

Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE

Relatório Intercalar V

RELATÓRIO N.º 8/2018

2.ª SECÇÃO



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

PROC. N.º 6/2018-AUDIT

Ficha técnica

Coordenação Geral	Maria João Caldas
Coordenação Técnica	António Marta
Equipa de Auditoria	Cristina Mendes
	Maria Umbelina Pires
	Nuno Rosa



Índice

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Fundamento da ação	7
1.2. Objeto, âmbito e metodologia.....	8
1.3. Exercício do contraditório.....	8
2. OBSERVAÇÕES	10
2.1. Estrutura e Funcionamento da UniLEO.....	10
2.2. Plano de Implementação da LEO	11
2.3. Implementação do SNC-AP.....	14
2.3.1. Adequação dos sistemas contabilísticos	15
2.3.2. Recursos humanos e formação	17
2.3.3. Acompanhamento da transição	18
2.4. Implementação da ECE.....	24
2.4.1. O desenvolvimento do projeto ECE	25
2.4.2. Atividades realizadas e em curso	26
2.4.3. Intervenção das entidades agentes do Estado	28
2.4.4. Acompanhamento e controlo.....	29
2.4.5. Riscos e condicionalismos do processo de implementação da ECE	30
2.5. Consolidação de Contas.....	31
2.5.1. Modelo de recolha de informação para a consolidação e prestação de contas	32
2.5.2. Solução de consolidação de contas – contrato com o Eurostat	34
2.5.3. Ponto único para a prestação de contas anual.....	34
3. CONCLUSÕES	35
4. RECOMENDAÇÕES	37
4.1. Ao Ministro das Finanças.....	37
4.2. À Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental	37
5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	39
6. EMOLUMENTOS	39
7. DECISÃO	40
8. ANEXOS	44
Anexo A – Composição e competências dos Gabinetes da UniLEO	45
Anexo B – Diplomas a rever no âmbito da implementação da ECE	46
Anexo C – Projetos por eixo do Plano de Implementação da LEO	47
Anexo D – Reportes ao S3CP – situação a 21/03/2018.....	48
Anexo E – Síntese das respostas das entidades coordenadoras setoriais	49
Anexo F – Intervenção dos principais agentes do Estado (julho de 2017-fevereiro de 2018)	53
Anexo G – Consolidação de contas – projeto financiado pelo Eurostat	54
Anexo H – Exercício do contraditório – respostas das entidades.....	55



Índice de quadros

Quadro 1 – Cronograma e situação dos projetos definidos para implementação da LEO.....	13
Quadro 2 – Apreciação do questionário pelas entidades coordenadoras	20
Quadro 3 – Apreciação do questionário pelos utilizadores	21
Quadro 4 – Situação dos esclarecimentos solicitados no Portal colaborativo da CNC a 14/03/2018	24
Quadro 5 – Ponto de situação do estado das atividades do projeto piloto da ECE	28
Quadro 6 – Precedências e dependências do projeto de Implementação da ECE	31
Quadro 7 – Estado de desenvolvimento dos componentes do S3CP	33

Índice de figuras

Figura 1 – Fontes de informação do S3CP	33
---	----



SUMÁRIO

A implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) visam a melhoria da gestão financeira pública em particular através do reforço da transparência e qualidade da informação contabilística e de gestão e, designadamente, da relevação contabilística na Entidade Contabilística Estado (ECE) de um conjunto de operações de elevada materialidade financeira até aqui omissas no Orçamento do Estado (OE) e na Conta Geral do Estado (CGE).

A auditoria centra-se na apreciação das condições que permitam o cumprimento dos objetivos fixados no quadro legal e no exame dos progressos verificados nos processos de implementação do SNC-AP e da ECE, em particular desde setembro de 2017. Nos quatro Relatórios anteriores o Tribunal tem assinalado riscos que comprometem a implementação nos prazos fixados e que persistem.

No que respeita à implementação do SNC-AP que, após o adiamento de um ano, foi definida para 01/01/2018, constatou-se que:

1. Ainda não transitaram todas as entidades a que é aplicável e algumas entidades reclassificadas não se consideram abrangidas. O DLEO, recentemente publicado, exceciona da aplicação do SNC-AP, em 2018, as entidades da administração local, as instituições de segurança social, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e a Caixa Geral de Aposentações.
2. Não foi ainda produzido um relatório de progresso quanto à transição das entidades para o SNC-AP, essencial para o trabalho de monitorização necessário a assegurar a implementação completa, atempada e harmonizada a toda a administração pública, pois: i) o relatório de transição, divulgado às entidades sob a forma de questionário, para além de um número reduzido de respostas recebidas, suscita dúvidas quanto ao respetivo preenchimento e apresenta limitações quanto ao tratamento agregado dos custos; ii) apenas em abril de 2018 foram criadas condições para o tratamento dessa informação.
3. Os sistemas de contabilidade das entidades não estão ainda preparados para reportar informação aos sistemas centrais e estes não desenvolveram as componentes indispensáveis à exploração e tratamento da informação contabilística.
4. A implementação integral do SNC-AP poderá estar comprometida caso não se desenvolvam desde já soluções setoriais específicas pelo menos para as freguesias, escolas do ensino não superior e serviços externos do MNE.

Quanto ao processo de implementação da ECE foram elaboradas primeiras versões dos manuais de contabilidade e relato e de consolidação bem como o regulamento da ECE, o plano estratégico para o balanço de abertura e o balanço inicial piloto. Apesar da importância dos trabalhos entretanto concluídos, falta ainda concretizar etapas essenciais para assegurar a implementação da ECE, nos termos da LEO, designadamente, a calendarização integral do processo de implementação e a conclusão dos processos de identificação das entidades agentes do Estado relevantes para a ECE, das operações contabilísticas a reconhecer e dos sistemas e circuitos de informação para o controlo e contabilização das operações.

Quanto ao Plano de Implementação da LEO, constata-se o agravamento dos atrasos em todos os 31 projetos face ao cronograma previsto, destacando-se a revisão de diplomas basilares da contabilidade pública, que deveria ter sido concluída em 2017. A atualização do Plano é fundamental para reduzir o risco de incumprimentos consecutivos e credibilizar o exigente processo de implementação. Uma aplicação faseada dos projetos necessários à implementação da LEO deverá ser objeto de uma planificação global integrada que contemple todas as metas intermédias, os produtos correspondentes e os riscos envolvidos.



Note-se que só no início de 2018, os responsáveis por esta reforma assumiram a necessidade de ser revista a data da plena aplicação da LEO (por enquanto ainda prevista para setembro de 2018).

A definição de um novo prazo é urgente e deve refletir uma estratégia global clara que identifique prioridades. Esse prazo deve ser realista, para permitir a adoção de medidas corretivas das fragilidades identificadas, e exigente, para garantir a execução tempestiva dos projetos, assegurando uma dinâmica de implementação de curto prazo.



1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO DA AÇÃO

Para a consecução dos objetivos estratégicos definidos no Plano Trienal do Tribunal de Contas para 2017-2019, foi deliberado que o respetivo Programa de Fiscalização para 2018¹ seria desenvolvido, designadamente, à luz dos seguintes princípios:

- ◇ Exame da preparação das demonstrações financeiras e das contas da Entidade Contabilística Estado (ECE);
- ◇ Apreciação dos processos de transição das entidades contabilísticas para o sistema de normalização contabilística para as administrações públicas (SNC-AP) e dos seus reflexos nas operações de consolidação;
- ◇ Acompanhamento e monitorização do processo de implementação e regulamentação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), incluindo a orçamentação por programas.

A LEO² prevê, a partir do exercício orçamental de 2019, a implementação da ECE³ e que o Orçamento do Estado (OE) e a Conta Geral do Estado (CGE) contemplem demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas para os subsetores da administração central e da segurança social, elaboradas de acordo com o SNC-AP⁴.

Considerando que a anterior transição para o regime de administração financeira do Estado e a implementação do POCP e planos setoriais se caracterizaram por derrapagens temporais significativas, não atingiram os objetivos a que se propunham e envolveram custos elevados, o Tribunal determinou a realização de auditorias concomitantes ao processo de implementação da LEO, centradas na implementação do SNC-AP e da ECE⁵.

Acresce que os prazos fixados para a implementação da LEO e do SNC-AP são exigentes e que os recursos necessários à concretização desta reforma são significativos: presentemente, estão estimados em € 55 M os gastos em sistemas de informação, para além dos associados aos recursos humanos que as entidades devem afetar ao processo.

A presente auditoria visa assegurar a elaboração de dois relatórios intercalares em 2018, dando continuidade aos trabalhos desenvolvidos até setembro de 2017, que contribuiram para a elaboração de quatro relatórios de auditoria nos quais foram sendo assinalados diversos riscos de incumprimento dos prazos fixados.

1 Aprovado pela Resolução 3/2018 - 2.ª Secção, de 25/01.

2 Aprovada pela Lei 151/2015, de 11/09.

3 A ECE é constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado, enquanto ente soberano (art. 3.º da LEO).

4 Aprovado pelo Decreto-Lei 192/2015, de 11/09 e alterado pelos Decretos-Leis 85/2016, de 21/12 e 33/2018, de 15/05.

5 Relatório 13/2016, 2.ª S – Auditoria à Implementação do SNC-AP, de 14/07/2016, Relatório 6/2017, 2.ª S – Auditoria à Implementação do SNC-AP, de 30/03/2017, Relatório 22/2017, 2.ª S – Auditoria à Implementação do SNC-AP e Consolidação de Contas (CGE), de 26/10/2017 e Relatório 23/2017, 2.ª S – Auditoria à Implementação da Entidade Contabilística Estado, de 26/10/2017, disponíveis em www.tcontas.pt.



De referir que o Ministro das Finanças (MF) e o Secretário de Estado do Orçamento (SEO)¹, assumiram a necessidade de ser revista a data da plena aplicação da LEO prevendo, até ao final de abril deste ano, apresentar à Assembleia da República uma proposta de adiamento até dois anos².

1.2. OBJETO, ÂMBITO E METODOLOGIA

A auditoria, concomitante ao desenvolvimento dos processos de implementação do SNC-AP e da ECE, centra-se na apreciação das condições que permitam o cumprimento dos objetivos, de curto e de médio prazos, fixados no quadro legal e no exame dos progressos verificados desde setembro de 2017.

Os trabalhos de auditoria foram desenvolvidos junto das entidades com as competências de assegurar a implementação da LEO (o Ministro das Finanças e a Unidade de Implementação da LEO – UniLEO), das entidades coordenadoras dos programas orçamentais³, da Comissão de Normalização Contabilística (CNC) e das entidades que atuam como agentes do Estado e que assumem um papel fundamental na implementação da ECE⁴.

Para a execução da auditoria, foi seguido o Manual de Auditoria de Resultados⁵, adotando uma combinação do método de auditoria centrado no exame direto do desempenho com o centrado nos sistemas de gestão e controlo, no sentido de habilitar o Tribunal a emitir uma opinião sobre a realização dos objetivos previstos e, dado tratar-se de processos em curso, aferir se os sistemas de gestão e controlo produzem, em tempo útil, informações relevantes e fiáveis sobre a execução das atividades e permitem determinar se são tomadas as medidas corretivas adequadas.

1.3. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Nos termos e para os efeitos previstos no art. 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)⁶, o relato foi enviado aos Ministros das Finanças, dos Negócios Estrangeiros, da Presidência e da Modernização Administrativa, da Defesa Nacional, da Administração Interna, da Justiça, Adjunto, da Cultura, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, da Educação, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, da Saúde, do Planeamento e das Infraestruturas, da Economia,

¹ Em audição na Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa da Assembleia República, em 10/01/2018 e 13/03/2018, respetivamente.

² Neste âmbito a Comissão Europeia salientou que: *“Como a plena concretização do objetivo de 2018 deixou de ser viável, o período de transição de três anos para a plena aplicação da LEO terá de ser alargado, com um adiamento faseado da aplicação da maioria dos novos elementos da LEO. Embora, de um modo geral, as etapas preparatórias da aplicação plena da LEO tenham progredido a um ritmo mais lento do que o inicialmente previsto, afigura-se importante manter um calendário ambicioso na próxima alteração, a fim de manter a dinâmica de aplicação a curto prazo”* – vide Documento de trabalho dos serviços da Comissão - Relatório relativo a Portugal, de 07/03/2018.

³ Secretarias-Gerais da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM), do Ministério dos Negócios Estrangeiros (SGMNE), do Ministério das Finanças (SGMF), do Ministério da Defesa Nacional (SGMDN), do Ministério da Administração Interna (SGMAI), do Ministério da Economia (SGME) e do Ministério do Ambiente (SGMA); Institutos de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ) e da Educação (IGeFE); Gabinetes de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (GEPMTSSS) e de Planeamento e Políticas (GPP); Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS).

⁴ Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP), Direção-Geral do Orçamento (DGO) e Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP).

⁵ Aprovado pelo Tribunal em 29/09/2016.

⁶ Lei 98/97, de 26/08, republicada pela Lei 20/2015, de 09/03.

do Ambiente, da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, do Mar, ao Coordenador da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, bem como aos responsáveis das entidades coordenadoras dos programas orçamentais, da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE, das Direções-Gerais do Tesouro e Finanças, do Orçamento, da Autoridade Tributária e Aduaneira, da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos e da Comissão de Normalização Contabilística.

As respostas recebidas foram integralmente examinadas e tidas em consideração na redação final do relatório, designadamente quando contribuíram para o esclarecimento de situações evidenciadas no relato remetido às entidades.

Dando total amplitude ao exercício do contraditório, essas respostas fazem parte integrante do presente relatório (*vide* Anexo H – Exercício do contraditório – respostas das entidades).



2. OBSERVAÇÕES

2.1. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA UNILEO

A UniLEO tem por missão assegurar a implementação da LEO nas dimensões jurídica, técnica, comunicacional, informática e de controlo, de forma a proporcionar ao Estado e aos seus serviços e organismos maior eficácia das políticas públicas numa lógica de resultados¹. A governação da UniLEO compete ao membro do Governo responsável pela área das Finanças, ao Coordenador da Unidade² e ao Responsável Técnico. Para prossecução das suas atribuições, é constituída por três Gabinetes: Executivo (GE), Técnico (GT) e de Gestão e Coordenação de Projetos (GGCP), podendo o GT e o GGCP funcionar em subgabinetes especializados – *vide Anexo A*.

De notar que continua por formalizar a designação dos membros dos respetivos Gabinetes, contrariamente ao disposto no regime aplicável³.

Para o acompanhamento da implementação da reforma da contabilidade pública foi constituída a Comissão de Acompanhamento da Reforma da Contabilidade e Contas Públicas, na qual participa um leque alargado de entidades com funções de coordenação, ordens profissionais e associações (*vide Anexo A*). As reuniões, promovidas pela UniLEO, realizam-se com periodicidade mensal⁴ e, até ao presente, têm incidido apenas nos progressos e constrangimentos do processo de transição para o SNC-AP (*vide ponto 2.3.3.1*).

Perante a complexidade do trabalho a realizar, a dimensão e número de entidades envolvidas na implementação dos projetos, o Tribunal recomendou à UniLEO que elaborasse o seu regulamento interno de funcionamento⁵, o que ainda não se verificou.

Em termos de recursos humanos a UniLEO tem afetos dezasseis técnicos, nove em regime de tempo parcial (seis a 80%, um a 60% e dois a 50%), para além do Coordenador e do Responsável Técnico⁶. De acordo com a UniLEO está previsto um reforço dos meios humanos de forma a afetar um total de trinta técnicos aos projetos. Neste âmbito o MF informou existir um plano de reforço das equipas afetas à implementação da LEO e que *“recentemente a UniLEO foi reforçada com uma equipa multidisciplinar e com uma divisão afetas ao projeto”*⁷. As referidas unidades foram criadas no âmbito da estrutura nuclear da DGO por despachos do respetivo diretor-geral⁸.

¹ O regime jurídico da UniLEO consta da Lei 151/2015, de 11/09, do Decreto-Lei 77/2016, de 23/11, e da Portaria 128/2017, de 5/04 que aprovou “a estratégia de disseminação e implementação do SNC-AP, bem como da reforma da contabilidade e contas públicas em geral”.

² Nomeado pelo Ministro das Finanças através do Despacho 15387/2016, de 22/12.

³ O art. 10.º do Decreto-Lei 77/2016 prevê que os respetivos membros são designados, consoante os casos, por despacho do respetivo membro do Governo ou dirigente máximo do serviço ou entidade e comunicada ao Coordenador da Unidade, no prazo máximo de 15 dias a contar da publicação do despacho da respetiva nomeação.

⁴ Desde julho de 2017.

⁵ *Vide Relatório 23/2017 – 2.ª S.*

⁶ O Responsável Técnico acumula funções com as de Subdiretor-Geral do Orçamento.

⁷ Comunicação de 02/03/2018.

⁸ O DLEO para 2018 veio atribuir competências à UniLEO para a contratação de serviços nas modalidades de tarefa e avença e introduziu alterações ao regime de recrutamento e de remuneração dos trabalhadores que exerçam ou venham a exercer funções na UniLEO (art.º 28.º do Decreto-Lei 33/2018, de 15/05).



Em contraditório, a UniLEO informa que a *“afetação de trabalhadores (...) é esperada para muito breve”* estando *“a trabalhar ativa e conjuntamente com a respetiva tutela no sentido de se fortalecerem as equipas de trabalho”*. Porém, salienta que *“O processo de reforma está a ser liderado e, em boa parte, executado, por recursos internos à Administração Pública, sendo exíguo o universo de recrutamento de trabalhadores com as qualificações teóricas e práticas adequadas, o que dificulta a plena antecipação de todas as vertentes da reforma previamente à respetiva execução”*.

A implementação da ECE é desenvolvida por uma equipa de projeto específica¹, que funciona na dependência do GGCP, à qual foram afetos três técnicos em regime de tempo parcial (dois a 80% e um 60%) e um quarto elemento (afeto à UniLEO a 50%) cujo trabalho, no âmbito da implementação dos sistemas de informação, também abrange o projeto ECE.

2.2. PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEO

O plano de implementação da LEO² assenta em seis eixos para os quais concorrem 31 projetos, contempla os correspondentes cronogramas e prevê os recursos humanos necessários à sua concretização.

Em contraditório, o MF refere que *“A calendarização dos projetos (...) assegura as precedências consideradas relevantes, com vista a minimizar riscos de revisão do trabalho”*, realçando que *“em qualquer processo com esta envergadura e complexidade não pode ser integralmente excluída a necessidade de revisão (...)”*. *Todavia, consideramos este risco devidamente mitigado, já que estão a ser adotadas as melhores práticas de implementação de projetos”*.

Porém, verificam-se desvios temporais significativos entre o programado e o executado. Dos 31 projetos planeados, apenas um se encontra finalizado (4.2.1 - Portal de integração da informação contabilística, ainda que sujeito a desenvolvimentos), pelo que este plano no presente necessita de uma atualização urgente de forma a credibilizar o planeamento em curso.

Com efeito, existem projetos não iniciados que se aproximam da data programada para a respetiva conclusão e outros cujo estado de desenvolvimento indicia dificuldades para assegurar o cumprimento dos prazos estabelecidos. Acresce que o desenvolvimento de grande parte dos projetos está condicionado pela inexistência de recursos humanos da UniLEO afetos.

Assinale-se que a Lei 151/2015, de 11/09 e o SNC-AP determinam a aprovação de legislação 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, cuja data de conclusão da maioria deles deveria ter ocorrido até ao final de 2017. Todavia, concluiu-se não ter sido ainda iniciado o processo de revisão da legislação, com exceção do projeto de diploma relativo aos classificadores orçamentais.

Na sua resposta, o MF refere que *“A regulamentação da LEO acompanhará o desenvolvimento dos diferentes projetos de implementação, prevendo-se uma produção faseada dos diplomas relevantes”* e que relativamente aos classificadores orçamentais *“se encontram a ser recolhidos contributos de diferentes stakeholders”*.

¹ A afetação dos membros à equipa de projeto foi formalizada em julho de 2017.

² Este documento não foi formalmente aprovado pelo Gabinete Executivo da UniLEO, tendo o MF, em junho de 2017, proferido o seguinte despacho: *“nada a obstar”*.



A UniLEO informou elaborar relatórios sobre o estado de implementação dos projetos por não dispor de serviços de *Project Management Office* (PMO) e considerar que *“apenas tais serviços permitem, de modo eficiente, prestar uma comunicação estandardizada do estado dos diferentes projetos”*¹.

O sucesso da implementação da LEO exige um acompanhamento permanente e tempestivo dos projetos que lhe estão associados pelo que a UniLEO deve assegurar, como a lei determina², a elaboração de relatórios de progresso com recurso, designadamente, à informação produzida pelas equipas encarregues da implementação dos projetos.

¹ Comunicação de 23/02/2018.

² O art. 14.º do Decreto-Lei 77/2016, de 23/11, estabelece que o GT apresenta ao GE um relatório trimestral contendo a avaliação do estado de implementação da LEO.



