNC-AP - exercício do contraditório

Exma. Senhora
Auditora Coordenadora
Dra. Ana Furtado

Recebemos a minuta do Relatório de Auditoria n.º /2017, 2.ª S., Processo n.º 27/2016 – AUDIT, intitulado “AUDITORIA À IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP” a coberto do vosso email de 06 de março de 2017, que agradecemos.

Informamos que eventuais comentários a tecer relativamente ao conteúdo deste relatório, no que à atividade da CNC diz respeito, serão remetidos após a próxima reunião do Comité de Normalização Contabilística Público prevista para o dia 21 do corrente.

Melhores cumprimentos.

Óscar Figueiredo
Coordenador do Comité de Normalização Contabilística Público
Comissão de Normalização Contabilística
Rua Braamcamp, n.º 90 – 8º piso
1250 – 052 Lisboa

De: Ana Furtado [mailto:AnaFurtado@tcontas.pt]
Enviada: segunda-feira, 6 de Março de 2017 11:55
Para: Secretariado; Presidente
Cc: Antonio Marta; Cristina Mendes; Teresa Ferreira; Margarida Gouveia
Assunto: Auditoria à implementação do SNC-AP - exercício do contraditório

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Normalização Contabilística,
Dr. António Gonçalves Monteiro,

mhtml:http://setubal/IntGDoc/UploadedFiles/Emails/2017/30651/MAIL_004491_201... 20/03/2017

Q.

6. Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : Jaime.Quesado@espap.pt
Data/hora : 2017-03-13 08:03:00

Registo nº : 4126/2017
Data/hora : 2017-03-13 15:02:16
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image001.jpg

De: Jaime Quesado [mailto:Jaime.Quesado@espap.pt]

Enviada: 13 de março de 2017 08:03

Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>

Cc: Antonio Marta <AntonioMarta@tcontas.pt>; Cristina Mendes <CristinaMendes@tcontas.pt>; Teresa Ferreira <TeresaFerreira@tcontas.pt>; Margarida Gouveia <MargaridaGouveia@tcontas.pt>

Assunto: RE: Auditoria à implementação do SNC-AP - exercício do contraditório

Cara Dra. Ana Furtado,

Espero que esteja tudo bem.

Após atenta análise ao Documento recebido, que uma vez mais agradecemos, damos nota de que não temos nada a acrescentar.

Muito obrigado.

Com estima,

Francisco Jaime Quesado
Presidente Conselho Diretivo

 cid:image002.jp
-@01D1704A.C

eSPap – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.

Av. Leite de Vasconcelos, 2, Alfragide
2614-502 AMADORA • PORTUGAL
Tel.: (+351) 214 723 300

mhtml:http://setubal/IntGDoc/UploadedFiles/Emails/2017/30651/MAIL_004126_201... 17/03/2017

Q.

7. Presidente do Conselho de Administração da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : edite.goncalves@igcp.pt
Data/hora : 2017-03-13 15:35:53

Registo n° : 4145/2017
Data/hora : 2017-03-14 09:39:58
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : Ofício n° 3988_2017_IGCP.pdf

Boa tarde,

Na sequência do email infra enviamos, em anexo, os comentários do IGCP sobre o assunto supra referenciado.

Com os melhores cumprimentos,

Edite Alves Gonçalves

Coordenadora do Serviço de Operações Contabilísticas
Head of Accounting Operation Unit
IGCP - Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGCP - Portuguese Treasury and Debt Management Agency

edite.goncalves@igcp.pt

Tel. : +351 21 792 33 00/ +351 21 792 33 82
Fax : +351 21 799 37 95
www.igcp.pt

"Esta mensagem é confidencial. O seu conteúdo não vincula o IGCP excepto se esta forma estiver prevista em acordo escrito celebrado entre o IGCP e o destinatário. A divulgação, uso ou disseminação da informação contida nesta mensagem só pode fazer-se com autorização explícita do IGCP. Se não for o destinatário da mensagem, por favor contacte imediatamente o remetente."

De: Ana Furtado [mailto:AnaFurtado@tcontas.pt]
Enviada: segunda-feira, 6 de março de 2017 15:29
Para: INFO; Cristina Casalinho; Pontes Correia
Cc: Antonio Marta; Cristina Mendes; Teresa Ferreira; Margarida Gouveia
Assunto: Auditoria à implementação do SNC-AP - exercício do contraditório

Exma. Senhora
Presidente do Conselho de Administração da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP,
EPE,
Dra. Cristina Casalinho,

Em cumprimento de despacho do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro da Área I, exarado no processo n.º 27/2016 - AUDIT, notifica-se V. Ex.ª para que, no prazo de cinco dias úteis, apresente, querendo, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, as alegações que tiver por convenientes, referentes ao relato supra referenciado, de que se junta cópia.

Agradeço que a eventual resposta seja enviada para os endereços eletrónicos:

Anafurtado@tcontas.pt e dai@tcontas.pt, até 13-03-2017.

mhtml:http://setubal/IntGDoc/UploadedFiles/Emails/2017/30651/MAIL_004145_201... 17/03/2017

Q.

Exma. Senhora
Dra. Ana Furtado
Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas
Rua Barbosa do Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

N/ Ofício nº 3988/2017
Lisboa, 13 de março de 2017

Assunto: Auditoria à implementação do SNC-AP - exercício do contraditório

No seguimento da análise do relato da auditoria supra referenciada informamos que não temos comentários a apresentar relativamente ao seu conteúdo.

No âmbito deste assunto, aproveitamos para informar que esta Agência já implementou o SNC-AP no serviço 5215 (IGCP, EPE – Funcionamento) bem como no serviço 5223 (Fundo de Regularização de Dívida Pública). Nestes 2 organismos a contabilidade está a ser efetuada em POCP e em SNC-AP (em paralelo). No que concerne ao serviço 5215 já foi iniciado o processo de envio de ficheiros para a realização de testes, com a informação contabilística expressa de acordo com o novo referencial (SNC-AP).

Com os melhores cumprimentos,


António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração



Q.

Tribunal de Contas

8. Diretora-Geral das Autarquias Locais

Q.

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : Sonia.Ramalhinho@dgal.pt
Data/hora : 2017-03-14 15:30:00

Registo nº : 4252/2017
Data/hora : 2017-03-15 10:30:39
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image001.jpg

De: Sónia Ramalhinho [<mailto:Sonia.Ramalhinho@dgal.pt>]
Enviada: 14 de março de 2017 15:30
Para: Ana Furtado <AnaFurtado@tcontas.pt>
Assunto: RE: Auditoria à implementação do SNC-AP - exercício do contraditório

Dra. Ana Furtado,

Na sequência da vossa mensagem de correio eletrónico *infra* informo V. Ex.^a de que não temos qualquer observação a fazer ao Relato sobre a ação "Auditoria à implementação do SNC-AP".

Com os melhores cumprimentos.

 Mail_assin

De: Ana Furtado [<mailto:AnaFurtado@tcontas.pt>]
Enviada: segunda-feira, 6 de março de 2017 15:31
Para: Direção-Geral das Autarquias Locais
Cc: Antonio Marta; Cristina Mendes; Teresa Ferreira; Margarida Gouveia
Assunto: Auditoria à implementação do SNC-AP - exercício do contraditório

Exma. Senhora
Diretora-Geral das Autarquias Locais,
Dra. Sónia Ramalhinho,

Em cumprimento de despacho do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro da Área I, exarado no processo n.º

mhtml:http://setubal/IntGDoc/UploadedFiles/Emails/2017/30651/MAIL_004252_201... 17/03/2017



Q.

Tribunal de Contas

9. Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : Nuno.C.Martins@seg-social.pt
Data/hora : 2017-03-13 20:51:02

Registo nº : 4148/2017
Data/hora : 2017-03-14 09:41:47
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 3
Anexos : image001.png;image002.jpg;3654_001.pdf

Exma. Senhora Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas,
Dra. Ana Furtado,

Por indicação do Dr Rui Gomes, Presidente do Conselho Diretivo do IGFSS, IP segue ofício com refª
DOC/DConta 6068/2017 de 13.03.2017 com elementos de resposta ao contraditório do relato supra
indicado.