Quadro 1 – Cronograma e situação dos projetos definidos para implementação da LEO

#	Projeto Descrição	2017				2018				2019				Situação	
		T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4		
Eixo I – Planeamento financeiro e orçamentação (recursos humanos: 18)															
1.1	Revisão dos classificadores orçamentais														
1.2	Modelo de <i>medium term budget framework</i>														
1.3	Modelos de mapas e demonstrações orçamentais														
1.4	Modelo de preparação das demonstrações financeiras previsionais														Sem RH
1.5	Novo modelo de proposta de OE (inclui sistema de informação)														Sem RH
1.6	Modelo de orçamentação por programas (inclui classificador)														Sem RH
1.7	Modelo de custeio associado à orçamentação por programas														Sem RH
Eixo II – Reforma da Gestão da Receita Pública (recursos humanos: 7)															
2.1	Documento contabilístico de cobrança														
Eixo III – Novo modelo de controlo orçamental e económico-financeiro (recursos humanos: 14)															
3.1	Modelo de gestão de tesouraria (componente central)														
3.2	Faturação eletrónica às entidades públicas														Sem RH
3.3	Modelo de gestão de riscos														Sem RH
3.4	Quadro de indicadores orçamentais e económico-financeiros														Sem RH
Eixo IV – Reforma da contabilidade e contas públicas (recursos humanos: 43)															
4.1	Regime de gestão financeira das entidades públicas														Sem RH
4.2	Sistema central de contabilidade e contas públicas														
4.2.1	Portal de integração de informação contabilística														
4.2.2	Base de dados (<i>data warehouse</i>)														Sem RH
4.2.3	Alterações orçamentais														Sem RH
4.2.4	Solução de análise e exploração da informação														Sem RH
4.2.5	Solução de consolidação de contas														
4.3	Entidade Contabilística Estado														
4.4	Modelo de prestação de contas das entidades públicas														Sem RH
4.5	Novo modelo da Conta Geral do Estado														Sem RH
4.6	Regulamentação da formação inicial e subsequente do contabilista público														Sem RH
4.7	Novo modelo de Contas Nacionais														Sem RH
Eixo V – Reforma do Modelo de Controlo Interno e Auditoria (recursos humanos: 8)															
5.1	Novo modelo institucional de controlo financeiro e auditoria														Sem RH
5.2	Definição e desenvolvimento dos referenciais de controlo financeiro e auditoria														Sem RH
5.3	Regulamentação do modelo de controlo interno das Entidades Públicas														Sem RH
5.4	Regulamentação do modelo de Certificação Legal das Demonstrações Orçamentais														Sem RH
5.5	Revisão da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas														Sem RH
Eixo VI – Suporte (recursos humanos: 14)															
6.1	Apoio administrativo														
6.2	Serviços de <i>Program Management Office</i>														Sem RH
6.3	Consultadoria de <i>governance</i> e estratégia para os sistemas de informação														
6.4	Auditoria à gestão e implementação dos projetos														Sem RH
6.5	Gestão de arquiteturas, certificação de processos, governação e qualidade dos dados														Sem RH
6.6	Revisão da legislação e nova legislação decorrente da implementação da LEO														Sem RH
6.7	Estratégia de gestão da mudança														Sem RH

Fontes: Plano de implementação da LEO (junho 2017) e comunicação da UniLEO (23/02/2018)

Legenda:



Fase conceção



Fase implementação (fase piloto/testes e aceitação)



Não Iniciado



Iniciado



Em desenvolvimento



Concluído



2.3. IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP

A aplicação do SNC-AP foi, em dezembro de 2016, adiada para 01/01/2018¹.

Relativamente ao subsetor da administração local, já em dezembro de 2017, o Secretário de Estado das Autarquias Locais informou² que, de forma concertada com o Ministério das Finanças, foi decidido prorrogar por um ano a aplicação do SNC-AP.

Por sua vez, o MF comunicou que o adiamento se deveu ao facto de não estarem reunidas as condições para que o sistema de informação do subsetor da administração local (SISAL) recolhesse e validasse toda a informação essencial ao relacionamento entre as administrações central e local e que parte das entidades da AL não estaria devidamente preparada para a transição. Acresce que a não adequação do SISAL decorre, entre outros fatores, da falta de disponibilidade orçamental da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) para lançar concurso para o desenvolvimento do sistema, por ausência de autorização para a integração de saldos, reiteradamente pedida em 2016 e em 2017³.

O adiamento para o subsetor local penaliza as entidades que prepararam atempadamente o seu processo de transição, obrigando à reversão para o sistema contabilístico anterior⁴.

A prorrogação, para 01/01/2019, no setor da administração local foi formalizada, com efeitos retroativos a 01/01/2018, pelo Decreto-Lei de Execução Orçamental (DLEO) para 2018⁵.

O DLEO veio ainda excecionar da aplicação do SNC-AP as instituições de segurança social, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e a Caixa Geral de Aposentações, não fixando uma data para a transição para estas entidades⁶.

Além das entidades excecionadas, a transição para o SNC-AP, a 01/01/2018, também não se verificou no caso de algumas entidades que consideram não estar obrigadas à sua aplicação, designadamente:

- ◇ EPR que discordam dessa qualificação;
- ◇ entidades reguladoras que se consideram abrangidas pelo SNC (normativo contabilístico do setor privado) pelo estatuído na sua Lei quadro ou nos estatutos⁷;
- ◇ as sociedades Polis em fase de liquidação que solicitaram à CNC informação⁸ quanto à entidade competente para as isentar da aplicação do SNC-AP⁹.

Em contraditório, o Ministro do Ambiente e a Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente (SGMA) reiteram *“existirem entidades que consideram não lhes ser aplicável o SNC-AP e sociedades em liquidação que pretendem ficar isentas desta transição devendo ser objeto de avaliação tempestiva”*.

¹ A data inicialmente prevista, de 01/01/2017, foi adiada pelo Decreto-Lei 85/2016, de 21/12.

² Em comunicado de 28/12/2017.

³ Vide ponto 2.5.1.3 do Relatório 22/2017 – 2.ª S.

⁴ POCAL para municípios e freguesias, SNC para as EPR da administração local, nomeadamente.

⁵ Art. 79.º, n.º 1.

⁶ Art. 97.º.

⁷ Informação prestada pelas secretarias-gerais do Ministério da Economia e do Ambiente.

⁸ Mensagem de correio eletrónico de 21/02/2018, da Chefe de Equipa de Projetos das Sociedades Polis.

⁹ Nos termos do DLEO (art. 26.º, n.º 14.), essas EPR ficam isentas caso o *“encerramento da liquidação ocorra durante o ano de 2018, ocorrendo a sua extinção”*.

A UniLEO informou que as questões relativas ao âmbito de aplicação do SNC-AP eram, em regra, remetidas para apreciação pela CNC e que propôs a clarificação no DLEO da situação de entidades que aplicam as IFRS¹.

O esclarecimento das dúvidas quanto ao âmbito de aplicação do SNC-AP deve ser uma prioridade, pois determina a necessidade (ou não) de efetuar a transição para o novo sistema contabilístico.

As entidades coordenadoras têm feito referência a outras situações de não aplicação do SNC-AP² em 2018, designadamente:

- ◇ O plano de transição apresentado para a Defesa Nacional prevê a transição simultânea das entidades que utilizam o SIGDN³ apenas a 01/01/2019.
- ◇ Na área da segurança social o sistema de informação financeira ainda não foi adaptado.
- ◇ Nas escolas do ensino não superior a escassez de recursos humanos qualificados (nas entidades e na própria estrutura de coordenação) põe em causa a transição.
- ◇ Nos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) ainda não estão reunidas condições práticas que permitam a sua aplicação⁴.
- ◇ O Instituto do Emprego e Formação Profissional e o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas com elevada expressão financeira (€ 853 M e € 789 M de despesa no OE/2018, respetivamente).

2.3.1. Adequação dos sistemas contabilísticos

As entidades das administrações públicas usam diferentes sistemas de informação contabilística, desenvolvidos por vários implementadores. Para assegurar a consistência da informação proveniente das diversas fontes, a Norma Técnica 1⁵ da UniLEO fixou os requisitos técnicos e funcionais para a integração da informação contabilística num sistema central (S3CP⁶) e o plano de contas central (PCC) a utilizar⁷.

O período experimental, alargado a todas as entidades, deveria ter possibilitado a adaptação dos sistemas contabilísticos durante 2017. Porém, o reporte de dados de 2018 evidencia dificuldades significativas.

¹ Relativamente às EPR que aplicam as IFRS, supervisionadas pela Autoridade de Seguros e Fundos de Pensões, pelo Banco de Portugal e pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, o DLEO estabeleceu que “o SNC-AP é apenas aplicável quanto (...) à contabilidade orçamental e à utilização do plano de contas multidimensional” para efeitos de integração no S3CP (art. 164.º, que altera o artigo 3.º do DL 192/2015, de 11/09, que aprovou o SNC-AP).

² Nas reuniões da Comissão de Acompanhamento ou em resposta a pedidos de informação do Tribunal.

³ Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional.

⁴ A entidade coordenadora informou trabalhar com a UniLEO e a eSPap para tornar possível esta implementação.

⁵ Publicada a 20/06/2017, substituiu a Circular 1381 A da DGO, de 05/04/2016, e sofreu a última atualização a 28/01/2018.

⁶ Sobre este sistema, vide ponto 2.5.

⁷ Desenvolvido a partir do plano de contas multidimensional constante do Anexo III do Decreto-Lei 192/2015, de 11/09.



A 21/03/2018¹, apenas 277 entidades (19% do universo da administração central e regional) submeteram pelo menos um ficheiro ao S3CP, tendo-se constatado que dos 15 mapas previstos – *vide Anexo D*:

- ◇ O ficheiro mais submetido (correspondência entre o plano de contas local e o plano de contas central) foi enviado por apenas 17% das entidades da administração central e regional;
- ◇ Os ficheiros relativos ao balancete da contabilidade orçamental e financeira, demonstração de desempenho orçamental e demonstração da execução orçamental da receita foram enviados por 12% a 16% das entidades;
- ◇ Não atingiram 6% do universo, as entidades que tentaram submeter os restantes 10 ficheiros.

Segundo a UniLEO:

- ◇ tem havido um apoio constante às entidades para a adaptação dos sistemas de informação aos requisitos, com a maioria a cumprir as regras definidas para a estrutura dos ficheiros a submeter²;
- ◇ o elevado número de erros decorre de falhas no cumprimento das regras de validação da informação contabilística das entidades, mas também da necessidade de ajustamento de algumas validações no próprio S3CP.

As entidades dispensadas de aplicar a vertente financeira do SNC-AP devem, segundo a Norma Técnica 1, adotar o PCC. A UniLEO esclareceu que algumas entidades estão a resolver esta questão estabelecendo a ligação entre o seu plano de contas específico e o PCC, aspeto que deveria ter sido acautelado no período experimental de 2017.

Note-se que a Norma Técnica 1 abrange apenas parte das adaptações a efetuar nos sistemas contabilísticos³ e não garante a correção das operações subjacentes, nem a capacidade de as entidades da administração pública contratarem as soluções técnicas mais adequadas e fiscalizarem o seu desenvolvimento. Para obviar estes aspetos, a Portaria 128/2017, de 05/04, atribuiu competência à UniLEO para definir os requisitos técnicos e funcionais para os sistemas de informação contabilística e certificar o seu cumprimento. Porém, a Unidade ainda não iniciou estas atividades, para as quais informou pretender beneficiar da experiência da AT, visando uma metodologia de verificação dos processos contabilísticos que minimize a afetação de recursos humanos.

Neste âmbito, foi criada na DGO a Divisão de Certificação de Sistemas de Informação⁴, que reforçará o pessoal a afetar às atividades da UniLEO, competindo-lhe i) elaborar os manuais dos processos de certificação dos sistemas de apoio à gestão financeira; ii) certificar os requisitos de integração nos sistemas centrais de suporte à implementação LEO e do SNC-AP e os processos de gestão financeira.

A revisão do quadro normativo identificada no ponto 2.2, a elaboração de instruções, manuais contabilísticos e de processos de certificação poderão obrigar a ajustamentos dos sistemas informáticos, prolongando os tempos previstos e os custos associados à transição.

¹ Consta do Anexo D um quadro detalhado com a quantidade de ficheiros reportada por mapa e subsetor.

² As *software houses*, ao longo de 2017, enviaram ficheiros de teste e foram corrigindo as falhas detetadas.

³ Tais alterações 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.

⁴ Pelo Despacho 2541/2018, de 13/03.

Acresce que, estando o processo em curso, também as decisões a tomar sobre os sistemas a utilizar podem conflitar com as soluções técnicas e os investimentos entretanto efetuados pelas entidades que asseguraram em tempo a sua migração para o novo referencial. A este propósito refira-se que a Secretária de Estado da Saúde, determinou já em março de 2018 que *“A solução informática SICCC (Sistema de Informação Centralizado de Contabilidade), (...) seja gradualmente implementada em todos os serviços e instituições, incluindo organismos da administração direta e indireta do Ministério da Saúde”*¹.

A indefinição do quadro legal conduziu a soluções de adaptação parcial dos sistemas contabilísticos, como é o caso do GeRFiP (Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado)², em que, partindo dos processos desenhados para a aplicação do POCP, se estabeleceram equivalências com o SNC-AP e se acrescentaram processos específicos do novo normativo, ainda que não abrangendo todas as situações³. Mantém-se suspenso o redesenho global do sistema, que previa a adaptação da base contabilística, dos processos, de fluxos de operação (incluindo validações de sistema ao novo quadro legal) e necessidades de evolução tecnológica, aplicacional e de recolha de bases de dados.

Em contraditório, a UniLEO informa que não prevê a ocorrência de modificações no referencial contabilístico com impacto nos sistemas de informação. Porém, admite que a regulamentação da LEO *“terá um significativo impacto nos processos contabilísticos dos serviços integrados, incluindo ao nível dos sistemas de informação (...). Para os serviços e fundos autónomos, incluindo as EPR, é possível que venham a resultar (...) novos requisitos para a definição de processos novos na relação destas entidades com o Estado Português”*. Admite ainda que *“durante o processo de reforma da Gestão Financeira Pública, reconhecidamente complexo e abrangente, é natural que existam ajustamentos”*, a quantificar nos custos da reforma.

2.3.2. Recursos humanos e formação

A qualificação dos recursos humanos no novo referencial contabilístico, que regista algum atraso face à entrada em vigor do SNC-AP, abrange:

- ◇ A regulamentação da formação inicial e subsequente em contabilidade pública para as funções de contabilista público, que deveria ter ocorrido até 16/12/2015, após audição da Ordem dos Contabilistas Certificados⁴, continua, mais de dois anos depois, dependente de decisão quanto ao estatuto do contabilista público⁵;

¹ Despacho 2213/2018, de 05/03, da Secretária de Estado da Saúde. Relativamente aos organismos e entidades que ainda não utilizam o SICCC, prevê a migração, a partir de 01/01/2018, para os que já estabeleceram protocolos com a SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, em resultado de não terem assegurada a continuidade da sua solução financeira para o referencial SNC-AP e, a partir de 01/01/2019, para os restantes.

² Sistema utilizado pelos serviços integrados (exceto escolas do ensino não superior, entidades do Ministério da Defesa Nacional e serviços externos do MNE), por alguns SFA e pelas regiões autónomas (exceto alguns SFA). Para mais detalhes sobre este e outros sistemas contabilísticos, ver ponto 2.5.2 do Relatório 22/2017 – 2.^a S.

³ Designadamente, o tratamento dos ativos que, no SNC-AP, passam a ser custos e a desagregação de rubricas como taxas, multas e outras penalidades.

⁴ Art. 8.º e n.º 2 do art. 16.º do Decreto-Lei 192/2015.

⁵ A OCC elaborou uma proposta de regulamento, segundo a qual o contabilista público teria de ser membro da OCC (*Vide* Relatório 13/2016, 2.^a S).

- ◇ O plano global de formação¹, constituído por 39 módulos, a disponibilizar, gradualmente e sem custos, na plataforma eletrónica Direção-Geral dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA) entre novembro de 2017 e junho de 2018², no qual estão inscritos cerca de 8.500 formandos, tendo a UniLEO manifestou a intenção de, abrir uma segunda fase de inscrições³;
- ◇ Formação setorial nas áreas em que entidades coordenadoras ou associativas promoveram a realização de formações específicas⁴;
- ◇ Necessidades de formação identificadas pelas entidades;
- ◇ Oferta de formação por entidades formadoras e ordens profissionais.

Além disso, será necessário desenvolver soluções setoriais específicas para resolver os problemas decorrentes da escassez de recursos humanos na área financeira e da inadequação da sua formação de base para assegurar a implementação do SNC-AP, recorrentemente reportados pelos coordenadores setoriais nas seguintes entidades⁵:

- ◇ Freguesias de pequena dimensão, sem quadros de pessoal, sendo as tarefas administrativas executadas pelos eleitos locais, e com orçamentos reduzidos, o que dificulta a adoção da solução legislativa de contratar um contabilista certificado;
- ◇ Escolas do ensino não superior, com tarefas administrativas a serem asseguradas por pessoal sem formação na área financeira e subdimensionamento da estrutura de apoio;
- ◇ Serviços externos do MNE, com tarefas administrativas a serem asseguradas por pessoal sem formação na área financeira, alguns sem domínio da língua portuguesa e elevada dispersão geográfica, que dificultam a formação.

Em contraditório, o MF confirma que se encontra prevista uma nova edição da formação disponibilizada através da Plataforma do INA, podendo “*ser equacionadas atividades de formação adicionais, incluindo em cooperação com associações e responsáveis setoriais*”.

2.3.3. Acompanhamento da transição

2.3.3.1. UNILEO, COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E QUESTIONÁRIO DE TRANSIÇÃO

A UniLEO, enquanto responsável pela disseminação e implementação do SNC-AP, dinamizou, desde julho de 2017, o funcionamento da Comissão de Acompanhamento da Reforma da Contabilidade e Contas Públicas⁶, na qual estão presentes, designadamente, entidades coordenadoras de programas orçamentais, ordens profissionais e estruturas associativas. Nas reuniões mensais são apresentados pontos de situação quanto ao processo de transição, identificadas dificuldades e promovida a partilha de experiências⁷.

¹ Previsto no art. 3.º da Portaria 128/2017, de 05/04, elaborado pela UniLEO e aprovado pelo MF (Despacho 9101/2017, de 17/10).

² Até 28/02/2018 tinham sido disponibilizados 26 módulos.

³ Após o encerramento desta formação uma vez que a plataforma eletrónica do INA não tem capacidade para aumentar significativamente o número de utilizadores.

⁴ Por exemplo, dirigida às freguesias, ou à Justiça.

⁵ Posições assumidas nas reuniões da Comissão de Acompanhamento (*vide* ponto 2.3.3).

⁶ Também designada por Subgabinete (n.º 1 do art. 6.º da Portaria 128/2017, de 05/04), a sua constituição e principais competências constam do Anexo A.

⁷ Nomeadamente, foram feitas apresentações setoriais relativas aos processos de transição em curso nos estabelecimentos de ensino não superior, na Região Autónoma da Madeira, na Justiça, na Economia, na coordenação da AL.

No âmbito da coordenação e monitorização da implementação a UniLEO deveria ter recebido, até ao final de outubro de 2017, relatórios de transição das entidades abrangidas pelo SNC-AP. Para este efeito, foi preparado um questionário que visava também servir de guião ao processo de transição, a atualizar mensalmente. Embora as questões tenham sido divulgadas a 27/07/2017, a disponibilização do questionário para preenchimento *online* só ocorreu a 22/12/2017 no Portal S3CP, tendo sido o primeiro reporte efetuado entre 1 e 10 de janeiro de 2018. No entanto, as limitações abaixo reportadas não permitiram ainda atingir o objetivo de apresentar um ponto de situação da transição.

Este questionário tem quatro partes: dados gerais da entidade; preparação do processo de transição; preparação do balanço de abertura; estimativa de custos. No caso das microentidades, exclui questões relativas à contabilidade financeira e não inclui a preparação do balanço de abertura.

Da primeira vez, as entidades devem preencher os campos relativos à sua caracterização, responder a todas as questões e submeter a resposta (esta opção só está disponível nos primeiros 10 dias de cada mês). Em cada mês subsequente, a aplicação disponibiliza à entidade um questionário pré-preenchido com os dados reportados no mês anterior, devendo esta submeter nova resposta, dando conta da existência (ou não) de desenvolvimentos¹.

Estas regras não foram devidamente percecionadas por todas as entidades, pois 572 fizeram o reporte de janeiro e apenas 325 o de fevereiro, número que, em março, aumentou para 814 (16% do universo identificado pela UniLEO) devido, especialmente, à ação de sensibilização das entidades coordenadoras setoriais.

Em contraditório, o Ministro da Defesa e a Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (SGMDN) referem *“que os organismos utilizadores do SIGDN se consideravam abrangidos pela resposta da SGMDN”* e *“que as EPR têm o entendimento de que o SNC-AP não se lhes aplica e que justificam com este fundamento a ausência de resposta ao questionário”* e informam estar a sensibilizar e apoiar as entidades, prevendo *“um aumento significativo da taxa e qualidade de respostas no período de maio”*.

As respostas são objeto de tratamento mensal e está prevista a preparação de relatórios síntese globais, setoriais e de avaliação de risco que serão enviados às entidades que integram a Comissão de Acompanhamento e discutidos no seu âmbito².

A análise das respostas deve permitir identificar áreas de risco, a dimensão das entidades, a sua capacitação para a transição, o grau de desenvolvimento dos trabalhos preparatórios, visando intervir junto das entidades com maiores dificuldades. Algumas das respostas obtidas no reporte de março³ evidenciam baixo envolvimento das entidades e põem em causa a qualidade da transição:

- ◇ 494 entidades (61%) não têm plano de preparação para a implementação do SNC-AP com metas definidas e 169 (21%) consideram que a questão não lhes é aplicável;

¹ A UniLEO solicita a submissão mensal do questionário mesmo quando a entidade não tem nada de novo a reportar.

² Está previsto serem elaborados onze relatórios de avaliação de riscos da contabilidade financeira, dois da contabilidade orçamental e seis combinados. Cada relatório de risco combina os resultados de um conjunto de questões relacionadas entre si. Face aos resultados obtidos poderão vir a ser desenhados outros modelos de relatório que se revelem pertinentes.

³ Monitorização apresentada pela UniLEO na reunião de 21/03/2018 da Comissão de Acompanhamento.



- ◇ 158 entidades (19%) não têm definido o plano de contas no âmbito do SNC-AP e 181 (22%) consideram que a questão não lhes é aplicável;
- ◇ 429 entidades (53%) ainda não elaboraram o mapeamento das transações e outros acontecimentos com relevância contabilística e 181 (22%) consideram que a questão não lhes é aplicável.