Melhores cumprimentos,

Nuno Martins

Diretor
DEPARTAMENTO DE ORÇAMENTO E CONTA
DIREÇÃO DA CONTA

Av. Manuel da Maia, n.º 58, 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 434 VOIP 70120
Fax. +351 218 433 717 e-mail nuno.c.martins@seg-social.pt



Di
git
al



IGFSS_Logo_100_
assin

Antes de imprimir este e-mail pense bem se tem mesmo que o fazer. Há cada vez menos árvores!

De: IGFSS

Enviada: 6 de março de 2017 18:06

Para: Margarida Angélico

Assunto: FW: Auditoria à implementação do SNC-AP - exercício do contraditório

Boa tarde, Margarida

Reencaminho e-mail recebido nesta caixa de correio eletrónico.

Obrigado,

VICTOR BOTELHO

Técnico Superior

DEPARTAMENTO DE GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO

mhtml:http://setubal/IntGDoc/UploadedFiles/Emails/2017/30651/MAIL_004148_201... 17/03/2017

Q.



SERVIÇO:

Exmo. Senhor

Diretor – Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, nº 61

1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA

6467/2017 de 06.03.2017

SUA COMUNICAÇÃO

NOSSA REFERÊNCIA

DOC/D.Conta 6068/2017

DATA

13/03/2017

ASSUNTO: Auditoria à implementação do SNC-AP – Exercício do Contraditório

No âmbito do exercício do contraditório ao relato supra referenciado, produzido por essa Direção-Geral, cumpre referir o seguinte:

Formação

Desde outubro de 2016 que o IGFSS,IP tem envolvido colaboradores em formações promovidas pela Ordem dos Contabilistas Certificados, tendo já iniciado contactos com uma Instituição de Ensino Superior Universitário de referência, no sentido da concretização de uma ação de formação à medida, estando previsto o envolvimento de colaboradores de todas as áreas deste Instituto que, de forma transversal, estarão afetos à transição para o novo normativo.

Envolvimento do IGFSS,IP no Projeto

Através do Decreto-Lei nº 77/2016, de 23 de novembro, o Governo aprovou a constituição e as regras de funcionamento da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLEO), que havia sido criada pela Lei nº 151/2015, de 11 de setembro. Nos termos da alínea n) do artigo 6º do DL nº 77/2016, o IGFSS, IP tem representação no Gabinete Técnico da UniLEO. O representante do IGFSS, IP foi designado através de deliberação do Conselho Diretivo de 9 de fevereiro de 2017.

A UniLEO reuniu em 15 de fevereiro no Ministério das Finanças, tendo sido discutido o Plano de implementação da nova LEO, do qual faz parte o Plano de Ação para a Implementação do SNC-AP. Nesta fase, estão em discussão os calendários e a constituição das equipas de trabalho.

IMP/IGFSS.02/01 - Revisto 01 - Diter: 16-03-2016



Sede
Av. Manuel da Maia, n.º 58 • 1049-002 Lisboa
Tel. +351 218 433 300 • www.seg-social.pt

1/2

2.



Mantém-se presente a proposta de criação de um grupo de trabalho para o devido enquadramento deste novo normativo no subsetor da Segurança Social.

Consolidação de Contas

Neste momento, ainda não foram recebidas por este subsetor indicações por parte da DGO para a avaliação das condições de realização de consolidação no Sistema S3CP. Mais, ainda não foi produzida informação de suporte que defina as políticas contabilísticas a considerar na preparação da informação consolidada por este subsetor.

IGFSS,IP projeto – entidade piloto

O IGFSS, IP, tal como já referido a esse Tribunal, considera crucial o envolvimento simultâneo no projecto-piloto de todas as Instituições do subsetor (tal como preconizado no seu Plano de Ação), no sentido de evitar possíveis ineficiências que resultariam da transição desfasada entre instituições, e do nível de dependência e integração da informação contabilística entre todas as instituições do perímetro de consolidação do Orçamento da Segurança Social.

É ainda de realçar que o elevado grau de complexidade das tarefas associadas a esta transição, bem como a escassez de recursos humanos com que este Instituto se confronta, dificultarão a efetiva aplicação do SNC-AP nas datas legalmente previstas.

Com os nossos melhores cumprimentos.

o Conselho Diretivo


Nuno Venes
Vice-Presidente





Q.

Tribunal de Contas

10. Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde



REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original
Email : cgoncalo@acss.min-saude.pt
Data/hora : 2017-03-13 12:02:55

Registo nº : 4128/2017
Data/hora : 2017-03-13 15:03:32
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 7
Anexos : image001.png;image002.png;image003.png;image004.png;image005.png;image006.png

Exma. Senhora
Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas - Direção Geral
Dr.ª Ana Furtado

Na sequência da notificação do Relato Intercalar II respeitante à “Auditoria à implementação do SNC-AP”, remetida através do email infra, vimos pelo presente informar V. Exa. que, após análise do documento, verificando-se que não são dirigidas recomendações à ACSS, I.P. e que o mesmo incorpora informação recolhida até 31/12/2016, incluindo junto deste instituto, não temos qualquer comentário/alegação a aduzir relativamente aos factos reportados, considerando-se que os mesmos refletem as ações realizadas e o ponto de situação que oportunamente transmitimos no decurso dos trabalhos da auditoria.

Cumprimentos,

Carla Gonçalo
Vice-Presidente do Conselho Diretivo
Vice-President, Executive Board

Parque de Saúde de Lisboa | Edifício 16 | Avenida do Brasil, 53 | 1700-063 Lisboa | Portugal

Tel. Geral: 21 792 58 00 | Direto: 21 792 58 05 | Fax: 21 792 58 48

www.acss.min-saude.pt

PENSE ANTES DE IMPRIMIR

 cid:image008.png@01D20D16.9447C9E0

De: Ana Furtado [<mailto:AnaFurtado@tcontas.pt>]
Enviada: segunda-feira, 6 de Março de 2017 15:35

mhtml:http://setubal/IntGDoc/UploadedFiles/Emails/2017/30651/MAIL_004128_201... 17/03/2017



Q.

Tribunal de Contas

11. Presidente do Conselho de Administração da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE

Q.

REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL

Registo de entrada

Mensagem original

Email : pca.secretariado@spms.min-saude.pt
Data/hora : 2017-03-13 11:19:04

Registo nº : 4127/2017
Data/hora : 2017-03-13 15:02:40
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 4
Anexos : image004.png;image005.png;image006.png;Nosso Ofício nº 14639_13_03.

Exma. Senhora
Auditora Coordenadora
Tribunal de Contas – Direção Geral
Dra. Ana Furtado,

Para os devidos efeitos, remetemos nesta data o nosso ofício nº 14639 de 13 março de 2017, conforme solicitado por V. Exa. para os endereços de e-mail indicados.

Com os melhores cumprimentos,

Cristina Ribeiro
Secretariado do Conselho de Administração

Avenida da República, nº 61 | 1050-189 Lisboa | Portugal

Tlm: 910 214 860 | Tel: 211 545 604 | Fax: 211 545 649

www.spms.min-saude.pt

PENSE ANTES DE IMPRIMIR



De: Ana Furtado [<mailto:AnaFurtado@tcontas.pt>]
Enviada: segunda-feira, 6 de Março de 2017 15:36
Para: Henrique Martins <henrique.martins@spms.min-saude.pt>; Secretariado <secretariado@spms.min-saude.pt>
Cc: Antonio Marta <AntonioMarta@tcontas.pt>; Cristina Mendes <CristinaMendes@tcontas.pt>; Teresa Ferreira <TeresaFerreira@tcontas.pt>; Margarida Gouveia <MargaridaGouveia@tcontas.pt>
Assunto: Auditoria à implementação do SNC-AP - exercício do contraditório

mhtml:http://setubal/IntGDoc/UploadedFiles/Emails/2017/30651/MAIL_004127_201... 17/03/2017



2.