A UniLEO informou ter disponibilizado às entidades coordenadoras que o solicitaram, acesso de consulta às respostas das entidades das respetivas áreas de intervenção, para facilitar o seu acompanhamento¹. Esse acesso, apresenta limitações importantes que reduzem a sua utilidade.

Quadro 2 – Apreciação do questionário pelas entidades coordenadoras

Vantagens	Limitações
Visualização das respostas individuais de todas as entidades	Extração de listagens não disponível (nem as que estavam previstas)
Extração de relatórios pré-definidos que sumariam o número de entidades, por tipo de resposta	Relatórios pré-definidos abrangem apenas um número reduzido de questões
	Não permite extrair relatórios de períodos anteriores
	Não está disponível uma ferramenta que permita a agregação dos custos de transição incorridos e estimados

Fonte: Entidades Coordenadoras.

Em contraditório, a UniLEO informa que as listagens identificadas nos requisitos foram, entretanto, sendo disponibilizadas de forma gradual até 06/04/2018 e que, a partir desta data passou a ser possível extrair relatórios de períodos anteriores. Sobre os relatórios pré-definidos considera que são *“apropriados para cobrir os principais aspetos com impacto material na elaboração do balanço de abertura e na relevação contabilística das operações de acordo com o novo referencial contabilístico”* e que é possível à equipa técnica obter a agregação dos custos de transição incorridos e estimados.

Apesar dos progressos assinalados, subsistem limitações na exploração dos resultados do questionário, designadamente por não ser possível listar, para todas as questões, as entidades em função da resposta dada.

As entidades em processo de transição para o SNC-AP identificam também limitações que condicionam a qualidade da informação prestada.

¹ Disponibilizado entre 28/02/2018 e 20/03/2018 a sete entidades coordenadoras; duas indicaram já ter efetuado o pedido e duas que o iriam fazer.



Quadro 3 – Apreciação do questionário pelos utilizadores

Vantagens	Limitações
Permite uma autoavaliação mensal do processo de transição	Escassez de recursos humanos qualificados para responder ao questionário
Ferramenta orientadora para a elaboração de um plano de trabalhos	Extensão e complexidade do questionário
Alerta para a necessidade de afetar os recursos humanos adequados	Não existência de um manual de preenchimento
	Dependência da eSPap para responder a algumas questões por parte das entidades que utilizam o sistema GeRFiP
	As opções de resposta “sim”, “não”, “não aplicável” não permitem identificar progressos intermédios

Fonte: Entidades Coordenadoras.

Apesar destas limitações, em consultas às respostas individuais das entidades, detetaram-se situações de preenchimento incorreto, a corrigir nos próximos reportes:

- ◇ Casos em que os campos relativos ao montante global da despesa orçamental paga em 2015 e 2016, a reportar em euros, foram reportados em milhares – este lapso encaminha entidades do regime geral e simplificado para o preenchimento do questionário aplicável às microentidades. Embora esta situação já tivesse sido detetada em fevereiro e o questionário apresente um alerta para as entidades reverem os dados inseridos, o reporte de março continua a apresentar lapsos¹;
- ◇ Na recolha de informação sobre os custos solicita-se os custos incorridos e os custos estimados, devendo estes ser a soma dos já incorridos com os ainda a incorrer. Porém, algumas entidades preencheram a coluna relativa aos custos incorridos e nada referiram na dos custos estimados². Quanto às entidades que preencheram ambas as colunas, não é possível inferir se o fizeram de forma correta.

Face aos erros assinalados e às dificuldades reportadas, a UniLEO deve providenciar no sentido de serem: i) elaboradas instruções claras e precisas sobre o preenchimento do questionário e ii) desenvolvidas ferramentas que assegurem a possibilidade de efetuar pesquisas e extrair relatórios/listagens da informação reportada. Deste modo, seria possível contribuir para uma melhoria da qualidade da informação prestada e permitir às entidades coordenadoras o controlo e validação desta informação.

Em contraditório, a UniLEO refere que *“A falta de recursos humanos qualificados (...) contribui para as dificuldades sentidas no preenchimento do questionário (...) fator que pode afetar toda a implementação da reforma da Gestão Financeira Pública (...) não sendo legítimo esperar-se que os subsistemas de informação, ainda que suportados em manuais de apoio, venham a colmatar este défice”*. O Tribunal assinala que, ainda assim, estes constituem ferramentas importantes quer para a qualidade da informação, quer para a eficiência do seu tratamento.

¹ A título de exemplo, o Instituto de informática, a Secretaria-Geral do Ministério da Defesa, a Guarda Nacional Republicana e a Administração Regional de Saúde do Alentejo.

² Por exemplo, a Universidade de Lisboa reportou € 3 M de custos incorridos e zero nos custos estimados.

Neste âmbito, a UniLEO informa ainda que já é *“possível extrair a totalidade dos relatórios preformatados (...), que constituirão a matriz de análise das principais debilidades reportadas pelas entidades no processo de transição”* e que prevê elaborar um *“primeiro diagnóstico detalhado no final do primeiro semestre”*, considerando que os resultados desse diagnóstico e a conclusão, em junho, do plano global de formação em SNC-AP irão criar *“condições mais favoráveis para que se verifique um significativo impulso na implementação do SNC-AP”*.

2.3.3.2. ENTIDADES COORDENADORAS DOS PROGRAMAS ORÇAMENTAIS¹

As entidades coordenadoras têm assumido a indispensável articulação entre a UniLEO e as entidades das respetivas áreas de coordenação no que respeita à implementação do SNC-AP. Neste âmbito, estão presentes nas reuniões da Comissão de Acompanhamento onde transmitem as dificuldades setoriais e, junto das entidades coordenadas têm tido intervenção no sentido de: esclarecimento de dúvidas, sensibilização para a submissão do pedido de credenciais do S3CP, preenchimento do questionário de transição e frequência da ação de formação em SNC-AP *online*.

As especificidades do setor que coordenam e diferentes perceções quanto a competências nesta matéria determinam os níveis de envolvimento e estratégias assumidas, com destaque para as intervenções de maior impacto setorial:

- ◇ O Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGeFE), com um plano de médio prazo para os estabelecimentos de ensino não superior utilizarem a transição para o POCP, de 2016, como trabalho de preparação para a transição para o SNC-AP.
As *software houses* foram parceiras deste processo, adaptando os sistemas contabilísticos e funcionando como difusoras do novo sistema contabilístico junto das entidades. A proposta de reforço de recursos humanos, com a contratação de 40 contabilistas certificados, que seriam responsáveis pela contabilidade dos 811 agrupamentos, não foi acolhida na LOE para 2018;
- ◇ A SGMDN, com funções de coordenação dos sistemas de informação comuns da Defesa e de prestação de serviços partilhados, preparou um plano de transição setorial que abrange a adaptação dos sistemas de informação e a aplicação do SNC-AP a partir de 01/01/2019. Em contraditório, o Ministro da Defesa Nacional e a entidade coordenadora justificam a data de implementação com a *“intrínseca complexidade do projeto de transição do SIGDN”* e a *“necessidade imperiosa de envolver na equipa de projeto representantes técnicos qualificados das várias entidades utilizadoras do sistema, só disponíveis em 2018”*.
- ◇ A Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) com a elaboração do plano de contas setorial e respetivas notas explicativas;
- ◇ O Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ) abordou a implementação do SNC-AP como uma oportunidade de, no âmbito de um plano setorial, desenvolver também a contabilidade de gestão e a orçamentação por programas. Envolveu-se na capacitação dos recursos humanos (formação presencial para o pessoal dos serviços centrais e à distância para os tribunais distribuídos pelo território). Na vertente contabilística pretende centralizar a informação relativa à receita e a imóveis e fornecer serviços partilhados nestas áreas (aspeto a articular com a eSPap).

¹ Vide Anexo E.

A intervenção das entidades coordenadoras inclui também o esclarecimento de dúvidas (indicado por quatro), a formação e a elaboração de questionários setoriais (referidas por três). No que respeita ao acompanhamento, as entidades coordenadoras referiram: não terem sido definidas competências neste âmbito (quatro), escassez de recursos humanos (três), dificuldades em responder às questões que lhes são colocadas, ausência de resposta das entidades coordenadas e existirem entidades que não se consideram abrangidas pelo SNC-AP.

No âmbito do contraditório, o MF refere que “*O enquadramento das competências das Entidades Coordenadoras dos Programas Orçamentais deve ser revisitado no âmbito da produção dos diplomas de regulamentação da LEO*”, embora já estejam a seguir o processo de transição para o SNC-AP no âmbito das reuniões da Comissão de Acompanhamento.

Quanto às dificuldades reportadas pelas entidades da respetiva área de coordenação, foram referidas: i) a escassez de recursos, especialmente, recursos humanos qualificados, constatando-se um défice de quadros especializados e formação; ii) legislação e orientações em falta; iii) dificuldades operativas na aplicação da Norma Técnica 1, na análise do imobilizado e com o funcionamento do sistema contabilístico; iv) dependência da capacidade de resposta de terceiros (eSPap¹, prestadores de serviços, CNC).

A ausência de recursos humanos qualificados é apontada como fator crítico, na medida em que compromete a capacidade de transição para o SNC-AP em algumas áreas², a qualidade da informação contabilística e a capacidade de a utilizar, uma vez concluído o processo de mudança. O risco de manter a lógica orçamental como o único referencial de suporte à tomada de decisão, à semelhança do que sucedeu com a transição para o POCP, é percecionado como elevado.

Em contraditório, o IGeFE reitera a urgência em “*adoptar medidas que venham atenuar ou eliminar os constrangimentos identificados pelo TC, os quais poderão pôr em causa a boa implementação do SNC-AP*” e destaca “*a urgência em colmatar a escassez de recursos humanos*”.

2.3.3.3. ESCLARECIMENTO DE QUESTÕES CONTABILÍSTICAS

As entidades abrangidas pelo SNC-AP dispõem de um manual de implementação, preparado pela CNC, para auxiliar o processo de transição³. A versão 2, que incorporou as respostas às questões mais frequentemente colocadas à CNC, foi disponibilizada em junho de 2017⁴ e não está prevista a sua atualização em 2018. A CNC assegura o funcionamento de um Portal colaborativo para o esclarecimento de dúvidas contabilísticas⁵ e continua a responder a questões colocadas por email ou carta.

¹ Em regra, são referidas em simultâneo a dependência das soluções apresentadas e o apoio operativo prestado por esta entidade.

² Na administração central, designadamente, nos estabelecimentos de ensino não superior e serviços externos do MNE.

³ Em cumprimento do art. 12.º do Decreto-Lei 192/2015.

⁴ Os temas tratados neste manual foram elencados no Anexo 10 do Relatório 22/2017 – 2.ª S.

⁵ Em funcionamento desde 30/06/2016, foi criado para apoiar as entidades piloto e a sua utilização foi alargada a todas as entidades abrangidas pelo SNC-AP em 2017 (art. 5.º da Portaria 128/2017, de 05/04).

Quadro 4 – Situação dos esclarecimentos solicitados no Portal colaborativo da CNC a 14/03/2018

Tipo de acesso	Número de pedidos (1)				Tempo de resposta (dias)			
	Entrados	Respondidos	Anulados(2)	Em análise	Médio	Mínimo	Máximo	Mediana
Portal	341	323	6	12	42	1	267	32
Email/carta	119	81	4	34	78	0	316	67
TOTAL	460	404	10	46				

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

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

Fonte: CNC.

Desde o ponto de situação efetuado a 10/08/2017, entraram 154 novos pedidos, foram respondidos 155, anulados 3 e diminuiu em 4 o número de pedidos em análise (para 46). O tempo de resposta médio aumentou 10 dias para os pedidos apresentados no Portal e 4 dias para os colocados por email/carta. A aplicação do SNC-AP por um número crescente de entidades irá, tendencialmente, aumentar a quantidade de dúvidas colocadas à CNC, podendo pôr em causa a sua capacidade de resposta em tempo útil, o que terá impacto na operabilidade dos serviços e na correção da sua informação contabilística.

A CNC informou que a complexidade das questões colocada é, geralmente, mediana e continua a incidir maioritariamente na contabilidade orçamental (NCP 26) e instrumentos de normalização (Plano de Contas Multidimensional e Classificador Complementar 2). A identificação de áreas de maior dificuldade levou à preparação, pelo Comité de Normalização Contabilística Público, de respostas padrão, que foram divulgadas em 31 FAQ¹ na página eletrónica da CNC, visando a disseminação uniforme do seu tratamento contabilístico.

Segundo a CNC, durante 2018, o normativo do SNC-AP, poderá ser revisto para clarificar alguns aspetos, corrigir gralhas e acolher a evolução do normativo internacional (IPSAS), estando em curso uma revisão do diploma que aprovou o SNC-AP e das Notas de enquadramento ao plano de contas multidimensional².

2.4. IMPLEMENTAÇÃO DA ECE

A ECE enquanto entidade integrada na administração central que orçamenta e relata, tem por referencial contabilístico o SNC-AP³, que define a ECE como “a representação contabilística das receitas, despesas, ativos, passivos, rendimentos e gastos que se referem ao Estado, enquanto ente soberano em que diferentes agentes atuam por sua conta e nome”⁴.

O facto de o Estado ser representado nas transações e eventos por diferentes agentes significa que a implementação da ECE depende da identificação das entidades que atuam em nome e por conta do Estado bem como da informação financeira relativa ao Estado e por aquelas contabilizada.

¹ FAQ – *Frequently asked questions* (questões mais frequentes). Situação a 14/03/2018.

² Decreto-Lei 192/2015, de 11/09 e Portaria 189/2016, de 14/07, respetivamente.

³ Arts. 3.º, 49.º, 55.º, 63.º a 66.º, da LEO; arts. 1.º e 3.º, do Decreto-Lei 192/2015, de 11/09; NCP1 - Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras e NCP 26 - Contabilidade e Relato Orçamental.

⁴ Vide NCP 26 - Contabilidade e Relato Orçamental, §3.



A identificação das principais operações contabilísticas a serem reconhecidas nas demonstrações orçamentais e financeiras da ECE ficou definida com a preparação do modelo concetual da ECE¹. Esta identificação inicial beneficiou de ulteriores desenvolvimentos no âmbito das atividades em curso². Apesar disso, o recenseamento das transações com potencial impacto na ECE ainda não está fechado, sendo um processo concomitante ao desenvolvimento dos trabalhos de implementação da ECE em articulação com os agentes do Estado responsáveis pela gestão dessas transações.³

A ECE centraliza e dá expressão contabilística também a um conjunto material de ativos, passivos, rendimentos e gastos até agora não contabilizados, segundo a base de acréscimo, por qualquer entidade pública e que será necessário reconhecer e mensurar nos termos do SNC-AP. Para tal, há que desenvolver políticas contabilísticas preparadas especificamente para determinadas áreas⁴. Apesar de estarem em curso trabalhos que poderão incluir a referência a políticas contabilísticas específicas para a ECE (designadamente, o manual de contabilidade e relato e o regulamento das transações a reconhecer na ECE) esta matéria não é abordada, de forma integral, em nenhum documento.

A LEO determina a reconciliação diária entre a informação bancária e a contabilidade⁵, pelo que a implementação da ECE depende do desenvolvimento de sistemas de informação e de interfaces que permitam a comunicação de *inputs* com origem em sistemas de informação externos e atualizáveis de forma automática. Ora, o desenvolvimento do sistema de informação da ECE regista já um atraso quanto à data de conclusão prevista (que era 28/09/2017) sendo necessário rever o planeamento desta atividade (*vide* ponto 2.4.2). Os agentes do Estado também não demonstraram que esta seja uma prioridade, não tendo iniciado desenvolvimentos ao nível dos seus sistemas de informação, com exceção da DGTF (*vide* ponto 2.4.3).

A implementação da ECE está, ainda, dependente do desenvolvimento de outros projetos constantes do Plano de Implementação da LEO, incluindo a revisão de um conjunto importante de diplomas (*vide* pontos 2.2 e 2.4.5).

2.4.1. O desenvolvimento do projeto ECE

O processo de implementação da ECE não se encontra integralmente planeado, dado ter-se cingido ao previsto no contrato de financiamento pelo Eurostat⁶. Nele, embora nas fases 1 e 2 (Desenvolvimento do modelo concetual e dos instrumentos normalizadores e Implementação do sistema de informação e Formação) se abranja a totalidade das operações a reconhecer e mensurar, na fase 3 (Implementação piloto) o âmbito é materialmente mais restrito, não incluindo todas as operações contabilísticas que integrarão a ECE.

¹ Vide Relatório 23/2017, 2.ª S.

² Segundo a UniLEO os trabalhos em curso sobre as transações “*têm materialização nos documentos previstos no plano de projeto piloto, nomeadamente o manual de contabilidade e relato e o regulamento das transações a reconhecer na ECE, bem como em outros documentos mais específicos de cada transação*” (informação de 23/02/2018).

³ A UniLEO informou que “*à medida que os trabalhos vão avançando, novas transações vão sendo identificadas, que carecem de análise junto das entidades que as gerem, para avaliação de uma eventual necessidade de reconhecimento pela ECE*” (Informação de/ 23/02/2018).

⁴ A DGO admitiu que o SNC-AP vai exigir políticas contabilísticas específicas para a ECE. Vide Relatório 13/2016, 2.ª S.

⁵ Art. 55.º, alínea d) da LEO.

⁶ Candidatura submetida na sequência de Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 13/03/2015, obtendo um financiamento de € 220 mil.

Até ao final de fevereiro de 2018, não tinha sido iniciado qualquer desenvolvimento respeitante ao balanço de abertura piloto nem à implementação dos processos de contabilização e transações na ECE de acordo com o SNC-AP. Apesar disso, a UniLEO tinha como objetivo a apresentação, até ao final de abril de 2018, do relatório final sobre a execução técnica e financeira da ação, acompanhado dos documentos entretanto concluídos, dando assim por terminados os desenvolvimentos no âmbito do projeto com o Eurostat.¹

Note-se que, até março de 2018, não tinham sido ainda i) definidas as políticas contabilísticas específicas para a ECE; ii) concluídos os processos de identificação dos agentes do Estado relevantes e das operações contabilísticas a reconhecer, iii) planeado o processo de implementação com o âmbito da LEO.

2.4.2. Atividades realizadas e em curso

Entre julho de 2017 e fevereiro de 2018, registaram-se os seguintes desenvolvimentos no projeto:

- ◇ Realização e conclusão da formação e capacitação técnica para implementação do SNC-AP na ECE (atividade 8), entre 20/10/2017 e 17/11/2017, cuja data de conclusão prevista no contrato com o Eurostat era 11/08/2016.

Esta formação foi ministrada pela KPMG², num total de 49 horas, abrangeu 34 formandos³ e visou assegurar a capacitação técnica dos elementos que venham a integrar a equipa de projeto da ECE ou que, estando afetos às entidades que atuam como principais agentes do Estado, venham a interagir com essa equipa (designadamente, a AT, o IGCP, a DGTF, a DGO e a UTAP).

- ◇ Celebração do contrato de aquisição de sistema de informação de suporte à contabilidade e relato da ECE (atividade 5), na sequência de concurso público, com a empresa Primavera Business Software Solutions, SA (cuja data prevista de realização era inicialmente de 16/05/2017 a 11/12/2017).⁴ Este contrato deverá ter a duração máxima de três meses.

Note-se que este sistema de informação é apenas um dos seis sistemas de informação a implementar no quadro do novo modelo da LEO pelo que terá que ser acautelada a necessidade da coordenação de todos os projetos⁵.

Em sede de contraditório, a UniLEO informa que, no âmbito do contrato com o Eurostat e com vista à integração no relatório final do projeto, foram elaboradas primeiras versões dos manuais de contabilidade e relato e de consolidação bem como o regulamento da ECE, o plano estratégico para o balanço de abertura e o balanço inicial piloto (BIT). Porém, o processo de implementação não foi ainda integralmente calendarizado e planeado e não foram concluídos os processos de identificação das entidades agentes do Estado relevantes para a ECE, das operações contabilísticas a reconhecer, nem dos sistemas e circuitos de informação para o controlo e contabilização das operações.

¹ O financiamento do projeto pelo Eurostat depende da apreciação quanto à sua execução.

² Contrato celebrado com a SGMF em 09/06/2017, na sequência de procedimento por ajuste direto autorizado por despacho de 27/03/2017 do Secretário-Geral do Ministério das Finanças.

³ E ainda a participação de quatro representantes do TdC.

⁴ Contrato celebrado com a SGMF.

⁵ Vide Relatório 23/2017, 2.ª S.

Ora, dados os atrasos verificados¹, algumas das atividades previstas não foram desenvolvidas e alguns dos produtos a apresentar ao Eurostat têm um âmbito mais restrito do que o previsto no contrato. É o caso do balanço de abertura piloto² que inclui, de acordo com informação da UniLEO, somente os saldos associados ao capítulo 70, à dívida pública e à tesouraria do Estado³. Acresce que, ao contrário do previsto em julho de 2017, nenhum dos saldos do balanço de abertura piloto será integrado automaticamente através de interface, pois não estão desenvolvidos os sistemas de informação de suporte à ECE nem as interligações dos sistemas de informação dos agentes do Estado.

Para além disso, não obstante os avanços verificados, refira-se que o documento relativo à Estratégia de implementação do Balanço de Abertura da ECE (atividade 6) tem uma natureza meramente enquadradora apresentando, em termos teóricos, os ativos e passivos que poderão não ser incluídos no balanço de abertura, ao abrigo do período transitório previsto na IPSAS 33 (Adoção pela primeira vez da base de acréscimo) para o reconhecimento e mensuração de itens de maior complexidade⁴. Assim, o documento disponibilizado não define a estratégia concreta a adotar nem prevê um cronograma para o reconhecimento e mensuração faseados desses ativos e passivos.