Excelentíssimo Senhor
Diretor-Geral
M.I. Juiz Conselheiro Dr. José Tavares
Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1050-189 LISBOA

S 4639 * 13.03.17

N/ Refº:

V/ Refº: **Email datado de 6 de março, remetido pela Dra. Ana Furtado**

Assunto: **AUDITORIA À IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP – RELATO INTERCALAR II -EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO**

Na sequência da notificação do Relato Intercalar II elaborado no âmbito do Processo n.º 27/2016 – Auditoria à implementação do SNC-AP, vem a SPMS, E.P.E., nos termos do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, pronunciar-se nos seguintes termos:

No que concerne ao Sistema de Informação Centralizado de Contabilidade (SICC) informamos que, em janeiro de 2017, ficou finalizado o processo de atualização tecnológica previsto, tendo migrado todas as entidades que utilizavam o sistema anterior. Neste momento, está a ser utilizado por todos os trinta e oito (38) organismos que aderiram ao aplicativo provido pelo Ministério da Saúde (através da SPMS, que faculta suporte informático sobre o sistema). Estas 38 instituições representam um pouco mais de 70% das 52 instituições do Serviço Nacional de Saúde (SNS), e aproximadamente 60% das 62 entidades do Ministério da Saúde.

Relativamente ao projeto de implementação do SICC/SNC-AP, a SPMS ainda se encontra na *fase de adaptação do sistema*, tendo sido condicionada por alguns desafios decorrentes da diversidade dos sistemas informáticos, nomeadamente:

- Estratégia, linhas orientadoras e processos de implementação do novo normativo contabilístico aplicado aos sistemas informáticos e com as especificidades do Ministério da Saúde;
- Enquadramento do Ministério da Saúde na arquitetura financeira do Estado;
- Plano de ação dos diversos sistemas informáticos, não geridos pela SPMS, das diferentes áreas de departamentos dos organismos do Ministério da Saúde e que se relacionam com o Departamentos Financeiros (por ex., sistemas informáticos dos departamentos de logística, farmácias internas, gestão de imobilizado, etc.);
- Grau de conhecimentos e competências referentes ao SNC-AP, detido pelos colaboradores das entidades do Ministério da Saúde;

1/3

Q.



A SPMS, durante ano de 2016, realizou várias ações no âmbito da implementação do SNC-AP, entre as quais:

1. Apresentação do projeto SICC/SNC-AP e plano de ação, a todas as entidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS) clientes da SPMS;
2. Realização de inquérito sobre o grau de preparação das entidades para iniciar a aplicação do SNC-AP no sistema contabilístico que utilizam (SICC);
3. Realização de ações de planeamento e formativas com seis (6) entidades do SNS, que manifestaram interesse em efetuar uma migração para o SICC, enquanto plataforma de suporte à contabilidade na respetiva entidade.

Desta forma, o ponto de situação quanto à adaptação do SICC ao SNC-AP é a seguinte:

SICC-SNC-AP	Estado	Observações
Arquitetura	Concluído	A Arquitetura e os circuitos de informação de registos estão consagrados na estrutura do atual SICC
Afetação/Contratação de Recursos	Concluído	A equipa SICC está definida. Processo aquisitivo de serviços específicos para o projeto SICC-SNC-AP concluído e com os recursos integrados na equipa.
Adaptação do Sistema	Em execução	
Plano Contas operacional SNC-AP	Em análise	Aguardar definições e processos específicos para o Ministério da Saúde.
Plano Multidimensional	Em análise	Aguardar definições e processos específicos para o Ministério da Saúde
Transferência de registos POCMS	Em análise	Aguardar enquadramento do Ministério da Saúde na arquitetura financeira do Estado.
NCP1- Circular 1381 -DGO - SICC	Concluído	Estrutura dos ficheiros S3CP, concluída.
NCP26- Registos SICC- SNC-AP	Em execução	Aguardar definições e processos específicos para o Ministério da Saúde.
Restantes NCP SICC-SNC-AP	Em execução	Aguardar definições e processos específicos para o Ministério da Saúde.
Teste Reporte a Sistemas Centrais	Não efetuado	

2.