Em contraditório, a UniLEO salienta o trabalho produzido entre fevereiro e março, que permitiu obter um primeiro balanço piloto elaborado em base acréscimo, reconhecendo, contudo, que o *“sistema de informação não pode ser dado por implementado”*. Ainda de acordo com a UniLEO, os trabalhos em falta serão integrados no âmbito do planeamento global dos outros projetos e que *“Está a ser elaborado um cronograma autónomo, pelo que a breve trecho, a implementação do sistema irá entrar em velocidade de cruzeiro”*.

¹ Apesar do contrato ter sido objeto de duas adendas, a primeira datada de 22/03/2016, na qual foi acordada a reestruturação das principais atividades a desenvolver e um novo cronograma para o desenvolvimento dessas atividades e a segunda, datada de 20/03/2017, da qual resulta, essencialmente, uma nova calendarização para o desenvolvimento do projeto.

² O Tribunal já tinha assinalado que o âmbito do balanço de abertura piloto previsto no contrato, dada a exclusão de saldos de abertura materialmente relevantes (como os associados à dívida pública, às receitas fiscais e ao património imobiliário do Estado) punha em causa a utilidade da sua elaboração - *Vide Relatório 23/2017, 2.ª S.*

³ Em contraditório, o IGCP informa que foram disponibilizados à UniLEO *“(…) os balanços relativos a 31.12.2017, 31.01.2018 e de 28.02.2018 da Tesouraria do Estado e do organismo “Encargos da Dívida”. Complementarmente, foram enviadas todas as operações realizadas nos meses de janeiro e de fevereiro de 2018, no âmbito da gestão da Tesouraria e da Dívida Pública”*.

⁴ O SNC-AP não inclui norma contabilística específica sobre a adoção pela primeira vez do normativo, (lacuna que o Manual de Implementação do SNC-AP visou colmatar), aplicando-se subsidiariamente as IPSAS (Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao Setor Público). Note-se, no entanto, que a NCP 1 – Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras inclui um ponto sobre o conteúdo das divulgações transitórias que devem ser feitas na adoção pela primeira vez do SNC-AP.

Quadro 5 – Ponto de situação do estado das atividades do projeto piloto da ECE

Atividades	Previsto terminar em	Estado (*) Informação prestada pela UniLEO
Fase 1 - Modelo Concetual e Instrumentos Normalizadores		
1. Preparação do modelo concetual	09/11/2016	Revisto a 19/04/2018
2. Manual de contabilidade e relato para a ECE	02/11/2017	1.ª versão a 19/04/2018
3. Especificações funcionais e técnicas do <i>software</i> contabilístico de suporte à ECE	19/07/2016	Dado como concluído em 09/11/2016
4. Preparação do Manual de Consolidação	13/11/2017	1.ª versão a 17/04/2018
Fase 2 - Implementação do Sistema de Informação e Formação		
5. Desenvolvimento do sistema de informação da ECE	28/09/2017	Em curso
6. Estratégia de implementação do Balanço de Abertura (BA) da ECE	31/08/2017	Dado como concluído a 17/04/2018
7. Regulamento das transações e outros eventos a reconhecer e mensurar na ECE	13/10/2017	Dado como concluído a 17/04/2018
8. Formação e capacitação técnica para implementação do SNC-AP na ECE	11/08/2016	Dado como concluído em 17/11/2017
Fase 3 - Implementação Piloto		
9. Balanço de Abertura – Piloto	08/11/2017	Em curso
10. Processos de contabilização e transações na ECE de acordo com o SNC-AP – Piloto	19/02/2018	Em curso
Relatório final sobre a execução técnica e financeira da ação	23/04/2018	

Atualizado com a informação prestada a 24/04/2018, pela UniLEO, em sede de contraditório.

Fonte: MF/DGO – Segunda adenda ao contrato com o Eurostat e Informação da UniLEO de 23/02/2018.

2.4.3. Intervenção das entidades agentes do Estado

A definição do âmbito de intervenção da DGO, DGTF, AT, IGCP e UTAP, como entidades responsáveis pela execução do orçamento da ECE, bem como da informação contabilística que devem prestar constituem fatores críticos de sucesso do processo de implementação da ECE.¹

A UniLEO tem privilegiado, nesta fase, o trabalho junto da AT para a “*definição do processo e contabilizações no âmbito da liquidação e cobrança de impostos*” e para a “*definição e identificação pormenorizada de todas as operações a serem reportadas pela AT, com a devida tipificação e especificação/caracterização de todas as transações, ativos, passivos e outros eventos passíveis de reporte contabilístico à entidade contabilística Estado*”². Nas nove reuniões (entre outubro de 2017 e fevereiro de 2018) foram tratados dois impostos: o IRC e o IVA. A AT informou que, na sequência dos trabalhos realizados, “*serão aferidas/identificadas por cada uma das áreas de gestão do respetivo imposto, não só a necessidade de alterações, nomeadamente legislativas, bem como a implementação/desenvolvimento de novas funcionalidades dos respetivos sistemas (liquidadores)*”.³

¹ A síntese das principais ações realizadas pelos agentes do Estado (entre julho de 2017 e fevereiro de 2018) no âmbito do processo de implementação da ECE consta do Anexo F.

² Informações da UniLEO de 23/02/2018 e da AT de 19/03/2018.

³ Informação da AT de 19/03/2018.



No período de julho de 2017 a fevereiro de 2018, a UniLEO realizou três reuniões com a DGTF sobre as transações da sua competência¹, abordando “*as regras de validação aplicadas às estruturas de recolha de informação orçamental e financeira preparada de acordo com o SNC-AP a considerar na plataforma SIRIEF – Sistema de Informação Económica e Financeira no âmbito do SEE*” e a preparação dos documentos de referência que definam políticas contabilísticas e de relato da ECE². A DGTF está a “*promover desenvolvimento de ajustamentos no SIRIEF*” (designadamente, a criação do módulo orçamental) de forma a acomodar o impacto que a aplicação do SNC-AP tem nas “*empresas que integram a carteira de participações do Estado*”³, com um custo total estimado de € 224 mil.

Realizaram-se ainda duas reuniões com a DGO, duas com o IGCP e uma com a UTAP, no entanto a UniLEO assume não lhe ser “*ainda possível trabalhar com maior periodicidade e intensidade*”.

Quanto à formação de recursos humanos, a AT, a DGO, a DGTF e o IGCP participaram na formação e capacitação técnica para implementação do SNC-AP na ECE ministrada pela KPMG (*vide* ponto 2.4.2). Estas entidades e a UTAP participaram numa formação sobre a metodologia *Scrum*⁴ (no âmbito do desenho e implementação de um conjunto de processos e adoção de metodologias de suporte à *governance* da UniLEO modelados pela *framework COBIT 5*⁵) ministrada pelo INOV⁶ e estão a frequentar a formação em *e-learning* prevista no Plano Global de Formação em SNC-AP⁷.

Concluiu-se estarem ainda no início: i) a identificação pormenorizada das operações e das necessidades quanto aos sistemas de informação; ii) a contratação de serviços; iii) a estimativa de custos. Nos casos da AT ou da UTAP, não se obteve evidência de que estes tenham sido iniciados. De salientar o envolvimento de outras entidades relevantes para a identificação das transações a reconhecer e mensurar na ECE como a empresa Infraestruturas de Portugal, “*relativamente às concessões rodoviárias e ferroviárias*” e a Direção-Geral do Património Cultural “*no que concerne ao património histórico, artístico e cultural, tangível e intangível*”⁸, complementando as entidades agentes do Estado que tinham sido identificadas no modelo concetual da ECE.

2.4.4. Acompanhamento e controlo

O acompanhamento da implementação física e financeira do projeto de implementação da ECE é feito no âmbito de contrato de prestação de serviços de *Project Management Office* (PMO) celebrado com a EY que visa, designadamente, para todas as atividades e fases do projeto: i) assegurar a realização do trabalho de acordo com o plano inicial e eventuais alterações, ii) definir processos de controlo, de execução e de reporte de situação do projeto, iii) articular os relatórios de realização física com os de execução financeira e iv) disponibilizar informação sobre o estado do projeto.

¹ Como as participações financeiras do Estado, garantias, empréstimos e património imobiliário (Informação da UniLEO de 23/02/2018).

² Relativas à “*Recuperação de Créditos, Empréstimos e Garantias, Património Imobiliário, Participações do Estado e Setor Empresarial*” (Informação da DGFT de 19/03/2018).

³ Informação da DGFT de 19/03/2018.

⁴ O Scrum é uma ferramenta para a gestão de tarefas que é utilizada, designadamente, em projetos de desenvolvimento de software (www.scrum.org).

⁵ O COBIT 5 é uma estrutura de gestão e *governance* de sistemas de informação organizacionais, desenvolvida pela ISACA – *Information Systems Audit and Control Association* (www.isaca.org).

⁶ www.inov.pt.

⁷ Prevista no Despacho 9101/2017 de 17/11 do MF.

⁸ Informação da UniLEO de 23/02/2018.



Na mesma data, foi celebrado com a EY um contrato de fornecimento de “Serviços de Contabilidade Previstos no Projeto Cofinanciado pelo Eurostat”, para o desenvolvimento de seis atividades do projeto¹. O contrato contempla instrumentos de controlo, como a elaboração de um relatório mensal sobre a “*evolução de todas as operações objeto dos serviços e com o cumprimento de todas as obrigações emergentes do contrato*”².

O procedimento de reporte e acompanhamento do projeto adotado pela UniLEO consiste na transmissão de pontos de situação entre as equipas e a coordenação através de relatórios produzidos pela equipa de PMO³, nos quais se verifica que todos os projetos se encontram reportados como em atraso. O relatório mais recente (09/02/2018) alerta para eventuais penalizações no financiamento do Eurostat face aos riscos identificados: i) atraso no desenvolvimento do sistema de informação da ECE e na entrega dos manuais de contabilidade e de consolidação; ii) falta de documentação que comprove a participação dos colaboradores nas atividades do projeto.

2.4.5. Riscos e condicionalismos do processo de implementação da ECE

No entendimento da UniLEO, os riscos “*decorrem em grande parte das interdependências que o seu sistema de suporte terá com outros sistemas operacionais e contabilísticos*” assim como do “*grau de comprometimento de todas as entidades envolvidas*” e da “*capacidade de alocação de recursos aos trabalhos relacionados*”⁴. Os riscos associados à interdependência entre o sistema de suporte da ECE e os sistemas operacionais e contabilísticos dos agentes do Estado poderão ser minimizados se for garantido um período suficiente de testes e de validação de *inputs* e *outputs*.

Para tal, terão que ser garantidos atempadamente: i) a implementação do sistema de suporte à ECE (que tem que responder aos requisitos da Norma Técnica 1/2017 da UniLEO); ii) a definição das interfaces entre os sistemas de informação dos agentes do Estado e o sistema de suporte à ECE (assim como a adaptação dos sistemas às interfaces); iii) a definição das políticas contabilísticas específicas para a ECE a operacionalizar pelos principais agentes do Estado.

Assim, um fator crítico de sucesso é testar, desde já, os requisitos técnicos e institucionais necessários à plena aplicação da LEO através da recolha de informação e registos contabilísticos na ECE.

O cumprimento das metas definidas para os demais projetos do plano de implementação da LEO é, também, um fator crítico de sucesso da implementação da ECE, tendo a UniLEO destacado os projetos relativos ao S3CP e ao DCC.

¹ Atividades abrangidas: 2. Manual de contabilidade e relato para a ECE, 4. Preparação do Manual de Consolidação, 6. Estratégia de implementação do Balanço de Abertura (BA) da ECE, 7. Regulamento das transações e outros eventos a reconhecer e mensurar na ECE, 9. Balanço de Abertura - Piloto e 10. Processos de contabilização e transações na ECE de acordo com o SNC-AP - Piloto.

² Cláusula 5.^a, n.º 2.

³ 12 relatórios elaborados entre julho de 2017 e fevereiro de 2018.

⁴ Informação da UniLEO de 23/02/2018.



Quadro 6 – Precedências e dependências do projeto de Implementação da ECE

	S3CP	DCC
Precedências	<ul style="list-style-type: none">◆ Reconhecimento contabilístico no sistema de informação da ECE das transações e outros eventos que respeitam ao Estado Português◆ Adaptação do sistema de informação da ECE aos requisitos da Norma 1 da UniLEO◆ Testes de validação com S3CP◆ Conclusão do projeto S3CP	<ul style="list-style-type: none">◆ Definição das políticas contabilísticas da ECE nos termos do SNC-AP◆ Implementação do sistema de suporte à ECE◆ Definição das interfaces de Input◆ Conclusão do projeto DCC
Dependências	<ul style="list-style-type: none">◆ Consolidação da Administração Central em S3CP◆ Relato orçamental e financeiro individual e consolidado a partir do S3CP	<ul style="list-style-type: none">◆ Reconhecimento contabilístico na ECE da liquidação e recebimento das receitas gerais e de todas as receitas das entidades da administração central (âmbito da tesouraria única)◆ Implementação de um modelo de gestão da tesouraria do Estado

Fonte: Informação da UniLEO de 23/02/2018.

Note-se que as precedências assinaladas no quadro acima ainda não estão implementadas, com destaque para o funcionamento do sistema de informação da ECE e a execução do projeto DCC.

Em contraditório, a UniLEO refere que *“tem identificado os principais riscos de incumprimento do âmbito e do prazo de conclusão das atividades e tem sabido lidar com esses riscos”*, apontando como exemplo a conclusão do projeto de criação da ECE que *“abrangeu a entrega do BIT piloto da ECE e elementos contabilísticos relativos aos dois primeiros meses do ano (...). Naturalmente, não se ignora o prazo de cerca de dois anos que demorou a aquisição do sistema de informação contabilístico que suporta a orçamentação, a contabilização e o relato da ECE, segundo o SNC-AP, bem como a necessidade de ainda se desenvolver a sua conexão com os sistemas de informação operacionais dos agentes do Estado”*.

De notar que a gestão dos riscos do projeto pela UniLEO não assegurou a sua execução no cronograma previsto faltando ainda etapas essenciais para assegurar a implementação da ECE, nos termos da LEO. Reconhecendo a UniLEO a necessidade de *“ser elaborado um cronograma autónomo”*, a identificação e gestão dos riscos desta nova fase deve ser conduzida de forma a assegurar a sua execução tempestiva.

2.5. CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS

A LEO prevê a apresentação de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, na elaboração do OE e na CGE (bem como a apresentação de contas trimestrais), a partir do ano orçamental de 2019. As entidades públicas (incluindo a ECE) devem também preparar demonstrações orçamentais e financeiras individuais e consolidadas, trimestrais e anuais¹. O disposto na LEO e no diploma que aprovou o SNC-AP pode 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 orçamental².

¹ Arts. 64.º e 65.º da LEO.

² Vide Relatórios 13/2016, 2.ª S, 6/2017, 2.ª S e 22/2017, 2.ª S. A prévia identificação das entidades pertencentes ao perímetro de consolidação é um requisito essencial para que, durante a execução orçamental e financeira, estas



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 consolidação¹. A sua designação² ainda não ocorreu, porém compete-lhe 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 comparáveis.

O MF informou que *“(...) competirá às entidades gestoras dos programas orçamentais preparar informação orçamental, financeira e de tesouraria consolidada por programa (...). Adicionalmente, no âmbito do projeto relativo ao Modelo de Consolidação de Contas e Contas Nacionais será desenvolvido um modelo de consolidação com vários níveis. Um dos resultados deste projeto será a indicação das entidades que ficarão responsáveis por cada um destes níveis de contabilização (...) no que respeita à harmonização das políticas contabilísticas (...) está em curso a preparação de um manual de consolidação que servirá (...) de referencial para as políticas contabilísticas ao nível do grupo público (...)”*³

As entidades que iniciaram a implementação do SNC-AP a 01/01/2018, por o terem feito antes da definição do manual de consolidação e da designação da entidade consolidante, poderão ter de rever e adequar as políticas contabilísticas entretanto adotadas.

A UniLEO, em contraditório, informa *“que a generalidade das entidades só terão disponibilidade para se dedicarem à definição de políticas contabilísticas após a entrega da Conta de Gerência de 2017”* e *“conta desenvolver nos próximos meses, em articulação com as entidades envolvidas no projeto da consolidação e contas nacionais, o manual de consolidação”*, a divulgar na *“Comissão de Acompanhamento da Transição para SNC-AP, para que, por via das entidades coordenadoras dos programas orçamentais, as entidades possam definir as suas políticas contabilísticas de forma coerente com as opções tomadas para as políticas contabilísticas do grupo público (Administrações Públicas)”*.

Salienta-se a urgência da definição destas políticas, dado que devem enquadrar a execução da contabilidade e orientar os serviços nesse processo.

2.5.1. Modelo de recolha de informação para a consolidação e prestação de contas

O Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas (S3CP) visa a integração de informação contabilística e a gestão do processo de consolidação, que pode abranger diferentes universos, designadamente, consolidações setoriais, CGE, administrações públicas ou setor público⁴.

possam ir preparando os registos contabilísticos, de forma a poderem comunicar à entidade responsável pelo processo de consolidação as operações e *stocks* comuns.

¹ Vide § 25 da NCP 26.

² Da competência do membro do Governo responsável pela área das finanças (n.º 5 do art. 7.º do Decreto-Lei 192/2015).

³ Informação de 02/03/2018.

⁴ Administrações públicas e setor público empresarial.

Figura 1 – Fontes de informação do S3CP

O S3CP pode receber a informação diretamente dos sistemas contabilísticos locais¹ ou através de sistemas centralizadores setoriais. Neste caso, para além das regras para a integração da informação contabilística fixadas na Norma Técnica 1, os sistemas setoriais, podem impor o cumprimento de outras que sejam setorialmente relevantes². Está prevista a utilização de sistemas setoriais na saúde (gerido pela ACSS), na educação³ (gerido pelo IGeFE), na administração local (gerido pela DGAL) e para as empresas públicas reclassificadas (gerido pela DGTF)⁴.

Quanto à utilização do S3CP para consolidações setoriais, a UniLEO informou que tem sensibilizado as entidades centralizadoras de informação contabilística, suscetíveis de virem a ser designadas entidades consolidantes, sobre as vantagens da utilização de uma única solução de consolidação.

Quadro 7 – Estado de desenvolvimento dos componentes do S3CP

Componente	Ponto de situação	Dependência
Portal de integração da informação contabilística	Concluído; sujeito a manutenção evolutiva	
Base de dados (<i>data warehouse</i>)	Caderno de Requisitos funcionais, alargado a todo o Sistema de Gestão das Finanças Públicas, preparado	A concretização em sistemas de informação depende, nomeadamente, da conclusão do projeto de consultoria de governação e estratégia para os sistemas de informação a decorrer até março de 2018
Solução de análise e exploração da informação		
Alterações orçamentais	Caderno de Requisitos funcionais preparado	
Solução de consolidação de contas	Projeto não desenvolvido (financiado pelo Eurostat)	

Fonte: UniLEO.

Das cinco componentes previstas para o S3CP, a UniLEO considera concluído o portal de integração da informação contabilística, apesar de ainda estarem a decorrer ajustamentos às regras para validar os ficheiros submetidos pelas entidades. Porém, todas as outras componentes estão ainda em estado incipiente, apesar do seu desenvolvimento ser indispensável para a produção dos mapas de reporte definidos na LEO.

¹ GeRFiP (gerido pela eSPap e usado pela maioria dos serviços integrados e alguns SFA), SIGDN (gerido pela SGMDN e usado no Ministério da Defesa Nacional), SICC (gerido pela SPMS e usado pela maioria das entidades do SNS), SIF (gerido pelo IGFSS e usado na segurança social) e outros - *vide* ponto 2.5 do Relatório 22/2017, 2.ª S.

² A título de exemplo, respeitando a estrutura do plano de contas central (fixado para o S3CP), foram desenvolvidos planos de contas setoriais (com a criação de subcontas relevantes no setor), devendo os sistemas locais setoriais enviar um ficheiro com a equivalência entre o plano de contas local (que, para as necessidades específicas de informação da entidade, pode ser mais desenvolvido) e o setorial.

³ Abrange os estabelecimentos de ensino não superior.

⁴ Informação atualizada em contraditório.



2.5.2. Solução de consolidação de contas – contrato com o Eurostat

A componente solução de consolidação de contas beneficia de financiamento do Eurostat¹, que prevê o seu desenvolvimento em atividades, com produtos previamente definidos. Este projeto que visa obter os reportes exigidos pelas contas nacionais, partindo das demonstrações financeiras consolidadas das administrações públicas, tem um custo estimado de € 0,7 M e apoio financeiro de 70% (€ 0,5 M). O prazo de execução previsto é de 18 meses, entre janeiro/2018 e junho/2019.

O projeto prevê o desenvolvimento dos seguintes produtos: i) modelo de reporte das estatísticas financeiras das administrações públicas; ii) definição dos requisitos técnicos e funcionais para o sistema de consolidação; iii) manuais de controlo interno do processo de consolidação e de formação; iv) sistema de informação. O projeto termina com a implementação piloto das demonstrações financeiras consolidadas e dos correspondentes reportes em contabilidade nacional.

O projeto apresenta já um atraso de cerca de três meses. Apesar disso, a UniLEO informou que a equipa de trabalho ainda não foi constituída, estando apenas definido o responsável pela sua liderança. Este processo deverá envolver diversas entidades (INE, DGO, DGTF, DGAL, RAM e RAA) e usar o setor da saúde como experiência piloto. Em contraditório, a UniLEO informa que já se encontram designados os representantes das seguintes entidades: INE, DGO, DGAL e RAM.

2.5.3. Ponto único para a prestação de contas anual

No quadro da implementação e disseminação do SNC-AP e da reforma da contabilidade e contas públicas, a UniLEO informou que o projeto, com a duração estimada de um ano, é composto por três fases: i) definição do modelo concetual, tendo em conta o SNC-AP e as melhores práticas internacionais de relato público integrado; ii) definição dos requisitos técnicos e funcionais para os sistemas locais e centrais; iii) desenvolvimento dos sistemas centrais de informação numa lógica de integração e interoperabilidade (entre o sistema de prestação de contas do Tribunal e o S3CP).

¹ Contrato assinado a 14/12/2017. As principais características deste contrato constam do Anexo G.



3. CONCLUSÕES

A implementação do SNC-AP e da LEO, da qual a ECE é um elemento fundamental, visa a melhoria da gestão financeira pública, em particular, através do reforço da transparência e qualidade da informação contabilística e de gestão.

Constata-se o agravamento dos atrasos nos 31 projetos previstos no Plano de Implementação da LEO, destacando-se a revisão de diplomas basilares da contabilidade pública, que deveria ter sido concluída em 2017.

Competindo à UniLEO o acompanhamento permanente e tempestivo dos projetos, não foram elaborados relatórios sobre o seu estado de implementação, prejudicando a identificação das causas e a adoção das adequadas medidas corretivas. A atualização do Plano é fundamental para reduzir o risco de incumprimentos consecutivos e credibilizar o exigente processo de implementação.

QUANTO AO FUNCIONAMENTO DA UNILEO

Continua por formalizar a designação dos membros dos respetivos gabinetes, contrariamente ao disposto na lei.

QUANTO À APLICAÇÃO DO SNC-AP

O adiamento para 01/01/2019 da aplicação do SNC-AP, prevista para 01/01/2018, para as entidades da administração local penaliza as entidades que prepararam atempadamente o processo de transição.

Não foi possível a transição por todas as entidades abrangidas pela aplicação do SNC-AP a 01/01/2018, estando sinalizados casos de impossibilidade de efetuar a transição até ao final do ano.

O facto de existirem entidades que consideram não lhes ser aplicável o SNC-AP e sociedades em liquidação que pretendem ficar isentas desta transição deve ser objeto de avaliação tempestiva.

O alargamento do período experimental a todas as entidades, durante 2017, não produziu os resultados esperados na adaptação dos sistemas centrais e locais, constatando-se que não foi possível a nenhuma entidade, até 21/03/2018, reportar ao sistema central toda a informação prevista. Quatro das cinco componentes deste sistema central apresentam estado incipiente, apesar de indispensáveis para a produção dos mapas de reporte definidos na LEO.

Por sua vez, a componente solução de consolidação de contas ainda não tem equipa constituída, embora esteja previsto que o projeto financiado pelo Eurostat decorra entre janeiro de 2018 e junho de 2019.

A regulamentação da formação inicial e subsequente em contabilidade pública para as funções de contabilista público continua dependente da regulamentação do estatuto do contabilista público.

Apesar de estar previsto um ponto de situação sobre a transição para o SNC-AP através da recolha de informação resultante de um questionário, disponibilizado pela UniLEO às respetivas entidades, tal ainda não se verificou, porque só em abril de 2018 foram asseguradas as condições para uma efetiva recolha e tratamento dessa informação. A análise das respostas deve permitir identificar áreas de risco, a dimensão das entidades, a sua capacitação para a transição, o grau de desenvolvimento dos trabalhos preparatórios, visando intervir junto das entidades com maiores dificuldades. Acresce que as respostas obtidas no reporte de março evidenciam baixo envolvimento das entidades, pondo em causa a qualidade da transição.



As entidades coordenadoras têm assumido a indispensável articulação entre a UniLEO e as entidades das respetivas áreas de coordenação no que respeita à implementação do SNC-AP, porém quatro consideram não ter competências nesta matéria. Estas entidades apontam a ausência de recursos humanos qualificados como fator crítico na medida em que compromete a transição, a qualidade da informação contabilística e a capacidade de a utilizar.

Neste âmbito, será necessário desenvolver soluções setoriais específicas pelo menos para as freguesias, escolas do ensino não superior e serviços externos do MNE, sob pena de se comprometer a integral implementação do SNC-AP, como sucedeu com o POCP.

A capacidade da CNC responder em tempo útil às dúvidas contabilísticas não está assegurada, face ao número crescente de entidades envolvidas no processo de transição.

QUANTO À IMPLEMENTAÇÃO DA ECE

Em sede de contraditório, a UniLEO informa que, no âmbito do contrato com o Eurostat e com vista à integração no relatório final do projeto, foram elaboradas primeiras versões dos manuais de contabilidade e relato e de consolidação bem como o regulamento da ECE, o plano estratégico para o balanço de abertura e o balanço inicial piloto.

Apesar da importância dos trabalhos entretanto concluídos, faltam ainda etapas essenciais para assegurar a implementação da ECE, nos termos da LEO. De facto, o processo de implementação da ECE não foi integralmente planeado (cingindo-se ao previsto no contrato de financiamento do Eurostat) e não foram concluídos os processos de identificação das entidades agentes do Estado relevantes para a ECE, das operações contabilísticas a reconhecer, nem dos sistemas e circuitos de informação para o controlo e contabilização das operações.

Foi realizada a formação e capacitação técnica para implementação do SNC-AP na ECE e celebrado o contrato de aquisição de sistema de informação de suporte.

A intervenção das entidades que atuam como agentes do Estado e que terão de prestar a informação necessária à contabilização das operações pela ECE continua a não ser suficiente.

Para minimizar os riscos dos sucessivos atrasos, reveste-se de utilidade testar, desde já, os requisitos técnicos e institucionais necessários à plena aplicação da LEO.

QUANTO À CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS

A indicação das entidades consolidantes está dependente do desenvolvimento do projeto relativo ao Modelo de consolidação de contas e contas nacionais, que se prevê decorrer até meados de 2019 e inclui a preparação de um manual de consolidação. As entidades que até àquela data iniciarem a implementação do SNC-AP poderão ter de rever e adequar as políticas contabilísticas.

A coordenação da implementação do SNC-AP e da LEO não acautelou o minimizar do tempo e dos custos de adaptação dos sistemas contabilísticos, sendo expetáveis novos ajustamentos resultantes da: i) revisão do quadro normativo; ii) definição de requisitos técnicos e funcionais para os sistemas de informação contabilística; iii) necessidades de informação setorial; iv) elaboração de instruções e manuais contabilísticos. Para diminuir o impacto de ajustamentos sucessivos, é essencial a coordenação destas vertentes.



4. RECOMENDAÇÕES

Tendo em conta as conclusões da auditoria, o Tribunal formula sete novas recomendações e reitera recomendações constantes dos Relatórios 22/2017, 2.^a S e 23/2017, 2.^a S, em virtude de subsistirem as deficiências que as motivaram.

4.1. AO MINISTRO DAS FINANÇAS

Recomendação 1

Imprima celeridade ao processo de revisão e desenvolvimento do quadro legal e regulamentar indispensável à total implementação da LEO e do SNC-AP e promova a sua aprovação tempestiva, ainda que faseada.

Recomendação 2

Promova a recalendarização dos projetos e assegure a coordenação das vertentes legal, técnica e contabilística com impacto nos sistemas de informação, de forma a minimizar o prazo de implementação e o respetivo custo.

Recomendação 3

Identifique e atribua as competências específicas às entidades coordenadoras dos programas orçamentais para o acompanhamento da Reforma da Contabilidade e Contas Públicas.

Recomendação 4

Promova a adoção das medidas necessárias para eliminar os constrangimentos setoriais específicos que ponham em causa a implementação do SNC-AP, como os já identificados nas freguesias, escolas do ensino não superior e serviços externos do MNE.

Recomendação reiterada de relatórios anteriores

“A nomeação da entidade responsável pela preparação de contas consolidadas.”
(Recomendação 3 Relatório 22/2017, 2.^a S)

4.2. À UNIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL

Recomendação 5

Elabore e disponibilize instruções de preenchimento do questionário de transição, úteis para o incremento da fiabilidade das respostas, e desenvolva a aplicação de pesquisa, de forma a aperfeiçoar as consultas e a extração de listagens por questão, entidade e tipo de resposta, bem como o tratamento agregado dos custos reportados.

Recomendação 6

Constitua as equipas indispensáveis ao desenvolvimento dos projetos do Plano de implementação da LEO, de forma a assegurar a sua execução tempestiva.



Recomendação 7

Promova junto das entidades competentes a designação formal dos membros das equipas dos Gabinetes da UniLEO.

Recomendações reiteradas de relatórios anteriores

“Que assegure a produção atempada das propostas de revisão dos normativos legais, face ao seu impacto na definição da arquitetura do Estado, evitando o recurso a soluções transitórias, com sucessivas adaptações nos sistemas de informação e custos adicionais.”

(Recomendação 5 Relatório 22/2017, 2.ª S)

“Assegurar o desenvolvimento atempado dos módulos críticos para a implementação do SNC-AP e cumprimento da LEO.”

(Recomendação 6 Relatório 22/2017, 2.ª S)

“Enquanto entidade responsável pela gestão do projeto de implementação da ECE proceda ao seu efetivo e adequado acompanhamento identificando os principais riscos de incumprimento do âmbito e do prazo de conclusão das atividades, mensurando os desvios importantes e aplicando as medidas corretivas necessárias.”

(Recomendação 3 Relatório 23/2017, 2.ª S)

“Divulgue a sua apreciação trimestral específica sobre a implementação do projeto da ECE contendo, no caso das atividades cujos serviços foram contratados a entidades externas, a apreciação dessas entidades.”

(Recomendação 4 Relatório 23/2017, 2.ª S)

“Promova o adequado envolvimento no projeto de implementação da ECE de todas as entidades que atuando como agentes do Estado terão de prestar a informação necessária à contabilização das operações pela ECE.”

(Recomendação 5 Relatório 23/2017, 2.ª S)

“Elabore e submeta a aprovação do membro do Governo responsável pela área do orçamento o regulamento interno de funcionamento da UniLEO.”

(Recomendação 6 Relatório 23/2017, 2.ª S)



5. 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 art. 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo Parecer (autuado no processo de auditoria).

6. EMOLUMENTOS

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



7. DECISÃO

Em Subsecção da 2.^a Secção decidem os Juízes do Tribunal de Contas:

1. Aprovar o presente relatório e ordenar a sua remessa às seguintes entidades:

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa, da Assembleia da República

Ministro dos Negócios Estrangeiros

Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa

Ministro das Finanças

Ministro da Defesa Nacional

Ministro da Administração Interna

Ministra da Justiça

Ministro Adjunto

Ministro da Cultura

Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

Ministro da Educação

Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

Ministro da Saúde

Ministro do Planeamento e das Infraestruturas

Ministro da Economia

Ministro do Ambiente

Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural

Ministra do Mar

Coordenador da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental

Presidente da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE

Diretora-Geral do Tesouro e Finanças

Diretor-Geral da Direção Geral do Orçamento

Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira

Coordenadora da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

Secretário-Geral do Ministério da Administração Interna

Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP

Diretor-Geral do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral

Secretária-Geral do Ministério do Ambiente

Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Educação, IP

Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional

Secretária-Geral do Ministério da Economia

Secretário-Geral do Ministério das Finanças

Secretário-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros

Secretário-Geral da Presidência de Conselho de Ministros

Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde, IP

Diretor-Geral do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

Presidente da Comissão de Normalização Contabilística

Bastonário da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas

Bastonário da Ordem dos Contabilistas Certificados

Diretora-Geral das Autarquias Locais

Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública

Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores

Secretário-Regional das Finanças e da Administração Pública do Governo Regional da Madeira

2. Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal de Contas na Internet.
3. Tratando-se de um Relatório intercalar, os emolumentos a pagar serão fixados pelo Tribunal no relatório final.
4. Remeta-se cópia deste Relatório à Exma. Senhora Procuradora-Geral Adjunta, nos termos do art. 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no art. 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, 17 de maio de 2018.

A Conselheira Relatora



(Ana Margarida Leal Furtado)

Os Conselheiros Adjuntos



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

Fui Presente,
A Procuradora-Geral Adjunta



(Nélia Moura)



Principais siglas

Sigla	Entidade
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde
ANAFRE	Associação Nacional de Freguesias
AL	Administração Local
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BA	Balanço de Abertura
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGE	Conta Geral do Estado
CNC	Comissão de Normalização Contabilística
CRSI	Caderno de Requisitos do Sistema de Informação
DCC	Documento Contabilístico e de Cobrança
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
ECE	Entidade Contabilística Estado
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
GEPMTSSS	Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
GeRFiP	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
GPP	Gabinete de Planeamento e Políticas
GE	Gabinete Executivo
GGCP	Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos
GT	Gabinete Técnico
IFRS	Normas internacionais de contabilidade
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGeFE	Instituto de Gestão Financeira da Educação
IGFEJ	Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
INA	Direção-Geral dos Trabalhadores em Funções Públicas
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>
IRC	Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MC	Modelo Concetual



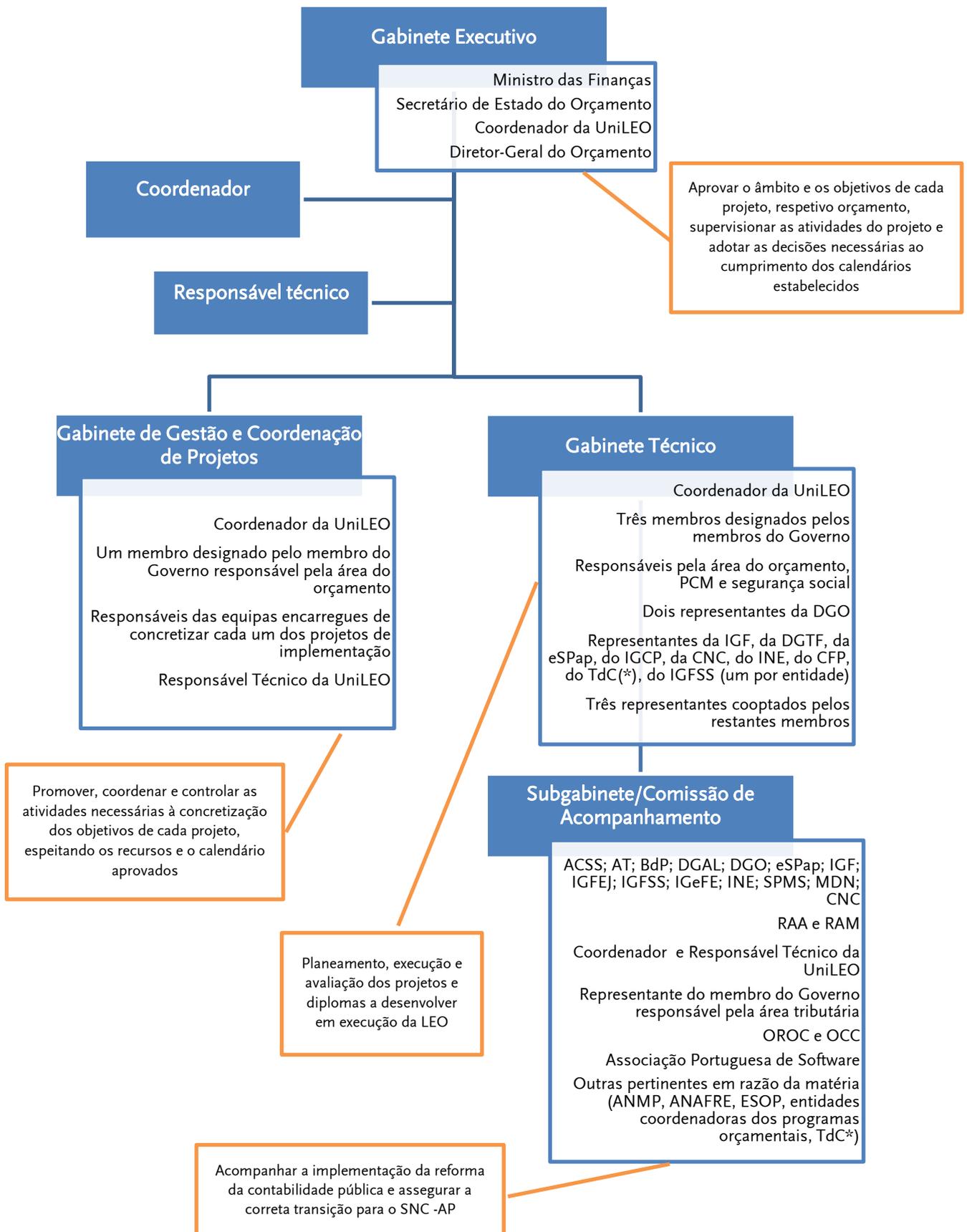
Sigla	Entidade
MF	Ministro das Finanças
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
OCC	Ordem dos Contabilistas Certificados
OE	Orçamento do Estado
OROC	Ordem dos Revisores Oficiais de Contas
PCC	Plano de contas central
PMO	<i>Project Management Office</i>
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
S ₃ CP	Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas
SEO	Secretário de Estado do Orçamento
SGPCM	Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros
SGMAI	Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna
SGMDN	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
SGNE	Secretaria-Geral do Ministério da Economia
SGMF	Secretaria-Geral do Ministério das Finanças
SGMA	Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente
SGMNE	Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros
SI	Sistema de informação
SICC	Sistema de informação centralizado de contabilidade
SIGDN	Sistema integrado de gestão da Defesa Nacional
SISAL	Sistema de informação do subsetor da administração local
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SNS	Sistema Nacional de Saúde
SPMS	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde
SRSS	<i>Structural Reform Support Service</i>
TdC	Tribunal de Contas
UniLEO	Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos



ANEXOS



Anexo A – Composição e competências dos Gabinetes da UniLEO



* Como observador.



Anexo B – Diplomas a rever no âmbito da implementação da ECE

Nos termos do art. 3.º da Lei 151/2015, de 11/09, no prazo de um ano após a entrada em vigor da LEO (até 12/09/2016) deveria ter sido revisto o conjunto de diplomas que consta do quadro seguinte.

Diplomas a rever
Lei 8/90, de 20/02 - Lei de Bases da Contabilidade Pública
Lei 43/91, de 27/07 - Lei quadro do Planeamento
Lei 112/97, de 16/09, com posteriores alterações - Regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas coletivas de direito público
Lei 98/97, de 26/08, com posteriores alterações - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
Lei 7/98, de 03/02, com posterior alteração - Lei quadro da Dívida Pública
Lei 3/2004, de 15/01, com posteriores alterações - Lei quadro dos Institutos Públicos
Lei 4/2004, de 15/01, com posteriores alterações - Princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado
Decreto-Lei 18/2008, de 29/01, com posteriores alterações - Código dos Contratos Públicos
Lei 8/2012, de 21/02, com posteriores alterações - Lei dos Compromissos em Atraso das Entidades Públicas
Lei 28/2012, de 31/07, com posteriores alterações - Quadro plurianual de programação orçamental 2015-2018

No plano de implementação da LEO (ponto 4.7 Eixo VI: Suporte, página 43) a UniLEO assume a necessidade de um conjunto de diplomas ser revisto identificando, além dos previstos no art. 3.º da Lei 151/2015 e a título exemplificativo, a legislação relativa:

- ◇ ao Regime da Administração Financeira do Estado;
- ◇ às Regras relativas à organização do Orçamento do Estado por programas;
- ◇ às Regras gerais das alterações orçamentais da competência do Governo;
- ◇ ao Regime de Gestão da Tesouraria do Estado;
- ◇ ao Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado.



Anexo C – Projetos por eixo do Plano de Implementação da LEO

Eixo I	Eixo II	Eixo III
Planeamento Financeiro e Orçamentação¹	Reforma da Gestão da Receita Pública²	Novo Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro³
Revisão dos classificadores orçamentais (económico, orgânico, funcional e de fontes de financiamento) Desenvolvimento do modelo do Quadro Plurianual de Receitas e Despesas Públicas Preparação dos modelos para os mapas previstos na LEO	Criação e implementação do documento contabilístico e de cobrança (DCC)	Desenvolvimento do modelo de gestão de tesouraria Introdução da faturação eletrónica nas entidades públicas Modelo de gestão de riscos Definição do quadro de indicadores orçamentais e económico-financeiros
Eixo IV	Eixo V	Eixo VI
Reforma da Contabilidade e Contas Públicas⁴	Reforma do Modelo de Controlo Interno e Auditoria⁵	Suporte
Estabelecer o Regime de gestão financeira das entidades públicas Desenvolvimento do Sistema central de contabilidade e contas públicas (S3CP) Implementação da Entidade Contabilística Estado Desenvolvimento do modelo de prestação de contas das entidades públicas Desenvolvimento do modelo da Conta Geral do Estado Regulamento da formação inicial e subsequente do contabilista público Desenvolvimento do novo modelo de Contas Nacionais	Definição do novo modelo institucional de controlo financeiro e auditoria Definição e desenvolvimento dos referenciais e controlo e auditoria Regulamentação do modelo de controlo interno das entidades públicas Regulamentação do modelo de certificação legal das demonstrações orçamentais Revisão da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas	Apoio administrativo Serviços de Program Management Office Consultoria de <i>governance</i> e estratégia para os sistemas de informação Auditoria à gestão e implementação de projetos Gestão de arquiteturas, certificação de processos, governação e qualidade de dados Revisão da legislação e nova legislação decorrente da implementação da LEO Estratégia de gestão da mudança

Fonte: Plano de Implementação da LEO.

¹ Para operacionalizar, designadamente, o previsto nos arts. 17.º, 35.º a 37.º, 42.º, 43.º e 45.º a 51.º, da LEO.

² Para operacionalizar, designadamente, o previsto nos arts. 52.º, 54.º, 55.º e 57.º, da LEO.

³ Para operacionalizar, designadamente, o previsto nos arts. 27.º, 37.º, 48.º, 52.º, 54.º, 55.º, 68.º e 69.º, da LEO.

⁴ Para operacionalizar, designadamente, o previsto nos arts. 2.º, 3.º, 52.º, 62.º a 67.º, da LEO.

⁵ Para operacionalizar, designadamente, o previsto nos arts. 66.º e 68.º a 70.º, da LEO.



Anexo D – Reportes ao S3CP – situação a 21/03/2018

Designação do ficheiro	Periodicidade	Entidades que submeteram		N.º de entidades com ficheiros sem erros			% sucessos ⁽⁴⁾
		N.º	% ⁽³⁾	AC	AR	Total	
CPLC - Correspondência entre o plano de contas local e o plano de contas central	Sempre que necessário ⁽¹⁾	249	17,0%	226	9	235	94,4%
BA - Balancete da contabilidade orçamental e financeira (orçamental/completo)	Semanal - Orçamental/ Mensal completo	231	15,7%	176	8	184	79,7%
DDORC - Demonstração de desempenho orçamental	Semanal /mensal	176	12,0%	138	4	142	80,7%
DOREC - Demonstração de execução orçamental da receita	Semanal /mensal	191	13,0%	146	3	149	78,0%
DODES - Demonstração de execução orçamental da despesa	Semanal /mensal	185	12,6%	131	3	134	72,4%
DTAS - Dívidas a terceiros por antiguidade de saldos	Mensal	42	2,9%	15		15	35,7%
BLC - Balanço	Mensal	82	5,6%	12		12	14,6%
DR - Demonstração dos resultados por natureza	Mensal	81	5,5%	49		49	60,5%
DAPL - Demonstração das alterações no património líquido	Mensal	26	1,8%	7		7	26,9%
DFC - Demonstração de fluxos de caixa	Mensal	32	2,2%	3		3	9,4%
EC - Encargos contratuais	Mensal	22	1,5%	2		2	9,1%
AI - Ativos intangíveis ⁽²⁾	Trimestral	5	0,3%			0	0,0%
AFT - Ativos fixos tangíveis ⁽²⁾	Trimestral	7	0,5%			0	0,0%
PI - Propriedades de investimento ⁽²⁾	Trimestral	4	0,3%			0	0,0%
DPPI - Demonstração de Execução do Plano Plurianual de Investimentos	Mensal	13	0,9%	6		6	46,2%

(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.

(3) Percentagem em relação ao total de entidades da administração central e regional indicado pela UniLEO (1469).

(4) A percentagem de sucesso é apurada entre o total de ficheiros sem erros e o número de entidades que fez submissões dos mapas.

Fonte: Norma Técnica n.º 1, de 09/08/2017, da UniLEO e ficheiro divulgado pela UniLEO (7.ª reunião da Comissão de Acompanhamento 2018_03_21_Monitorização_S3CP.pdf).



Anexo E – Síntese das respostas das entidades coordenadoras setoriais¹

**Entidades coordenadoras na Comissão de Acompanhamento
e no acesso ao questionário de transição**

Entidade coordenadora (Programa orçamental)	Tem representante na comissão de acompanhamento?	Tem acesso <i>online</i> à aplicação de consulta das respostas ao questionário de transição?	O acesso permite a extração de listagens das entidades que deram determinada resposta?
SGMAI (PO07)	Sim	Não, vai solicitar	-
IGFEJ (PO08)	Sim	Não, credenciais solicitadas	-
GPP (PO17, PO18)	Sim, desde 28/09/2017	Sim, desde 01/03/2018	Não
SGA (PO16)	Sim	Sim	Não
IGeFE (PO10, PO11)	Sim, um para cada PO	Não, credenciais solicitadas	-
SGMDN (PO06)	Sim, enquanto gestora e responsável pela infraestrutura tecnológica SIGDN	Sim (informação prestada em contraditório)	-
SGME (PO15)	Sim	Sim, desde 14/03/2018	Não
SGMF (PO04)	Sim	Sim, desde 01/03/2018	Não
SGMNE (PO03)	Sim	Sim	-
SGPCM (PO02, PO09, PO14)	Sim	Sim	Não avaliado
ACSS (PO13)	Sim	Não, a providenciar	-
GEPMTSSS (PO12)	Sim, desde 28/09/2017	Sim, desde 28/02/2018	Não

¹ Entidades coordenadoras da administração central, exceto IGCP. Esta entidade não foi questionada por gerir integralmente o programa que coordena (PO05 – Gestão da dívida pública, enquanto as perguntas visavam a intervenção das entidades coordenadoras junto das entidades da respetiva área de atuação.

Procedimentos adotados com vista ao acompanhamento da implementação do SNC-AP nas entidades da respetiva área de coordenação

Entidade coordenadora	Elo de ligação com a UniLEO	Trabalhos específicos setoriais	Formação setorial	Questionário setorial	Apoio a dúvidas	Ponto de situação na Comissão de Acompanhamento (4)
SGMAI (PO07)	x					x
IGFEJ (PO08)	x		x	x		x
GPP (PO17, PO18)	x		x	x	x	x
SGA (PO16)	x				x	
IGeFE (PO10, PO11)	x	x (1)			x (insuficiente para o universo)	x
SGMDN (PO06)		x (2)				
SGME (PO15)	x					x
SGMF (PO04)	x					
SGMNE (PO03)	x					
SGPCM (PO02, PO09, PO14)	x		x (prevista)			
ACSS (PO13)	x	x (3)			x	
GEPMTSSS (PO12)	x			x Por telefone		
<p>(1) Planeamento central da transição para o SNC-AP para os estabelecimentos de ensino não superior, com adaptação do sistema central para agregação da informação e colaboração com as <i>software houses</i> para a adaptação dos sistemas contabilísticos (cfr. Reunião da Comissão de Acompanhamento de 28/09/2017).</p> <p>(2) Plano para abordagem conjunta ao Estado Maior General das Forças Armadas (EMGFA) aos Ramos das Forças Armadas, gabinetes ministeriais, serviços centrais do Ministério e o Instituto de Ação Social das Forças Armadas, prevendo a transição para o SNC-AP a 01/01/2019.</p> <p>(3) Desagregação do PCC, de forma a adaptá-lo às necessidades da área da saúde e elaboração de notas explicativas.</p> <p>(4) Foram indicadas todas as situações conhecidas, embora algumas não tenham sido referidas nas respostas das entidades coordenadoras.</p>						

Dificuldades das entidades coordenadoras no acompanhamento

Entidade coordenadora (Programa orçamental)	Falta de competências legais claras	Recursos humanos escassos	Ausência de resposta das coordenadas	Resposta a dúvidas	Entidades que não se consideram abrangidas
GPP (PO17, PO18)	x	x			
SGA (PO16)			x		
IGeFE (PO10, PO11)	x	x			
SGMDN (PO06)	x			x	
SGME (PO15)	x				
SGMF (PO04)			x		
SGPCM (PO02, PO09, PO14)					x



Dificuldades das entidades coordenadas percecionadas pelas entidades coordenadoras

Entidade coordenadora (Programa orçamental)	Recursos humanos escassos	Recursos financeiros escassos	Défice de habilitações e formação	Legislação em falta	Ausência de orientações /manuais	Aplicação da Norma Técnica 1	Análise do immobilizado	Funcionamento do sistema contabilístico	Colaboração/ dependência da eSPap	Capacidade de resposta dos prestadores	Demora na resposta da CNC
SGMAI (PO07)	X		X				X		X		
IGFEJ (PO08)	X		X						X		
GPP (PO17, PO18)	X		X								
SGA (PO16)	X	X	X								
IGeFE (PO10, PO11)	X		X								
SGMDN (PO06)						X	X			X	
SGME (PO15)				X	X						
SGMF (PO04)				X				X			X
SGMNE (PO03)											
SGPCM (PO02, PO09, PO14)			X						X		
ACSS (PO13)			X					X			



Vantagens e dificuldades com o questionário de transição

Entidade coordenadora (Programa orçamental)	Avaliação mensal do processo de transição	Ferramenta orientadora /Plano de trabalhos	Alerta para necessidade de recursos humanos adequados	Escassez de recursos humanos qualificados	Dependência da eSPap para resposta a algumas questões	Demasiado extenso/ complexo	Falta manual de preenchimento	Mais um reporte mensal
GPP (PO17, PO18)	X	X	X	X	X			
SGA (PO16)						X	X	
IGeFE (PO10, PO11)				X				
SGME (PO15)						X		X
SGMF (PO04)				X				
SGPCM (PO02, PO09, PO14)						X		X
ACSS (PO13)		X						

Nota: A SGMDN referiu que o questionário não foi preenchido por as entidades que utilizam o SIGDN se considerarem abrangidas na resposta da SGMDN e as outras não perceberam que lhes fosse aplicável.



Anexo F – Intervenção dos principais agentes do Estado (julho de 2017-fevereiro de 2018)

	Reuniões	Formação	Identificação de necessidades	Estimativa de custos	Riscos e condicionalismos
AT	<ul style="list-style-type: none">◆ UniLEO (nove reuniões entre novembro de 2017 e fevereiro de 2018)◆ INOV (12/01/2018)◆ Grupo Técnico da UniLEO	<ul style="list-style-type: none">◆ KPMG (Implementação do SNC-AP na Entidade Contabilística Estado)◆ INOV (Scrum)◆ INA (SNC-AP)	<ul style="list-style-type: none">◆ Não foram apuradas as necessidades	<ul style="list-style-type: none">◆ Sem estimativa	<ul style="list-style-type: none">◆ Diversidade decorrente de cada imposto◆ Existência de vários titulares da receita◆ Complexidade dos sistemas que suportam a gestão/liquidação e cobrança◆ Diferentes graus de desenvolvimento dos sistemas
DGO	<ul style="list-style-type: none">◆ EY (outubro 2017)	<ul style="list-style-type: none">◆ KPMG (Implementação do SNC-AP na Entidade Contabilística Estado)	<ul style="list-style-type: none">◆ As que estão no Caderno de Requisitos Funcionais do SI da ECE	<ul style="list-style-type: none">◆ Sem estimativa¹	<ul style="list-style-type: none">◆ Dotação e capacitação de recursos humanos
DGTF	<ul style="list-style-type: none">◆ UniLEO (outubro 2017)◆ INOV (janeiro 2018)◆ EY (janeiro 2018)	<ul style="list-style-type: none">◆ eSPaP (GeRFIP 3.1)◆ KPMG (Implementação do SNC-AP na Entidade Contabilística Estado)◆ INOV (Scrum)◆ INA (SNC-AP)	<ul style="list-style-type: none">◆ Estão a ser feitas alterações no SIRIEF◆ Ainda não foram apuradas outras eventuais necessidades	<ul style="list-style-type: none">◆ SIRIEF (224 mil euros)	<ul style="list-style-type: none">◆ Não são identificados
IGCP	<ul style="list-style-type: none">◆ Missão Técnica do SRSS (13-a 15/09/2017)◆ DGO/EY (24/010/2017)◆ INOV (janeiro de 2018)◆ Reuniões de acompanhamento da transição SNC-AP	<ul style="list-style-type: none">◆ KPMG (Implementação do SNC-AP na Entidade Contabilística Estado)◆ INA (SNC-AP)	<ul style="list-style-type: none">◆ Em curso projeto para identificar requisitos para a aplicação informática da dívida pública	<ul style="list-style-type: none">◆ Sem estimativa	<ul style="list-style-type: none">◆ Capacidade das aplicações que suportam as duas áreas de negócio do IGCP – gestão da Tesouraria e gestão da Dívida Pública – responderem às necessidades da ECE e às exigências que decorrerem da implementação da SNC-AP
UTAP	<ul style="list-style-type: none">◆ UniLEO (26/01/2018)	<ul style="list-style-type: none">◆ INOV (Scrum)◆ INA (SNC-AP)	<ul style="list-style-type: none">◆ Não respondeu	<ul style="list-style-type: none">◆ Não respondeu	<ul style="list-style-type: none">◆ Não respondeu

¹ Em contraditório, a DGO informa que “com a implementação da ECE, a gestão do capítulo 70 ficará integrada na própria ECE e no sistema que a suporta. Estando o sistema em desenvolvimento através de projeto da UniLEO, não nos é viável estimar encargos de implementação e utilização.”.

Fonte: Informações prestadas pela UTAP em 14/03/2018, pela AT, DGTF e IGCP em 19/03/2018 e pela DGO em 20/03/2018. Foram indicadas todas as situações conhecidas, embora algumas não tenham sido referidas nas respostas das entidades.

Anexo G – Consolidação de contas – projeto financiado pelo Eurostat

O quadro resume as atividades e produtos contratados com o Eurostat, no âmbito do projeto de consolidação de contas.

Atividades	Produtos	Cronograma
1. Instrumentos normativos e requisitos técnicos e funcionais para o sistema de consolidação		
1.1. Requisitos técnicos e funcionais para o sistema de consolidação	Modelo de reporte das estatísticas financeiras das administrações públicas Definição dos requisitos técnicos e funcionais para o sistema de consolidação	fev/mai 2018 jan/mar 2018
1.2. Instrumentos normativos	Manual de controlo interno do processo de consolidação	abr/mai 2018
2. Capacitação e implementação do sistema de informação		
2.1. Formação em contabilidade de grupos no setor público	Manual de formação	mai/jul 2018
2.2. Formação nas semelhanças e diferenças entre a contabilidade financeira (baseada nas IPSAS) e as contas nacionais (baseadas no SEC 2010)	Manual de formação	out/dez 2018
2.3. Desenvolvimento do sistema de informação	Sistema de informação	mar 2018 /jan 2019
3. Implementação piloto		
3.1. Teste das demonstrações financeiras consolidadas	Demonstrações financeiras consolidadas	jan/abr 2019
3.2. Teste de Reportes em contabilidade nacional com ajustamentos a partir das demonstrações financeiras consolidadas	Reportes em contabilidade nacional (piloto)	abr/jun 2019

Fonte: Contrato com o Eurostat.

O projeto prevê que todas as entidades das administrações públicas remetam a sua informação contabilística elaborada com base em requisitos técnicos (já previstos na Norma Técnica 1/2017), aplicáveis ao Balancete Analítico, desagregando os saldos das contas por:

- ◇ Entidade Parceira (número de identificação fiscal), para possibilitar a identificação das operações internas ao perímetro;
- ◇ Tipo de Movimento, para permitir a preparação das demonstrações financeiras consolidadas.

O sistema de consolidação deverá incluir: i) a estruturação das hierarquias de consolidação, ii) a definição dos subsetores das administrações públicas e dos níveis de consolidação; iii) a eliminação de transações internas num sistema de dupla entrada; iv) a correspondência entre o plano de contas central e os agregados da contabilidade nacional; v) as demonstrações financeiras e os reportes baseados na contabilidade nacional. A solução de consolidação deverá ser automatizada, para diminuir o esforço do utilizador, aumentar a fiabilidade e transparência do processo, bem como assegurar a consistência e qualidade dos resultados.

O projeto prevê a contratação de serviços de i) consultoria para a preparação do manual de controlo interno do processo de consolidação; ii) formação em contabilidade de grupos no setor público; iii) formação em contabilidade financeira (baseada nas IPSAS) e em contas nacionais (baseadas no SEC 2010).

Anexo H – Exercício do contraditório – respostas das entidades

1. Ministro das Finanças	56
2. Ministro do Ambiente.....	59
3. Ministro da Defesa Nacional e Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional....	60
4. Coordenador da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental..	62
5. Presidente da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE	77
6. Diretora-Geral do Tesouro e Finanças.....	78
7. Diretor-Geral da Direção Geral do Orçamento.....	80
8. Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira	82
9. Coordenadora da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos	83
10. Secretário-Geral do Ministério da Administração Interna.....	84
11. Secretária-Geral do Ministério do Ambiente	85
12. Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Educação, IP ..	86
13. Secretário-Geral do Ministério das Finanças.....	87
14. Secretário-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros	89
15. Presidente da Comissão de Normalização Contabilística.....	90

1. Ministro das Finanças

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 : 2018-05-04 18:59:24

Registo n.º : 8477/2018
Data/hora : 2018-05-07 12:05:55
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : image002.png;Ofício n.º 763 MF.pdf

Exma. Senhora

Auditora Coordenadora

Encarrega-me o Senhor Chefe do Gabinete de enviar o ofício n.º 763/2018, sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

DANILO CAMAL
Coordenador



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1
1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 63 FAX + 351 21 881 68 62
www.portugal.gov.pt



04.MAI18 00763

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	13/04/2018	ENT.: 3040/2018 PROC. N.º: 12.1	

ASSUNTO: Auditoria à Implementação do SNC-AP e da Entidade Contabilística Estado - relato intercalar V - exercício do contraditório MF

Examinar

Reportando-me ao assunto mencionado em epígrafe encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de remeter as respostas às recomendações realizadas.

Recomendação 1

Promova a revisão e o desenvolvimento do quadro legal e regulamentar indispensável à total implementação da LEO e do SNC-AP.

A regulamentação da LEO acompanhará o desenvolvimento dos diferentes projetos de implementação, prevendo-se uma produção faseada dos diplomas relevantes. Neste momento está já preparado um anteprojeto respeitante aos Classificadores Orçamentais, relativamente ao qual se encontram a ser recolhidos contributos de diferentes stakeholders.

Recomendação 2

Promova a recalendarização dos projetos e assegure a coordenação das vertentes legal, técnica e contabilística com impacto nos sistemas de informação, de forma a minimizar o prazo de implementação e o respetivo custo.

A calendarização dos projetos nos termos do Plano de Implementação da LEO assegura as precedências consideradas relevantes, com vista a minimizar riscos de revisão do trabalho empreendido em fases preliminares. De todas as formas, em qualquer processo com esta envergadura e complexidade não pode ser integralmente excluída a necessidade de revisão de



determinados aspetos anteriormente definidos. Todavia, consideramos este risco devidamente mitigado, já que estão a ser adotadas as melhores práticas de implementação de projetos.

Recomendação 3

Identifique e atribua as competências específicas às entidades coordenadoras dos programas orçamentais para o acompanhamento da Reforma da Contabilidade e Contas Públicas.

O enquadramento das competências das Entidades Coordenadoras dos Programas Orçamentais deve ser revisitado no âmbito da produção dos diplomas de regulamentação da LEO. De todas as formas, o atual enquadramento permite já às referidas Entidades Coordenadoras - as quais foram formalmente convidadas a ser membro da Comissão de Acompanhamento prevista na Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril - seguir o processo de transição para o SNC-AP pelas entidades por si acompanhadas sectorialmente.

Recomendação 4

Promova a adoção das medidas necessárias para eliminar os constrangimentos setoriais específicos que ponham em causa a implementação do SNC-AP, como os já identificados nas freguesias, escolas do ensino não superior e serviços externos do MNE.

A capacitação dos recursos humanos constitui uma das áreas de intervenção prioritária. Para além da formação disponibilizada através da Plataforma do INA e que abrange mais de 8.500 formandos, encontra-se prevista a abertura de uma nova edição que abranja novamente um elevado número de destinatários. Sem prejuízo, poderão ser equacionadas atividades de formação adicionais, incluindo em cooperação com associações e responsáveis setoriais.

Com os melhores cumprimentos, *a sua muito elevada estima e consideração*

O Chefe de Gabinete

André Caldas

Cc: SEAFin, SEAF e SEO

2. Ministro do Ambiente



MAmb - Of. N.:1819
Data:27-04-2018
30.01.

TRIBUNAL DE CONTAS

E 8085/2018
2018/4/30



Exmo. Senhor
Dr. José F. F. Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-053 Lisboa

SUA REFERÊNCIA
Departamento de Auditoria I -
UAT1

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA

DATA

ASSUNTO: Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE - Relato intercalar V - Exercício do contraditório

Em resposta ao E-Mail de 13.04.2018, relativo ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me o Senhor Ministro do Ambiente de transmitir V. Exa. os seguintes aspetos:

- A Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente é a Entidade Coordenadora do Programa 016 - Ambiente;
- Este Ministério tem especiais dificuldades pelo facto de existirem entidades que consideram não lhes ser aplicável o SN-AP e sociedades em liquidação que pretendam ficar isentas desta transição devendo ser objeto de avaliação tempestiva.

Quanto ao teor do Relato Intercalar e das recomendações aí propostas, colhem os mesmos a nossa apreciação favorável.

Com os melhores cumprimentos, *e elava do considerando*

A Chefe do Gabinete

Ana Cisa

CG/55

Gabinete do Ministro do Ambiente
Rua de "O Século", 51 - 1200-433 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 323 15 00 EMAIL gabinete.mamb@mamb.gov.pt www.portugal.gov.pt

3. Ministro da Defesa Nacional e Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional

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

Registo de entrada

Mensagem original
Email : mjmendes@mdn.gov.pt
Data/hora : 2018-04-24 11:25:01

Registo n.º : 7663/2018
Data/hora : 2018-04-24 14:06:30
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image001.png

Exma. Senhora
Dra. Maria João Caldas
Auditora-Coordenadora

Na sequência das vossas mensagens de correio eletrónico de 13 de abril de 2018 remetidas para o Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional e para este Gabinete, e nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, analisado o relato intercalar V da Auditoria à Implementação do SNC-AP e da Entidade Contabilística Estado, vimos, por este, meio, remeter a informação conjunta do Ministério da Defesa Nacional, que se considera ser de relevar:

1. A Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (SGMDN) é a entidade coordenadora do programa orçamental da Defesa Nacional (DN), sendo também responsável pelos Sistemas de Informação de gestão comuns a este Ministério, onde se enquadra o Sistema de Informação de Gestão da DN (SIGDN);
2. O SIGDN, construído com base no POCP, disponibiliza serviços partilhados de gestão Orçamental, Financeira, Logística, Recursos Humanos e de *Business Intelligence* a 13 entidades do universo da DN:
 - i. Os Gabinetes de S.EXA. o MDN e SEDN;
 - ii. O Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA);
 - iii. Os 3 ramos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Força Aérea);
 - iv. Os 6 organismos que integram os Serviços Centrais do MDN (SGMDN, DGPDN, DGRDN, IGDN, IDN, PJM), de Administração direta do Estado;
 - v. O Instituto de Ação Social das Forças Armadas (IASFA), organismo da Administração indireta do Estado.
3. O SIGDN encontra-se em exploração em mais de 200 instalações em todo o território nacional, servindo cerca de 2.500 utilizadores com mais de 480 funcionalidades/serviços disponíveis;

4. Face à intrínseca complexidade do projeto de transição do SIGDN de POCP para SNC-AP e à necessidade imperiosa de envolver na equipa de projeto representantes técnicos qualificados das várias entidades utilizadoras do sistema, só disponíveis em 2018, a SGMDN reportou à UNILEO em 2017 que a transição do sistema para SNC-AP só seria exequível em 01 janeiro 2019;
5. A DN está a implementar o projeto de transição de POCP para SNC-AP, acompanhado pelo Gabinete de S.EXA o Ministro da Defesa Nacional, governado a nível estratégico pelo órgão de governação das TIC da DN, que integra representantes das entidades utilizadoras do SIGDN, e conduzido a nível operacional por uma equipa de projeto, liderada pela SGMDN e integrando igualmente representantes dessas entidades;
6. O planeamento em curso mantém como data de transição do SIGDN de POCP para SNC AP o dia 01 de janeiro de 2019, aplicando-se essa transição a todas as entidades referidas no ponto 2;
7. O Relatório intercalar V reflete genericamente as informações prestadas pela SGMDN ao Tribunal de Contas em 19 de março, p.p.;
8. Julgamos, no entanto, **ser de corrigir o anexo E**, pois a SGMDN tem acesso online à aplicação de consulta das respostas ao questionário de transição;
9. Ainda no Anexo E, na tabela “Procedimentos adotados com vista ao acompanhamento da implementação do SNC-AP nas entidades da respetiva área de coordenação”, julgamos **ser de corrigir** a nota (2) que deve incluir também referência aos Gabinetes de S.EXA. o MDN e o SEDN, os Serviços Centrais do MDN e o IASFA, para além da referência ao EMGFA e 3 Ramos das Forças Armadas;
10. Finalmente, e no que diz respeito aos questionários de transição, reitera-se a informação prestada de que os organismos utilizadores do SIGDN se consideravam abrangidos pela resposta da SGMDN, justificando-se, assim, a baixa taxa de resposta;
11. Acresce ainda que as EPR têm o entendimento de que o SNC-AP não se lhes aplica e que justificam com este fundamento a ausência de resposta ao questionário de transição;
12. A SGMDN está a reforçar junto das entidades da DN a necessidade de resposta ao questionário e disponibilizará uma proposta de resposta às entidades utilizadoras do SIGDN, pelo que se prevê um aumento significativo da taxa e qualidade de respostas no período de maio.

Com os melhores cumprimentos,

Maria João de Azevedo Mendes
Chefe do Gabinete MDN



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO
DA DEFESA NACIONAL

Av. Ilha da Madeira,1
1400-204 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 303 45 38
FAX + 351 21 303 45 01/25
site www.portugal.gov.pt

4. Coordenador da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental

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

Registo de entrada

Mensagem original

Email : Andre.Marcalo@unileo.gov.pt
Data/hora : 2018-04-24 18:52:02

Registo nº : 7740/2018
Data/hora : 2018-04-26 09:55:40
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 8
Anexos : image001.png;09. TC_Contraditorio_RelatoV_Auditoria_SNC-
AP_ECE_2018_04_24.pdf;Anexo I - Modelo Concetual da ECE.pdf;Anexo II - Manual de
contabilidade e relato.pdf;Anexo III - Manual de consolidação.pdf;Anexo IV -
Regulamento da ECE.pdf;Anexo V - Plano Estratégico para o Balanço de Abertura da
ECE.pdf;Anexo VI - Relatórios SIGFinP.pdf

Exmos. Senhores,

No seguimento do V/ email infra, anexo o N/ contraditório.

Cordialmente,

André Marçalo

André Marçalo

COORDENADOR



UniLEO/ PFM Reform Unit
Ministério das Finanças / Ministry of
Finance
Rua da Alfândega, n.º 5 – R/C
1100-016 Lisboa
www.unileo.gov.pt



Unidade de Implementação
da Lei de Enquadramento Orçamental

De:	Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLEO)
Para	Tribunal de Contas (TdC) A/C Senhora Auditora-Coordenadora M.ª João Caldas Av. da República, 65 1050-089 - Lisboa MariaJoaoCaldas@tcontas.pt DAI@tcontas.pt
Assunto	Auditoria à implementação do SNC-AP e da ECE - Relato Intercalar V Processo nº 8/2018, 2.ª secção Exercício de Contraditório
Data	24 de abril de 2018

Sumário

Através de email datado de 13/04/2018, em cumprimento do despacho da Excelentíssima Senhora Juíza Conselheira da Área I, o Tribunal de Contas remeteu à UniLEO o Relato Intercalar V da Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE, solicitando as alegações que esta tiver por convenientes.

O presente documento vem exercer o contraditório ao mencionado Relato Intercalar, organizando-se, conseqüentemente, em função do mesmo.

Contraditório

SUMÁRIO

« (...) não foram recuperados os atrasos já assinalados na anterior auditoria, dado que nos últimos seis meses não se registaram desenvolvimentos quanto ao balanço de abertura

piloto, nem à implementação dos processos de contabilização e transações na ECE de acordo com o SNC-AP.(...)» [§4 da pág. 5]

Salvo melhor opinião, a afirmação citada não corresponde totalmente à realidade. A percentagem de acabamento transmitida ao TdC previamente à elaboração do relatório correspondia ao estado dos processos no final do ano de 2017, representando esta algum desenvolvimento face ao relatório anterior. Esta retificação justifica-se para que se não gerem equívocos sobre o desenvolvimento dos trabalhos.

É de salientar, ainda, que o desenvolvimento das diversas atividades tem sido efetuado por referência à forma como constam na Candidatura aprovada pelo Eurostat, com o objetivo de elaborar um balanço inicial transitório piloto. Assim, a Unileo está ciente que a formulação atual não é ainda completa, mas houve necessidade de proceder ao encerramento da candidatura.

No entanto, foram já identificadas funções e/ou direitos/responsabilidades do Estado enquanto ente soberano a serem contabilizadas e relatadas através da ECE.

O processo de implementação integral da ECE está em curso, tendo já sido elaborado o documento de estratégia para o balanço de abertura, peça fulcral no planeamento a delinear.

Devemos ter presente que o processo de implementação integral da ECE será um processo demorado, de elevada complexidade, quer técnica, quer institucional. Para tal, a estratégia que foi delineada tem por base a IPSAS 33 - Adoção pela Primeira Vez da Base do Acréscimo, a qual é aplicada supletivamente à ECE, uma vez que o SNC-AP não incorpora uma norma que trate especificamente o assunto da preparação pela primeira vez de umas demonstrações financeiras de uma entidade pública na base do acréscimo.

2.1 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA UNILEO

«Em termos de recursos humanos a Unileo tem afetos dezasseis técnicos, (...). De acordo com a Unileo está previsto um reforço dos meios humanos de forma a afetar um total de trinta técnicos aos projetos. Neste âmbito o MF informou existir um plano de reforço das equipas afetas à implementação da LEO e que recentemente a Unileo foi reforçada com uma equipa multidisciplinar e com uma divisão afetas ao projeto.»

Em rigor, o reforço dos recursos humanos da Unileo far-se-á, em parte, através de uma estrutura flexível e de uma divisão, criadas no âmbito da estrutura nuclear da DGO por despachos do respetivo diretor-geral, as quais permitirão a afetação dos colaboradores necessários aos projetos. A concreta afetação de trabalhadores ao projeto é esperada para muito breve.

2.3.1 Adequação dos sistemas contabilísticos

« A revisão do quadro normativo ... a elaboração de instruções, manuais contabilísticos e de processos de certificação poderão obrigar a ajustamentos dos sistemas informáticos, prolongando os tempos previstos e os custos associados à transição.

Acresce que, estando o processo em curso, também as decisões a tomar sobre os sistemas a utilizar podem conflitar com as soluções técnicas e os investimentos entretanto efetuados pelas entidades que asseguraram em tempo a sua migração para o novo referencial.»
[página 14]

O novo referencial contabilístico estava estabilizado à data da sua publicação e não se prevê que venham a ocorrer modificações com impacto nos sistemas de informação que suportam a sua aplicação.

Contudo, importa referir que durante o processo de reforma da Gestão Financeira Pública, reconhecidamente complexo e abrangente, é natural que existam ajustamentos ao longo do processo, nomeadamente para acolhimento de experiências colhidas das primeiras fases de aplicação.

O processo de reforma está a ser liderado e, em boa parte, executado, por recursos internos à Administração Pública, sendo exíguo o universo de recrutamento de trabalhadores com as qualificações teóricas e práticas adequadas, o que dificulta a plena antecipação de todas as vertentes da reforma previamente à respetiva execução.

Em relação aos custos de eventuais ajustamentos, os mesmos serão integrados no processo de quantificação dos custos da reforma. A título comparativo, cremos que importa ser efetuada a comparação com outras experiências internacionais, verificando-se os custos suportados em países onde se empreenderam reformas mais tímidas do que a projetada em Portugal, nos quais a opção tomada recaiu na entrega da reforma a consultoras internacionais e pela implementação de uma tecnologia (ERP – *Enterprise Resource Planning*) internacional única para o respetivo Estado (ou grande parte dele).

2.3.3 Acompanhamento da transição

Como nota inicial, relativamente ao acesso do TdC ao SIGFinP – Questionário de Transição para o SNC-AP e respetivos relatórios e listagens de análise, importa referir que as permissões de acesso que

foram concedidas ao TdC são exatamente iguais às permissões de acesso de que a UniLEO e Inspeção-Geral de Finanças (IGF) dispõem.

Note-se que a plataforma de suporte ao Questionário de Transição para o SNC-AP tem sofrido diversas melhorias/evoluções, pelo que em relação aos pontos referido no "Quadro 2 - Apreciação do questionário pelas entidades coordenadoras", há que prestar os esclarecimentos abaixo.

Quadro 2 - Apreciação do questionário pelas entidades coordenadoras [página 17] Extração de listagens não disponível (nem as que estavam previstas)

As listagens identificadas nos requisitos foram disponibilizadas de forma gradual, tendo a última sido disponibilizada no dia 6/4/2018.

Relatórios pré-definidos abrangem apenas um número reduzido de questões

Os relatórios pré-definidos contemplam as principais temáticas inovadoras introduzidas pelo SNC-AP (face ao POCP) e refletem os riscos identificados pela IGF em articulação com a UniLEO de acordo com critérios de relevância e de probabilidade de ocorrência, afigurando-se apropriados para cobrir os principais aspetos com impacto material na elaboração do balanço de abertura e na relevação contabilística das operações de acordo com o novo referencial contabilístico.

Não permite extrair relatórios de períodos anteriores

A plataforma passou a dar resposta a esta questão desde o dia 6/4/2018.

Não está disponível uma ferramenta que permita a agregação dos custos de transição incorridos e estimados

Apesar de não estar definido como requisito, é possível por extração e análise direta aos dados obter esta informação (o terá que ser efetuado pela equipa técnica).

« Face aos erros assinalados e às dificuldades reportadas, a UniLEO deve providenciar no sentido de: i) ser elaborado um manual de apoio ao questionário contendo instruções claras e precisas sobre o respetivo preenchimento e ii) serem desenvolvidas ferramentas que

asseguem a possibilidade de efetuar pesquisas e extrair relatórios/listagens da informação reportada. Deste modo, seria possível contribuir para uma melhoria da qualidade da informação prestada e permitir às entidades coordenadoras o controlo e validação desta informação.» [página 18]

A falta de recursos humanos qualificados na área em apreço – contabilística e financeira – por parte das entidades que devem preencher o questionário é um facto reconhecido como crítico no Relato Intercalar. Esta situação contribui para as dificuldades sentidas no preenchimento do questionário.

Adicionalmente refira-se que este é um fator que pode afetar toda a implementação da reforma da Gestão Financeira Pública e que deve ser debelado com outras medidas, não sendo legítimo esperar-se que os subsistemas de informação, ainda que suportados em manuais de apoio, venham a colmatar este défice.

2.4 IMPLEMENTAÇÃO DA ECE

O planeamento atual do processo de desenvolvimento da ECE tem ainda tem por referência o que foi elaborado no âmbito do projeto com o Eurostat. Este processo tem atrasos conhecidos, mas tem que ser notado que a maioria dos outputs do projeto foram já concluídos, a saber:

- O modelo conceitual, incorporando a adequação às sugestões vertidas em relatório da Missão Técnica do *Structural Reform Support Service* — SRSS que ocorreu de 13 a 15 de setembro de 2017 (ver Anexo I – Modelo Conceitual da ECE);
- Caderno de requisitos para o Sistema de informação, que já é do conhecimento do TdC;
- Manual de contabilidade e relato, que já tem uma primeira versão concluída, incorporada no relatório final do projeto com o Eurostat (ver Anexo II – Manual de contabilidade e relato);
- Manual de consolidação, que também já tem uma primeira versão concluída, estando incorporada no relatório final do projeto com o Eurostat (ver Anexo III – Manual de consolidação);
- Regulamento da ECE, que se encontra também concluído (ver Anexo IV – Regulamento da ECE);
- Plano estratégico para o Balanço de Abertura da ECE, essencial ao prosseguimento da implementação da ECE (ver Anexo V – Plano Estratégico para o Balanço de Abertura da ECE);
- Balanço Inicial Transitório (BIT) piloto, que inclui os saldos relativos ao capítulo 70, à Dívida Pública e Tesouraria do Estado, para o que contamos com a colaboração intensa dos Agentes responsáveis por estas áreas;

- Elementos relativos a transações de janeiro e fevereiro quer do capítulo 70, quer da Dívida Pública.

Podemos assim concluir de forma segura que, à data de envio de informação ao TdC que suportou a elaboração do Relato Intercalar que agora se contradiz, a UniLEO estava a envidar todos os esforços no desenvolvimento dos trabalhos programados, no acompanhamento e controlo dos contratos de prestação de serviços contabilísticos, bem como da implementação do sistema de informação.

Este trabalho intenso permitiu obter um primeiro BIT piloto, em que se reflete já uma das características distintivas do SNC-AP, que é a base do acréscimo.

No entanto, é ainda de referir, que o sistema de informação não pode ser dado por implementado.

Está a ser elaborado um cronograma autónomo, pelo que a breve trecho, a implementação do sistema irá entrar em velocidade de cruzeiro. Nesta fase é expectável que o envolvimento evolua de forma substancial.

« (...) o envolvimento de outras entidades relevantes para a identificação das transações a reconhecer e mensurar na ECE como a empresa Infraestruturas de Portugal, relativamente às concessões rodoviárias e ferroviárias e a Direção-Geral do Património Cultural no que concerne ao património histórico, artístico e cultural, tangível e intangível. Esta situação denota que a preparação do modelo concetual da ECE não foi exaustiva.» [página 25]

A UniLEO sempre assumiu que o modelo concetual tinha um objetivo específico, não tendo sofrido alterações, dado que estava enquadrado no âmbito do projeto financiado pelo Eurostat. Nunca foi assumido que o modelo concetual era exaustivo, sendo esta uma característica contrária à natureza do próprio documento.

2.5 CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS

«As entidades que iniciaram a implementação do SNC-AP a 01/01/2018, por o terem feito antes da definição do manual de consolidação e da designação da entidade consolidante, poderão ter de rever e adequar as políticas contabilísticas entretanto adotadas.» [página 28]

Entendemos que este risco se encontra mitigado, havendo a percepção de que a generalidade das entidades só terão disponibilidade para se dedicarem à definição de políticas contabilísticas após a entrega da Conta de Gerência de 2017, o que se espera que aconteça a partir do início de maio.

A Unileo conta desenvolver nos próximos meses, em articulação com as entidades envolvidas no projeto da consolidação e contas nacionais, o manual de consolidação e dar nota deste facto na Comissão de Acompanhamento da Transição para SNC-AP, para que, por via das entidades coordenadoras dos programas orçamentais, as entidades possam definir as suas políticas contabilísticas de forma coerente com as opções tomadas para as políticas contabilísticas do grupo público (Administrações Públicas).

2.5.1 Modelo de recolha de informação para a consolidação e prestação de contas

« O S3CP pode receber a informação diretamente dos sistemas contabilísticos locais³ ou através de sistemas centralizadores setoriais. (...) Está prevista a utilização de sistemas setoriais na saúde (gerido pela ACSS), na educação (gerido pelo IGeFE), na administração local (gerido pela DGAL) e está em avaliação (com a DGTF) se haverá um para as empresas públicas. » [página 28]

À data de elaboração do presente contraditório, já se encontra definido que a informação orçamental e financeira das empresas públicas reclassificadas será recebida no S3CP através do sistema da DGTF.

2.5.2 Solução de consolidação de contas – contrato com o Eurostat

« O projeto apresenta já um atraso de cerca de três meses. Apesar disso, a Unileo informou que a equipa de trabalho ainda não foi constituída, estando apenas definido o responsável pela sua liderança. Este processo deverá envolver diversas entidades (INE, DGO, DGTF, DGAL, RAM e RAA) e usar o setor da saúde como experiência piloto. » [página 29]

À data de redação deste contraditório, já se encontram designados os representantes das seguintes entidades: INE, DGO, DGAL e RAM.

3 CONCLUSÕES

QUANTO À APLICAÇÃO DO SNC-AP

« Apesar de estar previsto um ponto de situação sobre a transição para o SNC-AP através da recolha de informação resultante de um questionário, disponibilizado pela Unileo às respetivas entidades, tal ainda não se verificou, porque não se encontram asseguradas as condições que permitam uma efetiva recolha e tratamento dessa informação. A análise das respostas deve permitir identificar áreas de risco, a dimensão das entidades, a sua capacitação para a transição, o grau de desenvolvimento dos trabalhos preparatórios, visando intervir junto das entidades com maiores dificuldades. (...)»

O questionário de acompanhamento da implementação do SNC-AP foi concebido com o duplo propósito de:

- Por um lado, constituir um guião identificador e orientador dos principais requisitos e temáticas a serem assegurados/desenvolvidos pelas entidades integradas no SNC-AP;
- Por outro, identificar e acompanhar a evolução dos principais constrangimentos sentidos e reportados pelos destinatários no processo de implementação do novo referencial contabilístico, e em função disso habilitar a Unileo e as Entidades Coordenadoras com informação relevante, que permita designadamente promover as ações tendentes a resolver os constrangimentos identificados.

Neste contexto a prioridade da Unileo e da IGF nos primeiros meses de preenchimento do questionário centrou-se na sensibilização das entidades coordenadoras para a necessidade de serem obtidas respostas de todas as entidades.

Os resultados deste esforço são aliás evidentes, como é patente na evolução muito positiva registada nas taxas de resposta ocorridas nos primeiros 4 meses conforme se ilustra no quadro seguinte:

Evolução respostas ao questionário

Subsetores	Questionários submetidos		Universo	Taxa de respostas Abril	Evolução respostas jan-abr
	Janeiro	Abril			
Administração Central	235	557	1301	42,8%	137,0%
Segurança Social	4	8	9	88,9%	100,0%
Administração Regional	30	159	169	94,1%	430,0%
- RA Açores	---	111	113	98,2%	---
- RA Madeira	---	48	56	85,7%	---
Administração Local	303	97	3732	2,6%	-68,0%
- Municípios	---	18	308	5,8%	---
- Freguesias	---	64	3091	2,1%	---
- Outras entidades	---	15	333	4,5%	---
Total	572	821	5211	15,8%	43,5%
Administração Central s/ escolas secundárias	---	272	490	55,5%	---
Escolas secundárias	---	285	811	35,1%	---

De facto - excetuando o subsetor da Administração Local, cujos resultados não são dissociáveis da decisão de adiamento da respetiva aplicação do SNC-AP – todos os outros subsectores registaram entre janeiro e abril uma taxa de crescimento das respostas igual ou superior a 100%.

Em resultado desta evolução as taxas de resposta registadas em abril situaram-se em valores da ordem dos 90% nos subsectores da Administração Regional e da Segurança Social e superior a 55% no subsetor da Administração Central (excluindo as escolas secundárias cujos constrangimentos eram conhecidos e estão a ser objeto de acompanhamento próximo por parte da respetiva entidade coordenadora – IGeFE).

Entretanto, em simultâneo com a submissão dos questionários de abril, ficou estabilizada a parametrização da plataforma informática tendo já sido possível extrair a totalidade dos relatórios preformatados (6 relatórios de reporte geral, 13 relatórios de avaliação de riscos específicos e 3 relatórios de avaliação de riscos combinados – ver Anexo VI – Relatórios SIGFinP), que constituirão a matriz de análise das principais debilidades reportadas pelas entidades no processo de transição.

Nesse sentido, prevê-se a elaboração dum primeiro diagnóstico detalhado no final do primeiro semestre, com base na extração e tratamento dos resultados da submissão dos questionários de junho.

Os resultados desse diagnóstico permitirão dinamizar um acompanhamento mais ativo e focado por parte das entidades coordenadoras, o que, a par com a conclusão em junho do processo de capacitação dos recursos humanos decorrente da execução do plano global de formação em SNC-AP, criará condições mais favoráveis para que se verifique um significativo impulso na implementação do SNC-AP no decurso do segundo semestre de 2018.

4.2 RECOMENDAÇÕES À UNIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL

Recomendação 6

« Constitua as equipas indispensáveis ao desenvolvimento dos projetos do Plano de implementação da LEO, de forma a assegurar a sua execução tempestiva. »

A Unileo está a trabalhar ativa e conjuntamente com a respetiva tutela no sentido de se fortalecerem as equipas de trabalho.

Adicionalmente, foram criadas na estrutura nuclear da DGO uma "Equipa Multidisciplinar para a Implementação da Reforma da Gestão das Finanças Públicas" e uma "Divisão de Certificação de Sistemas de Informação", a qual funciona na dependência da Direção de Serviços de Apoio Funcional aos Sistemas Orçamentais, que se prevê que venham a dar apoio aos trabalhos da Reforma conduzidos pela Unileo

Recomendações reiteradas de relatórios anteriores

« Para assegurar o sucesso do plano de implementação da LEO e da transição para o SNC-AP, bem como o controlo dos custos associados, recomenda-se: Que assegure a produção atempada das propostas de revisão dos normativos legais, face ao seu impacto na definição da arquitetura do Estado, evitando o recurso a soluções transitórias, com sucessivas adaptações nos sistemas de informação e custos adicionais. »

(Recomendação 5 Relatório 22/2017, 2.º S)

A regulamentação da nova Lei de Enquadramento Orçamental (nova LEO), aprovada pela Lei n.º151/2015, de 11 de setembro, terá um significativo impacto nos processos contabilísticos dos serviços integrados, incluindo ao nível dos sistemas de informação. Esse impacto faz-se sentir nas duas soluções (ERP – *Enterprise Resource Planning*) que servem os serviços integrados (tanto a solução mais transversal como a solução adotada no âmbito do setor da Defesa Nacional).

No caso destas duas soluções, terão de ser desenvolvidas soluções intermédias (o que já sucedeu na solução transversal previamente ao início da aplicação do SNC-AP). O desenvolvimento destas soluções intermédias tem a vantagem de permitir um melhor conhecimento do referencial contabilístico e um melhor dimensionamento das necessidades de ajustamento tecnológico para que a tecnologia em causa possa vir a responder plenamente aos requisitos contabilísticos (alguns processos já estão perfeitamente definidos no SNC-AP).

Para os serviços e fundos autónomos, incluindo as EPR, é possível que venham a resultar da regulamentação da nova LEO novos requisitos para a definição de processos novos na relação destas entidades com o Estado Português. Estes, ao serem divulgados mais tarde, permitirão às entidades implementadoras beneficiarem de maior estabilidade e maturidade de ideias e conceções.

« Quanto à definição da arquitetura técnica de referência, no âmbito da coordenação global do Sistema Integrado de Gestão Financeira Pública e adaptação dos sistemas contabilísticos ao SNC-AP, recomenda-se: Assegurar o desenvolvimento atempado dos módulos críticos para a implementação do SNC-AP e cumprimento da LEO. »

(Recomendação 6 Relatório 22/2017, 2.º S)

O desenvolvimento será atempadamente assegurado, tendo em consideração as circunstâncias concretas que se relacionam com cada um dos módulos críticos para a implementação do SNC-AP.

« Enquanto entidade responsável pela gestão do projeto de implementação da ECE proceda ao seu efetivo e adequado acompanhamento identificando os principais riscos de incumprimento do âmbito e do prazo de conclusão das atividades, mensurando os desvios importantes e aplicando as medidas corretivas necessárias. »

(Recomendação 3 Relatório 23/2017, 2.º S)

A UniLEO enquanto entidade responsável pela gestão do projeto de implementação da ECE tem identificado os principais riscos de incumprimento do âmbito e do prazo de conclusão das atividades

e tem sabido lidar com esses riscos, sendo a melhor evidência a conclusão com um elevado grau de cumprimento do projeto piloto.

A prova disso é que o projeto de criação da ECE, na aceção do artigo 3.º da nova LEO, cofinanciado pelo EUROSTAT, o qual já terminou no presente mês (abril de 2018) abrangeu a entrega do BIT piloto da ECE e elementos contabilísticos relativos aos dois primeiros meses do ano, refletindo as contabilizações, em base de acréscimo, de dois dos agentes do Estado Português (a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E, em relação à dívida pública e tesouraria do Estado, e a Direção-Geral do Orçamento em relação ao capítulo 70 – Recursos Próprios da União Europeia). Naturalmente, não se ignora o prazo de cerca de dois anos que demorou a aquisição do sistema de informação contabilístico que suporta a orçamentação, a contabilização e o relato da ECE, segundo o SNC-AP, bem como a necessidade de ainda se desenvolver a sua conexão com os sistemas de informação operacionais dos agentes do Estado.

« Divulgue a sua apreciação trimestral específica sobre a implementação do projeto da ECE contendo, no caso das atividades cujos serviços foram contratados a entidades externas, a apreciação dessas entidades. »

(Recomendação 4 Relatório 23/2017, 2.ª S)

Reiteramos o contraditório anteriormente elaborado à recomendação: "A apreciação das entidades externas é inerente à própria execução do contrato, dado que os resultados do trabalho dessas entidades são avaliados pela equipa de projeto e respetiva estrutura de governação do projeto acima indicada. O modelo de comunicação da Unileo resultará da estrutura de programme management office prevista no plano de implementação."

« Promova o adequado envolvimento no projeto de implementação da ECE de todas as entidades que atuando como agentes do Estado terão de prestar a informação necessária à contabilização das operações pela ECE. »

(Recomendação 5 Relatório 23/2017, 2.ª S)

A Unileo vai promovendo gradualmente o adequado envolvimento no projeto de implementação da ECE de todas as entidades que atuam como agentes do Estado.

Anexo D - Reportes ao S3CP – situação a 21/03/2018

Notas de rodapé (pagina 40):

« (4) A percentagem de sucesso é apurada entre o total de ficheiros sem erros e o número de entidades que fez submissões dos mapas (no sistema do S3CP cada tentativa falhada

de reportar o mesmo ficheiro conta como submissão errada, podendo o número de erros ser até superior ao número de entidades que submeteu o ficheiro, enviesando a análise, motivo para não reproduzir o número de ficheiros com erros indicado pela UniLEO). »

O ponto de situação apresentado na 7.ª reunião da Comissão de Acompanhamento está em função do número de entidades que submeteu ficheiros para validação e não do número de ficheiros submetidos.

Assim, sugere-se que a seja suprimida a expressão entre parêntesis, ou seja a seguinte excerto: "(no sistema do S3CP cada tentativa falhada de reportar o mesmo ficheiro conta como submissão errada, podendo o número de erros ser até superior ao número de entidades que submeteu o ficheiro, enviesando a análise, motivo para não reproduzir o número de ficheiros com erros indicado pela UniLEO)."

Adicionalmente, cremos que a nota de rodapé deve ser corrigida para: "A percentagem de sucesso é apurada entre o total de entidades que submeteu ficheiros sem erros e o número total de entidades que submeteu ficheiros para validação."

Finalmente, no quadro, a designação da coluna "Ficheiros sem erros" deve passar a ser a seguinte "Nº Entidades com ficheiros sem erros", dado que o ponto de situação apresentado na 7.ª reunião da Comissão de Acompanhamento está em função do número de entidades e não do número de ficheiros.

O Coordenador da UniLEO,



Assinado de forma digital por
ANDRÉ VIEIRA RIBEIRO MARÇALO
Dados: 2018.04.24 18:21:51 +01'00'

Lista de Anexos

Anexo I – Modelo Concetual da ECE

Anexo II – Manual de contabilidade e relato

Anexo III – Manual de consolidação

Anexo IV – Regulamento da ECE

Anexo V – Plano Estratégico para o Balanço de Abertura da ECE

Anexo VI – Relatórios SIGFinP

5. Presidente 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 : 2018-04-20 14:53:31

Registo n° : 7458/2018
Data/hora : 2018-04-20 15:08:15
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image006.png

Refª IGCP nº 6730/2018

Bom dia,

Na sequência da análise do Relato Intercalar V, elaborado no âmbito da Auditoria à implementação do SNC-AP e da ECE, informamos o seguinte:

- A Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE considera que a implementação do SNC-AP e da ECE é uma das suas prioridades para o ano 2018. Por este motivo, integrou no seu Plano de Atividades para 2018 um projeto estruturante que visa criar condições para que seja possível alcançar os seguintes objetivos:
 - Aplicar o SNC-AP na contabilização das operações realizadas no âmbito da gestão da dívida pública;
 - Reportar à Entidade Contabilística Estado (ECE) a informação relativa às operações realizadas pelo IGCP enquanto agente que atua por conta e em nome do Estado Português.
- A Unileo solicitou o contributo desta Agência para a elaboração do balanço de abertura piloto da ECE. Neste contexto, foram disponibilizados à Unileo os balanços relativos a 31.12.2017, 31.01.2018 e de 28.02.2018 da Tesouraria do Estado e do organismo “Encargos da Dívida”. Complementarmente, foram enviadas todas as operações realizadas nos meses de janeiro e de fevereiro de 2018, no âmbito da gestão da Tesouraria e da Dívida Pública.

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

6. Diretora-Geral do Tesouro e Finanças

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

Registo de entrada

Mensagem original

Email : MJoao.Araujo@dgtf.gov.pt
Data/hora : 2018-04-23 17:56:14

Registo nº : 7635/2018
Data/hora : 2018-04-24 11:15:28
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 3
Anexos : image001.jpg;image002.jpg;1508983.tif

Exmos Senhores

Envio em anexo ofício em resposta ao solicitado no e-mail infra.

Com os melhores cumprimentos,



www.dgtf.pt

Maria João Araújo
Diretora-Geral em substituição

Tel: +351 218846257 Fax: +351 218846252



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

0002262 20 APR '18

Exma. Senhora Auditora-Coordenadora
Dra. Maria João Caldas
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. da República n.º 65
1050-089 Lisboa

S/Ref. Email de 13.04.2018
Data:

N/Ref. DSGFO
Data:

Assunto: **Auditoria à implementação do SNC-AP e da Entidade Contabilística Estado (ECE) – Relato intercalar V**

Exma Senhora

Reportando-nos ao documento em epígrafe e na sequência do solicitado através de e-mail do passado dia 13 de abril, no âmbito dos trabalhos de implementação da nova LEO, informamos que não temos comentários a produzir sobre o Relato.

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral, em substituição

Maria João Araújo

Solicita-se que na resposta seja indicada a referência deste documento e nº de processo

7. Diretor-Geral da Direção Geral do Orçamento

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

Registo de entrada

Mensagem original

Email : Paula.Quelhas@dgo.gov.pt
Data/hora : 2018-04-26 11:06:27

Registo n° : 7779/2018
Data/hora : 2018-04-26 11:30:42
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 5
Anexos : image001.png; image002.jpg; image003.png; image004.png; DIRC2_24-Abr-18-18-54_P1.pdf

Bom dia,

Para v/conhecimento, redireciona-se a resposta desta Direção – Geral ao processo em referência, remetida em 24-04-2018 conforme mensagem infra.

Cumprimentos.

Paula QLA Santos



DGO Orçamento

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

De: Gabinete do Diretor-Geral do Orçamento
Enviada: 24 de abril de 2018 19:01
Para: 'mariajoacaldas@tcontas.pt'
Cc: Anabela Vilão (DIRC) ; Paula Quelhas (GEPO-DVEPO)
Assunto: Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE
Boa tarde,
Por indicação superior, junto envio ofício anexo.
Com os melhores cumprimentos,
Ana Lebres
Secretariado da Direção / Directorate Secretariat



DGO Orçamento

Direção-Geral do Orçamento / Budget General Directorate
Ministério das Finanças / Ministry of Finance
Tel: +351 218 846 502/ 03/ 04 Fax: +351 218 846 500/51
secdg@dgo.gov.pt www.dgo.pt

Aviso!

Nos termos da RCM N. 34/2016, de 16 de junho, o domínio **dgo.pt** foi substituído por **dgo.gov.pt**.
Os contactos da DGO passaram a ser os seguintes:
- **Site institucional:** <http://www.dgo.gov.pt>
- **Formato dos emails:** nomeutilizador@dgo.gov.pt

Exm.ª Senhora
Dra. Maria João Caldas
Auditoria – Coordenadora
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. da República – 65
1050-159 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	Data: 24 abr 2018
Mensagem nº9700/2018- DAI	13 abr 2018	Ofício n.º 811/GEPO/DIRC/2018 Processo SGD: P4170/2018 Temática: Execução Orçamental - Respostas ao TC e outras entidades de controlo	

Assunto: Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE – Relato intercalar V – Exercício do contraditório - DGO

No que se refere ao pedido formulado por esse Digníssimo Tribunal, através de mensagem de correio eletrónico sobre o assunto em epígrafe, parece-nos pertinente clarificar um aspeto em relação ao *Anexo F – intervenção dos principais agentes do Estado (julho de 2017 – fevereiro 2018)* do Relato Intercalar V.

No referido anexo, na página 45 consta na linha respeitante à DGO, na coluna “estimativa de custos” “Não respondeu” relativamente aos custos do Sistema de Informação da ECE no capítulo 70.

A este propósito, em aditamento à informação prestada nos ofícios 627/GEPO/DIRC/2018, de 20/03/2018 e 443/GEPO/DIRC/2017, de 25/07/2017, parece-nos que, com a implementação da ECE, a gestão do capítulo 70 ficará integrada na própria ECE e no sistema que a suporta. Estando o sistema em desenvolvimento através de projeto da UniLEO, não nos é viável estimar encargos de implementação e utilização.

Com os melhores cumprimentos,

O Diretor-Geral,

(em substituição)

 2018.04.24
18:38:35 +01'00'

Mário Monteiro

/PQ

8. Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira

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

Registo de entrada

Mensagem original

Email : at@at.gov.pt
Data/hora : 2018-04-26 11:39:32

Registo nº : 7792/2018
Data/hora : 2018-04-26 12:04:42
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 0

Exma. Sra.

Dra. Maria João Caldas, Auditoria Coordenadora do Departamento I do Tribunal de Contas

Da análise efetuada ao relatório intercalar do Tribunal de Contas no âmbito da Auditoria em epígrafe, a Área da Cobrança concluiu não existir nenhuma referência direta aos trabalhos em curso (reuniões com a UniLeo) que foram reportados pela AT, pelo que encarrega-me a Senhora Diretora-Geral de transmitir não existir matéria para o exercício do contraditório por parte da AT.

Com os melhores cumprimentos,

Cláudia Afecto Dias
Chefe de Divisão

Gabinete Diretor Geral da AT

Rua da Prata, nº 10 - 2º - 1149-027 Lisboa
Geral: (+351) 218 812 600
CAT - Centro de atendimento telefónico - (+351) 217 206 707
E-mail: at@at.gov.pt Visite-nos em www.portaldasfinancas.gov.pt



9. Coordenadora da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

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

Registo de entrada

Mensagem original

Email : Maria.Zagallo@utap.pt
Data/hora : 2018-04-19 18:38:46

Registo n° : 7451/2018
Data/hora : 2018-04-20 14:44:11
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : Com_UTAP_2018_012.pdf

Exma. Senhora Auditora-Coordenadora
Dra. Maria João Caldas,

Tendo a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos sido notificada para, querendo, se pronunciar acerca do conteúdo do Relato Intercalar V da Auditoria melhor identificada em epígrafe, junto remeto comunicação com a nossa resposta.

Com os melhores cumprimentos,

Maria Zagallo
Coordenadora

U T A P
Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
Rua Braamcamp, 90 - 6º piso
1250-052 Lisboa, Portugal
www.utap.pt
Telef: +351 211 119 703

10. Secretário-Geral do Ministério da Administração Interna

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

Registo de entrada

Mensagem original

Email : carlos.palma@sg.mai.gov.pt
Data/hora : 2018-04-24 14:42:35

Registo nº : 7673/2018
Data/hora : 2018-04-24 14:50:56
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image001.jpg

Exmos. Senhores

Lido o documento a SGAI não tem especiais comentários a tecer ao mesmo.

Com os melhores cumprimentos,

Carlos Palma
Secretário-Geral



E-mail// carlos.palma@sg.mai.gov.pt
Telefone// +351 213409113/4
Morada// Rua São Mamede n.º 23, 1100-533 Lisboa

11. Secretária-Geral do Ministério do Ambiente

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

Registo de entrada

Mensagem original

Email : Alexandra.Carvalho@sg.mamb.gov.pt
Data/hora : 2018-04-23 18:24:41

Registo n.º : 7637/2018
Data/hora : 2018-04-24 11:16:17
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 3
Anexos : image007.png; image008.png; image009.png

Exma. Senhora Auditora Coordenadora do Departamento de Auditoria I
do Tribunal de Contas,

Na sequência do e-mail de 13/04/2018, e após análise do despacho da Excelentíssima Juíza Conselheira responsável pela Área I, e no âmbito do relato intercalar V da Auditoria à Implementação do SNC-AP e da Entidade Contabilística Estado, informamos o seguinte:

- Esta Secretaria Geral é a Entidade Coordenadora do Programa 016 – Ambiente;
- Este Ministério tem especiais dificuldades no facto de existirem entidades que consideram não lhes ser aplicável o SNC-AP e sociedades em liquidação que pretendem ficar isentas desta transição devendo ser objeto de avaliação tempestiva.
- No que concerne ao relato V e recomendações propostas, concordamos com as mesmas.

Ficamos ao dispor para qualquer esclarecimento adicional, com os meus melhores cumprimentos.

ALEXANDRA CARVALHO
Secretária-Geral



REPÚBLICA
PORTUGUESA

AMBIENTE

Secretaria-Geral
www.sg.mamb.gov.pt
Rua de "O Século", n.º 63 - Piso 3
1200-433 Lisboa, PORTUGAL
TEL +351 213 231 561/1587 FAX +351 213 231 530

12. Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Educação, IP

```
*****
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
-----
Registo de entrada
-----
Mensagem original
Email      : Celia.Santos@igefe.mec.pt
Data/hora  : 2018-04-24 14:46:39
-----
Registo nº : 7674/2018
Data/hora  : 2018-04-24 14:54:36
Serviço    : DAI
Email      : dai@tcontas.pt
N. Anexos  : 2
Anexos     : image002.png; image004.jpg
*****
```

Exma. Senhora Dra. Maria João Caldas
Auditora-Coordenadora do
Departamento de Auditoria I
Tribunal de Contas

Recebido e analisado o relato intercalar sobre o assunto supra mencionado, vem o IGeFE, ao abrigo do artigo 13º da LOPTC, exercer o direito ao princípio do contraditório nos seguintes termos:

Acolhemos de bom grado o conteúdo factual ínsito no relato intercalar, nomeadamente, no que diz respeito às dificuldades sentidas pelas entidades coordenadoras no acompanhamento da implementação do SNC-AP.

De facto, urge adoptar medidas que venham atenuar ou eliminar os constrangimentos identificados pelo TC, os quais poderão pôr em causa a boa implementação do SNC-AP.

Entre estas, destacamos a urgência em colmatar a escassez de recursos humanos, quer ao nível do PO10, quer ao nível do PO11.

Nada mais temos a mencionar, esperando que esta acção do TC venha produzir os desejados efeitos, na melhoria da implementação do Sistema, nomeadamente através do bom acolhimento e das recomendações produzidas, no âmbito desta auditoria.

Com os melhores cumprimentos,

Célia Santos

Vogal do Conselho Diretivo



Av. 24 de Julho, nº. 134
1399-029 Lisboa, PORTUGAL
Tel: +351 213 949 200 Fax: +351 213 907 003
www.igefe.mec.pt

13. Secretário-Geral do Ministério das Finanças

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

Registo de entrada

Mensagem original

Email : Celia.Vieira@sgmf.gov.pt
Data/hora : 2018-04-23 15:29:46

Registo nº : 7587/2018
Data/hora : 2018-04-23 15:35:56
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : image005.jpg;Ofício 1867_2018_SG.pdf

**Exma. Senhora Auditora-Coordenadora
Dra. Maria João Caldas**

Encarrega-me a Senhora Secretária-Geral Adjunta, de remeter a V. Ex^ã. o ofício em anexo, referente ao assunto mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

Célia Vieira
Secretaria-Geral do Ministério das Finanças
Divisão de Planeamento e Gestão Financeira
Rua da Alfândega, 5 - 1000-016 Lisboa
Email: celia.vieira@sgmf.pt





Exma. Senhora
Auditora-Coordenadora
Dra. Maria João Caldas
Tribunal de Contas

S/Ref.	S/Comunicação	N/Ref.	N/Comunicação
		OFC N.º 1867/2018/ SG	19/04/2018 14:26:15
		Classificação: 030.01.01/Auditorias	

**ASSUNTO: Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE - Relato intercalar V -
Exercício do contraditório – SGMF**

Em resposta ao solicitado, pelo vosso email de 13 de abril de 2018, muito agradecemos o envio do Relatório de Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE - Relato intercalar V - Exercício do contraditório – SGMF que mereceu a nossa melhor atenção. Considerado o seu quadro conclusivo e recomendatório, esta Entidade Coordenadora, em sede de contraditório, não tem comentários adicionais a fazer ao Relato intercalar que nos foi enviado.

Com os melhores cumprimentos,

A Secretária-Geral Adjunta

Diva Cristina Esteves Sousa
Esteves Sousa

Assinado de forma digital por
Diva Cristina Esteves Sousa
Dados: 2018.04.20 16:27:40
+01'00'

Diva Sousa

14. Secretário-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros

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 : 2018-04-23 17:14:17

Registo n° : 7634/2018
Data/hora : 2018-04-24 11:13:52
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 0

Exm^a Sra. Dra. Maria João Caldas
Auditora Coordenadora

O Ministério dos Negócios Estrangeiros, enquanto entidade convidada a pronunciar-se sobre o V Relato Intercalar sobre implementação do SNC AP, informa não ter qualquer observação que permita questionar o conteúdo do referido Relato.

As referências efetuadas ao MNE reportam-se unicamente aos Serviços Periféricos Externos, que dado o seu carácter particular, apontam para dificuldades adicionais na implementação do mesmo, situação que tem vindo a ser objeto de particular atenção e coordenação com a UNILEO.

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

15. 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 : 2018-04-18 13:54:29

Registo n° : 7226/2018
Data/hora : 2018-04-18 15:41:01
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 0

Exmos. Senhores

A Comissão de Normalização Contabilística agradece o envio do relato intercalar V da Auditoria à Implementação do SNC-AP e da Entidade Contabilística Estado, e informa que não tem qualquer comentário a efetuar.

Com os melhores cumprimentos
O Secretariado Técnico da CNC