Devido às dificuldades relacionadas com os processos específicos mencionadas anteriormente, o projeto sofreu um replaneamento na execução das macro tarefas previstas.

Macro tarefas	nov/16	dez/16	jan/17	fev/17	mar/17	abr/17	mai/17	jun/17	jul/17	
Plano Contas operacional SNC-AP		[Orange arrow from dec/16 to mai/17]								
Plano Multidimensional					[Blue arrow from mar/17 to jun/17]					
Transferência de registos POMS- SNC-AP						[Orange arrow from abr/17 to jul/17]				
NCP1- Circular 1381 -DGO - SICC	[Blue arrow from nov/16 to dez/16]		16							
NCP26- Registos SICC- SNC-AP							[Orange arrow from mai/17 to jul/17]			
Restantes NCP SICC-SNC-AP								[Blue arrow from jun/17 to jul/17]		
Transferência SICC para SICC-SNC-AP								[Orange arrow from jun/17 to jul/17]		

Em conclusão, e tal como mencionado no relato desse Digníssimo Tribunal, o desenvolvimento dos sistemas de informação está dependente de orientações e processos em SNC-AP. A falta destas definições, caso subsistam, podem constituir um risco de implementação na data legalmente estipulada, de 1 de janeiro de 2018.

Neste sentido, a SPMS tem promovido contacto com todas as entidades que possam ajudar a clarificar e orientar os desenvolvimentos necessários, nomeadamente a Direção-Geral do Orçamento (DGO) e a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS), sendo certo que subsistem alguns pontos (ora de teor conceptual, ora de teor de implementação prática) que beneficiarão de esclarecimentos adicionais.

Com os melhores cumprimentos, *também pessoais*

[Handwritten signature]
O Presidente do Conselho de Administração,
[Handwritten signature]
Henrique Martins

Capital Estatutário: 25.637.400,00 Euros - NÚMERO 510 5-10 716

[Handwritten mark]
3/3



SIGLAS UTILIZADAS

ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde, IP
CGE	Conta Geral do Estado
CNC	Comissão de Normalização Contabilística
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
ECE	Entidade Contabilística Estado
EPR	Entidade pública reclassificada
EPSAS	Normas Europeias de Contabilidade para o Setor Público (<i>European Public Sector Accounting Standards</i>)
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP
EUROSTAT	Serviço de Estatística da União Europeia (<i>Statistical Office of the European Union</i>)
FAQ	Perguntas frequentes (<i>Frequently asked questions</i>)
GeRFIP	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
IFRS	Normas Internacionais de Relato Financeiro (<i>International Financial Reporting Standards</i>)
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IPSAS	Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público (<i>International Public Sector Accounting Standards</i>)
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
NCP	Norma de contabilidade pública
OCC	Ordem dos Contabilistas Certificados
OE	Orçamento do Estado
POCAL	Plano oficial de contabilidade das autarquias locais
POCE	Plano oficial de contabilidade pública para o sector da educação
POCISSSS	Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social
POCMS	Plano oficial de contabilidade do Ministério da Saúde
POCP	Plano oficial de contabilidade pública
ROC	Revisor oficial de contas
S3CP	Sistema central de contabilidade e contas públicas
SAMA2020	Sistema de apoio à modernização e capacitação da administração pública
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL
SEO	Secretário de Estado do Orçamento
SFA	Serviços e fundos autónomos
SGMDN	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
SICC	Sistema de informação centralizado de contabilidade
SIDC	Sistema de informação descentralizado de contabilidade
SIF	Sistema de informação financeira
SIGDN	Sistema integrado de gestão da Defesa Nacional
SIGO	Sistema de informação para a gestão orçamental
SIIAL	Sistema integrado de informação das autarquias locais
SNC-AP	Sistema de normalização contabilística para as administrações públicas
SNS	Sistema Nacional de Saúde
SPMS	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE
UniLEO	Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental