

Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE

Relatório Intercalar VI

RELATÓRIO N.º 13/2019

2.ª SECÇÃO



TC
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.	SUMÁRIO	5
2.	INTRODUÇÃO	7
2.1.	ÂMBITO E OBJETIVO.....	7
2.2.	METODOLOGIA.....	7
2.3.	EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	8
3.	OBSERVAÇÕES.....	10
3.1.	PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEO	10
3.2.	MODELO DE GOVERNAÇÃO DA UNILEO	15
3.3.	APLICAÇÃO DO SNC-AP.....	17
3.3.1.	<i>Monitorização do processo de transição.....</i>	17
3.3.2.	<i>Ponto de situação</i>	22
3.4.	IMPLEMENTAÇÃO DA ECE.....	31
3.5.	CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS.....	36
4.	CONCLUSÕES	39
5.	RECOMENDAÇÕES	42
5.1.	AO MINISTRO DAS FINANÇAS	42
5.2.	À UNIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL.....	42
6.	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	44
7.	EMOLUMENTOS	44
8.	DECISÃO	44
	ANEXOS.....	49
	ANEXO A – CRONOGRAMA INICIAL E CRONOGRAMA REVISTO - COMPARAÇÃO	51
	ANEXO B – COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIAS DOS GABINETES DA UNILEO	52
	ANEXO C – FICHEIROS A ENVIAR AO S3CP.....	53
	ANEXO D – COMPONENTES DO GERFIP NÃO ADAPTADAS AO SNC-AP.....	54
	ANEXO E – SÍNTESE DA EXECUÇÃO DO PLANO GLOBAL DE FORMAÇÃO.....	55
	ANEXO F – FORMAÇÃO DESCRITA PELAS ENTIDADES.....	56
	ANEXO G – RESULTADOS DO QUESTIONÁRIO DE TRANSIÇÃO	58
	ANEXO H – IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP NA SS	64
	ANEXO I – DIFICULDADES NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP	65
	ANEXO J – CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS – PROJETO FINANCIADO PELO EUROSTAT	70
	ANEXO K – PROJETOS DO PLANO - SÍNTESE DA INFORMAÇÃO PRESTADA PELA UNILEO EM CONTRADITÓRIO.....	71
	ANEXO L – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO – RESPOSTAS DAS ENTIDADES.....	73

Índice de quadros

Quadro 1 – Cronograma revisto e situação dos projetos definidos para implementação da LEO.....	12
Quadro 2 – Evolução dos esclarecimentos solicitados no Portal colaborativo da CNC até 24/09/2018	22
Quadro 3 – Entidades não excecionadas que, em 2018, não aplicaram o SNC-AP.....	23
Quadro 4 – Ponto de situação da preparação dos software contabilísticos geridos por entidades públicas	27
Quadro 5 – Submissão de ficheiros ao S3CP.....	28
Quadro 6 – Autoavaliação quanto à aptidão dos recursos humanos para efetuar a transição	59
Quadro 7 – Grau de preparação para reportar itens no balanço de abertura.....	61
Quadro 8 – Atribuições cometidas ao grupo de trabalho para a implementação do SNC-AP na SS	64
Quadro 9 – Dificuldades de natureza legal e comunicacional	65
Quadro 10 – Dificuldades de natureza informática	66
Quadro 11 – Dificuldades de natureza contabilística/ organizacional/financeira.....	67
Quadro 12 – Dificuldades ao nível dos recursos humanos.....	68
Quadro 13 – Dificuldades das EC e EFC no acompanhamento do SNC-AP.....	69
Quadro 14 – Atividades e produtos contratados com o Eurostat.....	70

Índice de figuras

Gráfico 1 – Avaliação global da formação – grau de satisfação	55
---	----

1. SUMÁRIO

A implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) visa a melhoria da gestão financeira pública. Destaca-se a relevação contabilística na Entidade Contabilística Estado (ECE) de um conjunto de operações de elevada materialidade financeira, bem como a inclusão no Orçamento do Estado (OE) e na Conta Geral do Estado (CGE) de demonstrações financeiras (e orçamentais) consolidadas.

A auditoria permitiu concluir que, ao longo deste período de três anos, os avanços ficaram muito aquém do previsto em sede de planeamento, pondo em causa a elaboração das demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, previstas para o OE e a CGE de 2021. Designadamente:

- ◆ O cronograma de operacionalização do plano de implementação da LEO foi, em março de 2018, objeto de uma recalendarização, seguida do adiamento da plena aplicação da LEO para o exercício orçamental de 2021.
- ◆ Do novo cronograma, o projeto denominado “*sistema central de contabilidade e contas públicas*”, um projeto basilar ao reporte da informação financeira, inclui 5 subprojetos com previsão de conclusão no final de 2018, embora apenas um deles esteja concluído e os restantes apenas se deem como iniciados.
- ◆ Dos atuais 25 projetos, 7 não foram ainda iniciados, sendo pelo menos dois deles - o projeto de revisão da legislação e o projeto sobre o novo modelo da CGE - fundamentais para o cumprimento da LEO nos prazos previstos e para a conceção e desenvolvimento dos sistemas de informação.
- ◆ Dos 18 projetos iniciados, prevê-se que 12 estejam concluídos já em junho de 2019, subsistindo riscos da sua não concretização atempada.
- ◆ 3 dos subprojetos relativos ao S3CP, que deveriam estar concluídos até ao final de 2017, foram mantidos com esta data no cronograma, pese embora se encontrem em curso.

O modelo de governação da UniLEO não foi integralmente operacionalizado, com prejuízos para um acompanhamento efetivo da concretização dos projetos e para a articulação com as diferentes entidades que não se demonstrou totalmente eficaz. A ausência da devida designação dos responsáveis de cada projeto e de um faseamento do plano com prioridades definidas, prejudica também a concretização do processo de reforma.

No que respeita à aplicação do SNC-AP constatou-se que:

- ◆ Em 2018, um conjunto alargado de entidades iniciou a transição para o SNC-AP o que se constata quer pelas 1605 entidades que responderam ao questionário de transição quer pela submissão de ficheiros ao sistema central (S3CP), com 488 entidades a conseguirem submeter pelo menos um ficheiro.
- ◆ Porém os subsectores da administração local e da segurança social e algumas entidades foram excecionadas da sua aplicação em 2018. Das entidades a que era aplicável, parte não conseguiu reunir condições para a transição e algumas consideravam não estar abrangidas. A administração local foi novamente excecionada da sua aplicação em 2019.

- ◆ Está por completar o acompanhamento e avaliação do processo de transição, uma vez que não existe um ponto de situação sobre a transição que permita a identificação e a correção de problemas de forma sistemática, assegurando uma implementação completa, atempada e harmonizada do normativo a toda a administração pública.
- ◆ 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, atrasos que poderão dificultar a prestação de contas de 2018. Estão ainda em curso revisões de normativos, do sistema de controlo interno, de instruções e de políticas contabilísticas com impacto nos sistemas contabilísticos.
- ◆ A aplicação integral do SNC-AP continua pendente da adoção de soluções setoriais específicas pelo menos para as freguesias, escolas do ensino não superior e serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- ◆ Apesar da formação realizada, subsistem lacunas relevantes na compreensão do sistema contabilístico de acréscimo, que colocam em causa a qualidade do processo de transição e a capacidade de utilizar a informação contabilística.

Quanto ao processo de implementação da ECE, continuam por concretizar etapas essenciais como: o planeamento da implementação integral da ECE, a identificação de todas as entidades agentes do Estado relevantes e das operações contabilísticas a reconhecer, bem como o desenvolvimento dos sistemas e circuitos de informação para o controlo e contabilização das operações.

Relativamente à consolidação de contas, não foi ainda designada a entidade consolidante. Foi elaborado um projeto de Manual com uma perspetiva contabilística, ficando por definir os procedimentos de consolidação em função do sistema a adotar. O desenvolvimento da solução de consolidação ao nível central tem um atraso significativo face ao calendário previsto, o que coloca em risco uma adequada fase de testes antes da sua entrada em produtivo, para a CGE 2021, e pode vir a inviabilizar a sua adoção por setores que tenham de prestar contas consolidadas e que, por isso, desenvolvam soluções próprias.

2. INTRODUÇÃO

2.1. Âmbito e objetivo

Esta é a sexta auditoria à implementação do SNC-AP e da ECE, integrada nos trabalhos de acompanhamento do processo de reforma da contabilidade e contas públicas¹. No âmbito das auditorias já realizadas, o Tribunal identificou riscos na implementação da LEO, tendo concluído que:

- ◆ relativamente ao Plano de Implementação da LEO, verificaram-se atrasos em todos os 31 projetos, destacando-se a revisão de diplomas basilares da contabilidade pública, que deveria ter sido concluída em 2017.
- ◆ quanto ao processo de implementação da ECE, constatou-se não estar integralmente calendarizado e estarem por concretizar etapas essenciais, designadamente 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.
- ◆ a aplicação do SNC-AP, após o adiamento de um ano, teve início a 01/01/2018, com exceções previstas na legislação, apresentando as entidades diferentes graus de evolução, não existindo um ponto de situação que identificasse/quantificasse todas as situações.

A presente auditoria pretende verificar como foram tratados os riscos acima identificados e, sendo concomitante ao desenvolvimento dos respetivos processos, centra-se na apreciação das condições que permitam o cumprimento dos objetivos, de curto e de médio prazos, fixados no quadro legal e dos progressos verificados, desde a última auditoria realizada neste âmbito.

2.2. Metodologia

Para a execução da auditoria foi seguido o Manual de Auditoria de Resultados², adotando uma combinação do método de auditoria centrado no exame direto do desempenho com o centrado nos sistemas de gestão e controlo. Esta metodologia permite, por um lado, habilitar o Tribunal a emitir uma opinião sobre a realização dos objetivos previstos e, por outro, dado tratar-se de processos em curso, aferir se os sistemas de gestão e controlo produzem, em tempo útil, informações relevantes e fíaveis sobre a execução das atividades e permitem determinar se são tomadas as medidas corretivas adequadas.

A auditoria teve por base a informação e a correspondente documentação comprovativa solicitada às entidades envolvidas nos processos de implementação do SNC-AP e da ECE e cobre o período até novembro de 2018, com atualizações, em casos pontuais, a fevereiro de 2019.

¹ Relatórios 13/2016, 2.ª S – Auditoria à Implementação do SNC-AP, de 14/07/2016, 6/2017, 2.ª S – Auditoria à Implementação do SNC-AP, de 30/03/2017, 22/2017, 2.ª S – Auditoria à Implementação do SNC-AP e Consolidação de Contas (CGE), de 26/10/2017, 23/2017, 2.ª S – Auditoria à Implementação da ECE, de 26/10/2017, e 8/2018, 2.ª – Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE, de 17/05/2018, disponíveis em www.tcontas.pt.

² Aprovado pelo Tribunal em 29/09/2016.

Para além da UniLEO, foram dirigidos questionários a um conjunto de entidades, com destaque:

- ◆ ao nível da transição para o SNC-AP – entidades com funções de coordenação no âmbito da administração financeira do Estado e as dos subsectores da segurança social e da administração local.
- ◆ ao nível da ECE – entidades que atuam como agentes do Estado¹.

Procedeu-se ainda ao tratamento da informação prestada no âmbito do questionário de transição para o SNC-AP, relativa aos reportes efetuados mensalmente, de janeiro a novembro de 2018².

2.3. Exercício do contraditório

Nos termos e para os efeitos do art. 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)³, 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 e da Economia; da Cultura; da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; da Educação; do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; da Saúde; do Planeamento; das Infraestruturas e da Habitação; do Ambiente e da Transição Energética; da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural; do Mar;
- ◆ ao Coordenador da UniLEO;
- ◆ aos responsáveis da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE, das Direções-Gerais do Tesouro e Finanças (DGTF), do Orçamento (DGO), do Património Cultural (DGPC), da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C), Infraestruturas de Portugal (IP), Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e da Comissão de Normalização Contabilística (CNC);
- ◆ aos responsáveis das entidades coordenadoras dos programas orçamentais:

Entidade coordenadora	Programa orçamental
Secretaria -Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM)	PO02 – Governação; PO09 – Cultura e PO14 – Planeamento e infraestruturas
Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros (SGMNE)	PO03 – Representação externa
Secretaria-Geral do Ministério das Finanças (SGMF)	PO04 – Finanças
Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP)	PO05 – Gestão da dívida pública
Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (SGMDN)	PO06 – Defesa
Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI)	PO07 – Segurança interna
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ)	PO08 – Justiça
Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGeFE)	PO10 – Ciência, tecnologia e ensino superior PO11 – Ensino básico e secundário e adm. escolar
Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e da Segurança Social (GEPMTSSS)	PO12 – Trabalho, solidariedade e segurança social
Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS)	PO13 – Saúde
Secretaria-Geral do Ministério da Economia (SGME)	PO15 – Economia
Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente (SGMAMB/SGMATE)	PO16 – Ambiente
Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP)	PO17 – Agricultura, florestas e desenv. rural e mar e PO18 – Mar

¹ Designadamente, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças, a Autoridade Tributária e Aduaneira, a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, a Direção-Geral do Orçamento e a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos.

² Cfr. Anexo G.

³ Lei 98/97, de 26/08, republicada pela Lei 20/2015, de 09/03.

◆ entidades com funções de coordenação:

Entidade com funções de coordenação	Área
Camões - Instituto da Cooperação e da Língua	Serviços externos do instituto Camões
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS)	Segurança Social
Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL)	Administração Local
Gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores	Região Autónoma dos Açores
Gabinete do Vice Presidente da Região Autónoma da Madeira	Região Autónoma da Madeira

◆ entidades com funções de coordenação e prestadoras de serviços partilhados:

Entidade com funções de coordenação	Tipo de serviços (no âmbito do SNC-AP)
Entidade de serviços Partilhados da Administração Pública (eSPap)	Plataforma, aplicação informática e serviços de contabilidade
SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde	Plataforma, aplicação informática, helpdesk
Instituto de Informática (da segurança social) (II)	Plataforma, aplicação informática

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 (cfr. Anexo L).

3. OBSERVAÇÕES

3.1. Plano de Implementação da LEO

O plano de implementação da LEO¹, elaborado pela UniLEO em junho de 2017, previa 31 projetos organizados em seis eixos² e incluía um cronograma com a calendarização dos projetos, alguns deles subdivididos em sub-projetos.

A Lei n.º 37/2018, de 07/08 adiou a plena aplicação da LEO por dois anos, para o exercício orçamental de 2021. A justificação foi apresentada em março de 2018 pelo Secretário de Estado do Orçamento à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa da AR e fundamentava-se na complexidade do processo e nos atrasos verificados, designadamente quanto à orçamentação por programas e à ECE. Neste contexto, apresentou também um cronograma revisto para a concretização dos projetos. No âmbito da auditoria, em outubro de 2018, a UniLEO confirmou ser esse o cronograma mais atual e informou não ter havido qualquer atualização ao plano de implementação da LEO.

Confrontado com o inicial, constata-se que no novo cronograma (Quadro 1), para além do adiamento generalizado da concretização dos projetos, deixaram de constar 6 projetos específicos relativos à revisão de legislação e que o projeto da ECE bem como 4 subprojectos relativos ao S3CP viram o seu âmbito reduzido (cfr. Anexo A). Estas alterações, ao nível de etapas intermédias importantes do processo em curso, põem em risco o previsto para o exercício orçamental de 2021, porque aumentam a incerteza na sua concretização atempada em particular quanto à:

- ◆ implementação plena da ECE;
- ◆ integral desenvolvimento e operacionalização do S3CP;
- ◆ aprovação do quadro legislativo complementar à LEO.

Relativamente à ECE, os trabalhos em falta com vista à sua implementação não constam do cronograma, que apenas passou a fazer referência ao projeto piloto financiado pelo Eurostat (entretanto já concluído), tendo a UniLEO informado que seriam integrados no âmbito do planeamento global dos outros projetos, com um cronograma autónomo ainda não divulgado.

Ao nível do S3CP (o sistema que irá produzir a informação financeira adequada) foi eliminada a calendarização da sua implementação integral, passando a estar apenas prevista a fase de especificação de requisitos dos sistemas para os quatro subprojetos (Base de dados, Alterações orçamentais, Solução de análise e exploração da informação, Solução de consolidação de contas).

Em contraditório, a UniLEO informa que o S3CP e o sistema de Consolidação de Contas e Contas Nacionais vão integrar o Sistema de Informação para a Gestão das Finanças Públicas (SIGFinP), o qual “*irá permitir a integração dos sistemas centrais entre si, e destes com os sistemas locais das diversas*

¹ O plano pretendia orientar a UniLEO na prossecução dos objetivos para que foi criada e “*i) constituir um instrumento de trabalho da UniLEO; ii) permitir o acompanhamento da execução dos projetos; iii) servir de base aos relatórios de implementação; iv) proporcionar transparência às atividades da UniLEO e v) responsabilizar a UniLEO pelos recursos e resultados*”.

² I - Planeamento Financeiro e Orçamentação, II - Reforma da Gestão da Receita Pública, III - Novo Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro, IV - Reforma da Contabilidade e Contas Públicas e VI - Reforma do Modelo de Controlo Interno e Auditoria Suporte.

entidades públicas, criando-se um repositório único de informação, a partir do qual serão satisfeitas as necessidades de informação para efeitos de gestão das Finanças Públicas e se obterão as novas contas públicas, incluindo contas consolidadas". Deu também conta do estado de desenvolvimento dos vários módulos que compõem este sistema.

Relativamente à legislação, deixaram de constar do cronograma seis¹ projetos específicos que visavam a revisão/regulamentação: dos classificadores orçamentais; da formação inicial e subsequente do contabilista público; do modelo de controlo interno das entidades públicas; do regime de gestão financeira das entidades públicas; do modelo de certificação legal das demonstrações orçamentais. Note-se que pese embora tenham saído do cronograma, há trabalhos a decorrer nestes âmbitos², designadamente ao nível dos projetos relativos:

- ◆ aos classificadores orçamentais, tendo sido elaborado anteprojeto do diploma legal;
- ◆ ao modelo de certificação legal de contas no seio do Grupo de Trabalho sobre Certificação de Demonstrações Orçamentais, em funcionamento desde o último trimestre de 2018, e constituído por representantes da UniLEO, da DGO, da OROC, da IGF e do Tribunal de Contas como observador.

A ausência destes projetos foi justificada com o facto de também na Lei nº37/2018 de 07/08 que adiou a plena aplicação da LEO, se indicar que a adaptação da legislação seria *"efetuada em paralelo com os projetos de implementação"* da LEO³. O Ministro das Finanças, em contraditório, refere que *"A regulamentação da LEO acompanhará o desenvolvimento dos diferentes projetos de implementação, prevendo-se uma produção faseada dos diplomas relevantes"*.

Apesar disso, a sua relevância para a implementação do processo de reforma justificaria que se tivessem mantido no cronograma⁴ dada a extensão da legislação a alterar e compatibilizar com a LEO⁵ e pelo impacto nos desenvolvimentos já em curso, designadamente ao nível dos sistemas informáticos. Note-se que no cronograma mantém-se um projeto global de revisão da legislação e nova legislação decorrente da implementação da LEO (projeto 6.6).

A UniLEO tinha informado que, dado o volume de legislação a rever, apesar de já contar com uma colaboradora com competências jurídicas pretendia reforçar essas competências pelo que ponderava uma candidatura ao SRSS que englobasse o auxílio nesta revisão legislativa. Entretanto, em contraditório, informou que a colaboradora já não se encontra ao serviço da UniLEO e que a inclusão da revisão legislativa na candidatura ao SRSS *"...teve de ser preterida em função da inclusão de outros projetos..."*. Ora, esta situação acentua os riscos de atrasos nesta matéria.

Para além dos riscos assinalados ao nível do atual planeamento, também ao nível da execução do mesmo, e com base no levantamento realizado ao longo dos trabalhos de auditoria⁶, suscitam-se

¹ Um destes projetos foi o relativo à revisão da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

² Em sede de contraditório, a UniLEO listou um conjunto de legislação a rever e a emitir.

³ Art. 3.º da LEO, com as alterações introduzidas pela Lei 37/2018, de 07/08.

⁴ Relativamente aos três primeiros, de acordo com o anteriormente informado pela UniLEO já havia trabalhos em curso e diversas entidades envolvidas.

⁵ Designadamente: Lei de bases da contabilidade pública e Regime de administração financeira do Estado, Lei de organização e processo do Tribunal de Contas, Lei quadro dos institutos públicos, Princípios da administração direta do Estado, Código dos contratos públicos, Lei dos compromissos e pagamentos em atraso, Lei quadro do planeamento, Quadro plurianual de programação orçamental, e Lei dos compromissos e pagamentos em atraso – cfr. art. 3.º da LEO, na versão inicial da Lei n.º 151/2015, de 11/09, que previa a aprovação dessas alterações em 2016.

⁶ Informação da UniLEO, de 09/10/2018.

questões adicionais que colocam mais uma vez em causa a capacidade de cumprimento deste cronograma recentemente revisto:

- ◆ Até ao final de 2018, apenas um subprojeto (4.1.1) tinha sido dado como concluído.
- ◆ Dos 25 projetos agora calendarizados, 7 não foram ainda iniciados¹.

Estão nesta situação, designadamente, o projeto 6.6 – Revisão da legislação e nova legislação decorrente da implementação da LEO e o projeto 4.4 – Novo modelo da CGE, ambos fundamentais para o cumprimento da LEO nos prazos previstos e para a conceção e desenvolvimento dos sistemas de informação.

- ◆ Dos 18 projetos iniciados, prevê-se que 12 estejam concluídos já em junho de 2019.
- ◆ Inclui 3 subprojetos (4.1.2, 4.1.3 e 4.1.4) relativos ao S3CP que, apesar de deverem estar concluídos até ao final de 2017, foram mantidos com esta data no cronograma.

O cronograma revisto reflete ainda a agregação dos projetos 2.1 e 3.1 (inicialmente designados por Documento contabilístico e de cobrança e Modelo de gestão de tesouraria, respetivamente) no 'Projeto Conta Única do Tesouro Expandida' que conta com o apoio do SRSS (*Structural Reform Support Service* da Comissão Europeia).

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

#	Projeto Descrição	2017				2018				2019				2020				Situação
		T1	T2	T3	T4													
Eixo I – Planeamento financeiro e orçamentação																		
1.1	Modelo de <i>medium term budget framework</i>																	Iniciado*
1.2	Modelos de mapas e demonstrações orçamentais																	Iniciado
1.3	Modelo de preparação das demonstrações financeiras previsionais																	Iniciado*
1.4	Novo modelo de proposta de OE (inclui sistema de informação)																	Iniciado
1.5	Modelo de orçamentação por programas (inclui classificador)																	Iniciado*
1.6	Modelo de custeio associado à orçamentação por programas																	Iniciado*
Eixo II – Reforma da Gestão da Receita Pública																		
2.1	Documento contabilístico de cobrança e conta única no tesouro expandida																	Iniciado
Eixo III – Novo modelo de controlo orçamental e económico-financeiro																		
3.1	Modelo gestão de tesouraria e conta única no tesouro expandida																	Iniciado*
3.2	Faturação eletrónica às entidades públicas																	Iniciado*
3.3	Modelo de gestão de riscos																	Não Iniciado
3.4	Quadro de indicadores orçamentais e económico-financeiros																	Iniciado*
Eixo IV – Reforma da contabilidade e contas públicas																		
4.1	Sistema central de contabilidade e contas públicas																	Iniciado
4.1.1	Portal de integração de informação contabilística																	Concluído
4.1.2	Base de dados (<i>data warehouse</i>) – especificação de requisitos																	Iniciado
4.1.3	Alterações orçamentais – especificação de requisitos																	Iniciado*
4.1.4	Solução de análise e exploração da informação – especificação de requisitos																	Iniciado
4.1.5	Solução de consolidação de contas – especificação de requisitos																	Iniciado*
4.2	Entidade Contabilística Estado - âmbito do projeto Eurostat																	Iniciado
4.3	Modelo de prestação de contas das entidades públicas																	Iniciado
4.4	Novo modelo da Conta Geral do Estado																	Não Iniciado
4.5	Novo modelo de Contas Nacionais																	Não Iniciado

¹ Relativamente ao projeto 6.1 – Apoio administrativo, a UniLEO informou não dispor de apoio desta natureza.



Projeto		2017				2018				2019				2020				Situação
#	Descrição	T1	T2	T3	T4													
Eixo V – Reforma do Modelo de Controlo Interno e Auditoria																		
5.1	Novo modelo institucional de controlo financ. e auditoria																	Iniciado*
5.2	Definição e desenvolvimento dos referenciais de controlo financeiro e auditoria																	Iniciado
Eixo VI - Suporte																		
6.1	Apoio administrativo																	Não Iniciado
6.2	Serviços de <i>Program Management Office</i>																	Iniciado
6.3	Consultadoria de <i>governance</i> e estratégia para os sistemas de informação																	Iniciado
6.4	Auditoria à gestão e implementação dos projetos																	Não Iniciado
6.5	Gestão de arquiteturas, certificação de processos, governação e qualidade dos dados																	Não Iniciado
6.6	Revisão da legislação e nova legislação decorrente da implementação da LEO																	Não Iniciado
6.7	Estratégia de gestão da mudança																	Iniciado

Fonte: Plano de implementação da LEO (junho 2017) e Informação da UniLEO de 09/10/2018 e de 13/03/2019 (contraditório).

Legenda: Fase conceção Fase implementação (fase piloto/testes e aceitação)

* Cfr. Anexo K – Síntese da informação prestada pela UniLEO em contraditório sobre estes projetos.

O Ministro das Finanças, em contraditório, refere que *“A calendarização dos projetos (...) 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 da revisão de determinados aspetos...”*.

Relativamente aos projetos já em curso é de salientar ainda que:

- ◆ Ao nível da orçamentação por programas, a UniLEO considera que a implementação do subsistema da contabilidade financeira do SNC-AP ainda não tem um grau de maturidade que permita evoluir para instruções emanadas centralmente no âmbito da NCP 27 – Contabilidade de Gestão.

Ora, sem uma coordenação central ou, pelo menos, setorial da implementação da NCP 27 haverá uma proliferação de diferentes soluções ao nível dos métodos de custeio¹, da definição das unidades de produção, dos critérios de medição e da adoção/desenvolvimento dos sistemas de informação. Para além do desperdício de recursos que resulta do desenvolvimento simultâneo de múltiplas soluções, os resultados obtidos não serão comparáveis e a sua uniformização posterior trará uma nova fase de custos acrescidos.

Assim, torna-se urgente definir a orçamentação por programas no âmbito da LEO, incluindo (central ou sectorialmente) a padronização da informação relevante para medir custos e avaliar os resultados das políticas públicas, de forma a permitir uma adaptação harmonizada dos sistemas de informação e a comparabilidade dos indicadores obtidos pelas diferentes entidades.

Em contraditório, a UniLEO informa ter solicitado, em outubro de 2018, ao SRSS um pedido de apoio para a definição de um modelo de orçamentação por programas e a utilização da contabilidade de gestão para a sua implementação (projeto 1.5).

- ◆ No quadro da implementação e disseminação do SNC-AP e da reforma da contabilidade e contas públicas, o projeto para definir o novo modelo de prestação de contas das entidades

¹ A NCP 27 refere os sistemas de custeio total, variável, direto, racional e o custo padrão.

públicas (sem prejuízo das competências do TC) 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).

Neste contexto, é de salientar as novas instruções de prestação de contas emitidas pelo TC¹, a aplicar já no processo de prestação de contas de 2018, bem como a correspondente plataforma eletrónica que permitirá a prestação das contas finais ao Tribunal (mês 14) bem como a respetiva remessa ao MF através de um ponto único.

Em sede de contraditório várias entidades reiteraram o impacto negativo do atraso dos projetos do Plano de Implementação na reforma da contabilidade e contas públicas, designadamente, na adaptação dos sistemas contabilísticos (RAM, IGFSS e SGMATE).

Esta reforma envolve muitas entidades e, sobre os trabalhos em curso, refira-se que:

- ◆ A eSPap participa no desenvolvimento dos projetos 2.1 Documento contabilístico de cobrança e 3.1 Modelo de gestão de tesouraria (componente central) integrando o grupo de trabalho no âmbito do apoio do SRSS e, em colaboração com a UniLEO, é ainda responsável pela gestão e implementação do projeto 3.2 Faturação eletrónica às entidades públicas.
- ◆ A DGAL, em articulação com a UniLEO, tem colaborado no desenvolvimento dos modelos dos mapas de reporte e acompanhamento; do relatório de contas e indicadores financeiros; da elaboração das políticas contabilísticas do Grupo Público; do processo de consolidação de contas e suas ferramentas; do regime financeiro único para as entidades das administrações públicas; do plano de formação, colaboração nos módulos a disponibilizar e especificidades da administração local e da contabilidade de gestão para todas as administrações públicas.
- ◆ A IGF tem colaborado no desenvolvimento do eixo “Reforma do modelo de controlo interno e auditoria”, não existindo ainda um documento homologado sobre esta matéria.
- ◆ O IGFSS no âmbito da colaboração com a UniLEO pronunciou-se sobre o manual de consolidação para as administrações públicas e remeteu à UniLEO contributos quanto ao anteprojecto de revisão dos classificadores orçamentais. No entanto, o instituto considera que os pedidos de contributos têm ficado aquém do desejável e que o técnico disponibilizado *“...nunca foi contactado, nem (...) mantido ao corrente dos trabalhos, tendo o IGFSS, IP sido surpreendido pelo envio pela UniLEO da brochura com a proposta de revisão dos classificadores orçamentais.”*, concluindo que *“O não envolvimento da Segurança Social neste projeto, tal como noutros, (...) gera constrangimentos e equívocos que poderiam ser evitados com outra estratégia”*.

¹ Instrução n.º 1/2019 – PG, de 13/02/2019.

3.2. Modelo de governação da UniLEO

Os atrasos verificados e o baixo nível de concretização do Plano não são indissociáveis dos aspetos organizativos e de governação da UniLEO, cujo modelo previsto pelo legislador não se encontra integralmente implementado/operacionalizado.

A UniLEO foi criada em 2015 com a missão assegurar a implementação da LEO¹. Por ser um processo complexo e exigente ao nível das mudanças a operar e das entidades a envolver, a lei constitui a UniLEO com a seguinte composição (cfr. Anexo B):

- ◆ Gabinete Executivo (GE), ao qual cabe aprovar o âmbito e os objetivos de cada projeto, respetivo orçamento, supervisionar as atividades do projeto e adotar as decisões necessárias ao cumprimento dos calendários estabelecidos;

Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos (GGCP), ao qual compete promover, coordenar e controlar as atividades necessárias à concretização dos objetivos de cada projeto, respeitando os recursos e o calendário aprovados. O plano de implementação da LEO previa que o GGCP submetesse ao GT a documentação necessária ao início de qualquer projeto, bem como relatórios mensais da execução dos projetos, avaliando eventuais desvios e o grau de cumprimento dos requisitos técnicos e funcionais.

- ◆ Gabinete Técnico (GT) responsável pelo planeamento, execução e avaliação dos projetos e diplomas a desenvolver em execução da LEO. Compete-lhe ainda elaborar e apresentar ao GE o relatório trimestral de acompanhamento de implementação da LEO².

Compete ao membro do Governo responsável pela área das finanças dirigir a Unidade e nomear os respetivos Coordenador e Responsável Técnico³. Ao Coordenador compete promover e dinamizar os trabalhos da Unidade e ao Responsável Técnico a gestão técnica dos trabalhos das equipas encarregues da realização dos projetos.

A efetiva operacionalização do modelo de governação da UniLEO é essencial para a concretização do Plano de implementação da LEO, no sentido de assegurar o controlo dos trabalhos desenvolvidos e a adoção de medidas corretivas, a afetação dos recursos necessários e o indispensável envolvimento das diferentes entidades no processo. Apesar disso, verificou-se que:

- ◆ O GT não elaborou nenhum relatório sobre o estado de implementação da LEO apesar de o regime legal estabelecer que o deveria fazer com periodicidade trimestral;
- ◆ o GT reuniu apenas uma vez (em 23/06/2017) não obstante as suas competências;
- ◆ os membros dos Gabinetes não foram ainda designados, contrariando o disposto na legislação e não obstante o Tribunal ter já formulado uma recomendação nesse sentido⁴;

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 05/04 que aprovou “a estratégia de disseminação e implementação do SNC-AP, bem como da reforma da contabilidade e contas públicas em geral”.

² Art. 14.º do Decreto-Lei 77/2016, de 23/11.

³ Arts. 2.º n.º 1 e 9.º do Decreto-Lei 77/2016, de 23/11 e Despacho 15387/2016, de 22/12, com as alterações introduzidas pelo Despacho 9852/2017, de 14/11.

⁴ Cfr. Recomendação 7, do Relatório 8/2018 – 2.ª S. 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.

- ◆ não foi aprovado o regulamento de funcionamento da UniLEO, apesar da recomendação formulada pelo Tribunal no sentido da sua elaboração¹;
- ◆ não se encontram instituídas regras de articulação com as diferentes entidades intervenientes no processo de implementação da LEO;
- ◆ não foram identificados os responsáveis por cada um dos projetos que consta do plano de implementação da LEO.

Um processo de reforma desta dimensão exige um trabalho de grande coordenação com os diversos atores envolvidos, cometido à UniLEO. Neste contexto, é essencial assegurar, por um lado, a estreita interação com as diversas entidades intervenientes e, por outro, definir de forma clara as competências a serem asseguradas pela UniLEO, de forma a evitar a indefinição de competências ou a sua sobreposição.

Em contraditório, o Ministro das Finanças informa que está em curso uma reflexão sobre o modelo de governação da UniLEO, destacando aspetos a ter em conta, como: *“...atribuição clara de papéis e responsabilidades; a clarificação do estatuto jurídico da UniLEO; forte liderança política e técnica; recrutamento célere de recursos humanos com as competências necessárias”*. A UniLEO refere também que seria útil clarificar o seu estatuto jurídico, *“consagrando um regime próprio de recrutamento de trabalhadores que assegure a dotação da UniLEO com as competências relevantes na quantidade adequada e no tempo necessário para o cumprimento dos objetivos da reforma no calendário legal estabelecido”*.

Ao longo do ano de 2018, constataram-se alguns sinais positivos como sejam:

- ◆ o alargamento do âmbito das competências do Coordenador, conferindo-lhe poderes para exercer as competências inerentes à gestão dos recursos humanos da unidade; coordenar e controlar as atividades do GGCP e representar a UniLEO.²
- ◆ a atribuição à UniLEO da competência para celebrar contratos de aquisição de serviços e a introdução de alterações no processo de recrutamento e de remuneração dos trabalhadores que exerçam ou venham a exercer funções na Unidade³.
- ◆ a afetação a tempo integral de vários trabalhadores, inicialmente só a tempo parcial, passando a 15 o número total, para além do Coordenador e do Responsável Técnico.⁴

De referir que, em março de 2018, tinha sido criada na DGO a Divisão de Certificação de Sistemas de Informação⁵, 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.

¹ Cfr. Recomendação 6, formulada no Relatório 23/2017 – 2.ª S e reiterada no Relatório 8/2018 – 2.ª S.

² Art. 28.º do DLEO (Decreto-Lei 33/2018, de 15/05).

³ Art. 28.º do DLEO.

⁴ A UniLEO dispunha de dezasseis técnicos, nove em tempo parcial (seis a 80%, um a 60% e dois a 50%), para além do Coordenador e do Responsável Técnico (cfr. Relatório 8/2018 – 2.ª S).

⁵ Despacho 2541/2018, do Diretor-Geral do Orçamento, de 13/03.

3.3. Aplicação do SNC-AP

3.3.1. Monitorização do processo de transição

A monitorização do processo de implementação do SNC-AP nos serviços e organismos sujeitos à respetiva aplicação compete à UniLEO em articulação com as entidades coordenadoras (EC) dos programas orçamentais (PO) da administração central¹, de entidades com funções de coordenação (EFC) nas administrações regional e local e na segurança social e de prestadores de serviços partilhados² e ainda a CNC, quanto ao esclarecimento de questões contabilísticas.

3.3.1.1. UniLEO e Comissão de Acompanhamento da Reforma da Contabilidade e Contas Públicas

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 Públicas³, na qual estão presentes, designadamente, entidades coordenadoras de programas orçamentais, ordens profissionais e estruturas associativas. Nas reuniões mensais foram apresentados pontos de situação quanto ao processo de transição, identificadas dificuldades e promovida a partilha de experiências.

No âmbito da coordenação e monitorização da implementação foi criado um questionário, a responder mensalmente pelas entidades sujeitas à aplicação do SNC-AP (desde janeiro de 2018), que visava, simultaneamente, constituir relatório individual da transição e servir de guião ao processo de transição.

Em julho de 2018, a UniLEO solicitou às entidades coordenadoras dos programas orçamentais informação adicional relativa a todas as entidades integradas do respetivo programa com vista à elaboração de um relatório de diagnóstico do processo de transição relativo ao primeiro semestre de 2018⁴. O relatório não chegou a ser finalizado tendo sido apresentada apenas uma versão provisória na reunião da Comissão de Acompanhamento de 23/11/2018, salientando a UniLEO, em contraditório, que foram apresentadas as *“principais conclusões identificadas no processo de elaboração do Relatório Global de Diagnóstico da Transição para o SNC-AP”*.

Entretanto, a UniLEO deu por terminado o processo de recolha de informação através do questionário e informou que as reuniões da Comissão de Acompanhamento deixariam de se realizar mensalmente e de ter por objeto o processo de transição para o SNC-AP (avançando a possibilidade de se realizarem com periodicidade trimestral e tendo por objeto outras áreas do trabalho desenvolvido no âmbito de implementação da LEO). O Tribunal assinala que os benefícios resultantes da realização destas reuniões periódicas podem ser extensíveis ao acompanhamento

¹ O Ministro das Finanças informou que o enquadramento das competências destas entidades deveria ser *“revisitado no âmbito da produção dos diplomas de regulamentação da LEO”* (contraditório do Relatório n.º 8/2018, 2.ª S – Auditoria à implementação do SNC-AP e da ECE, de 17/05/2018).

² No ponto 2.3 identificam-se estas entidades.

³ 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 B.

⁴ Reunião da Comissão de Acompanhamento de 20/07/2018.

da implementação da reforma da contabilidade pública¹, principalmente tendo em atenção o necessário envolvimento de um conjunto alargado de entidades.

Apesar dos objetivos que presidiram à sua criação, o questionário não se revelou um mecanismo eficaz de acompanhamento do processo de transição, em grande medida porque se mantiveram as limitações do questionário identificadas em maio pelo Tribunal², com especial destaque para a impossibilidade de tratamento agregado de dados pelas entidades coordenadoras, situação que as impediu de ter um papel mais ativo na identificação de dificuldades e na sua resolução.

Deste modo, está por completar o acompanhamento e avaliação do processo de transição, uma vez que não existe um ponto de situação sobre a transição que permita a identificação e correção de problemas de forma sistemática.

A IGF, em contraditório, informou que às ECPO foram disponibilizadas “... *listagens individualizadas com a situação atualizada dos riscos identificados na submissão do questionário de dezembro, a serem objeto de acompanhamento no encerramento das contas de 2018. Com base nos resultados ... deste acompanhamento será elaborado um relatório final do Processo de Transição*”.

3.3.1.2. Entidades coordenadoras, com funções de coordenação e de serviços partilhados

No âmbito do acompanhamento do processo de transição para o SNC-AP, as EC e EFC instituíram procedimentos de que se destacam: (i) participação nas reuniões da Comissão de Acompanhamento da Reforma da Contabilidade e Contas Públicas; (ii) divulgação das instruções elaboradas pela UniLEO; (iii) encaminhamento para a UniLEO de dúvidas sobre o processo; (iv) alertas sobre os prazos de resposta aos questionários de transição e monitorização das entidades não respondentes; (v) alertas para a necessidade de solicitação do acesso ao portal S3CP; (vi) divulgação dos prazos das ações de formação em SNC-AP; (vii) pedidos de esclarecimentos à CNC e (viii) sensibilização das entidades. As EC e EFC participaram também no ponto de situação dos trabalhos de implementação do SNC-AP.

Pela sua importância setorial, salientam-se procedimentos específicos adotados por algumas EC e EFC, nomeadamente:

- ◆ A Secretaria Geral do Ministério da Defesa Nacional (SGMDN) constituiu dois grupos de trabalho - um para a área “adaptação das políticas contabilísticas” e outro para a “adequação tecnológica do SIGDN”.

Em contraditório, o Gabinete de Ministro da Defesa Nacional informou que o grupo de trabalho responsável pelas políticas contabilísticas elaborou o manual de Políticas Contabilísticas da Defesa Nacional, em coordenação com a CNC e que da ação do grupo de trabalho responsável pela adequação tecnológica do SIGDN resultou a introdução do SNC-AP no universo da Defesa Nacional em janeiro de 2019.

- ◆ A SGMNE e o instituto Camões participaram (com a UniLEO, a eSPap e o Tribunal de Contas) na elaboração da estratégia para a implementação do normativo nos serviços

¹ Esse acompanhamento está previsto no n.º 1 do art. 6.º da Portaria 128/2017, de 5 de abril.

² Para uma descrição mais detalhada do questionário e das dificuldades identificadas, cfr. ponto 2.3.3 do Relatório 8/2018, 2.ª S – Auditoria à implementação do SNC-AP e da ECE, de 17/05/2018.

externos do MNE e para a prestação de contas por via eletrónica (econtas) destas entidades ao Tribunal¹, prevendo-se a integração progressiva destes serviços no GeRFiP.

- ◆ O Instituto de Gestão Financeira da Educação (IGeFE) disponibilizou um plano de contas visando a uniformização contabilística e tem trabalhado em parceria com os fornecedores de *software* emitindo orientações e respostas às questões que têm surgido.
- ◆ No subsetor da SS foi criado um grupo de trabalho para a implementação do SNC-AP², responsável por apresentar à tutela um cronograma de implementação e relatórios sobre o decurso dos trabalhos. Foi contratada uma entidade externa para efetuar um levantamento de informação sobre o desenho do Sistema de informação financeira (a concluir até ao final de 2018), visando dotar o grupo de conhecimento integral do atual sistema e respetivas necessidades de mudança, para adaptação à nova base contabilística e à LEO³.
- ◆ Na RAM, foi constituído um grupo de trabalho⁴ para acompanhar o processo de implementação do SNC-AP, com reuniões mensais para identificar as principais dificuldades relatadas pelas Unidades de Gestão.
- ◆ Na RAA, a Direção Regional do Orçamento e Tesouro preparou e divulgou uma circular em matéria de ativos fixos tangíveis e ativos intangíveis, para guiar os trabalhos em curso de elaboração do balanço de abertura.

As EC, EFC e associações representativas setoriais identificaram dificuldades sentidas pelas entidades da respetiva área de coordenação/setor no processo de implementação do SNC-AP e apresentaram também sugestões para resolver/mitigar alguns desses problemas⁵, com destaque para os seguintes aspetos transversais:

- ◆ No que se refere às questões legais, subsistem dúvidas quanto à abrangência do SNC-AP e ao enquadramento de entidades nos regimes simplificados⁶.

Em contraditório o GEPMTSSS referiu a necessidade de *“definir claramente as atribuições das entidades coordenadoras no acompanhamento e controlo do processo de implementação do SNC-AP”*. O Ministro das Finanças refere que *“O enquadramento das competências (...) deve ser revisitado no âmbito da produção dos diplomas de regulamentação da LEO”*.

- ◆ Na vertente comunicacional, foi criticado a condução do processo relativo ao adiamento da aplicação do SNC-AP na administração local em 2018. Neste âmbito, para agilizar a troca de informação e o esclarecimento de dúvidas, sugere-se a criação, na UniLEO, da figura “ponto de contacto” por programa orçamental, para assuntos relacionados com a implementação do SNC-AP. Considera-se necessária uma estratégia de comunicação focada

¹ Nos termos da Instrução do TC n.º 1/2019, os serviços externos do MNE estão classificados como micro entidades, tendo apenas que apresentar os documentos previstos no anexo A.6 da referida Instrução.

² Despacho da Secretária de Estado da Segurança Social, de 29/03/2018. As atribuições do Grupo constam do Anexo H.

³ De acordo com o IGISS e o II, estão em causa cerca de 175 processos e 1200 subprocessos. No Anexo H listam-se os trabalhos que estas entidades consideram necessários para a adaptação de cada processo.

⁴ Composto por um representante de cada Unidade de Gestão (representam os serviços simples, os serviços integrados, os SFA e as EPR), da Inspeção Regional das Finanças, da Direção Regional de Orçamento e Tesouro, da Direção Regional de Estatística e do Instituto de Desenvolvimento Regional. Por sua vez, a coordenação da formação do SNC-AP cabe à Direção Regional da Administração Pública e Modernização Administrativa.

⁵ O detalhe destas dificuldades consta do Anexo I.

⁶ A ANAFRE considera que os casos de fronteira (ano n-2 com despesa paga inferior a um milhão de euros e em n-1 superior) não devem ficar ao critério da entidade, reportando o entendimento da CNC de, para evitar alterações constantes de regime, se optar pelo regime que dê mais estabilidade ao relato, tendo em conta as previsões dos orçamentos seguintes.

nos ganhos imediatos para a gestão do novo sistema contabilístico, de forma a envolver dirigentes e decisores políticos no processo de mudança.

- ◆ Nos aspetos de natureza informática referem-se dificuldades e atrasos na adaptação dos sistemas contabilísticos e deposita-se confiança nas reuniões a realizar entre a UNILEO e as *software houses*, para identificar constrangimentos e respetivas soluções. Ao nível das limitações do sistema GeRFiP, aguarda-se que sejam ultrapassadas na sua nova versão.
- ◆ Nas questões de natureza contabilística e organizacional, constatou-se que os períodos experimentais foram focados em questões informáticas e na correspondência de contas, quando as alterações de reconhecimento, mensuração e relato são profundas. Ainda assim, não estão reunidas condições para certificar as aplicações contabilísticas. Foram apresentadas sugestões de colaboração para ultrapassar dificuldades na valorização de ativos fixos tangíveis (especialmente património histórico) e o reforço da capacidade instalada na eSPap, construindo um centro de competências que permita, em conjunto com as EC, apoiar o processo de implementação de cada entidade.
- ◆ Ao nível dos recursos humanos, mantêm-se a escassez de pessoal qualificado, as dificuldades de recrutamento e insuficiências de formação, considerando-se necessário o reforço da formação, designadamente presencial e concreta; mantêm-se também a indefinição do estatuto do contabilista público e, no caso da RAM, foi referida a dificuldade de encontrar prestadores de serviços na Região, com capacidade técnica adequada.

Ao nível das funções de coordenação das EC e EFC, as dificuldades de carácter transversal¹ referem-se à escassez de recursos humanos, à ausência de conhecimentos técnicos em SNC-AP e à impossibilidade de extrair relatórios e listagens da informação reportada mensalmente pelas entidades no questionário de transição. Como soluções referem a necessidade de adequar tempestivamente as equipas em número de recursos e capacidade técnica e a possibilidade de exportar os dados do questionário de transição para Excel. Aguardam também a realização de reuniões setoriais com a UniLEO, visando identificar insuficiências e/ou constrangimentos e traçar planos de apoio às entidades com maiores dificuldades no processo de transição. Quanto ao setor local, questiona-se a capacidade de tratamento da informação dos municípios ao nível central.

Por sua vez, a eSPap, enquanto prestadora de serviços partilhados de contabilidade, informou que face à escassez de recursos e ao atual cenário híbrido do GeRFiP², a gestão de mudança a nível operacional não foi prioritária e só a partir de junho (após a entrega das contas de gerência de 2017) foi possível focar a equipa na aprendizagem da leitura dos mapas enviados ao S3CP, na análise resolução de erros que impedem o seu envio. Ao nível das entidades, a eSPap considera que ainda não perceberam a necessidade de rever processos e procedimentos internos, indispensáveis à adequada implementação do SNC-AP³ e que, para facilitar este processo deveria ser elaborado um guião orientador, considerando essencial a preparação e emissão de orientações para o tratamento e harmonização de políticas contabilísticas.

¹ O detalhe destas dificuldades consta do último quadro do Anexo I.

² Mantendo os processos e contabilizações em POCP, com contabilização em SNC-AP em paralelo.

³ Designadamente, o levantamento e mapeamento das transações e outros acontecimentos com relevância contabilística, terá de ser feito por cada entidade, pois versa sobre temas de controlo, organização e funcionamento internos, nomeadamente sobre as políticas contabilísticas e procedimentos de controlo interno existentes ou a definir em cada organismo, que extravasam o âmbito dos Serviços Partilhados.

A Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS) informou que tem disponibilizado os requisitos necessários para o reporte de informação económico-financeira para o sistema central da Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) e apoio nos processos de migração para o SICC/SNC-AP¹ das entidades cujos anteriores fornecedores de *software* não desenvolveram os seus sistemas em SNC-AP. Em sede de contraditório, a SPMS informou que *“está a efetuar todos os esforços para que o novo normativo contabilístico seja uma realidade para todas as entidades que operam em SICC SNC-AP e que esta solução centralizada esteja disponível em todo o SNS”*. A sua prestação de serviços refere-se ao desenvolvimento de *software* e apoio à sua correta utilização, incluindo um centro de suporte para o esclarecimento de dúvidas. Para melhorar a completude e qualidade dos dados contabilísticos têm vindo a ser implementadas as regras de validação emitidas pela UniLEO, permitindo detetar e corrigir registos que não estejam em conformidade.

Constata-se, assim, que as dificuldades do processo de transição são transversais, resultando de défices de estratégia e comunicação, insuficiente adaptação das soluções informáticas, escassez de recursos humanos e preparação insuficiente para enfrentar as exigências do novo normativo. Estes aspetos comprometem a capacidade de transição para o SNC-AP, a qualidade da informação contabilística e a capacidade de a utilizar, uma vez concluído o processo de mudança, sendo elevado o risco de manter a lógica orçamental como o único referencial de suporte à tomada de decisão.

3.3.1.3. Comissão de Normalização Contabilística

As entidades abrangidas pelo SNC-AP dispõem de um manual de implementação, preparado pela CNC, para auxiliar o processo de transição². A versão 2, que incorporou respostas às questões mais frequentemente colocadas à CNC, foi disponibilizada em junho de 2017³.

A CNC assegura o funcionamento de um Portal colaborativo para o esclarecimento de dúvidas contabilísticas⁴ e continua a responder a questões colocadas por email ou carta.

O quadro seguinte evidencia uma melhor capacidade de resposta da CNC em 2018 com: taxa de resposta de 85%; tempo médio de resposta entre um mês e mês e meio; metade das questões colocadas pelo portal respondidas em 11 dias (26 para as remetidas por email ou carta). Não obstante, a CNC alerta que *“...eventuais crescimentos significativos de perguntas implicam constrangimentos acrescidos podendo condicionar a resposta em tempo útil...”*, o que terá impacto na operabilidade dos serviços e na correção da sua informação contabilística. A aplicação do SNC-AP por um número crescente de entidades aumenta este risco.

¹ Sistema de informação centralizado de contabilidade, disponibilizado pela SPMS às entidades do SNS.

² Em cumprimento do art. 12.º do Decreto-Lei 192/2015.

³ Os temas tratados neste manual foram elencados no Anexo 10 do Relatório 22/2017 – 2.ª S.

⁴ 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 2 – Evolução dos esclarecimentos solicitados no Portal colaborativo da CNC até 24/09/2018

Questões	Portal SNC-AP			E-mail/carta			Total do ano			Total geral
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	
Questões										
Colocadas ⁽¹⁾	179	132	122	66	81	78	245	213	200	658
Transitadas de anos anteriores	N/A	42	21	N/A	14	29		56	50	
Respondidas	134	150	126	50	64	76	184	214	202	600
Anuladas ⁽²⁾	3	3	7	2	2	4	5	5	11	21
Em aberto	42	21	10	14	29	27	56	50	37	37
Taxa de resposta	76%	88%	93%	78%	69%	74%	77%	81%	85%	
Tempo de resposta										
Média	22	62	34	55	87	43				
Mínimo	1	4	0	5	8	0				
Máximo	48	237	(3) 455	570	316	195				
Mediana	20	48	11	35	69	26				

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.

3) Questão de âmbito teórico, relativa a reorganização de operações (IPSAS 40), não diretamente relacionada com o processo de implementação do SNC-AP pela entidade consulente, e cuja resposta aguardou pela integração dessa norma no contexto da atualização do normativo.

Fonte: CNC.

A CNC informou que a complexidade das questões colocadas tem vindo a aumentar, designadamente quanto à aplicação de algumas normas em base de acréscimo a situações concretas. A identificação de áreas de maior dificuldade levou à preparação e divulgação de respostas padrão, em FAQ¹ na página eletrónica da CNC, visando a disseminação uniforme do seu tratamento contabilístico.

3.3.2. Ponto de situação

3.3.2.1. Universo da transição

O início da aplicação do SNC-AP foi definido para 01/01/2018², tendo sido excecionadas da sua aplicação, em 2018, as entidades da administração local, as instituições de segurança social, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e a Caixa Geral de Aposentações³. O DLEO 2018 previu a aplicação do SNC-AP na administração local a 01/01/2019, não tendo fixado data para as entidades excecionadas.

No caso das entidades da segurança social, o IGFSS e o Instituto de Informática (II) informaram que não é possível estimar data para a conclusão do processo de transição pois este depende, em muito, da forma e modelo de atualização do atual sistema de informação, ainda em avaliação, tendo o IGFSS acrescentado, em contraditório, que se encontra “em fase finalização o levantamento da informação sobre processos, que sofrem impactos decorrentes do novo normativo, no atual sistema de informação financeira”.

¹ 37 FAQ – *Frequently asked questions* (questões mais frequentes) - situação a 25/01/2019.

² Decreto-Lei 85/2016, de 21/12 (art. 3.º).

³ DLEO para 2018 (art. 97º).

A LOE 2019 voltou a adiar a aplicação do SNC-AP na administração local¹, podendo o respetivo DLEO vir a conceder novo adiamento a outras entidades. Quanto ao âmbito de aplicação, a LOE 2019 determinou que o SNC-AP é o regime contabilístico aplicável às entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo.²

O GEPMTSSS, em contraditório, alerta para a necessidade “assegurar que no DLEO/2019 não existam ambiguidades/contradições nos artigos que definem as regras de aplicação do SNC-AP às entidades da administração pública, definindo claramente os deveres de prestação de informação e outros das entidades bem como prever as exceções/adiamento da aplicação justificáveis pela complexidade/especificidade do organismo”.

Além das entidades excecionadas, o quadro seguinte identifica um conjunto de entidades que, em 2018, não transitaram para o SNC-AP.

Quadro 3 – Entidades não excecionadas que, em 2018, não aplicaram o SNC-AP

Motivo	Entidades abrangidas
Entidades que estão em diferentes estádios de adaptação dos respetivos sistemas de informação	Serviços integrados da Defesa, Instituto de Ação Social das Forças Armadas (IASFA), Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), IAPMEI - Agência para a Competitividade e Inovação (IAPMEI), Turismo de Portugal, Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis, Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP), MOBI.E, SPGM - Sociedade de Investimento (SPGM), FCGM - Sociedade de Investimento (FCGM), Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP), Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA), Serviço de Saúde da Região Autónoma da Madeira (RAM) e Instituto de Administração de Saúde da RAM. Acresce uma entidade da Região Autónoma dos Açores (RAA) não identificada.
O sistema de contabilidade utilizado não vai ser adaptado ao SNC-AP, estando em migração para sistemas de serviços partilhados ou prevendo migrar em 2019	Em contraditório, a SPMS informou que o Centro Hospitalar de Setúbal, o Hospital Garcia de Horta e o Centro Hospitalar Barreiro-Montijo concluíram com sucesso a migração para o SICC (desenvolvido pela SPMS) em 01/01/2019; a Escola Portuguesa de Cabo Verde e o Instituto da Vinha e do Vinho para o GeRFIP (eSPap).
Entidades que não se consideram abrangidas pelo normativo	Centro de Formação Profissional da Indústria Metalúrgica e Metalomecânica (CENFIM) (por força da respetiva lei orgânica); Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) e Autoridade da Mobilidade e Transportes (entidades reguladoras); Metropolitano de Lisboa (detenção de empréstimos obrigacionistas), Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento (natureza privada); GNB-Concessões (ter deixado de ser classificada como Entidade Pública Reclificada (EPR).
Entidades com constrangimentos específicos a resolver	Serviços periféricos externos do MNE – o instituto Camões prevê que a aplicação do SNC-AP se inicie a 01/01/2019.
Entidades com orçamento residual	Metro do Porto Consultoria (situação em análise).

Fonte: Entidades com funções de coordenação.

Apesar das exceções, em 2018, um conjunto alargado de entidades iniciou a transição para o SNC-AP – ainda que em diferentes fases deste processo e com limitações como se explicita nos pontos seguintes – o que se constata quer pelas 1605 entidades que responderam ao questionário de transição (facto elucidativo que o processo se encontra em curso), quer pela submissão de ficheiros ao sistema central (S3CP), com 488 entidades a conseguirem submeter pelo menos um ficheiro (cfr. Quadro 5).

É de referir que o TC incluiu no processo de prestação de contas relativas a 2018 – o primeiro no contexto do SNC-AP, a cumprir até 30 de abril de 2019, no âmbito da Instrução n.º1/2019 – um

¹ LOE 2019, art. 98.º. À prestação de contas de 2019 aplicam-se os regimes contabilísticos de 2018 (POCAL e SNC), embora, a partir de 01/01/2019, as entidades da AL devam assegurar a transição para o SNC-AP e, as que adotam o regime completo do POCAL e do SNC, a partir de 01/07/2019 transmitir à DGAL informação convertida para SNC-AP.

² Art. 329.º da LOE (aprovada pela Lei 71/2018, de 31/12) que altera o art. 38.º da Lei 67/2013, de 28/08.

período transitório que permite às entidades prestar contas nos moldes do ano anterior mas dá àquelas que pretendam prestar já nos moldes da nova Instrução, a possibilidade de o fazerem como “*entidade piloto*” obtendo daí um apoio à respetiva mudança e permitindo testar a nova plataforma e todos os seus requisitos.

Em contraditório a SPMS informou que “*Está previsto que o encerramento de contas do exercício de 2018 seja efetuado de acordo com o novo normativo contabilístico ...*”.

3.3.2.2. Qualidade da transição

Num processo desta dimensão é fator-chave de sucesso assegurar a qualidade da informação contabilística e a capacidade de a utilizar.

Neste contexto, subsistem ainda elevados constrangimentos à transição considerando que:

- ◆ Os sistemas informáticos continuam em processo de adaptação ao normativo, às regras de reporte ao sistema central (S3CP), aos sistemas de centralização setoriais e a normas interpretativas da CNC – cfr. ponto 3.3.2.3
- ◆ São transversais as dificuldades identificadas ao nível dos recursos humanos, designadamente quanto à sua escassez e preparação insuficiente para enfrentar as exigências do novo normativo – cfr. ponto 3.3.2.4.
- ◆ Há ainda aspetos a regulamentar e alterações em curso, designadamente quanto ao próprio normativo, que podem ter impacto nos registos contabilísticos e desenvolvimentos já efetuados – cfr. ponto 3.3.2.5.

As respostas recolhidas no âmbito do questionário são também elucidativas da situação, destacando-se¹:

- ◆ No âmbito da administração central, apenas 9% das entidades (excluindo escolas e agrupamentos escolares) não estavam registadas ou não submeteram quaisquer ficheiros. No âmbito da administração regional todas as entidades se registaram. Quanto às entidades dos programas orçamentais e das regiões autónomas²:
 - ◇ 299 entidades ainda não tinham estabelecido os procedimentos para o registo e contabilização orçamental das retenções nos termos da NCP 26;
 - ◇ 190 entidades ainda não tinham elaborado o mapeamento das transações e outros acontecimentos com relevância contabilística em SNC-AP;
 - ◇ 77 entidades com contratos de locação não tinham procedido à sua análise de acordo com os critérios da NCP 6.
- ◆ Os principais motivos identificados para não terem sido implementados os procedimentos nos termos do SNC-AP foram a inexistência de recursos humanos qualificados, dificuldades de natureza informática e a expectativa de uma nova versão do GeRFiP (no que se refere à contabilização das retenções).

¹ Dos resultados apresentados pela UniLEO, na versão provisória do relatório referente ao primeiro semestre de 2018.

² Estes dados diferem dos analisados pelos serviços do Tribunal no questionário de transição, que considera um universo mais alargado – cfr. Anexo G.

Estas são, assim, áreas de risco que merecem uma intervenção junto das entidades com maiores dificuldades concretizando-se, dessa forma, um dos objetivos do questionário: a identificação dos riscos e respetiva intervenção.

Neste contexto e da análise efetuada pelo Tribunal às respostas ao questionário (cfr. Anexo G), verificou-se que estas evidenciam problemas graves que merecem análise particular por cada entidade coordenadora no sentido de responder aos problemas identificados por cada entidade.

Desta análise destacam-se alguns dos problemas identificados¹:

- ◆ Dificuldade na identificação do regime contabilístico adequado por algumas entidades (geral, pequenas entidades ou microentidades).
- ◆ Cerca de um quarto dos serviços considera não dispor de pessoal com aptidão /conhecimento para assegurar a transição e respostas dadas em relação a rendimentos, recebimentos, gastos e pagamentos indiciam insuficiente compreensão destes conceitos, suscetíveis de pôr em causa a aplicação do princípio da especialização.
- ◆ Baixo envolvimento da estrutura hierárquica na implementação do SNC-AP, com apenas um terço das entidades a dispor de plano de transição e destes apenas um quinto foi aprovado pelo dirigente máximo.
- ◆ Atraso nos trabalhos para elaboração do balanço de abertura, com as entidades a apresentar uma percentagem média de preparação dos itens do balanço de 47% e, entre estas, 5% não tem plano de contas definido em SNC-AP e 39% ainda não elaborou o mapeamento das transações e outros acontecimentos com relevância contabilística.
- ◆ Dificuldades na identificação e valorização dos ativos fixos tangíveis, especialmente nos bens do património histórico artístico e cultural e atraso na análise dos contratos de locação.
- ◆ A maioria das entidades não identificou problemas na gestão de inventários.
- ◆ Na vertente orçamental a análise da receita carece, na maioria das entidades, do levantamento de liquidações de períodos futuros tendo subjacente a existência de um ativo presente.
- ◆ Os 146 serviços externos do MNE não se registaram.

3.3.2.3. 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 1² da UniLEO fixou os requisitos técnicos e funcionais para a integração da informação contabilística num sistema central (S3CP) e o plano de contas central (PCC) a utilizar³.

¹ No Anexo G sintetizam-se os procedimentos efetuados pelo Tribunal para tratamento da informação do questionário bem como os resultados mais específicos, que suportam estas conclusões.

² 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. Consta do Anexo C um quadro com a lista dos mapas a reportar.

³ Desenvolvido a partir do plano de contas multidimensional constante do Anexo III do Decreto-Lei 192/2015, de 11/09.

Apesar disso, as entidades com intervenção no processo identificaram constrangimentos importantes no desenvolvimento/adaptação dos sistemas:

- ◆ As entidades representantes de empresas de *software*¹ reportaram dificuldades na adaptação de sistemas por défice de comunicação, sucessivas alterações e insuficiência das especificações da Norma Técnica 1 e ausência de plataforma de testes para as *software houses*², criada já em 2019³. O atual procedimento de comunicação por email de alterações efetuadas na Norma Técnica 1 é assinalado como positivo.
- ◆ As entidades públicas gestoras de software identificaram como constrangimentos a escassez de recursos humanos; a ausência de informação explicativa da legislação e de resposta rápida às questões colocadas à UniLEO e à CNC; os novos requisitos para os sistemas⁴ (eSPap); a ausência de mapeamento relativo a alguns dos mapas a enviar ao S3CP; e a definição tardia do plano de contas para o setor da saúde (SPMS).
- ◆ Relativamente ao impacto das alterações da Norma Técnica 1, enquanto a SPMS não o considera significativo, a eSPap assinala que este depende do tipo de alteração: a criação de dados tem impacto reduzido⁵; a alteração de estrutura/conteúdo de ficheiros tem impacto elevado no esforço de implementação/alteração e afeta toda a informação (enviada e a enviar ao S3CP); a alteração de processos (que decorre muitas vezes da criação ou desagregação de conta PCM) tem impacto muito significativo, chegando a não ser possível a sua alteração em tempo útil.

Relativamente às alterações introduzidas em março de 2018 na Norma Técnica 1, a eSPap informou que envolveram alteração de configuração de *reporting* e criação de contas no Plano de Contas Multidimensional (PCM) para desagregação e alteração de significado, que obrigariam a analisar os lançamentos registados desde o início do ano e em saldos iniciais para avaliar a necessidade de transição de contas. Para minimizar o impacto e garantir a não interrupção da operação, optou pela utilização das contas desagregadas a partir do momento de disponibilização da norma técnica e a alteração do significado das contas só será introduzida em 2019 (não alterando os lançamentos já efetuados).

O quadro seguinte sistematiza o ponto de situação quanto à adaptação dos sistemas contabilísticos geridos/desenvolvidos por entidades públicas, identificando os respetivos utilizadores.

¹ Associação Portuguesa de Software e ESOP - Associação de Empresas de Software Open Source Portuguesas (entidades convidadas a integrar a Comissão de Acompanhamento da Reforma da Contabilidade e Contas Públicas).

² Referiram falta de informação, dificuldade de acesso ou interpretação, lentidão na resposta das entidades de suporte (UniLEO, CNC e DGAL) e necessidade de documentação complementar à Norma Técnica 1.

³ Informação da UniLEO em sede de contraditório.

⁴ Induzidos por alterações na Norma Técnica 1 ou por FAQ publicadas pela CNC.

⁵ Afeta essencialmente a informação já reportada (por exemplo, a criação de uma rubrica no balanço).



Quadro 4 – Ponto de situação da preparação dos software contabilísticos geridos por entidades públicas¹

Software/ Entidade gestora	Utilizadores	Situação
GeRFiP eSPap	Serviços integrados (exceto das áreas da Defesa, estabelecimentos de ensino não superior e serviços externos do MNE (a)); diversos SFA; Entidades das regiões autónomas (exceto alguns SFA) (b)	Adaptação provisória ao SNC-AP ^(c) , partindo dos processos POCP, de forma a manter a comunicação com os sistemas centrais de elaboração e execução do orçamento e Tesouraria do Estado (que se prevê serem revistos no âmbito da reforma da LEO). Esta solução permitiu também manter as rotinas existentes entre o GeRFiP e os sistemas de negócio dos organismos, minimizando as necessidades de adaptação. Disponibilizado no início de 2018 com as funcionalidades necessárias para o arranque, continuou a ser desenvolvido ao longo do ano, estando ainda em curso as adaptações necessárias ao encerramento do ano. Estão preparados 14 dos 15 ficheiros de reporte ao S3CP, embora com questões em aberto que limitam o envio de informação e estão a ser trabalhadas com os intervenientes (CNC, UniLEO e organismos). ^(d)
SIG-DN SGMDN	Serviços integrados da Defesa e Instituto de Ação Social das Forças Armadas	O universo da Defesa Nacional está a operar em SNC-AP desde 01/01/2019 e as entidades que usam o SIGDN estão em condições de submeter os 15 mapas ao S3CP.
SICC – SNC-AP SPMS	Entidades do SNS (48 num total de 53 ^(e))	Disponibilizado no início de 2018, abrange, no início de 2019, 13 dos 15 ficheiros de reporte ao S3CP, estando a decorrer trabalhos para o levantamento de processos e de informação dos sistemas informáticos do departamento de compras dos organismos, para a elaboração dos mapas em falta e para a ligação do sistema de contabilidade aos sistemas de negócios das entidades.
SIF II	Entidades do sistema de segurança social	Informação sobre o desenho do sistema fragmentada por diversas instituições da SS. O levantamento dos processos e aplicações de negócio que carecem de revisão estará concluído em março de 2019. Envolve alterações estruturais de atualização de software, infraestrutura e desenvolvimento aplicacional.

(a) Os serviços externos do MNE abrangem 120 Serviços Periféricos Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros e 26 Centros Culturais /Coordenações de Ensino do Instituto Camões. A possibilidade destes serviços utilizarem o GeRFiP tem vindo a ser estudada e a eSPap informou que vão ser retomados os trabalhos com vista à sua integração progressiva a partir de 2019.

(b) Quanto às entidades da RAM foram reportadas dificuldades de parametrização do sistema por: i) falta de formação; ii) dificuldade de encontrar prestadores de serviços na Região com capacidade técnica adequada. Relativamente à RAA foi apenas referido que o processo de adaptação das plataformas informáticas para responder às exigências do SNC-AP continua a decorrer.

(c) Cfr. Anexo D - Componentes do GeRFiP não adaptadas ao SNC-AP.

(d) Abrange, designadamente, o tratamento de saldos de gerência de serviços integrados (saldos de gerência versus entrega de saldos nos cofres do Estado); as gerências partidas e adiamento de entrega de conta; não existência de informação a reportar (envio de ficheiros sem dados); informação que não se encontrava prevista nos processos (caso do Vocabulário Comum para os Contratos Públicos exigido no mapa EC – Encargos Contratuais).

(e) Foram dispensadas sete entidades do cumprimento do Despacho 2213/2018 (que visa a adoção do SICC SNC-AP por todas as entidades do Ministério da Saúde),

Fonte: Entidades gestoras.

Na administração local, as *software houses* estão na fase final de desenvolvimento das aplicações e de teste às regras de negócio. Porém, estes trabalhos têm sido dificultados por alterações do PCM e nos mapas da Norma Técnica 1, aos quais acresce a construção de mapas específicos, essenciais para a análise e tratamento da informação². A ANMP alerta para a necessidade de certificar os *software* disponíveis no mercado, de forma a minorar o risco de transição.

A adaptação dos sistemas contabilísticos ao SNC-AP e à Norma Técnica 1 tem sido uma das dificuldades do processo de transição³, continuando o reporte de dados ao S3CP a evidenciar dificuldades significativas.

¹ Informação atualizada no âmbito do contraditório.

² Informação da DGAL e da ANMP.

³ Determinando algumas das situações identificadas no quadro anterior e contribuindo significativamente para os adiamentos e exceções previstos no DLEO 2018.

Quadro 5 – Submissão de ficheiros ao S3CP

(N.º de entidades)

Subsetor	Total de entidades	Ficheiros submetidos com sucesso					
		1 a 5	6 a 14	15	Pelo menos 1	Nenhum	% de Nenhum
Administração central (sem escolas)	465	117	221	2	340	125	26,9
Administração central (escolas)	811	0	0	0	0	811	100,0
Administração local	3 733	1			1	3732	100,0
Região Autónoma da Madeira	56	33	10		43	13	23,2
Região Autónoma dos Açores	114	19	85		104	10	8,8
Segurança social	9				0	9	100,0
Total	5 188	170	316	2	488	4700	90,6

Fonte: S3CP, *Dashboard* de reporte 11/12/2018 (publicado em: <https://www.unileo.gov.pt/noticias/item//relato-s3cp-por-setor-e-ministerio>).

A maioria dos sistemas contabilísticos ainda não conseguiu responder integralmente a este conjunto de exigências: até 11/12/2018, apenas duas entidades da administração central conseguiram submeter com sucesso os 15 ficheiros previstos na Norma Técnica e 55 entidades conseguiram submeter com sucesso os 14 ficheiros obrigatórios (uma vez que o envio do DPPI – Demonstração de Execução do Plano Plurianual de Investimentos vai passar a ser facultativo)¹.

Nos subsectores da administração local e segurança social, apenas 1 entidade efetuou submissões, situação consistente com o adiamento da data de transição para o SNC-AP. Por sua vez, as escolas (estabelecimentos de ensino não superior), apesar de não estarem excecionadas, não enviaram ficheiros com sucesso.

Os dados do quadro anterior evidenciam dificuldades suscetíveis de afetar o encerramento e prestação de contas de 2018 em SNC-AP pelas entidades que estão a aplicar o normativo², tornando urgente o trabalho que a UniLEO se propõe realizar, em colaboração com as entidades coordenadoras, para identificar, junto de algumas entidades públicas, “... as principais razões para um nível insuficiente de submissão de ficheiros e apontar soluções para a resolução dos problemas, quando os mesmos se enquadrarem no âmbito da Norma Técnica nº 1/2017”.

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 desenvolvimento⁴. 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, este projeto continua por iniciar⁵.

¹ Reunião da Comissão de Acompanhamento de 28/11/2018.

² Estão também a decorrer trabalhos de adaptação da plataforma para a prestação de contas eletrónica do Tribunal de Contas, alinhados com as soluções técnicas adotadas para o S3CP, de forma a minimizar as necessidades de adaptação de sistemas e maximizar a uniformização dos dados.

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 A DGAL alertou para a importância da certificação prévia e reportou, a título de exemplo, o caso de uma autarquia que teve constrangimentos no seu regular funcionamento por a aplicação informática utilizada na aplicação do SNC-AP não responder como o esperado.

⁵ A UniLEO informou que “É necessário envolver a DGAL, IGeFE, AT – pela experiência nestes processos -, IGF e entidades representativas das *Software Houses* que fazem parte da Comissão de Acompanhamento” e que “Foram apenas realizados contactos preliminares com a Autoridade Tributária, entidade que entendemos ter experiência em certificação de sistemas informáticos e cuja experiência poderá ser aproveitada”.

A revisão do quadro normativo, a elaboração de instruções, manuais contabilísticos, FAQ¹ e processos de certificação poderão obrigar a ajustamentos dos sistemas informáticos, prolongando os tempos previstos e os custos associados à transição. Neste âmbito:

- ◆ Mantém-se suspenso o redesenho global do sistema GeRFiP 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.
- ◆ Na área da SS, o Instituto de Informática (II) e o IGFSS consideram que a implementação do SNC-AP está condicionada pela aprovação de legislação em matéria de organização administrativa, incluindo a revisão de diplomas basilares da contabilidade pública, que ainda não ocorreu e condiciona o redesenho global do Sistema de Informação Financeira.

A UniLEO reconhece 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*”.

3.3.2.4. Recursos humanos e formação

A aplicação do SNC-AP está a decorrer sem a prévia regulamentação do exercício de funções de Contabilista Público², o que não salvaguarda a qualidade técnica da contabilidade, nem os técnicos que assumem o seu exercício³. Também 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 a não existir.

Não obstante este défice de regulamentação, a qualificação dos recursos humanos no novo referencial contabilístico tem abrangido:

- ◆ O plano global de formação⁵: 39 módulos disponibilizados *online* (duração estimada de 169 horas), no qual participaram de 6 376 formandos e globalmente avaliado de forma muito positiva⁶, embora as entidades da RAM a considerem “muito extensa e pouco prática”. A UniLEO informou que irá decorrer uma segunda edição, face a manifestações de interesse que não foi possível acolher na primeira e às necessidades das entidades que vão iniciar a aplicação do normativo em 2019. A fase de inscrições, prevista para outubro, teve início em 01/02/2019.

¹ A eSPap alertou que as FAQ disponibilizadas pela CNC adicionam novos requisitos com impacto nos sistemas contabilísticos e na execução da contabilidade.

² A primeira proposta de regulamento foi apresentada ainda em 2015, pela Ordem dos Contabilistas Certificados - Cfr. Relatório 13/2016, 2.ª S. Presentemente, a UniLEO promoveu uma reunião (a 22/06/2018) para impulsionar a discussão desta matéria e, subsequentemente, documentos de trabalho foram submetidos a comentários entre os participantes.

³ Uma entidade coordenadora (SGMDN) considera importante a elaboração de um manual de competências do futuro contabilista público.

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

⁵ Previsto no art. 3.º da Portaria 128/2017, de 05/04, elaborado pela UniLEO e aprovado pelo Ministro das Finanças (Despacho 9101/2017, de 17/10).

⁶ O Anexo E tem informação adicional sobre a execução da primeira edição desta formação.

- ◆ Formação setorial nas áreas em que entidades coordenadoras ou associativas promoveram a realização de formações específicas e/ou vocacionada para necessidades identificadas pelas entidades¹;
- ◆ Oferta de formação por entidades formadoras e ordens profissionais.

Apesar desta múltipla oferta, algumas entidades com funções de coordenação continuam a reportar défice de formação vocacionada para a realidade de cada serviço e para as dificuldades verificadas no processo de transição (SGMAI e RAA). No âmbito do questionário de transição 24,3% das entidades considera que não dispõe de pessoal com conhecimento/aptidão para assegurar a transição e as respostas relativas a rendimentos, recebimentos, gastos e pagamentos indiciam insuficiente compreensão do princípio da especialização. No sentido de assegurar formação de qualidade e certificada, uma entidade coordenadora (SGMNE) sugeriu que fossem definidas as entidades autorizadas para ministrar os cursos.

Exemplificando a insuficiência da formação, em contraditório, a SPMS referiu-se ao recurso pelas entidades *“... de forma constante ao suporte do sistema de informação, para ultrapassar dúvidas de âmbito contabilístico e processual, do novo normativo”*.

Continua a ser 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 entidades²:

- ◆ Freguesias de pequena dimensão, sem mapas 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. Em matéria de formação, a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) irá assegurar um curso vocacionado para este público alvo;
- ◆ 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, aspetos que dificultam a formação³.

O Ministro das Finanças, em contraditório, refere que *“A capacitação dos recursos humanos constitui uma das áreas de intervenção prioritária”* e que *“poderão ser equacionadas atividades de formação adicionais...”*.

No âmbito da competência para organizar e participar em ações de divulgação da reforma da contabilidade pública⁴, a UniLEO informou que tem participado em vários eventos, com destaque

¹ O Anexo F resume a formação descrita por entidades coordenadoras, com funções de coordenação e associativas, bem como entidades que atuam como agentes do Estado.

² Posições assumidas nas reuniões da Comissão de Acompanhamento (cfr. ponto 3.3.1.1).

³ A estes constrangimentos, o instituto Camões acrescentou a escassez de recursos humanos na área da contabilidade pública na sede, esperando brevemente o seu reforço, a complementar com ações de formação nos serviços externos e atualização do respetivo Manual de Procedimentos (incluindo orientações para a implementação do regime das microentidades, devendo estar concluído no final de 2018).

⁴ Alínea k) do n.º 1 do art. 2.º da Portaria 128/2017, de 05/04.

para a quarta reunião do *EPSAS Working Group*¹ e a conferência Reforma da Contabilidade Pública: Ponto de Situação e Próximas Iniciativas (ambas em abril 2017). Em setembro de 2019 irá acolher a reunião do IPSASB² precedida de uma conferência internacional sobre gestão financeira pública.

3.3.2.5. Manuais e revisão do normativo

Ao longo deste processo, apesar de previstas, ainda não se concretizaram:

- ◆ A produção de instruções e manuais contabilísticos (por áreas ao nível do reconhecimento, mensuração, apresentação e divulgação) pela UniLEO³, com prejuízo para a correção e uniformização da informação contabilística das entidades que já iniciaram a aplicação do SNC-AP⁴.

Em sede de contraditório, a SPMS ilustra esta situação referindo a existência de “...*Processos internos díspares, em cada organismo, e respetiva adaptação ao novo normativo contabilístico, que influencia os processos operacionais dos próprios sistemas informáticos*”.

- ◆ A revisão⁵ do SNC-AP que visa: acolher contributos resultantes do processo de implementação, integrar uma nova norma relativa a reorganização de operações nas administrações públicas (baseada na IPSAS 40), revisões pontuais às normas⁶, atualização dos modelos de demonstrações financeiras e orçamentais e a revisão da NCP 27 relativa à contabilidade de gestão.

A CNC informou que prevê editar uma nova versão do Manual de Implementação durante o ano de 2019, incorporando a evolução entretanto registada no normativo.

3.4. Implementação da ECE

A implementação da ECE – “*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*”⁷ – é condição necessária para a plena aplicação do SNC-AP e da LEO permitir uma visão integrada das finanças das administrações públicas. Esta visão encontra expressão na elaboração, nos termos da LEO, do balanço do Estado, enquanto entidade soberana, e do balanço e da demonstração de resultados consolidados da CGE.⁸

¹ Fórum permanente para o desenvolvimento, introdução e aplicação das EPSAS (Normas Europeias de Contabilidade do Setor Público).

² *International Public Sector Accounting Standards Board* criado para desenvolver e emitir, sob a sua própria autoridade, Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público.

³ Alínea j) do n.º 1 do artigo 2.º da Portaria 128/2007, de 05/04.

⁴ A UniLEO informou que pretende reaproveitar para esta finalidade os textos de apoio à formação e os manuais que estão em preparação para a ECE.

⁵ Nomeadamente a atualização do Plano de Contas Multidimensional, das contas da classe zero e das respetivas notas de enquadramento.

⁶ Inclui a consagração da amortização do *goodwill*; na NCP 8 – Propriedades de Investimento tornar obrigatória a adoção do valor patrimonial tributário quando se opta pelo modelo de mensuração ao justo valor; na NCP 9 – Imparidade de Ativos introduzir o tratamento contabilístico da imparidade em ativos revalorizados.

⁷ Cfr. NCP 26 - Contabilidade e Relato Orçamental, §3.

⁸ Cfr. o projeto de Manual de Consolidação da ECE, p. 10, que refere também um balanço consolidado do Estado Português incluindo todo o perímetro das Administrações Públicas da responsabilidade da ECE.

O balanço da ECE irá divulgar, pela primeira vez, no ativo, a mensuração e valorização de itens como:

- ◆ o património de terrenos, edifícios, concessões, propriedades de investimento, ativos intangíveis, participações financeiras e empréstimos do Estado a terceiros geridos pela DGTF;
- ◆ a aplicação das disponibilidades da tesouraria do Estado geridas pelo IGCP;
- ◆ a especialização do rendimento de impostos e direitos aduaneiros geridos pela AT.

No passivo, serão divulgados, designadamente, os valores associados:

- ◆ à dívida direta do Estado assim como dos juros a pagar geridos pelo IGCP;
- ◆ às parcerias público-privadas geridas pela UTAP;
- ◆ aos montantes a transferir para o orçamento da União Europeia geridos pela DGO.

Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 37/2018 aos prazos de implementação da LEO, verifica-se que a ECE terá de preparar o primeiro orçamento relativo ao exercício de 2021 (o que ocorrerá no decurso do exercício orçamental de 2020), apresentar demonstrações intercalares durante 2021 e efetuar a primeira prestação de contas em 2022 (relativa ao exercício de 2021).

Foi já elaborado um balanço de abertura piloto da ECE (com referência a janeiro de 2018), no âmbito de um projeto financiado pelo Eurostat¹, tendo sido aplicado o novo normativo contabilístico aos processos de contabilização e às transações da ECE numa versão piloto daquela entidade. Este balanço de abertura tem um âmbito significativamente mais restrito que o definido na LEO para ECE, incluindo apenas a informação relativa à dívida pública direta do Estado, aos recursos próprios comunitários (capítulo 70) e à tesouraria do Estado gerida pelo IGCP.²

Acresce que, ao contrário do previsto em julho de 2017, nenhum dos saldos do balanço de abertura piloto foi integrado automaticamente através de interface, pois não estão desenvolvidos os sistemas de informação de suporte à ECE nem as interligações dos sistemas de informação das entidades agentes do Estado. O quadro abaixo resume a situação das atividades previstas à data de fecho do projeto.

¹ Candidatura submetida na sequência de Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 13/03/2015. O custo total da ação fixou-se em 237 m€, 27% abaixo do custo estimado. Sem prejuízo dos controlos a efetuar previstos no contrato de financiamento, a comparticipação solicitada ao Eurostat de 160 m€, correspondente a 67,57% dos custos elegíveis totais da ação, foi deferida.

² De acordo com informação prestada em contraditório pela UniLEO.



Quadro 7 – Estado das atividades do projeto piloto da ECE

Atividades	Previsto terminar em	Estado Informação prestada pela UniLEO	Atraso (dias)
Fase 1 - Modelo Conceitual e Instrumentos Normalizadores			
1. Preparação do modelo conceitual	09/11/2016	Aprovado em 09/11/2016 e revisto em 19/04/2018	-
2. Manual de contabilidade e relato para a ECE	02/11/2017	Aprovado em 15/04/2018	359
3. Especificações funcionais e técnicas do <i>software</i> contabilístico de suporte à ECE	19/07/2016	Aprovado em 09/11/2016	78
4. Preparação do Manual de Consolidação	13/11/2017	Aprovado em 15/04/2018	105
Fase 2 - Implementação do Sistema de Informação e Formação			
5. Desenvolvimento do sistema de informação da ECE	28/09/2017	Desenvolvido em 01/03/2018	154
6. Estratégia de implementação do Balanço de Abertura da ECE	31/08/2017	Aprovado em 15/04/2018	155
7. Regulamento das transações e outros eventos a reconhecer e mensurar na ECE	13/10/2017	Aprovado em 15/04/2018	125
8. Formação e capacitação técnica para implementação do SNC-AP na ECE	11/08/2016	Concluído em 17/11/2017	563
Fase 3 - Implementação Piloto			
9. Balanço de Abertura – Piloto	08/11/2017	Desenvolvido em 01/01/2018	64
10. Processos de contabilização e transações na ECE de acordo com o SNC-AP – Piloto	19/02/2018	Desenvolvido (relato de 1 de janeiro de 2018)	64
Relatório final sobre a execução técnica e financeira da ação	23/04/2018		

Fonte: MF/DGO – 2.ª adenda ao contrato com o Eurostat e Informação da UniLEO de 23/02/2018 e Relatório final da execução do projeto.

Verifica-se assim que faltam etapas essenciais para assegurar a implementação da ECE nos termos da LEO, designadamente a identificação de:

◆ Entidades agentes do Estado relevantes

Continua a decorrer o processo de identificação das entidades agentes do Estado e outras transações a ser reconhecidas pela ECE¹, em matérias como as concessões, as parcerias público-privadas (PPP)², o património cultural ou os fundos comunitários, envolvendo entidades como a Infraestruturas de Portugal (IP), a Direção-Geral do Património Cultural ou a Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C)³. Porém falta efetuar um levantamento sistemático, no âmbito de cada ministério, das atividades desenvolvidas em nome do Estado, com relevância contabilística, que devem integrar a ECE.

◆ Operações contabilísticas a reconhecer

O Plano Estratégico para o Balanço de Abertura da ECE prevê a inclusão faseada, num período de três anos, das transações que constituem o seu âmbito contabilístico. A intervenção das entidades que atuam como agentes do Estado é determinante uma vez que são elas que produzem a informação a refletir contabilisticamente na ECE.

A UniLEO promoveu reuniões com todos os agentes identificados⁴ versando, globalmente, a identificação e contabilização de operações cuja informação deva ser transmitida à ECE, designadamente sobre a tesouraria do Estado e gestão da dívida pública (IGCP); IRC e IVA (AT); ativos concessionados (IP e UTAP); fluxos financeiros de fundos comunitários (AD&C). Atualmente, a estratégia da UniLEO “*passa por trabalhar com as entidades que gerem as transações materialmente mais relevantes*” nomeadamente a AT (21 reuniões de trabalho

¹ Já foram identificadas as principais entidades agentes do Estado: AT, IGCP, DGTF, DGO e UTAP.

² Em contraditório, a UniLEO informa que “*relativamente às PPP e concessões, nomeadamente a Rede Rodoviária Nacional e a Rede Ferroviária Nacional, o trabalho de levantamento, tratamento, definição das políticas contabilísticas, reconhecimento e mensuração será desenvolvido no âmbito de um apoio do Structural Reform Service Program da Comissão Europeia*”.

³ Informação da UniLEO de 09/10/2018.

⁴ DGO, DGTF, AT, IGCP, UTAP, DGPC, IP e AD&C.

com foco no tratamento contabilístico do IRC, IVA, imposto do selo, imposto único de circulação, imposto municipal sobre transmissões onerosas de imóveis, imposto sobre veículos e contra-ordenações)¹, o IGCP (sete reuniões com foco na tesouraria do Estado e instrumentos de dívida) e a DGTF.

Para além das operações já identificadas no Regulamento da ECE, as reuniões com as entidades agentes do Estado permitiram a identificação de operações específicas, nomeadamente, o levantamento e valorização de ativos e passivos correspondentes à Rede Rodoviária Nacional e à Rede Ferroviária Nacional (reuniões entre a UniLEO, a IP e a UTAP).

Reitera-se a necessidade de um trabalho exaustivo de identificação de todas as operações que devem integrar a ECE, identificando-se também dessa forma, outras entidades com informação relevante a prestar à ECE.

◆ **Sistemas e circuitos de informação para o controlo e contabilização das operações**

Reveste-se de especial relevância o desenvolvimento e customização do sistema de informação de suporte à contabilidade e relato da ECE uma vez que o desenvolvido no âmbito do projeto é uma versão *standard* que só permite entradas manuais diretas². Note-se que o sistema a implementar deverá assegurar, como determina a LEO, a reconciliação diária entre a informação bancária e a contabilidade³, pelo que a implementação da ECE implica a comunicação de *inputs* com origem em sistemas de informação externos e atualizáveis de forma automática.

De acordo com a UniLEO, a “*instalação do sistema de suporte à contabilidade e relato da ECE requer agora uma estrutura de base de dados mais robusta e flexível, pelo que em conjunto com a eSPap estão a ser estudadas as soluções mais adequadas*”⁴. Esta infraestrutura de base de dados, que é condição necessária para as tarefas subsequentes para a conclusão da implementação do sistema de informação e dos *webservices* associados à importação e exportação de informação de e para outros sistemas, está, no entanto, dependente do lançamento de um procedimento de aquisição externa. A UniLEO informa ainda que, relativamente ao sistema de informação, “*foi elaborado um documento de visão, que aguarda ainda aprovação*” para definir as necessidades de customização do sistema. Esta fase é prévia à interligação entre o sistema de informação da ECE e os sistemas locais fonte.

Note-se que o sistema de suporte da ECE depende dos sistemas contabilísticos, geridos pelas entidades agentes do Estado, e que são a fonte de informação para a contabilidade e relato da ECE. Neste sentido, a UniLEO enfatiza “*a importância do compromisso de todas as entidades envolvidas, e da adequada alocação de recursos*”. Para tal, é importante garantir que todos os agentes do Estado conheçam em profundidade as políticas contabilísticas específicas, já definidas ou a concretizar, que vão ter que operacionalizar, em particular, nos casos em que são distintas das aplicadas atualmente, dados os impactos significativos no processo de adaptação dos sistemas de informação locais.

Porém, apesar de documentos como o *Regulamento das transações e outros eventos a reconhecer e mensurar na ECE* ou a *Estratégia de implementação do Balanço de Abertura da ECE* conterem as bases para a definição dos procedimentos quanto à prestação de informação pelas entidades que atuam na qualidade de agentes do Estado e algumas especificidades

¹ Informação completada em contraditório.

² Relatório final da execução do projeto (*Revised report on the execution of the Project Proposal exposed in Grant Agreement 02113.2015.003-2015.255*), p. 13.

³ Art. 55.º, alínea d) da LEO.

⁴ Informação da UniLEO de 09/10/2018.

quanto à contabilização e relato na ECE (designadamente, forma, periodicidade, nível de desagregação e prazos), a UniLEO reconhece que somente “*quando a fase conceptual estiver concluída, é que o regulamento poderá ser definido em termos concretos*”.

Por sua vez, os agentes do Estado estão em diferentes fases quanto ao desenvolvimento ou adaptação dos seus sistemas de informação, não tendo ainda identificado todas as necessidades (IGCP e AT¹), estando em fase de estudo de mercado (DGPC) ou de abertura de procedimento internacional com vista à implementação de desenvolvimentos (DGTF)² ou tendo uma solução já implementada (IP)³.

O estado do processo de implementação reforça a necessidade de minimizar os riscos associados à interdependência de sistemas e à existência de especificidades que os desenvolvimentos nos sistemas não prevejam nesta fase pelo que deverão, desde já, ser concretizadas todas as políticas contabilísticas e ser considerado um período experimental para testar os requisitos técnicos e institucionais imprescindíveis à plena aplicação da LEO. Entre estes, destacam-se a resposta do sistema de suporte aos requisitos da Norma Técnica 1/2017 da UniLEO e a operacionalidade das interfaces entre os sistemas de informação dos agentes do Estado e o sistema de suporte à ECE (apenas um dos seis sistemas de informação a implementar no quadro do novo modelo da LEO)⁴.

Em sede de contraditório, a UniLEO refere que foram já identificadas as principais entidades a considerar na ECE e que, continuando a equipa de implementação da ECE a ser constituída por apenas dois elementos, não considera prioritária a identificação de outras transações, eventos, ativos e passivos que devam ser também integrados.

Em contraditório, o Ministro das Finanças informou que “*O balanço de abertura da ECE reportar-se-á a 1 de janeiro de 2021. De acordo com as boas práticas, após a apresentação do balanço de abertura, terá lugar a aplicação das IPSAS 33 (First-time Adoption of Accrual Basis). Esta norma contabilística prevê os procedimentos necessários para assegurar uma transição completa no prazo de três anos a partir de 2021. Desta forma, as preocupações demonstradas pelo Tribunal de Contas serão acauteladas*”.

De facto, o TC considera prioritário estabelecer previamente os requisitos técnicos e institucionais indispensáveis à implementação da ECE – dada a sua elevada materialidade financeira, a complexidade do reconhecimento e mensuração de algumas das operações e o envolvimento das várias entidades agentes do Estado – de forma a reduzir o risco de indefinições e adiamentos. Assim, mesmo considerando o período transitório previsto na IPSAS 33⁵, os trabalhos a desenvolver deverão assegurar, desde o início, a inclusão de um conjunto de operações materialmente relevante, sob pena de comprometer a elaboração da CGE nos termos previstos na LEO.

¹ Em contraditório, a AT informa que não considera “*praticável avaliar o impacto e os custos, respeitantes às necessidades de desenvolvimento/criação/adaptação dos Sistemas*”.

² Mantendo-se a estimativa de custos de 224 m€.

³ Não especificamente direcionada às necessidades de informação da ECE, mas para que possa cumprir os requisitos do normativo SNC-AP.

⁴ Está também prevista a implementação dos seguintes 5 sistemas: Sistema Central de Receitas Públicas, Sistema de Planeamento Financeiro e Orçamento, Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas, Sistema Central de Gestão de Tesouraria e Sistema de Faturação Eletrónica - cfr. Relatório 23/2017, 2.ª S.

⁵ A referida IPSAS (Norma Internacional de Contabilidade para o Sector Público) permite a adoção, num período transitório máximo de três anos, de exceções ao reconhecimento e mensuração de determinados ativos e passivos.

3.5. Consolidação de Contas

Nos termos da LEO, o OE e a CGE integram demonstrações de desempenho orçamental consolidadas e demonstrações financeiras consolidadas, a partir do exercício orçamental de 2021. A ECE e as demais entidades públicas preparam ainda, trimestralmente, demonstrações orçamentais e financeiras, individuais e consolidadas.¹

Como referido em anteriores relatórios de auditoria, 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: se coincide com o da componente orçamental, circunscrito às entidades da administração central e segurança social (incluindo as entidades reclassificadas) ou abrange também as entidades que são controladas pelas entidades públicas incluídas no perímetro orçamental².

Neste domínio, refira-se que a designação da entidade consolidante³ ainda não ocorreu, tendo o Ministro das Finanças, em contraditório, informado que *“A reforma da gestão financeira pública em curso pode levar a repensar a estrutura organizacional do próprio Ministério das Finanças. Será nesse contexto que a competência mencionada será alocada”*.

A UniLEO elaborou um projeto Manual de Consolidação para as Administrações Públicas *“...com uma natureza eminentemente contabilística...”* que foi *“...enviado aos stakeholders para apreciação...”*⁴. De acordo com o Manual, os procedimentos de consolidação têm em consideração diferentes níveis de consolidação, *“...determinados pelas hierarquias de consolidação que permitem organizar as entidades do perímetro de consolidação em subperímetros”*⁵.

Assim, deverá ser possível emitir demonstrações consolidadas para cada nível ou subsector, designadamente, para as administrações públicas na vertente das contas nacionais, no âmbito do SNC-AP e para a CGE. Consequentemente, o desenvolvimento da Solução de Consolidação e Contas Nacionais do Ministério das Finanças deverá permitir a definição de diferentes subperímetros e hierarquias de consolidação, informando a UniLEO que será *“...elaborado um outro manual de consolidação centrado na execução do processo de consolidação na ótica do sistema, o qual especificará os procedimentos de consolidação suportados...”*⁶.

Em contraditório, a UniLEO refere que *“[a]té ao momento, não foi possível constituir a equipa (...) o que inviabiliza o início do projeto que conduzirá ao desenvolvimento da Solução de Consolidação e Contas Nacionais”* e a elaboração do respetivo Manual.

Perante os diferentes perímetros de consolidação apresentados, com implicações distintas nos procedimentos e nos desenvolvimentos dos sistemas de informação de suporte, importa que se

¹ Arts. 40.º, 43.º, 64.º e 66.º da LEO.

² Cfr. Relatórios 13/2016, 2.ª S, 6/2017, 2.ª S, 22/2017, 2.ª S e 8/2018, 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 possam ir preparando os registos contabilísticos, de forma a poderem comunicar à entidade responsável pelo processo de consolidação as operações e stocks comuns.

³ Prevista no n.º 5 do art. 7.º do Decreto-Lei 192/2015.

⁴ Informação da UniLEO de 09/10/2018. O objetivo deste Manual é fornecer orientações para a preparação das demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas das administrações públicas e respetivos subsectores.

⁵ Manual de Consolidação para as Administrações Públicas, p. 19.

⁶ Informação da UniLEO de 09/10/2018.

proceda a uma clarificação quanto ao modelo de consolidação a adotar. Nesta matéria, a UniLEO considera que, primeiro, *“devem ser preparadas demonstrações orçamentais consolidadas e demonstrações financeiras consolidadas (consistentes entre si)”* e só posteriormente se *“...poderá interpretar o disposto nas normas do SNC-AP em relação a outros perímetros que não o estatístico”*.¹

A UniLEO, em contraditório, considera que *“O perímetro da Conta Geral do Estado é idêntico ao perímetro do Orçamento do Estado, sendo preparadas demonstrações orçamentais e financeiras previsionais e históricas, através do Sistema de Consolidação e Contas Nacionais.”* e refere que *“...o sistema contabilístico está desenvolvido de modo a que se prepare informação consolidada para diferentes perímetros, consoante as necessidades de informação para efeitos de tomada de decisão e accountability”*.

A preparação de demonstrações financeiras consolidadas implica a utilização de políticas contabilísticas uniformes para transações semelhantes ou o apropriado ajustamento no caso de serem aplicadas políticas distintas. A Norma Técnica 1/2017 da UniLEO, ao definir os requisitos técnicos e funcionais para a integração de informação contabilística no S3CP, uma das fontes de informação da solução de consolidação, contribui para a harmonização da informação contabilística recebida diretamente dos sistemas contabilísticos locais.² No entanto, a imposição de políticas uniformes dependerá, em grande medida, de uma forte liderança central e dos apropriados recursos técnicos.

Note-se que o S3CP pode receber informação, também, através de sistemas centralizadores setoriais, tendo sido formalizados protocolos respeitantes ao envio de informação com a DGAL (informação da administração local) e IGeFE (informação da educação³). Está prevista a utilização de sistemas setoriais também na saúde (gerido pela ACSS) e nas empresas públicas reclassificadas (gerido pela DGTF).⁴ Para assegurar o correto reporte de informação, será necessário garantir uma articulação estreita entre a UniLEO e as entidades que gerem sistemas setoriais.

A consolidação ao nível setorial apresenta as seguintes fragilidades:

- ◆ A adaptação do SIAL (sistema integrado de informação das autarquias locais) ao SNC-AP aguarda, segundo a DGAL, a aprovação da reprogramação financeira de um projeto de revisão integral do sistema para lançar o concurso público internacional para o seu desenvolvimento. Assim, a DGAL está a trabalhar com limitações ao nível do *hardware* e das ferramentas existentes *“...o que não inviabilizando, nesta fase, o reporte da informação por parte da S[oftware]H[ouse], não garante a capacidade para recolha e tratamento da informação das entidades depois em real, quer pelo volume da mesma, quer pelas bases de dados e ferramentas de tratamento que serão necessárias”*⁵.
- ◆ Ao nível do SIRIEF (Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira), a DGTF informou que, na sequência da criação de novos formulários para a recolha de informação em SNC-AP, se procedeu a um conjunto de intervenções no sistema, designadamente com a definição do grupo de entidades que reportam em SNC-AP e a correspondente redução do grupo que reporta em SNC, desenvolvimento da infraestrutura e do *software*, criação de interfaces para receber a informação das empresas via *Web* e adequação à Norma Técnica 1

¹ Informação prestada em sede de contraditório.

² Cfr. ponto 3.3.1.

³ Abrange os estabelecimentos de ensino não superior.

⁴ Informação da UniLEO de 09/10/2018.

⁵ Informação da DGAL de 01/10/2018.

para reporte ao S3CP.¹ Apesar disso, verificam-se também impasses nos desenvolvimentos necessários executar, designadamente, nos sistemas locais das empresas públicas reclassificadas para exportarem informação ao SIRIEF.²

Em contraditório, a DGTF informou que *“foi recentemente autorizada a abertura do procedimento internacional com vista à implementação e suporte aplicacional do upgrade”* ao SIRIEF.³

Quanto à capacidade dos municípios produzirem informação contabilística consolidada, a ANMP informou que *“[s]ão muito duvidosas...”* dado tratar-se *“...de um salto qualitativo que, sem uma aplicação segura do SNC-AP, (...) poderá revelar-se extemporâneo...”*⁴, estimando que apenas cerca de 50 Municípios estejam em condições de consolidar contas com as suas controladas.

Quanto à utilização da Solução de Consolidação de Contas e Contas Nacionais 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. Uma dessas entidades, a ACSS, declarou que, apesar de não terem sido emitidas orientações concretas que definam responsabilidades no âmbito da consolidação de contas do Ministério da Saúde⁵ *“...tem vindo a desenvolver medidas de acompanhamento junto das entidades do perímetro do PO Saúde...”* estando *“...a criar as condições necessárias para a elaboração da conta consolidada do Ministério da Saúde, em moldes idênticos ao de anos anteriores, caso seja legalmente determinada a competência desta Administração Central como entidade consolidante”*.⁶ Em contraditório, a ACSS refere que *“subsiste um vazio legal quanto à competência da ACSS, IP enquanto entidade consolidante do sub-perímetro da Saúde, facto que tende a criar constrangimentos quanto ao reconhecimento da legitimidade das ações que são desencadeadas pela ACSS neste âmbito”*.

Concluindo, considera-se necessário que a solução de consolidação seja alvo de testes e que a reprogramação deste projeto⁷ seja apresentada o mais cedo possível de forma a não inviabilizar o calendário atualmente previsto.

Refira-se, ainda, a importância do desenvolvimento da vertente de consolidação do S3CP necessária à sua adoção pelos setores que tenham de prestar contas consolidadas.

¹ Informação da DGTF de 01/10/2018.

² Após ter suspenso (em março) e retomado (em maio) os *“...procedimentos a adotar relativamente à transmissão de informação via portal SIRIEF WebApi”* por solicitação da DGTF, a IP *“...aguarda informação com especificações/requisitos técnicos por parte da DGTF...”* para os trabalhos necessários para carregamento da informação via *webservice*.

³ A Portaria 141/2019, de 19/02, relativa à repartição de encargos do contrato de aquisição de serviços de desenvolvimento de software, implementação e suporte aplicacional do Sistema de Informação do Setor Empresarial do Estado - SISEE, em substituição do SIRIEF, refere um preço base de 262 m€ mais IVA.

⁴ Informação da ANMP de 25/10/2018.

⁵ Na sequência da revogação, pelo DL 192/2015, de 11/09, da Portaria 474/2010, 01/07, e da respetiva Orientação 1/2010 – *“Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo”*.

⁶ Informação da ACSS de 28/09/2018.

⁷ Objeto de financiamento pelo Eurostat – cfr. ponto 2.5.2 do Relatório 8/2018, 2.ª S.

4. CONCLUSÕES

Quanto ao Plano de Implementação da LEO

1. O cronograma de operacionalização do plano de implementação da LEO foi, em março de 2018, objeto de uma recalendarização, seguida do adiamento da plena aplicação da LEO para o exercício orçamental de 2021.
2. O reduzido nível de concretização dos projetos que constituem etapas essenciais do processo em curso põe em risco a plena implementação da LEO, designadamente:
 - ◆ O cronograma revisto não inclui a calendarização dos trabalhos em falta com vista à integral implementação da ECE, limitando-se ao projeto piloto financiado pelo Eurostat, de âmbito significativamente mais restrito e, entretanto, concluído.
 - ◆ Não está assegurada a operacionalização do S3CP de modo a, para além de receber informação, permitir a produção de informação financeira adequada, verificando-se a redução de âmbito dos seus subprojetos.
 - ◆ Não foram iniciados os projetos de revisão da legislação decorrente da implementação da LEO e o do novo modelo da CGE, ambos fundamentais para o cumprimento da LEO nos prazos previstos e para a conceção e desenvolvimento dos sistemas de informação.
3. Assim, a recalendarização da LEO não reduziu os riscos já identificados, aos quais acrescem a ausência da devida designação dos responsáveis de cada projeto e de um faseamento com prioridades definidas.
4. Neste contexto, subsistem constrangimentos e riscos que poderão pôr em causa a elaboração das demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, atualmente previstas para o OE e a CGE de 2021.

Quanto ao modelo de governação da UniLEO

5. O modelo de governação da UniLEO não foi integralmente operacionalizado: os Gabinetes que a compõem não asseguraram o exercício das competências que lhe estavam legalmente atribuídas com prejuízo para um acompanhamento efetivo da concretização dos projetos e atividades necessárias à implementação da LEO.
6. Os mecanismos de articulação com as diferentes entidades não se demonstraram totalmente eficazes porque serviram apenas o objetivo de dinamização, mas não produziram documentação de acompanhamento que permitisse tomar decisões de gestão sobre os projetos.

Quanto à aplicação do SNC-AP

7. Apesar das exceções, em 2018, um conjunto alargado de entidades iniciou a transição para o SNC-AP, o que se constata quer pelas 1605 entidades que responderam ao questionário de transição (facto elucidativo que o processo se encontra em curso), quer pela submissão de ficheiros ao S3CP, com 488 entidades a conseguirem submeter pelo menos um ficheiro.

8. Em 2018 não aplicaram o SNC-AP as entidades; i) dispensadas dessa aplicação pelo DLEO (administração local, segurança social e situações pontuais); ii) que não se consideram abrangidas pelo normativo; iii) da administração central e regional que não conseguiram efetuar a transição, não sendo certo que todas a concretizem em 2019. No que se refere às entidades da administração local, a LOE 2019 veio fixar um terceiro adiamento situação que compromete a credibilidade dos prazos fixados e o empenhamento no seu cumprimento.
9. Os sistemas contabilísticos continuam em processo de adaptação ao normativo, às regras de reporte ao S3CP, aos sistemas de centralização setoriais e a normas interpretativas da CNC. As alterações podem ter impacto nos registos contabilísticos já efetuados, situação que exige ponderação quanto ao momento da entrada em vigor de novos requisitos.

Preveem-se ainda alterações adicionais para responder a regras: i) para a prestação de contas ao Tribunal); ii) para a certificação dos sistemas contabilísticos; iii) relativas ao sistema de controlo interno; iv) em resultado de alterações ao enquadramento legal; v) relativas a políticas contabilísticas a definir para grupos públicos por entidades consolidantes.

Os sistemas setoriais e o sistema central de recolha de informação contabilística também estão ainda a ser objeto de desenvolvimento, não estando reunidas as condições de funcionamento e exploração necessárias para substituírem os adaptados ao anterior normativo.
10. Continuam por regulamentar as funções do contabilista público e a formação inicial e subsequente em contabilidade pública para o exercício destas funções. Acresce que a formação efetuada não permitiu assegurar a compreensão global das regras contabilísticas aplicáveis, designadamente quanto à aplicação do princípio da especialização.
11. O relatório de acompanhamento da transição relativo ao primeiro semestre de 2018 não chegou a ser finalizado, estando por completar o acompanhamento e avaliação do processo, uma vez que não foi assegurado um ponto de situação sobre a transição que permita a identificação e correção de problemas de forma sistemática.
12. O acompanhamento da transição pelas entidades coordenadoras foi prejudicado pela decisão da UniLEO de não desenvolver e disponibilizar ferramentas de tratamento e pesquisa eficientes das respostas mensais dadas pelas entidades ao questionário de transição.

As respostas ao questionário evidenciam dificuldades de preenchimento, na identificação do regime contabilístico aplicável, no envolvimento dos dirigentes no processo de transição, no domínio de conceitos contabilísticos e no desenvolvimento dos procedimentos necessários para elaborar o balanço de abertura e executar a contabilidade em SNC-AP.
13. As dificuldades do processo de transição, para o SNC-AP pelas entidades, são transversais, resultando de défices de estratégia e comunicação, insuficiente adaptação das soluções informáticas, escassez de recursos humanos e preparação insuficiente para enfrentar as exigências do novo normativo. Estes aspetos dificultam a capacidade de transição para o SNC-AP, a qualidade da informação contabilística e a capacidade de a utilizar, uma vez concluído o processo de mudança, sendo elevado o risco de manter a lógica orçamental como o único referencial de suporte à tomada de decisão.

14. O desenvolvimento de soluções setoriais específicas carece de reforço: nas freguesias a estratégia tem de incluir, para além da formação dedicada, a operacionalização da contabilidade (em serviços partilhados, prestação de serviços ou outra) e o seu financiamento; nos serviços externos do MNE a solução informática, instruções específicas e formação, tendo em conta a diversidade de situações; nas escolas do ensino não superior, para além da cooperação das *software houses*, a operacionalização da contabilidade.

Quanto à implementação da ECE

15. Quanto ao processo de implementação da ECE, e apesar da importância dos trabalhos entretanto concluídos no âmbito do projeto financiado pelo Eurostat, continuam por concretizar etapas essenciais para assegurar a implementação nos termos da LEO, como: o planeamento da implementação integral da ECE, a identificação de todas as entidades agentes do Estado relevantes e das operações contabilísticas a reconhecer bem como o desenvolvimento dos sistemas e circuitos de informação para o controlo e contabilização das operações.
16. As entidades agentes do Estado estão em diferentes fases quanto ao desenvolvimento ou adaptação dos seus sistemas de informação, não tendo, em alguns casos, procedido ainda à identificação de todas as necessidades.
17. É necessário garantir, tempestivamente, os requisitos técnicos e institucionais indispensáveis à implementação da ECE, devendo os trabalhos a desenvolver assegurar, desde o início, a inclusão de um conjunto de operações materialmente relevante, sob pena de comprometer a elaboração da CGE nos termos previstos na LEO.

Quanto à consolidação de contas

18. A UniLEO elaborou projetos de Manual de Consolidação para as Administrações Públicas e de Manual de Consolidação da ECE com uma perspetiva contabilística, ficando a faltar definir os procedimentos de consolidação em função do sistema a adotar.
19. O desenvolvimento da solução de consolidação tem um atraso significativo face ao calendário previsto, o que coloca em risco uma adequada fase de testes antes da sua entrada em produtivo, para a CGE 2021, e pode vir a inviabilizar a sua adoção por setores que tenham de prestar contas consolidadas já relativas à execução de 2018 e que, por isso, desenvolvam soluções próprias.
20. Uma forte liderança central e os apropriados recursos técnicos por parte da coordenação da implementação do SNC-AP e da LEO são essenciais para a utilização de políticas contabilísticas uniformes (essencial para a preparação de demonstrações financeiras consolidadas) e para a minimização dos custos de adaptação dos sistemas contabilísticos.

5. RECOMENDAÇÕES

Tendo em conta as conclusões da auditoria, o Tribunal formula quatro novas recomendações e reitera as efetuadas nos Relatórios 22/2017, 2.^a S; 23/2017, 2.^a S e 8/2018, 2.^a S e no Parecer sobre a CGE 2017, em virtude de subsistirem as deficiências que fundamentaram a sua formulação.

5.1. Ao Ministro das Finanças

Recomendação 1

Reavaliar o modelo de governação da UniLEO assegurando a liderança efetiva que garanta a condução eficaz das diversas fases de execução deste processo de reforma.

Recomendações formuladas em relatórios anteriores

“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 1 Relatório 8/2018, 2.^a S)

“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 2 Relatório 8/2018, 2.^a S)

“Identifique e atribua as competências específicas às entidades coordenadoras dos programas orçamentais para o acompanhamento da Reforma da Contabilidade e Contas Públicas”. (Recomendação 3 Relatório 8/2018, 2.^a S)

“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 4 Relatório 8/2018, 2.^a S)

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

Recomendação formulada no Parecer sobre a CGE 2017:

“Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a elaboração, em versão de teste, da conta da Entidade Contabilística Estado relativa a 2020, com vista a garantir os requisitos técnicos e institucionais necessários à efetiva e plena aplicação das disposições da Lei de Enquadramento Orçamental ao exercício de 2021”. (Recomendação 14)

5.2. À Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental

Recomendação 2

Assegurar que, relativamente à produção de efeitos de normativos ou instruções que impliquem alterações aos sistemas contabilísticos, sejam minimizados impactos retroativos nas operações de contabilidade.

Recomendação 3

Instituir regras de articulação com as diversas entidades de forma a assegurar a concretização de cada um dos projetos do plano.

Recomendação 4

Reforçar o acompanhamento do processo de implementação do SNC-AP e da LEO com reuniões periódicas envolvendo os diversos atores.

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)

“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)

“Constitua as equipas indispensáveis ao desenvolvimento dos projetos do Plano de implementação da LEO, de forma a assegurar a sua execução tempestiva”. (Recomendação 6 Relatório 8/2018, 2.ª S)

“Promova junto das entidades competentes a designação formal dos membros das equipas dos Gabinetes da UniLEO”. (Recomendação 7 Relatório 8/2018, 2.ª S)

6. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de Relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do art. 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo Parecer (autuado no processo de auditoria).

7. EMOLUMENTOS

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

8. 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 das Finanças
- ◆ Ministro dos Negócios Estrangeiros
- ◆ Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa
- ◆ Ministro da Defesa Nacional
- ◆ Ministro da Administração Interna
- ◆ Ministra da Justiça
- ◆ Ministro Adjunto e da Economia
- ◆ Ministra 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
- ◆ Ministro das Infraestruturas e da Habitação
- ◆ Ministro do Ambiente e da Transição Energética
- ◆ Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural
- ◆ Ministra do Mar
- ◆ Coordenador da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental

- ◆ Inspetor-Geral de Finanças
- ◆ Presidente da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
- ◆ Diretora-Geral do Tesouro e Finanças
- ◆ Diretor-Geral da Direção Geral do Orçamento
- ◆ Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira
- ◆ Diretora-Geral do Património Cultural
- ◆ Presidente da Agência para o Desenvolvimento e Coesão
- ◆ Presidente da Infraestruturas de Portugal
- ◆ 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
- ◆ 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
- ◆ 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
- ◆ Diretor-Geral do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
- ◆ Presidente da Comissão de Normalização Contabilística
- ◆ 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
- ◆ Presidente do Camões - Instituto da Cooperação e da Língua
- ◆ Presidente do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
- ◆ Presidente dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde
- ◆ Presidente do Instituto de Informática da Segurança Social
- ◆ Associação Nacional de Municípios Portugueses

- ◆ Associação Nacional de Freguesias
 - ◆ Associação Portuguesa de *Software*
 - ◆ Associação de Empresas de *Software Open Source* Portuguesas
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.

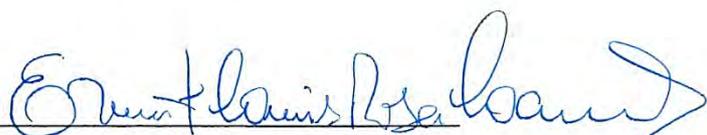
Lisboa, 21 de março de 2019.

A Conselheira Relatora



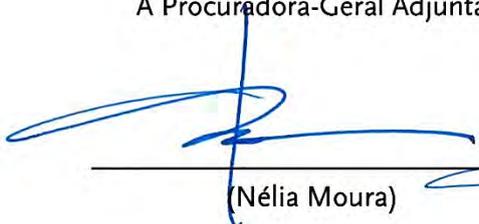
(Ana Margarida Leal Furtado)

Os Conselheiros Adjuntos



(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

Fui presente
A Procuradora-Geral Adjunta



(Nélia Moura)



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



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	International Public Sector Accounting Standards
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	Ministério 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	Project Management Office
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
S3CP	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
SGME	Secretaria-Geral do Ministério da Economia
SGMF	Secretaria-Geral do Ministério das Finanças
SGMA/SGMAT	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



A

ANEXOS

A



TRIBUNAL DE
CONTAS



A

Anexo A – Cronograma inicial e cronograma revisto - comparação

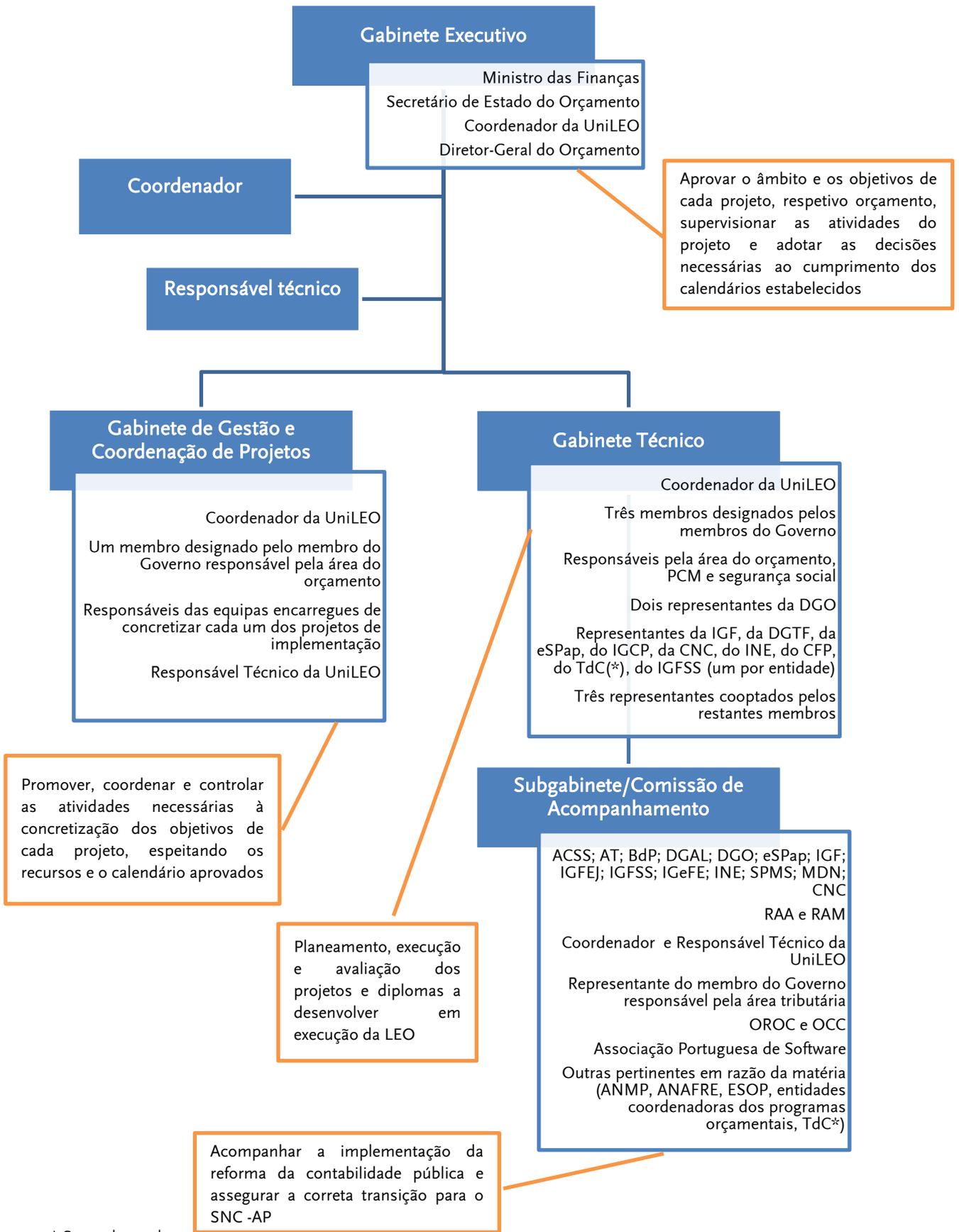
Código		Projeto	2017				2018				2019				2020			
jun/2017	mar/2018		T 1	T 2	T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4	T 1	T 2	T 3	T 4	T1	T2	T3	T4
Eixo I – Planeamento financeiro e orçamentação																		
1.1		Revisão dos classificadores orçamentais				CI												
1.2	1.1.	Modelo de <i>medium term budget framework</i>					CI				CR							
1.3	1.2	Modelos de mapas e demonstrações orçamentais					CI				CR							
1.4	1.3	Modelo de preparação das demonstrações financeiras previsionais					CI				CR							
1.5	1.4	Novo modelo de proposta de OE (inclui sistema de informação)					CI				CR							
1.6	1.5	Modelo de orçamentação por programas (inclui classificador)									CI						CR	
1.7	1.6	Modelo de custeio associado à orçamentação por programas									CI						CR	
Eixo II – Reforma da Gestão da Receita Pública																		
2.1	2.1	Documento contabilístico de cobrança / Documento contabilístico de cobrança e conta única no tesouro expandida								CI			CR					
Eixo III – Novo modelo de controlo orçamental e económico-financeiro																		
3.1	3.1	Modelo de gestão de tesouraria (componente central) / Modelo gestão de tesouraria e conta única no tesouro expandida								CI			CR					
3.2	3.2	Faturação eletrónica às entidades públicas								CI						CR		
3.3	3.3	Modelo de gestão de riscos								CI						CR		
3.4	3.4	Quadro de indicadores orçamentais e económico-financeiros								CI			CR					
Eixo IV – Reforma da contabilidade e contas públicas																		
4.1		Regime de gestão financeira das entidades públicas				CI												
4.2	4.1.	Sistema central de contabilidade e contas públicas																
4.2.1	4.1.1	Portal de integração de informação contabilística					CI											
4.2.2	4.1.2	Base de dados (<i>data warehouse</i>) / Base de dados (<i>data warehouse</i>) - especificação de requisitos						CI										
4.2.3	4.1.3	Alterações orçamentais / Alterações orçamentais – especificação de requisitos						CI										
4.2.4	4.1.4	Solução de análise e exploração da informação / Solução de análise e exploração da informação – especificação de requisitos						CI										
4.2.5	4.1.5	Solução de consolidação de contas / Solução de consolidação de contas – especificação de requisitos							CI		CR							
4.3	4.2	Entidade Contabilística Estado / Entidade Contabilística Estado - âmbito do projeto Eurostat							CI		CR							
4.4	4.3.	Modelo de prestação de contas das entidades públicas								CI			CR					
4.5	4.4.	Novo modelo da Conta Geral do Estado									CI		CR					
4.6		Regulamento da formação inicial e subsequente do contabilista público					CI											
4.7	4.5	Novo modelo de Contas Nacionais															CI	CR
Eixo V – Reforma do Modelo de Controlo Interno e Auditoria																		
5.1	5.1	Novo modelo institucional de controlo financeiro e auditoria					CI					CR						
5.2	5.2	Definição e desenvolvimento dos referenciais de controlo financeiro e auditoria								CI				CR				
5.3		Regulamentação do modelo de controlo interno das Entidades Públicas								CI								
5.4		Regulamentação do modelo de Certificação Legal das Demonstrações Orçamentais								CI								
5.5		Revisão da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas									CI							
Eixo VI – Suporte																		
6.1	6.1	Apoio administrativo													CI			CR
6.2	6.2	Serviços de <i>Program Management Office</i>													CI			CR
6.3	6.3	Consultadoria de <i>governance</i> e estratégia para os sistemas de informação						CI				CR						
6.4	6.4	Auditoria à gestão e implementação dos projetos											CI					CR
6.5	6.5	Gestão de arquiteturas, certificação de processos, governação e qualidade dos dados										CI						CR
6.6	6.6	Revisão da legislação e nova legislação decorrente da implementação da LEO									CI							CR
6.7	6.7	Estratégia de gestão da mudança										CI						CR

Legenda: CI Data de finalização do projeto prevista no plano de implementação da LEO (junho de 2017).

CR Data de finalização do projeto prevista no cronograma apresentado pelo SEO à Assembleia da República a 13/03/2018.

Fonte: Plano de implementação da LEO e cronograma apresentado pelo SEO à Assembleia da República.

Anexo B – Composição e competências dos Gabinetes da UniLEO



* Como observador.



Anexo C – Ficheiros a enviar ao S3CP

Designação do ficheiro	Periodicidade
CPLC - Correspondência entre o plano de contas local e o plano de contas central	Sempre que necessário (1)
BA - Balancete da contabilidade orçamental e financeira (orçamental/completo)	Semanal - Orçamental/ Mensal completo
DDORC - Demonstração de desempenho orçamental	Semanal /mensal
DOREC - Demonstração de execução orçamental da receita	Semanal /mensal
DODES - Demonstração de execução orçamental da despesa	Semanal /mensal
DTAS - Dívidas a terceiros por antiguidade de saldos	Mensal
BLC - Balanço	Mensal
DR - Demonstração dos resultados por natureza	Mensal
DAPL - Demonstração das alterações no património líquido	Mensal
DFC - Demonstração de fluxos de caixa	Mensal
EC - Encargos contratuais	Mensal
AI - Ativos intangíveis (2)	Trimestral
AFT - Ativos fixos tangíveis (2)	Trimestral
PI - Propriedades de investimento (2)	Trimestral
DPPI - Demonstração de Execução do Plano Plurianual de Investimentos	Mensal

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

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

Fonte: Norma Técnica n.º 1, de 09/08/2017, da UniLEO.

Anexo D – Componentes do GeRFiP não adaptadas ao SNC-AP

A eSPap listou os componentes que, para cumprir o prazo de arranque legalmente definido, não foram adaptados ao SNC-AP (outubro de 2018):

- ◆ Método ABC na contabilidade de gestão;
- ◆ Relato por segmentos;
- ◆ Processamento de retenções em processo orçamental;
- ◆ Possibilidade de comunicação de mais de um CPV no mapa de encargos contratuais;
- ◆ Processo para dar resposta a *reporting*;
- ◆ Variação do excedente de valorização;
- ◆ Locações financeiras, perspetiva do Locatário;
- ◆ Plano orçamental plurianual;
- ◆ Plano plurianual de investimento;
- ◆ Demonstrações consolidadas;
- ◆ Resultados por funções;
- ◆ Resultado por produtos vendidos e serviços prestados no período;
- ◆ Custos por atividades;
- ◆ Gastos de produção por produtos e serviços finais;
- ◆ Rendimentos e gastos ambientais;
- ◆ Rendimentos gerais e gastos não incorporados;
- ◆ Informação plurianual na Demonstração de Execução do Plano Plurianual de Investimentos.

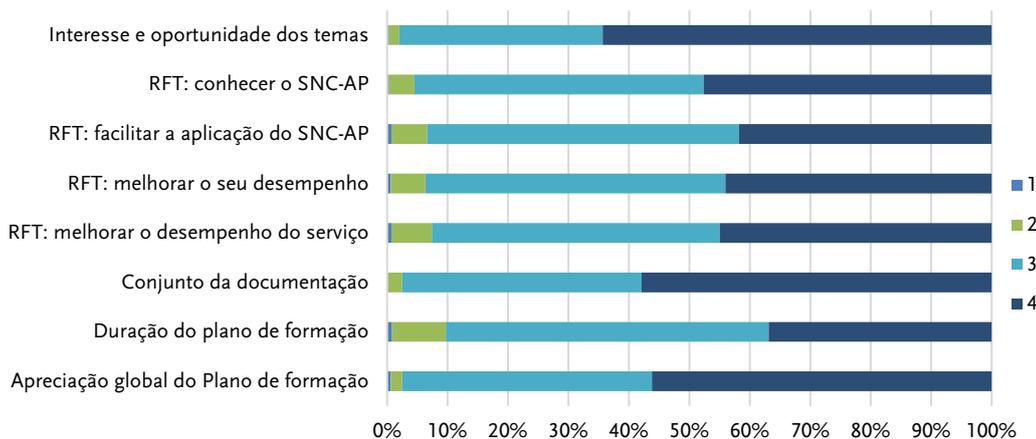
Anexo E – Síntese da execução do Plano Global de Formação

O plano global de formação é constituído por 39 módulos, com uma duração global estimada de 169 horas. Foi disponibilizado sem custos, entre novembro de 2017 e junho de 2018, na plataforma eletrónica Direção-Geral dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA) e inscreveram-se 8 657 formandos, sendo efetivamente frequentado por 73,7% (6 376).

Considerando que os conteúdos programáticos deveriam ser adequados às necessidades dos formandos, foi aberta a possibilidade de cada inscrito selecionar os módulos que correspondessem ao seu interesse. Assim, no conjunto dos 39 módulos foram efetuadas 179 873 auto inscrições, das quais 170 764 (94,9%) deram origem à emissão de certificado de conclusão¹.

Os módulos incluíam questionários de satisfação quanto à documentação facultada e ao questionário de avaliação, constatando-se resultados médios entre 3,9% e 4,4%, numa escala de 1 a 5. No final da formação foi disponibilizado um questionário de satisfação global (escala de 1 a 4), respondido por 1 490 formandos (23,4% dos participantes).

Gráfico 1 – Avaliação global da formação – grau de satisfação



RTF – resultados da formação no trabalho.

Fonte: UniLEO.

Constata-se que mais de 90% dos respondentes classificou o seu grau de satisfação como elevado (4) ou bom (3) em todos os parâmetros de avaliação. Os parâmetros melhor cotados referem-se ao interesse e oportunidade dos temas, ao conjunto da documentação e à apreciação global. A duração do plano de formação teve avaliação negativa de 10% dos respondentes. Os quatro parâmetros que avaliam os resultados da formação no trabalho tiveram também uma avaliação muito positiva.

¹ Uma participação completa envolve visionar dois recursos didáticos (um texto e uma apresentação sobre o tema do módulo), resposta completa a cinco questões de escolha múltipla e classificação igual ou superior a 60% (resposta correta a, pelo menos, três questões).

Anexo F – Formação descrita pelas entidades

Ao nível da administração central, a eSPap, enquanto prestadora de serviços partilhados de contabilidade, promoveu a participação de alguns colaboradores do Centro de Serviços Partilhados de Finanças (maioritariamente os que realizam trabalhos no âmbito do fecho periódicos/contas de gerência), em formações de SNC-AP ministradas pela OTOC, pelo INA/UNILEO e ainda numa formação específica para a eSPap. Já ao nível dos ministérios/ PO, as EC informaram:

- ◆ O MDN desenvolveu um plano de formação SNC-AP, com a identificação das competências necessárias e estruturou e planeou os cursos de formação para o setor, dos quais já decorreram um workshop para dirigentes superiores e intermédios e várias ações de formação de utilizadores (informação clarificada em sede de contraditório);
- ◆ Na Justiça, decorreu um workshop de sensibilização sobre o SNC-AP (17/10/2017) dirigido aos dirigentes Superiores do MJ, Organismos, Tribunais Superiores e Órgãos de Gestão da Comarca e uma formação em SNC-AP, ministrada pelo INA, alargada aos trabalhadores dos Serviços e Organismos do MJ (novembro e dezembro de 2017);
- ◆ No Trabalho, Solidariedade e Segurança Social a EC irá averiguar a necessidade de ações de formação adicionais (e presenciais) a articular com entidades responsáveis pela formação e em colaboração com associações e entidades da área;
- ◆ No âmbito da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e Mar decorreram duas ações de formação tendo como público-alvo os serviços dos dois PO;
- ◆ Na área do Ambiente a decorreu uma formação em SNC-AP em janeiro de 2018, e estava prevista nova ação para setembro. Foi também referida a intenção da SGMAMB criar mais ações de formação internas e externas;
- ◆ Nos serviços externos do instituto Camões, em alinhamento com a estratégia delineada com a eSPap, serão reforçados os mecanismos de apoio, de controlo e acompanhamento da rede externa através da realização de ações de formação e assistência técnica.

Quanto ao trabalho de capacitação técnica feito pelas entidades agentes do Estado, destaca-se a formação sobre contabilidade pública ministrada pela UniLEO à IP e à Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva – ambas EPR com valores admitidos à negociação em mercado regulamentado tendo como suporte ERP o sistema SAP.

Na área da SS, a equipa funcional que no II suporta o sistema de informação frequentou, no final de 2017, uma formação no INA e, em junho de 2018, um workshop com a SAP, sobre os temas “Património, Localização para Portugal, Inovação na parte financeira, Analytics, Reporting e User Experience” da plataforma SAP. O grupo de trabalho da Segurança Social participou no “Workshop S/4HANA - Instituto de Informática”, com a da SAP, em julho de 2018.

No setor local a ANMP referenciou que diversos municípios entidades intermunicipais proveram iniciativas de formação; no âmbito das freguesias, a ANAFRE foi reconhecida como entidade mais habilitada para desenvolver um projeto de formação adequado, que deverá decorrer entre outubro de 2018 e março de 2019. Segundo a ANAFRE, os conteúdos formativos são adaptados às necessidades específicas, ministrados por formadores com experiência profissional e linguagem adequadas ao público-alvo, abrange o continente e regiões autónomas com um mínimo de duas ações por distrito, e as inscrições serão abertas a todos os funcionários e eleitos de freguesias.

Nas regiões autónomas, na RAM estão a decorrer várias ações de formação, coordenadas pela Direção Regional da Administração Pública e Modernização Administrativa, para dirigentes, técnicos superiores, coordenadores técnicos e outras chefias administrativas; ao nível da RAA

Anexo G – Resultados do questionário de transição

Considerando a impossibilidade de tratamento agregado de dados do questionário de transição com base nos acessos disponibilizados ao Tribunal e às entidades coordenadoras, foi solicitado à UniLEO a disponibilização da respetiva informação em folha de cálculo. Neste anexo, apresentam-se os resultados do tratamento dos reportes mensais, de janeiro a novembro de 2018.

Nota relativa à metodologia de tratamento de dados do questionário

O ficheiro de entidades apresenta 5187 registos¹ e os elementos caracterizadores foram preenchidos por 2026 entidades, das quais apenas 1605 submeteram respostas quanto ao processo de transição. Estas respostas deveriam ser mensais, porém, há uma variabilidade elevada nas entidades que mensalmente submetem o questionário (apenas 85 entidades responderam a todos os reportes mensais). Em consequência, optou-se por um tratamento de dados a dois níveis:

- ◆ Considerar a última resposta de cada entidade, independentemente do mês em que foi submetida, utilizando-a como aproximação à sua situação atual, de forma a maximizar o número de respostas. (1605 entidades);
- ◆ Considerar o conjunto de entidades que respondeu aos reportes de março, junho, setembro e novembro (453), para aferir da evolução de resposta ao longo destes 9 meses².

Em regra, para cada questão consideraram-se apenas as respostas efetivas, sendo excluídas as respostas “em branco” e as “não aplicável”, do que resulta um número variável de entidades respondentes a cada questão (Os casos tratados de forma diferente foram devidamente assinalados).

Embora tenham sido identificadas inconsistências e erros no preenchimento dos questionários, considerou-se que, ainda assim, em termos globais, produzem informação útil para aferir a situação do processo de transição e o envolvimento das entidades com funções de coordenação.

Problemas na caracterização das entidades e identificação do regime contabilístico aplicável

A listagem de entidades totaliza 5187 registos, mas não inclui ainda os serviços externos do MNE (146). A primeira parte do questionário trata de elementos caracterizadores e foi preenchida por 2026 entidades.

O questionário foi desenhado para, com base na indicação da despesa orçamental dos anos 2015 e 2016, separar entre entidades do regime geral e de pequenas entidades (sujeitas à contabilidade orçamental e financeira) e microentidades (sujeitas à contabilidade orçamental da NCP 26), aplicando a estas últimas apenas questões da contabilidade orçamental. Porém foram identificados os seguintes erros na indicação da despesa orçamental:

- ◆ 149 entidades preencheram a despesa em milhares, quando a unidade solicitada é o euro. Foram todas encaminhadas para o questionário das microentidades quando 61 deveriam ser encaminhadas para o do regime geral.

¹ Excluindo três registos, dois relativos a criação de entidades com perfil de consulta (TC e IGF, que existem também enquanto entidade de reporte) e um para a disponibilização de um número de identificação fiscal quando as entidades preencherem nos campos em que seja obrigatória a indicação de entidade parceira e tal não seja aplicável.

² Não se optou pelos meses de janeiro e fevereiro por terem um número reduzido de reportes.

- ◆ 29 entidades preencheram a despesa multiplicada por 10, 100 ou 1000, sendo direcionadas para o questionário geral, quando 13 deveriam estar a responder ao questionário das microentidades.
- ◆ 13 entidades (escolas) declararam estar sujeitas à supervisão do Banco de Portugal.

Porém, mais importante do que o enquadramento no questionário correto, é a perceção das entidades quanto ao regime contabilístico que lhes é aplicável. Com base na despesa reportada (e excluindo os casos acima indicados) constata-se que:

- ◆ Das entidades que pertencem ao regime geral, 80 consideram pertencer ao regime das pequenas entidades e 10 ao das microentidades; já das que pertencem ao regime das pequenas entidades 15 consideram ser microentidades;
- ◆ Inversamente, consideram pertencer ao regime geral 117 entidades que, pelo valor da despesa reportada seriam pequenas ou microentidades e ao regime das pequenas entidades 41 que reportaram despesa compatível com o regime das microentidades – note-se que esta situação pode ser voluntária e não um erro de perceção, uma vez que a entidade pode optar por um regime contabilístico mais complexo ou ser a tal obrigada por ser entidade consolidante e controlar entidades com esse regime mais complexo.

A UniLEO não conseguiu promover a correção destes elementos e a opção de não desenvolver mecanismos de consulta mais ágeis que pudessem ser utilizados pelas entidades coordenadoras impediu-as de identificar erros e omissões e promover a sua validação/ correção.

Contabilista público e adequação do quadro de pessoal

O responsável pela contabilidade, em 72,4% das entidades (1467 em 2026) não é contabilista certificado. A preparação das contas não é assegurada por contabilista certificado em 59,4% das entidades (433 de 729). Como evidencia o quadro abaixo, em média, cada entidade dispõe de 6 trabalhadores afetos à contabilidade, porém, 24,3% (177) considera não dispor de pessoal com aptidão /conhecimento para assegurar a transição.

Quadro 6 – Autoavaliação quanto à aptidão dos recursos humanos para efetuar a transição

N.º de pessoas na contabilidade	N.º de Serviços	Número médio de trabalhadores na contabilidade	Número de serviços que considera não dispor de pessoal com aptidão/ conhecimentos para efetuar a transição
0	2	0,0	2
1-5	506	3,4	136
6-10	137	7,4	28
11-20	66	15,1	10
20-82	17	31,9	1
294	1	294,0	
Total Geral	729	6,1	177

Fonte: Questionário de transição.

Plano de implementação do SNC-AP e diagnóstico de necessidades de formação¹

Constata-se que 19,3% das entidades (309) refere dispor de plano de implementação do SNC-AP e apenas 18,8% destes planos (58) foram aprovados pelo dirigente máximo. 76,2% das entidades com plano (182) indicou ter constituído grupo de trabalho para assegurar a implementação, mas apenas 43,5% tem estabelecido o reporte periódico sobre o seu grau de implementação.

Um diagnóstico das necessidades de formação foi elaborado por 54,9% das entidades (881), das quais 67% (590) refere existir plano de formação para colmatar essas necessidades. Das que não efetuaram o diagnóstico, 10,6% (77) também respondem existir plano de formação.

Políticas contabilísticas, balanço de abertura e processos contabilísticos

Apenas 44,0% das entidades (556) declaram ter definidas as políticas contabilísticas e os procedimentos necessários para a elaboração do balanço de abertura em SNC-AP. Destas, 4,9% (27) ainda não tem plano de contas definido em SNC-AP, 39,0% (217) ainda não elaborou o mapeamento das transações e outros acontecimentos com relevância contabilística e 50,2% (279) ainda não identificou as necessidades de informação para assegurar as divulgações previstas no modelo de notas explicativas anexo à NCP 1. Entre as entidades que não têm as políticas contabilísticas definidas, aquelas percentagens sobem para 38,6% (273), 74,3% (525) e 91,5% (647) respetivamente.

Quanto à implementação de processos para o encerramento dos períodos contabilísticos, 36,2% das entidades (457) não tem processos implementados e 16,4% (207) recolhe a informação externamente ao sistema contabilístico. Apenas 40,3% das entidades (509) considera que os processos implementados para efeitos da aplicação do regime do acréscimo são tempestivos, compreensivos e asseguram a fiabilidade da informação. Quando a questão é colocada ao nível da adequada periodização mensal de todos os gastos e rendimentos, apenas 16,3% das entidades (140) declara dispor de sistemas e processos adequados.

Considerando as respostas das entidades à questão “Já foram desenvolvidos os trabalhos necessários à elaboração do Balanço de abertura de acordo com o SNC-AP?” colocadas em relação a cada item do balanço (ver quadro seguinte), conclui-se um grau de preparação médio de 47,1%². O item com melhor resultado é “caixa e depósitos”, com 80,2% das entidades a responderem positivamente. Constata-se que 14 itens do balanço apresentam preparação inferior a 20%, ou seja, ainda nem um quinto dos serviços considera ter desenvolvido os trabalhos necessários para a sua apresentação no balanço de abertura.

Para as 453 entidades que responderam aos reportes de março, junho, setembro e novembro, o grau médio de preparação passou de 39,6% para 46,4%. Considerando as entidades da administração central e regional este índice evoluiu de 39,9% para 47,4%, pelo que, entre os respondentes, não há diferença assinalável entre as entidades que estão a aplicar o SNC-AP em 2018 e as excecionadas (segurança social e administração local).

¹ As percentagens, neste ponto, foram calculadas considerando as entidades que responderam “não aplicável”.

² Neste ponto não é indicado o número de entidades, uma vez que cada item de balanço teve um número de respondentes variável. Foram apenas contabilizadas as respostas de “sim” e “não” para cada item e obtida a respetiva taxa média de “sim”.



Quadro 7 – Grau de preparação para reportar itens no balanço de abertura

% de entidades que respondeu já ter desenvolvido os trabalhos necessários à elaboração do Balanço de abertura em SNC-AP

	Último reporte	Reportaram os meses				Admin central e regional			
		Mar	Jun	Set	Nov	Mar	Jun	Set	Nov
Ativos fixos tangíveis	68,2	54,5	57,1	61,0	63,4	54,2	56,9	61,4	64,0
Propriedades de investimento	32,3	22,2	23,4	30,3	31,6	20,6	22,5	30,0	31,5
Ativos intangíveis	52,9	40,2	41,4	46,6	48,9	39,8	41,1	46,6	49,0
Ativos biológicos (imobilizado)	14,5	10,7	11,0	16,8	18,0	10,6	10,9	17,2	18,5
Participações financeiras	33,1	23,3	23,8	33,3	36,8	22,5	23,1	33,6	37,5
Devedores por empréstimos bonificados e subsídios reembolsáveis	18,3	15,6	17,4	21,6	23,0	16,8	18,8	23,4	25,0
Acionistas/sócios/associados	15,3	52,9	52,8	55,4	56,4	45,0	44,4	47,1	48,1
Outros ativos financeiros	39,1	31,8	34,6	38,4	40,9	32,9	35,8	39,9	42,6
Ativos por impostos diferidos	22,8	19,7	21,2	25,6	28,8	20,9	22,6	27,3	30,8
Inventários	70,5	53,4	54,5	56,9	58,9	54,0	55,2	57,6	59,8
Ativos biológicos (inventários)	14,0	12,8	13,1	18,0	18,4	12,9	13,1	18,5	18,9
Devedores por transferências e subsídios não reembolsáveis	39,4	34,7	36,5	42,2	43,0	33,5	35,5	42,4	43,3
Devedores por empréstimos bonificados e subsídios reembolsáveis obtidos	23,5	18,5	21,1	25,6	26,4	20,3	23,1	28,3	29,4
Clientes, contribuintes e utentes	73,7	58,2	58,8	61,1	62,4	57,9	58,6	61,3	62,7
Estado e outros entes públicos	70,9	56,7	56,7	58,0	59,6	56,7	56,7	58,4	60,1
Acionistas/sócios/associados	18,6	17,5	17,4	22,4	24,8	19,0	18,9	24,5	27,2
Outras contas a receber	62,1	54,2	55,4	57,0	58,6	54,1	55,3	57,4	59,1
Diferimentos	57,4	61,6	62,7	65,4	65,3	62,1	63,2	66,4	66,3
Ativos financeiros detidos para negociação	13,2	12,3	12,7	16,7	18,3	13,4	13,9	18,3	20,2
Outros ativos financeiros	41,7	32,9	34,1	38,2	40,6	34,4	35,7	40,1	42,8
Caixa e depósitos	80,2	72,0	72,7	74,2	75,4	72,8	73,5	75,4	76,6
Património/Capital	67,8	55,6	56,1	58,5	60,8	55,2	55,8	58,6	61,0
Ações (quotas) próprias	12,1	12,9	13,6	18,6	18,6	14,3	15,2	20,9	20,9
Outros instrumentos de capital próprio	29,8	25,0	26,2	31,3	33,3	26,6	27,9	33,6	35,9
Prémios de emissão	11,4	13,4	15,0	20,0	19,6	14,7	16,5	22,2	21,8
Reservas	45,5	43,2	45,1	48,9	50,3	42,9	44,9	49,7	51,2
Resultados transitados	67,0	54,5	56,5	58,9	60,8	54,6	56,7	59,6	61,5
Ajustamentos em ativos financeiros	32,0	26,6	28,3	33,9	35,0	28,2	30,1	36,2	37,4
Excedentes de revalorização	18,2	17,7	19,5	22,2	22,0	18,9	20,9	23,8	23,6
Outras variações no património líquido	37,5	35,0	35,5	38,0	40,4	35,8	36,3	39,0	41,5
Resultado líquido do período	64,5	53,5	55,5	57,3	59,7	53,5	55,6	57,9	60,4
Dividendos antecipados	11,8	11,6	11,9	16,8	17,5	11,5	12,9	18,3	19,1
Interesses que não controlam	11,1	7,9	8,9	14,0	14,4	7,6	8,7	14,3	14,7
Provisões	47,1	41,5	42,5	45,5	46,0	42,9	43,9	47,0	47,7
Financiamentos obtidos	42,2	34,7	36,0	39,6	40,4	34,2	35,6	40,3	41,1
Fornecedores de investimentos	41,1	30,0	30,7	34,7	36,0	29,6	30,4	34,7	36,0
Responsabilidades por benefícios pós-emprego	13,7	12,6	13,5	18,7	18,1	12,8	13,8	19,4	18,8
Passivos por impostos diferidos	26,1	26,3	26,5	30,7	33,1	28,1	28,4	32,9	35,6
Outras contas a pagar	47,1	39,3	39,5	43,4	45,5	39,1	39,3	43,6	45,8
Credores por transferências e subsídios não reembolsáveis concedidos	38,7	28,9	31,6	34,6	36,8	28,9	31,8	35,1	37,4
Fornecedores	68,6	55,2	56,6	58,9	60,3	55,0	56,5	59,3	60,7
Adiantamentos de clientes, contribuintes e utentes	50,6	36,4	37,6	39,9	41,3	37,6	38,9	41,4	42,9
Estado e outros entes públicos	70,9	63,8	64,0	66,4	67,4	64,6	64,8	67,7	68,8
Acionistas/sócios/associados	15,0	15,1	15,7	21,6	22,0	16,8	17,5	24,2	24,7
Financiamentos obtidos	42,5	30,8	31,6	34,9	34,9	31,3	32,1	36,6	36,6
Fornecedores de investimentos	50,2	39,4	41,4	44,1	44,7	38,0	40,1	43,4	44,1
Outras contas a pagar	55,5	47,9	49,3	52,2	54,0	48,3	49,8	52,9	54,8
Diferimentos	52,8	58,7	59,7	61,6	61,9	59,2	60,2	62,7	62,9
Passivos financeiros detidos para negociação	11,5	12,7	13,8	17,6	16,4	13,9	15,2	19,4	18,1
Outros passivos financeiros	34,7	25,9	27,3	31,4	32,0	25,9	27,5	31,9	32,6
Percentagem média de preparação do balanço	47,1	39,6	41,1	44,8	46,4	39,9	41,6	45,7	47,4

Fonte: Questionário de transição.

Ativos fixos

Questionadas quanto à existência de inventário e cadastro individualizado de todos os bens do ativo fixo tangível, 85,8% das entidades (1224) respondem afirmativamente, mas apenas 74,3% (657) declaram estarem identificados todos os ativos fixos tangíveis. 84,6% das entidades (931) dispõe de sistema de informação integrado que permite apurar de forma automática e regular o valor das depreciações de cada bem e 77,1% (851) declara que todos os bens do ativo fixo tangível estão adequadamente valorizados, com base em evidência documental suportada.

A maioria das entidades (75,9%, 959) não qualificou os seus ativos fixos enquanto geradores ou não geradores de caixa.

No que se refere aos bens do património histórico artístico e cultural, apenas 28,9% das entidades (134) referiu ter estabelecidas políticas de reconhecimento e mensuração e 59,1% (314) ter identificado e inventariado estes bens.

Em matéria de participações, 14,8% (90) declara ter entidades controladas, 22,4% (142) associadas e 1,8% (11) empreendimentos conjuntos.

Contratos de locação

As entidades declararam contratos de locação no valor global de € 24 883 M. Das 337 entidades que declararam ter este tipo de contratos apenas 39,5% (133) efetuou a sua análise de acordo com os critérios da NCP 6 – Locações.

Inventários e método de custeio

Dispõem de sistema informático de gestão de inventários 93,1% das entidades (1006) e 86,6% (872) indica que os bens são registados logo após serem rececionados em armazém. O registo simultâneo no sistema de gestão de inventários e na contabilidade é efetuado por 81,8% das entidades (822) e 78,5% (734) refere efetuar conciliações regulares entre os registos dos dois sistemas. Os inventários adquiridos através de transações sem contraprestação são mensurados ao justo valor por 79,6% das entidades (465). Quanto ao método de custeio das saídas de armazém, 81,2% das entidades (588) indicam o custo médio ponderado e 77,1% (717) que os consumos são imediatamente refletidos na contabilidade.

Rendimento e recebimento

Embora apenas 53,9% das entidades (451) considere que tem estabelecidas políticas contabilísticas para reconhecer cada tipo de rendimento, o método de cálculo das quantias recebíveis e os critérios de apuramento de imparidades dos saldos devedores, 96,6% (1093) declara que os rendimentos obtidos são corretamente imputados ao período a que correspondem. Porém, destas só 34,8% (388) reconhecem o rendimento da prestação de serviços quando o serviço é prestado e 14,8% (162) quando os bens são entregues ao cliente.

Das entidades que afirmam registar os rendimentos obtidos imediatamente na contabilidade (1025), na prestação de serviços 22,0% (225) efetua o registo quando ocorre o recebimento, percentagem que sobe para 32,6% (334) na venda de bens.

Apesar de 92,0% das entidades (739) considerar que efetua um acompanhamento regular dos devedores, destas 17,9% (100) não efetua avaliação periódica do grau de cobrabilidade das dívidas e apuramento das correspondentes imparidades, 37,8% (279) não indica a periodicidade desse

acompanhamento e 15,1% (88) não efetua a circularização dos principais devedores e esclarecimento das diferenças no final do exercício.

Subsídios e outros rendimentos sujeitos as condições

O reconhecimento de rendimento sujeito a condições depende do seu cumprimento. Apenas 47,9% das entidades (230) indica ter estabelecido procedimentos de identificação e contabilização deste tipo de rendimentos. 82,1% das entidades (403) declara que os subsídios ao investimento reconhecidos identificam os respetivos bens de investimento apoiados/financiados e 83,2% (465) que os critérios de reconhecimento/imputação como rendimento são consistentes com os critérios de depreciação/amortização.

Vencimentos

O sistema de processamento dos vencimentos, em 79,7% das entidades (956) está integrado com o contabilístico. A especialização de encargos a pagar no ano seguinte relativos a i) férias e subsídios de férias é efetuada por 67,3% das entidades (685, das quais 64,7% no final do exercício e 21% mensalmente); ii) incentivos financeiros, prémios de desempenho ou outros encargos é efetuada por 49,7% das entidades (246, das quais 63,8% no final do exercício e 23,6% mensalmente).

Gastos, compras e contas a pagar

94,5% das entidades (1148) considera que os gastos são corretamente imputados ao período contabilístico a que pertencem, porém só: i) 11,3% (130) indica efetuar esse reconhecimento quando o bem é recebido ou o serviço prestado; ii) 12,2% (154) reconhece os subsídios quando as especificações a preencher pelo beneficiário estão satisfeitas; 16,7% (268) reconhece os benefícios sociais quando o direito do cidadão ao benefício está verificado.

Um circuito único para entrada/receção de faturas existe em 91,1% das entidades (1096) e 83,0% (875) indica circularizar os principais fornecedores/credores e esclarecer as diferenças apuradas

Passivos, provisões e passivos contingentes

80,0% das entidades (1010) indica ter os seus passivos valorizados e registados. Encontram-se devidamente identificadas e reconhecidas contabilisticamente na aceção da NCP 15, as provisões em 65,8% das entidades (365) e as situações passíveis de constituir passivos contingentes em 53,5% das entidades (290).

Contabilidade orçamental

Em matéria de preparação na vertente orçamental 78,2% das entidades (769) respondeu que tem os compromissos devidamente reconhecidos na contabilidade e escalonados por anos; apenas 15,6% (250) tem em curso o levantamento de liquidações de períodos futuros, tendo subjacente a existência de um ativo financeiro presente; 60,4% (411) tem reconhecido em contas da contabilidade orçamental as cauções e as garantias recebidas; apenas 32,2% das entidades (462) indicou já ter estabelecidos procedimentos para o registo e contabilização orçamental das retenções nos termos da NCP 26.

Anexo H – Implementação do SNC-AP na SS

O grupo de trabalho da SS para a implementação do SNC-AP (constituído por Despacho da Secretária de Estado da Segurança Social, de 29/03/2018) é responsável por apresentar à tutela um cronograma de implementação e relatórios sobre o decurso dos trabalhos e foram-lhe conferidas as atribuições identificadas no quadro abaixo.

Quadro 8 – Atribuições cometidas ao grupo de trabalho para a implementação do SNC-AP na SS

Atribuições
Acompanhar os serviços de consultoria para a revisão dos processos de negócio suportados pelo sistema informático de suporte à gestão (ERP/SIF) e aplicações de negócio visando a implementação do SNC-AP
Definir as políticas contabilísticas adaptadas à realidade do subsetor
Preparar instruções ao nível do reconhecimento, mensuração, apresentação e divulgação das demonstrações financeiras
Compilar a informação necessária à elaboração das demonstrações financeiras e preparação das Notas do Anexo às Demonstrações Financeiras no âmbito do novo normativo
Converter o atual plano de contas do POCISSSS no novo Plano de Contas Multidimensional (PCM)
Elaborar proposta de definição das fontes de financiamento do subsetor da Segurança Social
Definir as normas de encerramento para as contas individuais dos organismos e a preparação do processo de consolidação e relato consolidado
Definir os requisitos a aplicar aos sistemas de informação necessários à correta implementação do SNC-AP
Validar continuamente a implementação do SNC-AP (no que se refere aos requisitos mencionados na alínea anterior) no Sistema de Informação Financeira
Monitorizar o processo de integração de informação orçamental e económico-financeira no Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas, de acordo com as normas técnicas da UniLEO
Colaborar com a UniLEO em projetos cujos âmbitos de acuação estejam na esfera deste subsetor
Identificar as necessidades de formação dos trabalhadores no âmbito do SNC-AP

Fonte: IGFSS e II, outubro de 2018.

De acordo com o IGFSS e o II, o sistema de informação envolve cerca de 175 processos. A definição de requisitos para o seu funcionamento futuro deve ter em conta as disposições legais aplicáveis à SS em matéria de organização contabilística e prestação de contas e incrementar o controlo financeiro global. A adaptação de cada processo envolve:

- ◆ O levantamento dos fluxos de trabalho;
- ◆ O levantamento de requisitos de cada etapa identificando os intervenientes, os módulos do SIF envolvidos e as suas ligações: a parametrização de sistema necessária e a segregação de funções a contemplar;
- ◆ O levantamento dos eventos que dão origem aos vários fluxos e que resultam de cada fluxo;
- ◆ O levantamento dos relatórios/mapas a emitir/enviar, quer legais quer de monitorização, processamentos e consequente contabilização;
- ◆ Especificação funcional e desenho de todos os fluxos de trabalho, visando a plataforma de destino e tendo como objetivo, tanto quanto possível, a utilização de funcionalidades standard do ERP.

Complementarmente é necessário definir o modelo de gestão de acessos, com perfis que assegurem uma adequada segregação de funções entre áreas de Operação/intervenção, controlo ao nível de acesso à informação e respetivo tratamento.



Anexo I – Dificuldades no processo de implementação do SNC-AP

As EC, EFC e associações representativas setoriais reportaram as dificuldades sentidas pelas entidades no processo de transição sintetizadas nos quadros abaixo.

Quadro 9 – Dificuldades de natureza legal e comunicacional

Problema	Solução apontada pela entidade
Âmbito de aplicação do SNC-AP (GEPMTSSS; SGPCM; SGMAMB)	Clarificar os critérios de aplicação do normativo, designadamente em relação a EPR e entidades reguladoras. Em contraditório, o GEPMTSSS destaca a necessidade de se “assegurar que no DLEO/2019 não existam ambiguidades/contradições nos artigos que definem as regras de aplicação do SNC-AP às entidades da administração pública, definindo claramente os deveres de prestação de informação e outros das entidades bem como prever as exceções/adiamento da aplicação justificáveis pela complexidade/especificidade do organismo” bem como de se “definir claramente as atribuições das entidades coordenadoras no acompanhamento e controlo do processo de implementação do SNC-AP, disponibilizando os sistemas de informação necessários para o cumprimento das mesmas”
Forma e o tempo em que se processou o adiamento da implementação do SNC-AP em 2018 para a administração local (ANMP)	–
Enquadramento das entidades nos regimes simplificados (pequenas ou microentidades), pois depende da despesa orçamental das duas últimas prestações de contas (ANAFRE)	Alteração legislativa: deveria depender do exercício económico (a prestação de contas só ocorre no ano seguinte)
É necessário agilizar o esclarecimento de dúvidas e o desenho de soluções (SGPCM)	Criar, na UniLEO, a figura “ponto de contacto” por programa orçamental, para assuntos relacionados com a implementação do SNC-AP
Envolvimento de dirigentes e decisores políticos em torno da mudança (SGPCM)	Estratégia de comunicação focada nos ganhos imediatos para a gestão do novo sistema contabilístico
Perceção da implementação do SNC-AP como mera obrigação de conformidade legal, com o risco de manter a lógica orçamental como referencial único de suporte à decisão (SGPCM)	–
Alguma ausência de instruções por parte da eSPap (IGFE)/necessário melhorar a comunicação com a eSPap (SGMAI)	–
No âmbito da utilização do GeRFiP um número significativo de entidades aguardava que o plano de contas e o mapeamento das transações e outros acontecimentos com relevância contabilística fosse executado pela eSPap (SGMF)	Situação clarificada, que obrigará a uma intervenção mais ativa por parte dos serviços

Fonte: respostas das entidades, setembro e outubro de 2018.

Quadro 10 – Dificuldades de natureza informática

Problema	Solução apontada pela entidade
Produção de mapas definidos na Norma Técnica n.º 1/2017 (ACSS); intercomunicabilidade entre os sistemas locais e o sistema central (IGeFE) Erro de submissão de informação ao S3CP e não permissão de alteração da informação (SGME) Sistemas de contabilidade não estão preparados para reportar informação e/ou dificuldades em ultrapassar mecanismos de segurança desses sistemas (SGMF); Dificuldades na adaptação dos sistemas de informação (ANMP).	colaboração com a SPMS no desenvolvimento dos mapas (ACSS); Previstas reuniões entre a UNILEO e as <i>software houses</i> , para identificar constrangimentos e respetivas soluções (IGeFE); Questão colocada à UniLEO (SGME)
GeRFIP não responde a todas as situações (SGMNE); não permite extrair balancetes financeiros em SNC-AP para análise, pois os lançamentos contabilísticos continuam a ser efetuados em POCP (SGMF); as entidades dependem das alterações efetuadas ao sistema para se adaptar ao SNC-AP (IGFE); Entidades consideram que não têm Plano de Contas em SNC-AP, executando a contabilidade com base numa tabela de conversão (GEPMTSS)	Aguarda-se nova versão do sistema
Entidade que utiliza o sistema de contabilidade da segurança social, dependendo da sua adaptação (CPL)GEPMTSS	–
Entidades com necessidade de contratar novo sistema informático / desenvolver o sistema existente (GEPMTSS; SGME; GPP; SGMDN; II; IGFSS)	–
Morosidade dos processos de adaptação dos sistemas de informação e nos procedimentos aquisitivos (GEPMTSS)	–
Parametrização dos sistemas de informação (RAM)	–

Fonte: respostas das entidades, setembro e outubro de 2018.



Quadro 11 – Dificuldades de natureza contabilística/ organizacional/financeira

Problema	Solução apontada pela entidade
146 serviços externos do MNE não estão ainda registados (instituto Camões)	Relativamente aos serviços externos do MNE (totalizam 146 entidades não englobadas no quadro anterior ainda não registadas no S3CP), a UniLEO, deu conta de progressos em curso, informando que: i) serão identificados no S3CP pelo número de identificação fiscal (NIF) à semelhança das outras entidades públicas ¹ ; ii) estão em curso trabalhos com o TC e o MNE para definir os modelos de demonstrações orçamentais a que ficarão sujeitos e a metodologia de recolha, aspeto que envolve também a eSPap que irá analisar a documentação relativa à prestação de contas, de forma a viabilizar a integração progressiva dos serviços externos no GeRFIP
Desafio na validação dos dados no processo de transição; especificidades setoriais, designadamente no imobilizado militar e a abrangência do SIGDN sendo indispensável a migração de dados de todos os utilizadores para entrar em produtivo no início do ano (SGMDN)	Projeto, envolvendo todos os organismos utilizadores do SIGDN, uma equipa de projeto de migração do SIGDN e um grupo de trabalho de adequação das políticas contabilísticas, para minimizar os riscos de migração. Segue as melhores práticas e standards de gestão de projeto, incluindo planos de contingência o cumprimento dos prazos; Manual de políticas contabilísticas da Defesa Nacional
Dificuldades associadas ao cadastro, inventário e ou contabilização de bens, especialmente os que pertencem ao património histórico (SGMAI; SGMNE; SGMDN)	Parcerias com outras entidades públicas para identificar formas de ultrapassar essa questão e/ou serem efetuadas contratações específicas para esta situação (SGMNE); Plataformas colaborativas de mensuração dos vários AFT de carácter histórico e patrimonial (SGMDN).
Elevado grau de dependência e expectativa em relação à intervenção da ESPAP(SGPCM)	Reforçar a capacidade instalada da eSPap, construindo um centro de competências que permita, em conjunto com as EC, apoiar o processo de implementação de cada entidade.
Sucessão de reportes obrigatórios a efetuar nos primeiros dias do mês (SGPCM)	–
Transição para o regime das pequenas entidades de freguesias que atualmente se encontram no regime simplificado do POCAL (entidades, com despesa entre 1 e 1,7 milhões de euros, vão passar de um regime de caixa para um regime de acréscimo simplificado) (ANAFRE)	–
Encargos com o contabilista certificado e aquisição de software (ANAFRE)	–
Períodos experimentais focados em questões informáticas e na correspondência de contas, quando as alterações de reconhecimento, mensuração e relato são profundas (ANAFRE)	–

Fonte: respostas das entidades, setembro e outubro de 2018.

¹ Estes serviços, tendo a sua atividade no exterior, não necessitavam de NIF. Foram necessárias diligências prévias junto da AT e da SS, para assegurar que da sua atribuição não resultariam obrigações fiscais e contributivas.

Quadro 12 – Dificuldades ao nível dos recursos humanos

Problema	Solução apontada pela entidade
Escassez de recursos humanos qualificados para trabalhar no novo referencial contabilístico, dificuldades de recrutamento e necessidades de formação específica em SNC-AP (GEPMTSS; GPP; IGeFE; IGFEJ; GPP; SGMAI, SGMNE; SGMF; SGPCM; instituto Camões; RAA; RAM; ANAFRE)	IGeFE e RAA referem a formação promovida pela UniLEO, através do INA; IGFEJ vai continuar a promover ações de formação; SGPCM sugere programa de formação presencial para entidades coordenadoras, munindo-as tecnicamente para replicar as sessões à escala dos respetivos programas e prestar um efetivo apoio às entidades coordenadas; Envolvimento/recrutamento de contabilistas certificados (SGMF); RAA pretende abrir procedimentos concursais nas áreas de economia, gestão e contabilidade
Indefinição do estatuto do contabilista público (IGeFE; DGAL; ANMP); responsabilidade que lhe é cometida no processo de prestação de contas contribui para o afastamento de alguns recursos humanos das áreas da contabilidade e finanças (RAM)	Para além do enquadramento legal, elaboração de um manual de competências do futuro contabilista público (SGMDN)
Formação <i>e-learning</i> útil mas algo limitada (SGMAMB)	Formação presencial complementar (janeiro e setembro de 2018 e ações de formação futuras, internas e externas); Reuniões permanentes com os interlocutores da implementação nos organismos, para esclarecimento de dúvidas
Dificuldade de encontrar prestadores de serviços na Região, com capacidade técnica adequada (RAM)	–

Fonte: respostas das entidades, setembro e outubro de 2018.

O quadro seguinte resume as respostas das EC, EFC e associações representativas setoriais quanto às dificuldades sentidas no exercício das suas funções de coordenação.



Quadro 13 – Dificuldades das EC e EFC no acompanhamento do SNC-AP

Problema	Solução apontada pela entidade
Escassez de recursos humanos e/ou financeiros (GEPMTSSS; IGeFE; SGMAI; SGME; SGMF; SGPCM, SGMAMB; II; IGFSS; DGAL)	Adequar tempestivamente as equipas em número de recursos e capacidade técnica (SGMF)
Ausência de conhecimentos técnicos em SNC-AP (SGMAI, SGME; SGMF; SGPCM)	
Impossibilidade de extrair relatórios e listagens da informação reportada mensalmente pelas entidades no questionário de transição, que prejudica eficiência e periodicidade da análise efetuada pelas EC (GEPMTSSS; IGeFE)	A exportação de dados para ficheiros Excel permitiria um trabalho mais eficaz e uma ação mais interventiva (GEPMTSSS). Em contraditório, esta entidade acrescenta: <i>“manter o questionário de transição como instrumento de monitorização do ponto da situação e identificação dos constrangimentos/riscos do processo de implementação”</i> .
complexidade, dimensão e nível de integração da informação financeira num sistema único com um vasto conjunto de interfaces de ligação (SGMDN, IGFSS e II)	–
Dificuldade na validação da informação reportada pelas entidades do PO Saúde ao nível dos saldos de abertura e da consistência dos lançamentos contabilísticos efetuados (ACSS)	Trabalho na validação dos saldos iniciais em SNC-AP para mitigar o risco de divergências entre o balanço de abertura de 2018 e o de Side 2017
A intervenção direta da EC não permite solucionar as dificuldades das instituições principalmente de natureza conceptual e/ou técnica (IGeFE)	–
Dúvidas nos critérios a adotar na mensuração dos ativos fixos tangíveis (especialmente os históricos), por falta de dados referenciais que possam servir de base à obtenção de estimativas fiáveis e/ou de relatórios técnicos de peritos especializados, que possam suportar o justo valor (SGMDN)	SGMDN manter-se-á empenhada em implementar as melhorias contabilísticas necessárias nos registos e processos, e em melhorar a sua adequação às políticas contabilísticas adotadas
Diversidade dos sistemas de informação contabilística das entidades coordenadas, com processos de adequação dispares, requer conhecimentos técnicos altamente especializados para a EC poder auxiliar (SGMF)	–
Implementação do SNC-AP nos Serviços Periféricos Externos (SGMNE)	–
Assegurar as funções de entidade coordenadora e, simultaneamente de entidade de processadora (SGPCM)	–
Obtenção de respostas em tempo útil (SGMAMB)	–
Enviesamento dos indicadores de sucesso do PO por considerar entidades que estão em processo de extinção (SGMAMB)	–
Impossibilidade de certificar as aplicações contabilísticas e de beneficiar do conhecimento esperado da aplicação em paralelo do SNC-AP, durante 2018 (ANMP)	–
Incerteza sobre a capacidade tratamento, a nível central, do conjunto da informação a ser prestada pelos municípios (ANMP)	–

Fonte: respostas das entidades, setembro e outubro de 2018.

Anexo J – 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. Refira-se que, embora o cronograma preveja o início das atividades em janeiro de 2018, estas ainda não tiveram início.

Quadro 14 – Atividades e produtos contratados com o Eurostat

Atividades	Produtos	Cronograma
Instrumentos normativos e requisitos técnicos e funcionais para o sistema de consolidação		
Requisitos técnicos e funcionais para o sistema de consolidação	Modelo de reporte das estatísticas financeiras das administrações públicas	fev/mai 2018
	Definição dos requisitos técnicos e funcionais para o sistema de consolidação	jan/mar 2018
Instrumentos normativos	Manual de controlo interno do processo de consolidação	abr/mai 2018
Capacitação e implementação do sistema de informação		
Formação em contabilidade de grupos no setor público	Manual de formação	mai/jul 2018
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
Desenvolvimento do sistema de informação	Sistema de informação	mar 2018 /jan 2019
Implementação piloto		
Teste das demonstrações financeiras consolidadas	Demonstrações financeiras consolidadas	jan/abr 2019
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 K – Projetos do Plano - Síntese da informação prestada pela UniLEO em contraditório
(complementa a informação do Quadro 1 quanto à situação dos projetos)

Eixo I – Planeamento financeiro e orçamentação	
1.1	<p>Modelo de <i>medium term budget framework</i> (Quadro Plurianual de Despesa Pública)</p> <p>Em curso um trabalho de análise às práticas internacionais subjacentes aos vários modelos já implementados em alguns países.</p> <p>Foi pedido apoio ao <i>Structural Reform Support Service</i> – cfr. 1.5.</p>
1.3	<p>Modelo de preparação das demonstrações financeiras previsionais</p> <p>Concluído o caderno de requisitos funcionais do Sistema de Informação Previsional, que incorpora matérias como sejam: o regime transitório do Orçamento do Estado, a ECE, as rubricas orçamentais, a mensualização do orçamento, a nova estrutura da proposta de orçamento, os Mapas da Lei trimestrais (orçamento corrigido do final de cada trimestre), o orçamento de recursos humanos, os mapas contabilísticos previstos no artigo 42.º da LEO [mapas contabilísticos da LOE] e as demonstrações previsionais, assim como inclui requisitos para a obtenção de demonstrações financeiras previsionais individuais e consolidadas e a demonstração da ligação do relato à previsão.</p>
1.5	<p>Modelo de orçamentação por programas (inclui classificador)</p> <p>Foi submetido em outubro de 2018 ao <i>Structural Reform Support Service</i> (SRSS) um pedido de apoio para os seguintes projetos:</p> <ul style="list-style-type: none">– Definição de um modelo de orçamentação por programas e a utilização da contabilidade de gestão para a sua implementação;– Definição de um modelo de Quadro Plurianual de Despesa Pública.
1.6	<p>Modelo de custeio associado à orçamentação por programas</p> <p>Cfr. 1.5 relativamente à utilização da contabilidade de gestão para a implementação de um modelo de orçamentação por programas.</p>
Eixo II – Reforma da Gestão da Receita Pública	
2.1	<p>Documento contabilístico de cobrança e conta única no tesouro expandida</p> <p>Cfr. 3.1</p>
Eixo III – Novo modelo de controlo orçamental e económico-financeiro	
3.1	<p>Modelo gestão de tesouraria e conta única no tesouro expandida</p> <p>A gestão de tesouraria inclui os projetos da Faturação Eletrónica – <i>Inbound</i> e <i>Outbound</i>, gestão de compromissos, previsões de tesouraria e Conta Única no Tesouro Expandida.</p> <p>A Conta Única no Tesouro Expandida (CUT-E), incluindo os projetos Documento Contabilístico e de Cobrança (DCC), Faturação Eletrónica e Entidade Contabilística Estado, beneficiou da “<i>Mission on Programmatic Technical Assistance Project on Improving Cash Management and Non-Tax Revenue Collection and Accounting</i>”, apoiada pelo SRSS.</p> <p>Foram realizadas quatro missões que contaram com os consultores do Banco Mundial, elementos da UniLEO, bem como representantes da DGO, eSPap, IGCP e outras entidades da Administração Central.</p>
3.2	<p>Faturação eletrónica às entidades públicas (cfr. 3.1)</p> <p><i>Outbound</i> – Permitir a emissão de fatura eletrónica com requisitos para integração contabilística e reconciliação bancária sem necessidade de intervenção humana</p> <ul style="list-style-type: none">– A eSPap está a desenvolver a funcionalidade de emissão de faturas eletrónicas a partir do GeRFiP, permitindo aos organismos utilizadores de GeRFiP o envio para outras entidades públicas, ou para entidades privadas e consumidores finais.– Adicionalmente, foram elaborados os requisitos para o Documento Contabilístico e de Cobrança, sendo necessário iniciar o catálogo de receitas. <p><i>Inbound</i> – Permitir receber, tratar e arquivar as faturas eletrónicas emitidas à AP</p> <ul style="list-style-type: none">– A eSPap tem a responsabilidade da Gestão e Implementação do Projeto.– Está em produção um Portal de Monitorização e Controlo da Fatura Eletrónica na Administração Pública, a utilizar pelas entidades públicas permitindo no futuro a desmaterialização do processo de conferência de faturas com capacidade de interoperabilidade com os sistemas de ERP, de verificação de dívidas à Administração Tributária e segurança social e integração automática com sistemas de reporte.– Está em testes de aceitação um Portal Colaborativo de Fornecedores (B2AP), que permitirá a centralização da visão dos fornecedores da administração pública num portal único e colaborativo, com funcionalidades de suporte aos processos de negócio das entidades públicas e dos operadores económicos, garantindo a transparência e a eficiência dos meios.
3.4	<p>Quadro de indicadores orçamentais e económico-financeiros</p> <p>A UniLEO definiu um conjunto crítico de indicadores, só possível de obter com recurso à implementação do SNC-AP e do S3CP, que poderão medir dimensões, tais como: Vulnerabilidade financeira; Desempenho orçamental; Endividamento; Desempenho económico-financeiro; e Tesouraria. Esses indicadores serão obtidos a partir do sistema de data warehouse e business intelligence.</p>

Eixo IV – Reforma da contabilidade e contas públicas	
4.1.2	Base de dados (<i>data warehouse</i>) – especificação de requisitos Cfr. 4.1.4
4.1.3	Alterações orçamentais – especificação de requisitos Foi elaborado o caderno de requisitos funcionais do Módulo de Alterações Orçamentais.
4.1.4	Solução de análise e exploração da informação – especificação de requisitos Foi realizada uma prova de conceito com informação do S3CP.
4.1.5	Solução de consolidação de contas – especificação de requisitos <i>Solução para conciliação e processos contabilísticos (distributed ledger technology - Blockchain)</i> Foi preparada a <i>proof of Idea</i> , a desenvolver com o Banco Mundial, destacando-se as seguintes fases: – Recolha e preparação interna de documentação, incluindo tradução para inglês, para resposta a questões do Banco Mundial e consequente análise pelo respetivo Blockchain Lab. – Elaboração e envio (a algumas software houses) de modelo para identificação das transações que ocorrem entre entidades do perímetro (intra-grupo) das Administrações Públicas, as quais terão que ser conciliadas e posteriormente eliminadas em fase de consolidação de contas. – Apresentação/discussão do trabalho conducente ao protótipo a desenvolver pelo Banco Mundial, com algumas software houses representativas dos setores das Administrações Públicas (local, saúde, educação).
Eixo V – Reforma do Modelo de Controlo Interno e Auditoria	
5.2	Definição e desenvolvimento dos referenciais de controlo financeiro e auditoria Sistema de controlo interno Foi iniciado o processo de levantamento dos diplomas orgânicos dos serviços de controlo interno que compõem o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado. Foi iniciada a sistematização dos princípios básicos que norteiam a implementação de um sistema de controlo interno definidos no "Internal Control - Integrated Framework" publicado pelo Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

Fonte: Resposta da UniLEO em contraditório (13/03/2019).

Anexo L – Exercício do Contraditório – Respostas das Entidades

1.	Ministro das Finanças	74
2.	Ministro da Defesa Nacional.....	78
3.	Ministro da Justiça.....	83
4.	Coordenador da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental	85
5.	Presidente da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE.....	127
6.	Diretora-Geral do Tesouro e Finanças	128
7.	Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira.....	129
8.	Diretor-Geral da Direção Geral do Orçamento.....	134
9.	Coordenadora da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos.....	136
10.	Inspetor-Geral de Finanças.....	139
11.	Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública .	141
12.	Presidente da Infraestruturas de Portugal, IP.....	142
13.	Secretário-Geral do Ministério das Finanças	143
14.	Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.....	145
15.	Diretor-Geral do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e da Segurança Social	146
16.	Presidente do Conselho Diretivo da Administração Central do Sistema de Saúde	147
17.	Secretária-Geral do Ministério da Economia	148
18.	Secretária-Geral do Ministério do Ambiente e Transição Energética	149
19.	Vice-Presidente da Região Autónoma da Madeira	150
20.	Presidente dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde.....	153

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 : 2019-03-14 10:19:57

Registo nº : 3964/2019
Data/hora : 2019-03-14 14:57:11
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : image001.png;oficio 356-19 - TC.pdf

Exma. Senhora
Auditora - Coordenadora
Dra. Maria João Caldas

Encarrega-me o Senhor Chefe do Gabinete de enviar a V. Exa o ofício n.º 356/19 , sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

Engrácia Soares

Coordenadora



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 69 32 FAX + 351 21 881 68 49
www.portugal.gov.pt



13 MAR '19 000356

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	22/02/2019	ENT.: 1636/2019 PROC. N.º: 12.1	

ASSUNTO: Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE - Relatório Intercalar VI - Exercício do contraditório - MF

Exmto - v.º,

No âmbito da Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE - Relatório Intercalar VI - Exercício do contraditório, encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de remeter os seguintes comentários às recomendações formuladas:

Recomendação: «Reavaliar o modelo de governação da UniLEO assegurando a liderança efetiva que garanta a condução eficaz das diversas fases de execução deste processo de reforma.»

Está em curso uma reflexão sobre o modelo e processo de governação da UniLEO. Uma reforma com estas características implica a existência de uma estrutura de implementação assente, nomeadamente, nas seguintes bases:

- Um modelo de governação integrado e coerente, que contribua para a implementação da estratégia e alcance dos objetivos associados à reforma da Gestão Financeira Pública, nos termos do Plano de Implementação da LEO;
- Atribuição clara de papéis e responsabilidades;
- Clarificação do estatuto jurídico da UniLEO;
- Forte liderança política e técnica;
- Recrutamento célere de recursos humanos com as competências necessárias para a execução do plano de implementação da LEO;



- Existência de mecanismos que permitam uma melhor gestão dos stakeholders internos e externos, assegurando que os seus interesses são considerados na implementação da reforma;
- Adoção das melhores práticas de implementação de um programa de reforma, quando visto como um conjunto de projetos articulados entre si, geridos de forma integrada.

Recomendação: «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.»

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 anteprojecto respeitante aos Classificadores Orçamentais, relativamente ao qual se encontram a ser recolhidos contributos de diferentes *stakeholders*.

Recomendação: «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: «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: «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 sectoriais.

Recomendação: «A nomeação da entidade responsável pela preparação de contas consolidadas.»

A reforma da gestão financeira pública que se encontra em curso pode levar a repensar a estrutura organizacional do próprio Ministério das Finanças. Será nesse contexto que a competência mencionada será alocada.

«Recomenda-se ao Ministro das Finanças que assegure a elaboração, em versão de teste, da conta da Entidade Contabilística Estado relativa a 2020, com vista a garantir os requisitos técnicos e institucionais necessários à efetiva e plena aplicação das disposições da Lei de Enquadramento Orçamental ao exercício de 2021.»

O balanço de abertura da ECE reportar-se-á a 1 de janeiro de 2021. De acordo com as boas práticas, após a apresentação do balanço de abertura, terá lugar a aplicação da IPSAS 33 (First-time Adoption of Accrual Basis). Esta norma contabilística prevê os procedimentos necessários para assegurar uma transição completa no prazo de três anos a partir de 2021. Desta forma, as preocupações demonstradas pelo Tribunal de Contas serão acauteladas.

Com os melhores cumprimentos, *much esteem & consideration,*

O Chefe de Gabinete

André Caldas
André Caldas

Cc: SEO

2. Ministro da Defesa Nacional

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

Registo de entrada

Mensagem original

Email : gabinete.ministro@mdn.gov.pt
Data/hora : 2019-03-07 12:00:07

Registo nº : 3527/2019
Data/hora : 2019-03-07 15:45:06
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : image001.png;saida 920.pdf

Exmos. Senhores,

A pedido do Senhor Chefe do Gabinete, anexo documento.
Melhores cumprimentos.

Isabel Flores
Secretária Pessoal



Av. Ilha da Madeira, nº 1
1400-204 Lisboa

tel: + 351 21 303 45 35
telemóvel: + 351 96 214 08 12
e-mail: isabel.flores@mdn.gov.pt

www.portugal.gov.pt



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO
DA DEFESA NACIONAL

Exmo Senhor
Juiz Conselheiro José Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

C/Conhecimento:

Exmo Senhor
Dr. João Ribeiro
Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional

S/REF:

S/COM:

N/REF:

Lisboa, 07 MAR, 2019

P.º 9784/94(2)

N.º 920 /CG

ASSUNTO: Seguimento das recomendações formuladas pelo TC no Relatório n.º 33/2009-2ºS

Senhor Conselheiro José Tavares:

Na sequência do envio para o exercício de contraditório do relato intercalar VI da Auditoria à Implementação do SNC-AP e da Entidade Contabilística Estado, vimos por este meio, e nos termos do artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, remeter a informação que este Ministério considera ser de relevar.

1. A Defesa Nacional encetou, durante o ano de 2018, o projeto de migração do referencial contabilístico utilizado no Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN) de POCP para SNC-AP (tendo entrado em produtivo a 1 de janeiro de 2019), envolvendo as seguintes entidades:
 - Os Gabinetes dos Membros do Governo;
 - O Estado-Maior General das Forças Armadas;
 - Os Ramos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Força Aérea);
 - Os Serviços Centrais do MDN (Secretaria-Geral, Inspeção-Geral da Defesa Nacional, Direção-Geral de Política de Defesa Nacional, Direção-Geral de Recursos de Defesa Nacional, Instituto de Defesa Nacional e Polícia Judiciária Militar);
 - Instituto de Ação Social das Forças-Armadas I.P. (SFA).
2. Neste contexto, relativamente ao ponto 3.3.1.2 do Relato Intercalar VI do TdC, onde é referido que *“A Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (SGMDN) constituiu dois*

Gabinete do Ministro da Defesa Nacional
Avenida Ilha da Madeira, 1, 1400-204 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 303 45 00 + EMAIL: gabinete.ministro@mdn.gov.pt - www.portugal.gov.pt

SC/JM



grupos de trabalho – um para a “adaptação das políticas contabilísticas” e outro para a da “adequação tecnológica do SIGDN” – estando em curso a conversão de dados, a adaptação dos processos contabilísticos do SIGDN ao SNC-AP e a elaboração do manual de Políticas Contabilísticas da Defesa Nacional, para estruturar e facilitar a sua operacionalização nas diversas entidades do setor e promover a coerência transversal”, importa referir que:

- O Grupo de Trabalho (GT) responsável pelas políticas contabilísticas, produziu o documento para todo o setor, em coordenação com a Comissão de Normalização Contabilística (CNC). Sendo conveniente manter este procedimento após a entrada em produtivo do SNC-AP na Defesa Nacional (01-01-2019), o GT continuará o seu trabalho de discussão e adequação das políticas de base do SNC-AP à realidade do setor;
- Adicionalmente, a SGMDN solicitou diversos esclarecimentos à Comissão de Normalização Contabilística (CNC), incluindo os relacionados com o Plano de Contas e com o Código Complementar 2 (CC2), por forma a adequar, o melhor possível, os registos e os processos contabilísticos de transição do POCP para SNC-AP, privilegiando sempre a imagem verdadeira das várias Entidades à luz das novas Normas de Contabilidade Pública (NCP) e políticas contabilísticas. Esta interação com a CNC foi muito útil, tendo permitido a adoção de várias políticas contabilísticas no setor, prática que a Defesa Nacional pretende manter. Este trabalho cooperativo resultou na elaboração do manual de Políticas Contabilísticas da Defesa Nacional, o qual estrutura e facilita a sua operacionalização nas diversas entidades, promovendo a coerência transversal. Este manual é encarado como um documento vivo, suscetível de evolução contínua;
- O GT responsável pela adequação tecnológica do SIGDN ao novo referencial contabilístico SNC-AP liderou a implementação do complexo e exigente cronograma estabelecido para este projeto, tendo a sua ação resultado no sucesso deste novo marco para a Defesa Nacional, com a introdução do SNC-AP a janeiro de 2019. Após a entrada em produtivo do SNC-AP na Defesa Nacional, este GT manter-se-á ativo e focado na estabilização, aperfeiçoamento, manutenção e evolução do novo ambiente (SNC-AP).

3. Quanto ao referido no “Quadro 3 – Entidades não excecionadas que, em 2018 não aplicaram o SNC-AP” do ponto 3.3.2.1, importa referir que:



- Todo o universo da Defesa Nacional está já a operar em SNC-AP desde 01 de janeiro de 2019 e as entidades SIGDN da Defesa Nacional já submetem ou estão em condições de submeter os quinze mapas S3PC à DGO;
 - Ainda assim, e mesmo após a entrada em produtivo do SNC-AP na DN, este Ministério, através da SGMDN, permanece empenhado em:
 - Desenvolver todos os trabalhos que venham a ser necessários à estabilização do SNC-AP;
 - Garantir o aperfeiçoamento, manutenção e evolução do novo ambiente em SNC-AP, e;
 - Implementar as melhorias contabilísticas necessárias nos registos e processos convertidos, por forma a representar a imagem verdadeira e apropriada das Entidades, especialmente em melhorar a sua adequação às políticas contabilísticas adotadas ou que venham a ser adotadas no futuro.
4. Na sequência do referido no “Quadro 4 – Ponto de situação da preparação dos software contabilísticos geridos por entidades públicas” no ponto 3.3.2.3, de referir o seguinte:
- Todo o universo da Defesa Nacional está a operar em SNC/SNC-AP desde 01 de janeiro de 2019;
 - As entidades que utilizam o SIGDN estão em condições de submeter os quinze mapas S3PC à DGO. Contudo, e de acordo com indicações recebidas por parte da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento orçamental (UniLEO), a submissão dos ficheiros apenas se tornará efetiva a partir de março (reportes de janeiro e fevereiro até dia 20 de março), para permitir que as entidades adaptem os seus sistemas face à atualização que a documentação de suporte à Norma Técnica nº1/2017 irá ser alvo.
5. Por fim, quanto ao “Anexo F – Formação Descrita pelas Entidades”, onde é referido que “Na Defesa Nacional decorreram duas ações de formação visando os utilizadores com as competências necessárias para a correta implementação e exploração do SNC-AP e a SGMDN está a desenvolver um plano de formação SNC-AP multinível, com a identificação das competências que é necessário dominar pelos diferentes perfis de utilizadores”, importa referir que:
- O Ministério da Defesa Nacional, através da SGMDN, desenvolveu um plano de formação SNC-AP, com a identificação das competências necessárias dos *stakeholders* bem como dos diferentes perfis de utilizador e estruturou e planeou os *workshops* e



REPÚBLICA
PORTUGUESA

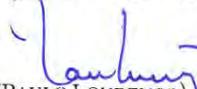
GABINETE DO MINISTRO
DA DEFESA NACIONAL

cursos ministrados e a ministrar no setor. Assim, neste âmbito, a Defesa Nacional já desenvolveu:

- Um workshop para dirigentes superiores e intermédios;
- Várias ações de formação de utilizadores.

Com os melhores cumprimentos,

O CHEFE DO GABINETE



(PAULO LOURENÇO)

3. Ministro da Justiça

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

Registo de entrada

Mensagem original
Email : apoio@mj.gov.pt
Data/hora : 2019-03-08 16:59:36

Registo nº : 3688/2019
Data/hora : 2019-03-11 14:57:45
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : image001.png;P3847-2017 OF417SEAJ 08032019 TC.pdf

APOIO MJ



REPÚBLICA
PORTUGUESA

JUSTIÇA

Praça do Comércio
1149-019 Lisboa, PORTUGAL
TELF + 351 213 212 400
FAX + 351 213 467 692
e-mail: apoio@mj.gov.pt



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DA SECRETÁRIA DE ESTADO
ADJUNTA E DA JUSTIÇA

Ex.ª Senhora
Auditora Coordenadora
Dra Maria João Caldas Diretor-Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

SUA REFERÊNCIA
Of. s/n

SUA COMUNICAÇÃO DE
22.02.2019

NOSSA REFERÊNCIA
P.º 3847/2017
N.º 417

DATA - 8 MAR. 2019

ASSUNTO: Auditoria à implementação do SNC-AP e da ECE - Relato intercalar VI - Exercício do contraditório

Tenho a honra de acusar a receção do relato que muito agradecemos, informando que nada se nos oferece dizer em sede de contraditório.

Com os melhores cumprimentos, *também pessoais,*

A Chefe do Gabinete

Fátima Consciência

Fátima Consciência
Chefe do Gabinete da Secretária
de Estado Adjunta e da Justiça

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      : Luis.Viana@unileo.gov.pt
Data/hora  : 2019-03-13 18:34:18
-----
Registo nº   : 3907/2019
Data/hora   : 2019-03-14 09:02:53
Serviço     : DAI
Email       : dai@tcontas.pt
N. Anexos   : 2
Anexos      : image001.png;1. Contraditorio_UniLEO_VersaoIntegrada_13mar2019.pdf
*****
```

Exma. Senhora Auditora Coordenadora,

Em anexo consta o contraditório da UniLEO ao projeto de relatório acima identificado.

Sem outro assunto de momento, apresento os meus cordiais cumprimentos.

Com os melhores cumprimentos/Best regards

Luis Cracel Viana

Coordenador/Head



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

De	Coordenador da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (Unileo)
Para	Tribunal de Contas (TdC) A/C Senhora Auditora-Coordenadora Maria João Caldas Av. da República, N.º 65 1050-159 Lisboa MariaJoaoCaldas@tcontas.pt dai@tcontas.pt
Assunto	Auditoria à implementação do SNC-AP e da ECE – Relato Intercalar VI: Exercício do Contraditório
V/ Referência	PROC. N.º 6/2018-AUDIT
Data	13 de março de 2019

Introdução

Relativamente ao Projeto de Relatório identificado em referência vem a Unileo por este meio pronunciar-se nos seguintes termos:

1. Na **Parte I** é relatado o trabalho desenvolvido até à data por eixos de reforma;
2. Na **Parte II** são destacados os trabalhos atinentes à implementação do Sistema de Informação para a Gestão das Finanças Públicas (SIGFinP);
3. Na **Parte III** alguns comentários são tecidos sobre secções específicas do Projeto de Relatório;
e
4. Na **Parte IV** há uma pronúncia relativamente às recomendações efetuadas à Unileo.

Parte I – Trabalho Desenvolvido por Eixos de Reforma

A reforma da gestão das finanças públicas, que inclui a implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), impõe a existência de uma estrutura dotada de recursos humanos especializados que intervêm nos vários projetos, geridos de forma articulada, com o fim de concretizar um conjunto de alterações estruturais ao modo de funcionamento das administrações públicas, numa ótica de reengenharia de processos e sistemas.

1. Gestão Previsional

Trata de processos relacionados com a informação previsional, num horizonte temporal anual e plurianual, destacando-se o Quadro Plurianual de Receitas e Despesas Públicas, o modelo de orçamentação por programas e a documentação previsional anual, numa ótica de caixa e de acréscimo.

Preconiza-se um modelo de **orçamentação por programas**, em que os recursos financeiros sejam alocados aos programas que proporcionem melhores benefícios à sociedade, com base em juízos de natureza política. Este modelo deve obedecer a um conjunto de regras, à definição de prioridades políticas, ao alinhamento das estruturas organizacionais, à consideração de programas de suporte, à definição de um classificador orçamental apropriado que reflita as prioridades políticas e à conceção de um modelo de custeio que permita apurar os custos, numa base de acréscimo, das políticas subjacentes.

Pretende-se incluir na documentação orçamental, as **demonstrações financeiras previsionais**, quer em termos individuais, para as entidades públicas, quer em termos consolidados para a administração central e segurança social. Com a preparação de demonstrações financeiras previsionais passam a ser também orçamentados os efeitos económico-financeiros da política orçamental e não somente os efeitos de tesouraria, constituindo um contributo para a transparência, capacidade de análise, qualidade da discussão pública e *accountability*.

1.1. Análise de práticas internacionais subjacentes a modelos de Quadro Plurianual de Despesa Pública

Está em curso um trabalho de análise às práticas internacionais subjacentes aos vários modelos de Quadro Plurianual de Despesa Pública (*medium term budget framework*), já implementados em alguns países, que irá permitir, em conjugação com um levantamento dos processos de planeamento orçamental, o desenvolvimento de um modelo de planeamento orçamental a médio prazo que seja coerente, exequível e interligado com o processo orçamental anual.

1.2. Caderno de requisitos funcionais do Sistema de Informação Previsional

Foi concluído o caderno de requisitos funcionais do Sistema de Informação Previsional, que incorpora matérias como sejam: o regime transitório do Orçamento do Estado, a Entidade Contabilística Estado (ECE), as rubricas orçamentais, a mensualização do orçamento, a nova estrutura da proposta de orçamento, os Mapas da Lei trimestrais (orçamento corrigido do final de cada trimestre), o orçamento de recursos humanos, os mapas contabilísticos previstos no artigo 42.º da LEO) e as demonstrações previsionais, assim como inclui requisitos para a obtenção de demonstrações financeiras previsionais individuais e consolidadas e a demonstração da ligação do relato à previsão.

1.3. Apoio no âmbito do SRSS

Foi submetido em outubro de 2018 ao *Structural Reform Support Service* (SRSS) um pedido de apoio para os seguintes projetos:

- Definição de um modelo de orçamentação por programas e a utilização da contabilidade de gestão para a sua implementação;
- Definição de um modelo de Quadro Plurianual de Despesa Pública.

2. Gestão da Tesouraria Pública

Uma gestão de tesouraria eficiente é um elemento fundamental para o controlo da execução orçamental, pois permite identificar com antecedência excedentes ou necessidades de tesouraria que deverão ter expressão na execução orçamental. A informação sobre fluxos de caixa previsionais de uma entidade é útil para os utentes da informação em prever as necessidades de tesouraria futuras; a sua capacidade de gerar fluxos de caixa e a sua capacidade de libertação de fundos próprios para financiar as suas atividades, no âmbito dos seus objetivos.

Neste âmbito, destacam-se os projetos da Faturação Eletrónica – *Inbound* e *Outbound*, gestão de compromissos, previsões de tesouraria e Conta Única no Tesouro Expandida.

A introdução da **Fatura Eletrónica** permitirá assegurar de uma forma mais eficaz e eficiente a qualidade de execução do processo aquisitivo da Administração Pública, garantindo a integração, otimização, normalização de processos e potenciando as melhores práticas.

2.1. Conta Única no Tesouro Expandida

A Conta Única no Tesouro Expandida (CUT-E), incluindo os projetos Documento Contabilístico e de Cobrança (DCC), Faturação Eletrónica e Entidade Contabilística Estado, beneficiaram da "Mission

on Programmatic Technical Assistance Project on Improving Cash Management and Non-Tax Revenue Collection and Accounting", apoiada pelo SRSS.

Neste âmbito, foram realizadas quatro missões que contaram com os consultores do Banco Mundial, elementos da UniLEO, bem como, representantes da DGO, eSPap, IGCP e outras entidades da Administração Central, com vista, designadamente, à implementação dos projetos Modelo de Gestão de Tesouraria e Documento Contabilístico e de Cobrança (faturação eletrónica – outbound):

- 1.ª Missão do SRSS realizada nos dias 9 a 17 de maio de 2018, esta colaboração teve como principal objetivo o levantamento dos processos atuais ao nível da gestão da receita não fiscal e da tesouraria.
- 2.ª Missão do SRSS realizada nos dias 25 a 29 de junho de 2018, esta colaboração assentou essencialmente na discussão do *Concept Paper* da UniLEO sobre o Modelo de Gestão de Tesouraria e na análise das consequências do modelo nas tecnologias de informação e comunicação.
- 3.ª Missão do SRSS realizada nos dias 5 a 9 de novembro de 2018, esta colaboração visou a definição de novos processos de gestão das finanças públicas decorrentes da nova LEO, cuja implementação está curso, na área da gestão da tesouraria e na revisão das funções e atividades associadas à Contabilidade e ao Tesouro.
- 4.ª Missão do SRSS realizada nos dias 3 a 7 de dezembro de 2018, nesta colaboração foi dada continuidade aos trabalhos a decorrer no âmbito do Modelo de Gestão da Tesouraria.

3. Controlo da Execução

Esta reforma implica uma alteração profunda do modo como é feito o controlo de gestão das finanças públicas, sobretudo devido à nova informação que tem de ser apresentada na fase previsional e a necessidade de acompanhar a sua execução.

Em síntese, concomitantemente com tradicional execução orçamental, assente numa ótica de caixa, pretende-se também, nomeadamente, o controlo da execução económico-financeira, assenta na ótica do acréscimo.

De facto, ao nível dos **atuais processos de controlo e discussão das finanças públicas**, prevalece a informação proporcionada pela contabilidade de caixa, erradamente designada como contabilidade pública em vários documentos oficiais. Isto acontece essencialmente pelo facto de não se prepararem demonstrações financeiras individuais e consolidadas previsionais, a designada orçamentação na base de acréscimo. De facto, e para tal basta analisar os referidos documentos

oficiais e públicos preparados pela DGO, pelo Conselho das Finanças Públicas (CFP) ou pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (UTAO), que rapidamente se percebe que toda a análise e gestão das finanças públicas assenta na informação proporcionada pela contabilidade de caixa (uma parte do atual subsistema da contabilidade orçamental do SNC-AP) e pela contabilidade nacional, em que não há qualquer consideração da informação proporcionada pelas demonstrações financeiras, individuais ou consolidadas, para os diferentes níveis das administrações públicas.

Devido à falta de preparação de demonstrações financeiras consolidadas, previsionais e históricas, função da responsabilidade do Ministério das Finanças, entidades que são essencialmente utilizadoras da informação para efeitos das suas próprias atribuições (e.g. CFP, UTAO, Tribunal de Contas) têm atualmente uma limitação de âmbito na informação que podem utilizar no desenvolvimento das suas atividades.

Assim, aspetos como a evolução das demonstrações financeiras, o equilíbrio económico-financeiro, os riscos a que o balanço consolidado está exposto, aos mais diferentes níveis, a evolução do património líquido das administrações públicas, os prazos médios de pagamentos e de recebimentos, as imparidades de ativos, as provisões, a gestão de ativos, a liquidez, a sustentabilidade financeira dos ministérios ou a solvência, para citar alguns, **estão ausentes do debate político, técnico e mediático.**

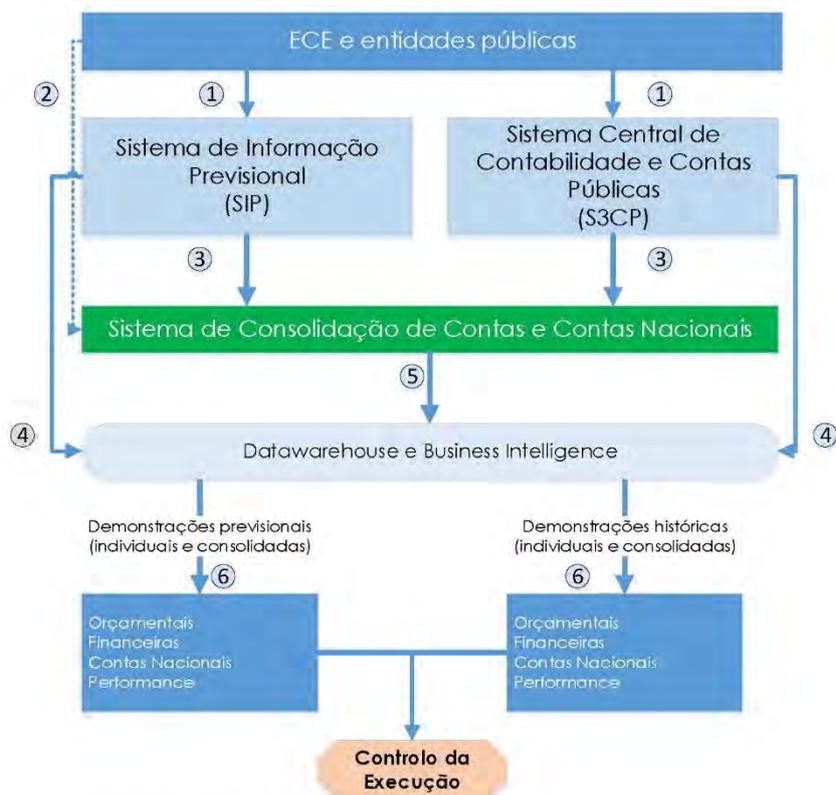
Esta constatação realça a importância de no Ministério das Finanças passar a existir uma função clara de contabilidade e contas públicas, que prepare informação para os mais variados utilizadores, desde o Governo às entidades de supervisão, com uma estrutura organizacional própria e devidamente capacitada com recursos humanos especializados nas matérias contabilísticas.

No âmbito das atividades desenvolvidas neste eixo, a UniLEO já definiu um conjunto crítico de indicadores, só possível de obter com recurso à implementação do SNC-AP e do S3CP, que poderão medir dimensões, tais como:

- Vulnerabilidade financeira
- Desempenho orçamental
- Endividamento
- Desempenho económico-financeiro
- Tesouraria

Esses indicadores serão obtidos a partir do sistema de *data warehouse* e *business intelligence*.

A figura seguinte pretende ilustrar o futuro modelo de controlo da execução:



Pretendendo-se ilustrar o seguinte:

Ref.	Descrição
1	A ECE e as entidades públicas enviam informação ao Sistema de Informação Previsional (SIP) e ao S3CP
2	Outras entidades, nomeadamente entidades controladas que não integram as administrações públicas para efeitos estatísticos, carregam diretamente a informação relevante para efeitos de preparação de demonstrações financeiras consolidadas
3	Os sistemas SIP e S3CP carregam a informação previsional (SIP) e histórica (S3CP) no Sistema de Consolidação de Contas e Contas Nacionais
4	Os dados individuais da ECE e das entidades públicas (previsionais e históricos) são entregues pelo SIP (previsionais) e S3CP (históricos) no Sistema de Datawarehouse e Business Intelligence (BI)
5	Os dados consolidados (previsionais e históricos) são entregues pelo Sistema de Consolidação de Contas e Contas Nacionais ao Sistema de Datawarehouse e BI
6	Através dos modelos de relato e analíticos desenvolvidos no datawarehouse e BI todo o tipo de análises relevantes para a gestão das finanças públicas poderão desenvolver-se, nomeadamente a relativa a desvios entre a informação previsional e a informação histórica

A título ilustrativo, temos a seguinte informação a preparar na fase previsional:

1. Todos os mapas orçamentais consolidados previstos na LEO
2. As demonstrações orçamentais consolidadas
3. As demonstrações financeiras previsionais consolidadas
4. As novas demonstrações em contabilidade nacional
5. Recursos humanos
6. Orçamento de investimentos
7. Documentação necessária para o Programa de Estabilidade e Quadro Plurianual das Despesas Públicas
8. A informação previsional das entidades públicas (individual)

4. Controlo Interno e Auditoria Pública

O **sistema de controlo interno** a adotar pelas entidades públicas, designadamente, o plano de organização, as políticas, os métodos e os procedimentos de controlo, bem como, todos os outros métodos e procedimentos definidos pelos responsáveis que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação orçamental e financeira fiável.

No que respeita à **auditoria interna**, a mesma é uma atividade independente, de garantia e de consultoria, destinada a acrescentar valor e a melhorar as operações de uma organização. Apoia a organização na prossecução dos seus objetivos, através de uma abordagem sistémica e disciplinada, para avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gestão do risco, controlo e *governance*.

Quanto à **auditoria externa**, pretende-se a regulamentação da certificação das demonstrações orçamentais, no âmbito da certificação legal de contas, em conformidade com o previsto no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, bem como a definição do processo que irá permitir ao Tribunal de Contas a certificação da Conta Geral do Estado.

4.1. Sistema de Controlo interno

Foi iniciada a sistematização dos princípios básicos que norteiam a implementação de um sistema de controlo interno definidos no "*Internal Control - Integrated Framework*" publicado pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*.

4.2. Auditoria externa

Realização de 3 reuniões do grupo de trabalho constituído por representantes do Tribunal de Contas, da Direção-Geral do Orçamento, da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, da Inspeção Geral de Finanças e da Unileo, com o propósito de analisar o âmbito da certificação das demonstrações orçamentais, o processo de auditoria conducente à emissão de opinião sobre as demonstrações orçamentais e os modelos de relato do Revisor Oficial de Contas.

4.3. Definição de políticas e processos contabilísticos

- Foi dado início à criação de um manual de Aplicação do SNC-AP e de Processos Contabilísticos.
- Foi realizada uma reunião exploratória junto da Autoridade Tributária para efeitos de iniciação do processo de certificação de aplicações de contabilidade pública.
- Foi dado início ao desenvolvimento dos macroprocessos de controlo interno contabilístico

5. Contabilidade e Contas Públicas

Abrange, designadamente, o Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas (S3CP), a Entidade Contabilística Estado (ECE), o modelo de prestação de contas das entidades públicas, o novo modelo da Conta Geral do Estado, o novo modelo de contas nacionais e a regulamentação da formação do contabilista público.

Com o **S3CP** pretende-se dispor de informação orçamental e económico-financeira, preparada de acordo com o SNC-AP, verificável e com maior grau de fiabilidade, relevância e oportunidade, reforçando o contributo para a reforma da contabilidade e contas públicas.

Quanto à **ECE** devem ser criadas as condições técnicas e legais que permitam a elaboração de demonstrações orçamentais e financeiras da ECE, separadas e consolidadas, prevista na nova LEO. Deste modo, com a institucionalização do Estado Português como entidade que orçamenta e relata, levando a que se defina o seu perímetro contabilístico, em termos de ativos, passivos, rendimentos e gastos, para a contabilidade financeira, e de receitas e despesas, para a contabilidade orçamental, promover-se-á uma maior transparência das contas públicas e a disponibilização de informação adicional para efeitos de gestão e consolidação de contas.

No âmbito da **consolidação de contas**, será definida a metodologia para preparação das demonstrações financeiras consolidadas, as quais também incluem a ótica de caixa, através da demonstração dos fluxos de caixa. Trata-se de um instrumento para: *i)* uma melhor macro gestão das finanças públicas; *ii)* uma visão clara sobre os ativos e passivos, incluindo os passivos contingentes e outras fontes de riscos orçamentais, das administrações públicas; *iii)* a consideração de um conjunto adicional de indicadores, para além do défice e da dívida, para a monitorização do desempenho e compreensão da sustentabilidade das finanças públicas; e *iv)* uma efetiva responsabilização dos decisores pelas consequências económico-financeiras, e não somente pelos efeitos de tesouraria, das decisões adotadas. Será também a preparação destas demonstrações financeiras que permitirá que o reporte ao *Eurostat* tenha por base a ótica do acréscimo subjacente ao subsistema da contabilidade financeira do SNC-AP em vez da ótica de caixa, como atualmente sucede.

Está também prevista uma **ferramenta de conciliação de operações** que facilite o trabalho de preparação de contas, harmonização de processos, conciliação contabilística e tempestividade do encerramento de contas, aumentando a eficiência do processo de consolidação de contas, melhor descrita na Parte II do presente contraditório.

5.1. Atualização do SNC-AP

A Comissão de Normalização Contabilística (CNC) procedeu à introdução de um conjunto de ajustamentos, melhorias e atualizações ao SNC-AP, com base na experiência obtida no contexto da estratégia de disseminação e implementação, no âmbito do período experimental que abrangeu todos os subsetores das Administrações Públicas e com base na aplicação efetiva à Administração Central e Regional durante o ano 2018.

A atualização foi sobretudo fundamentada pelos desenvolvimentos ocorridos no plano internacional, nomeadamente ao nível da normalização contabilística pública, através de atualizações às *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)* e emissão de novas IPSAS.

Neste trabalho, que visou essencialmente tornar o referencial contabilístico mais consentâneo com as necessidades das entidades públicas abrangidas e com a normalização contabilística pública internacional, verificou-se a participação ativa da UniLEO, consubstanciada no trabalho desenvolvido por dois dos seus membros, que integram o Comité de Normalização Contabilística Público da CNC, não apenas nas múltiplas reuniões da CNC dedicadas a este tema, mas também no horário extra-reuniões dedicado à preparação de propostas de ajustamento/atualização a serem objeto de discussão nas reuniões do Comité de Normalização Contabilística Público da CNC.

5.2. Taxonomia para SNC-AP

Foi desenvolvido, em articulação com a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e a CNC, o ficheiro da taxonomia para SNC-AP que tomou por referência o Plano de Contas Central do Ministério das Finanças (PCC-MF). Neste ficheiro, estabeleceu-se a partir das contas de movimento do PCC-MF a sua relação (positiva ou negativa) com as rubricas das Demonstrações Financeiras, qualificando-se o saldo esperado de cada conta e a forma como deverá ser apresentado no Balanço ou na Demonstração de Resultados. Existindo Entidades Publicas Reclassificadas que estão obrigadas à adoção do SNC-AP e são simultaneamente sujeitos passivos de IRC, tornou-se necessário desenvolver a taxonomia para SNC-AP.

5.3. Implementação da Entidade Contabilística Estado (ECE)

Foi concluída a fase do projeto de implementação da ECE, cofinanciada pelo Eurostat, cuja participação já foi recebida, com os seguintes outputs:

- Modelo conceptual da ECE
- Manual de contabilidade e relato da ECE
- Caderno de requisitos do sistema de informação de suporte à contabilidade e relato da ECE
- Levantamento de requisitos e instalação da versão standard do SI e início da parametrização à medida (necessidades específicas da ECE)
- Contributo para o Manual de Consolidação para as Administrações Públicas
- Plano estratégico para o Balanço de Abertura da ECE
- Regulamento da ECE
- Formação em SNC-AP aplicável às transações e outros eventos específicos do Estado Português
- Balanço Inicial Transitório da ECE – Piloto

5.4. Envolvimento das entidades que atuam como agentes do Estado Português, ou que gerem informação relevante para os trabalhos de implementação da ECE

A estratégia de implementação da ECE passa também por envolver diretamente as entidades que atuam como agentes do Estado Português e aquelas que, direta ou indiretamente, possam contribuir de alguma forma para a definição de processos e contabilizações com vista à integração contabilística e relato, das transações e eventos que respeitem ao Estado Português:

- **Autoridade Tributária e Aduaneira (29 reuniões de trabalho)**

- Versão *draft* - Definição funcional de processos e contabilizações para integração contabilística das transações e outros eventos no âmbito do IRC;
- Versão *draft* - Definição funcional de processos e contabilizações para integração contabilística das transações e outros eventos no âmbito do IVA;
- Versão *draft* - Definição funcional de processos e contabilizações para integração contabilística das transações e outros eventos no âmbito do IS;
- Análise aos processos de liquidação e cobrança de IUC, IMT e contraordenações;
- **IGCP - Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (14 reuniões de trabalho)**
 - Abordagem aos processos atuais de contabilização e gestão da Tesouraria do Estado;
 - Estudo dos processos e contabilizações dos instrumentos da dívida, nomeadamente:
 - Certificados de Aforro
 - Certificados do Tesouro
 - Consolidados e certificados de rendas perpétuas
 - Títulos de Nacionalizações e Expropriações
 - Obrigações do Tesouro
 - Bilhetes do Tesouro
- **Direção-Geral do Tesouro e Finanças (1 reunião de trabalho)**
 - Levantamento das principais concessões a estudar no âmbito da eventual integração contabilística na ECE
- **Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (1 reunião de trabalho)**
 - Integração contabilística das PPP e concessões na ECE
- **Infraestruturas de Portugal (1 reunião de trabalho)**
 - Integração contabilística das PPP e concessões na ECE
- **AD&C - Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (1 reunião de trabalho)**
 - Processos de distribuição dos Fundos da União Europeia e eventual integração contabilística na ECE
- **Direção-Geral do Património Cultural (1 reunião de trabalho)**
 - Abordagem à gestão do património cultural exercida pela DGPC para eventual integração contabilística na ECE

5.5. Manual de Consolidação para as Administrações Públicas

Foi preparada a primeira versão do Manual de Consolidação para as Administrações Públicas com base no manual de consolidação da ECE tendo sido introduzido e desenvolvido um conjunto de aspetos relativos ao processo de consolidação dos quais se destacam:

- Regras gerais;
- Balancete Analítico/Entidade Parceira;
- Procedimentos de Homogeneização;
- Agregação;
- Eliminações;
- Hierarquias de consolidação;
- Periodicidade da consolidação;
- Componente de Contas Nacionais;
- Fontes de Informação da Solução de Consolidação de Contas e Contas Nacionais.

Este Manual foi enviado para apreciação dos *stakeholders*, encontrando-se atualmente nessa fase.

São *stakeholders* do projeto de Consolidação de Contas e Contas Nacionais: a Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), a Direção Regional do Orçamento e Tesouro da Região Autónoma dos Açores, a Direção Regional de Orçamento e Tesouro da Região Autónoma da Madeira, a ACSS – Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) e, na vertentes das Contas Nacionais, também o Instituto Nacional de Estatística (INE), a Direção-Geral do Orçamento (DGO) e o Banco de Portugal.

5.6. Solução para conciliação e processos contabilísticos (*distributed ledger technology - Blockchain*)

Foi preparada a *proof of Idea*, a desenvolver com o Banco Mundial, destacando-se as seguintes fases:

- Recolha e preparação interna de documentação, incluindo tradução para inglês, para resposta a questões do Banco Mundial e consequente análise pelo respetivo *Blockchain Lab*.
- Elaboração e envio (a algumas *software houses*) de modelo para identificação das transações que ocorrem entre entidades do perímetro (intra-grupo) das Administrações Públicas, as quais terão que ser conciliadas e posteriormente eliminadas em fase de consolidação de contas.
- Apresentação/discussão do trabalho conducente ao protótipo a desenvolver pelo Banco Mundial, com algumas *software houses* representativas dos setores das Administrações Públicas (local, saúde, educação).

5.7. Desagregação do Plano de Contas Multidimensional

Elaboração de uma proposta de desagregação do Plano de Contas Central do Ministério das Finanças com incidência sobretudo ao nível da classe 2 - Contas a receber e a pagar e respetivas contas de imparidades e de reversões de imparidades, no sentido de permitir a construção do Balanço Consolidado.

Assim, a generalidade das contas da classe 2 foi desagregada em "De curto prazo" ou "De médio e longo prazo" e esta última subdividida em "Realizável a curto prazo" ou "Realizável a médio e longo prazo" ou em "Exigível a curto prazo" ou "Exigível a médio e longo prazo" consoante pertença ao ativo ou ao passivo, respetivamente, ou seja, a desagregação foi aplicada em função da maturidade completa do instrumento financeiro quando a conta era suscetível de acomodar dívida fundada por via de empréstimos contraídos.

Nos casos em que não se torna necessário verificar o cumprimento dos requisitos por parte da entidade para a contração de dívida fundada, como as dívidas a fornecedores ou os créditos sobre clientes, que se podem converter em médio e longo prazo, decorrente de planos de pagamentos ou planos de recebimentos, respetivamente, a desagregação ocorreu segundo as parcelas que compõem o endividamento da entidade pública ou o financiamento de terceiros em: "Exigível até 12 meses" e "Exigível a mais de 12 meses" ou "Realizável até 12 meses" e "Realizável a mais de 12 meses", consoante se trate da perspetiva passiva ou ativa, respetivamente.

6. Regulamentação jurídica

Neste eixo é referenciada a revisão e emissão de normas legais no âmbito da reforma em curso. Esta regulamentação jurídica constitui uma área fundamental, quer pela sua exigência legal, quer pela sistematização e normalização de regras, princípios, conceitos e procedimentos relacionadas com os projetos desenvolvidos em cada eixo de reforma.

– Alguns dos normativos **a rever**:

1. A Lei de Bases da Contabilidade Pública e o Regime de Administração Financeira do Estado
2. A Lei-quadro do Planeamento;
3. As regras relativas à organização do Orçamento do Estado por programas;
4. A classificação económica das receitas e das despesas públicas, bem como, a estrutura da classificação orgânica;
5. A classificação funcional das despesas públicas;
6. As regras gerais das alterações orçamentais da competência do Governo;
7. O Regime Jurídico da Concessão de Garantias;
8. A Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas;
9. A Lei-quadro da Dívida Pública;
10. A Lei-quadro dos Institutos Públicos;
11. A Organização da Administração Direta do Estado;
12. O Código dos Contratos Públicos;
13. A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso;
14. A Legislação sobre o Quadro Plurianual de Programação Orçamental;
15. O Regime de Gestão de Tesouraria do Estado;
16. O Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado

– Alguns dos normativos **a emitir**:

17. A caracterização dos programas orçamentais;
18. A regulamentação da orçamentação por programas;
19. A estrutura e conteúdo dos classificadores orçamentais;
20. O regime jurídico da Entidade Gestora dos Programas Orçamentais;
21. A regulamentação das demonstrações financeiras previsionais;
22. A definição das competências nas operações de execução orçamental;
23. O regime de contraordenações;
24. A regulamentação da formação do Contabilista Público;
25. A regulamentação da certificação legal a emitir sobre as demonstrações orçamentais.

Faz-se de seguida um breve relato do trabalho desenvolvido neste domínio.

6.1. Classificadores orçamentais

Elaboração do anteprojeto do diploma legal sobre a revisão dos classificadores orçamentais:

- Classificador económico da receita e da despesa
- Classificador funcional
- Classificador orgânico, como um atributo da entidade de relato
- Fontes de financiamento

Neste âmbito, foram realizadas várias atividades, designadamente:

- Identificação de necessidades atuais e emergentes ao nível da informação orçamental proveniente da classificação económica e da classificação funcional.
- Construção de matriz de relacionamento entre os códigos de classificação económica (receita e despesa) propostos e os códigos de classificação económica em vigor.
- Elaboração de notas de enquadramento aos códigos de classificação económica (receita e despesa).
- Construção de matriz de relacionamento entre os códigos de classificação funcional propostos, com base na *Classification of the Functions of Government* (COFOG) e os códigos de classificação funcional em vigor – classificador funcional aplicável às despesas públicas da administração central e classificador funcional utilizado pelas entidades que se encontram no âmbito da aplicação do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL).
- Introdução de ajustamentos à proposta do classificador funcional (elaborado com base na COFOG), face ao código e notas explicativas da Classificação Portuguesa das Funções das Administrações Públicas (CFAP), aprovada pelo Conselho Superior de Estatística, através da Deliberação n.º 2043/2014.
- Elenco das rubricas a incluir nas demonstrações orçamentais a considerar no relato orçamental previsto no SNC-AP, face à estrutura proposta de códigos de classificação económica.

- Análise de contributos prestados pelas entidades a seguir mencionadas e integração dos contributos relevantes na proposta de diploma legal:
 - DGO - Direção Geral do Orçamento
 - CNC - Comissão de Normalização Contabilística
 - INE - Instituto Nacional de Estatística
 - CFP - Conselho das Finanças Públicas
 - AT - Autoridade Tributária e Aduaneira
 - IGCP - Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
 - DGTF - Direção-Geral do Tesouro e Finanças
 - ESPAP - Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública
 - IGFSS - Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
 - RAM - Governo Regional da Madeira
 - MPMA - Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Modernização Administrativa

6.2. Sistema de Controlo Interno

Foi iniciado o processo de levantamento dos diplomas orgânicos dos serviços de controlo interno que compõem o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado.

6.3. Auditoria Externa

Foi iniciado o estudo sobre o âmbito da certificação das demonstrações orçamentais, o processo de auditoria conducente à emissão de opinião sobre as demonstrações orçamentais e os modelos de relato do Revisor Oficial de Contas.

7. Gestão da Mudança e Comunicação

A gestão da mudança materializa-se pelas atividades de comunicação, formação e transposição para as entidades públicas relevantes dos novos processos associados à implementação da LEO.

Pretende-se destacar a relevância e os benefícios associados à nova LEO junto dos *stakeholders* internos (administração pública) e externos (aqui se incluindo, designadamente, os órgãos políticos, a academia, as entidades de supervisão e controlo, os cidadãos, a comunidade internacional e a imprensa).

No que respeita à comunicação com a comunidade internacional, importa aumentar a confiança e a credibilidade das contas públicas, bem como demonstrar a intenção do Governo em mudar de paradigma na gestão financeira pública. Neste sentido, os resultados de implementação da LEO devem ser também apresentados a um painel de especialistas internacionais, incluindo agências de *rating*, através da apresentação de projetos em conferências e outros fóruns.

Nas atividades de comunicação considera-se a organização e participação em eventos, como conferências, seminários, reuniões, *workshops*, entre outros.

Também se insere na estratégia de comunicação a conceção de uma página na *Internet*, uma imagem de marca para a UniLEO, nomeadamente com a definição de um logotipo e suportes de comunicação, e caixas de correio eletrónico com a extensão "unileo.gov.pt".

Os processos da mudança que se vão constituindo assentam nas boas práticas de comunicação. Este eixo abarca as iniciativas desenvolvidas pela UniLEO com o propósito de informar e divulgar os trabalhos desenvolvidos ou em curso no âmbito da sua missão. Destacam-se, as reuniões de acompanhamento, a organização e participação de ações de formação, os protocolos realizados com entidades públicas, a realização de medidas *simplex*, as participações em eventos e, ainda, as distinções de mérito ao trabalho da UniLEO.

7.1. A imagem UniLEO

No domínio da imagem e comunicação foi concebido o logotipo da UniLEO, bem como, os suportes de comunicação e caixas de correio eletrónico com a extensão "unileo.gov.pt".

Foi criada, como canal privilegiado de divulgação junto dos múltiplos *stakeholders*, a página da UniLEO na *internet*, com o endereço: <https://www.unileo.gov.pt>.

7.2. Reuniões de acompanhamento

A Comissão de Acompanhamento da Implementação da Reforma da Contabilidade e Contas Públicas realizou 14 reuniões, com o intuito de acompanhar a implementação da reforma da

contabilidade pública, bem como, a correta transição para o SNC-AP. Neste contexto, foram apresentados, entre outros pontos, o estado sobre a submissão de ficheiros com informação orçamental e económico-financeira em SNC-AP no S3CP e o balanço das submissões do questionário de transição.

Na última reunião do ano de 2018, a ordem de trabalhos incidiu, também, na apresentação das principais conclusões identificadas no processo de elaboração do Relatório Global de Diagnóstico da Transição para o SNC-AP.

7.3. Ações de formação

– Plano Global de Formação em SNC-AP:

A UniLEO, em parceria com o INA, organizou a primeira edição do Plano Global de Formação em SNC-AP, que decorreu entre outubro de 2017 e junho de 2018, em cumprimento do que estabelece a Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril e o Despacho n.º 9101/2017, do Sr. Ministro das Finanças.

Os conteúdos programáticos desta formação foram distribuídos por 39 módulos, organizados em sete grupos, com uma duração total de 169 horas. Estes conteúdos foram disponibilizados em regime de *e-learning*, de forma faseada, possibilitando que cada formando se inscrevesse nos módulos que correspondessem aos seus interesses e apreendesse os conhecimentos de acordo com o seu ritmo, no local mais conveniente e no horário mais oportuno.

Esta formação contou 8.657 inscrições, tendo registado uma participação efetiva de aproximadamente 74% dos 8.657 inscritos (6.376 pessoas).

Registaram-se, no conjunto dos 39 módulos, 179.873 inscrições, das quais 170.764 são participações completas. Note-se que a participação completa exigia o cumprimento cumulativo de 3 critérios:

- Visionamento na plataforma de dois recursos didáticos;
- Resposta completa às questões de resposta múltipla;
- Classificação igual ou superior a 60% do questionário.

Este número de participações representa mais de 737.000 horas de formação (considerando o tempo médio estimado para a realização de cada módulo).

A taxa de sucesso obtida a partir do quociente entre "número de participações completas" (170.764) e o "número de inscrições considerando o conjunto dos 39 módulos" (179.873) foi de 94,9%, para a qual foram fundamentais, para além de fatores técnicos da responsabilidade da UniLEO, a tutoria pedagógica e motivacional e o plano de comunicação da responsabilidade do INA.

Durante a execução do Plano (no final de cada módulo) foi avaliada (na escala de 0 a 5), a satisfação dos participantes com os recursos de aprendizagem do respetivo módulo (documentação e questionário):



Figura 1 – Satisfação média com os recursos de cada módulo

– Formação no âmbito da ECE

No quadro da implementação da ECE, foi realizada uma ação de formação com a duração de 49 horas, dirigida às entidades do Ministério das Finanças que atuam como agentes do Estado Português. Também participaram quatro elementos do Tribunal de Contas. O principal propósito desta ação de formação foi a sensibilização e aquisição de conhecimentos nas normas de contabilidade pública que terão maior impacto na ECE.

– Plano de formação “Consolidação de Contas e SNC-AP versus Contas Nacionais”

Elaboração do plano de formação “Consolidação de Contas e SNC-AP versus Contas Nacionais”.

7.4. Protocolos

No âmbito da articulação que é exigida entre a UnILEO e os diversos subsetores e no sentido de permitir a prestação única de informação por parte de determinados setores e a garantia de consistência de informação, foram formalizados protocolos com a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. (IGeFE) e Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. (ACSS) respeitantes ao envio de informação ao S3CP. Nestes protocolos estão definidas as responsabilidades entre a UnILEO e cada umas das entidades referidas acima no âmbito do projeto de implementação do SNC-AP, sendo a informação das respetivas entidades enviada ao S3CP, via *webservices*, através do sistema central da responsabilidade de cada uma das entidades representantes (DGAL, IGeFE e ACSS).

Foi também elaborado um protocolo de definição de responsabilidades entre a UniLEO e a Região Autónoma dos Açores no âmbito do projeto de implementação do SNC-AP nas entidades dessa Região Autónoma, bem como da utilização da futura solução de consolidação do Ministério das Finanças.

7.5. Medidas Simplex +

A UniLEO contribuiu para o programa *Simplex +* com a elaboração das medidas #57, #60 e #63, abaixo apresentadas, tendo a medida #57 elaboração conjunta DGO/UniLEO.

Simplificação do registo da receita não fiscal

(Medida #57)

Descrição breve:

Introduzir a inventariação sistematizada em formato eletrónico dos diferentes tipos de receita não fiscal, respetiva base legal, entidade emitente, distribuição contabilística e de tesouraria e definição dos novos circuitos a implementar.

Principais destinatários:

Administração Pública

Elaboração conjunta

DGO/UniLEO

Modelo único de prestação de contas das entidades públicas

(Medida #60)

Descrição breve:

Definir o modelo de prestação única de contas, a vários destinatários, nomeadamente ao Tribunal de Contas, à área de governação das Finanças, tutela e público em geral.

Principais destinatários:

Administração Pública

Elaboração UniLEO

Regime de Gestão Financeira + Simplex

(Medida #63)

Descrição breve:

Definir e consolidar o Regime Financeiro do Estado inerente à alteração da nova Lei de Enquadramento Orçamental, com a consolidação de legislação conexas dispersa correspondente, visando a simplificação, otimização de processos e a adoção das melhores práticas de gestão desde o planeamento à prestação de contas.

Principais destinatários:

Administração Pública

Elaboração UniLEO

Saber mais em:

<https://www.unileo.gov.pt/unileo/medidas-simplex>

<https://www.simplex.gov.pt/simplex2017>

7.6. Participação em eventos

Releva-se a participação da Unileo nos seguintes eventos:

Data	Assunto
26 abr. 2017	4.ª Reunião do Working Group relativo às European Public Sector Accounting Standards (EPSAS), liderado pelo Eurostat Organizada por: Unileo
28 abr. 2017	Conferência: Reforma da Contabilidade Pública: Ponto de Situação e Próximas Iniciativas Organizada por: Unileo
1 jun. 2017	38th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials Organizada por: OCDE
1 jun. 2017	Sessão: A reforma da gestão das Finanças Públicas – Plano de implementação da nova Lei de Enquadramento Orçamental Organizada por: Inspeção-Geral de Finanças (IGF)
8 jun. 2017	CIGAR Conference and PhD Seminar 2017 Organizada por: Centro de Investigação em Contabilidade e Fiscalidade do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave (CICF/IPCA), em parceria com a Faculdade de Economia da Universidade do Porto
12 jun. 2017	Sessão: Transição para o SNC-AP nas Autarquias Locais - Apresentação do SISAL Organizada por: Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL)
29 jun. 2017	Conferência: Reforma das Finanças Públicas Organizada por: Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal (IDEFF)
13 set. 2017	Visita de trabalho do Structural Reform Support Service (SRSS) da Comissão Europeia
17 out. 2017	Nova Lei de Enquadramento Orçamental – Desafios vs. Oportunidades – WorkShop SNC-AP Organizado por: Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P.
17 a 19 jan. 2018	Visita do Ministério das Finanças de Itália, no âmbito da Reforma da Contabilidade e Contas Públicas, a decorrer em Portugal. Organizada por: Ministério das Finanças (Portugal)
7-8 mai. 2018	Reunião relativa às European Public Sector Accounting Standards (EPSAS), liderada pelo Eurostat Organizado por: Eurostat e realizada no Luxemburgo
29-30 mai. 2018	Forum: 2018 International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) Organizado por: IPSASB e realizada em Manila
6 jul. 2018	Sessão de esclarecimento/workshop sobre o novo SNC-AP Organizado por: Área Metropolitana de Lisboa
12 out. 2018	II Ciclo de Seminários - Accountability, Transparência e Participação no Setor Público Organizado por: Centro de Investigação em Ciência Política da Universidade do Minho e pela Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo do Instituto Politécnico de Bragança e realizado na Universidade de Coimbra
12 e 13 nov. 2018	Workshop: Cash Forecasting Reform in Portugal Organizada por: Unileo (3.ª missão SRSS)
14 nov. 2018	Conferência: Desafios da Reforma da Administração Financeira do Estado Organizada por: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, no âmbito do ciclo Administração Pública Portuguesa no Século XXI
3 dez. 2018	Reunião: IPSASB Consultative Advisory Group Organizada por: IPSASB e realizada em Kuala Lumpur
6 dez. 2018	Conferência: Reforma das Finanças Públicas



Unidade de Implementação
da Lei de Enquadramento Orçamental

Organizada por: Ordem dos Contabilistas Certificados, em colaboração com o Tribunal de Contas, o Instituto de Direito Económico Financeiro e Fiscal (IDEFF) e o Kazarian Center for Public Financial Management

7.7. Distinção para a UniLEO



A UniLEO foi uma das três entidades finalistas do Prémio Abertura 2018, atribuído pela ESOP, no evento *Open Source Lisbon 2018*, em 27 de setembro de 2018. Esta distinção ocorreu no âmbito da dinamização do *software Open Source e Tecnologias Abertas em Portugal*, com o projeto "Gestão de Entidades & Questionário de Transição para o SNC-AP", que integra o Sistema de Informação para a Gestão Financeira Pública (SIGFinP).

Saber mais em:

<https://www.unileo.gov.pt/noticias/item/unileo-finalista-do-premio-abertura-2018-atribuida-pela-esop-no-evento-open-source-lisbon-2018>



A *The Accountant & International Accounting Bulletin* atribuiu o prémio à UniLEO, no *Digital Accountancy Forum & Awards 2018*, em 4 de outubro de 2018, pelo reconhecimento do trabalho realizado no âmbito contabilidade pública, em que se procura uma abrangência técnica, mas também, moral e política, assente numa maior transparência e responsabilidade.

Saber mais em:

<http://www.internationalaccountingbulletin.com/News/the-digital-accountancy-awards-2018-winners-announced-6794095>

Parte II – Implementação do Sistema de Informação para a Gestão das Finanças Públicas (SIGFinP)

1. Processos de Gestão das Finanças Públicas

O alcance dos objetivos estabelecidos para esta reforma implica uma abrangente reengenharia de processos de gestão das finanças públicas, sustentados pelo desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação.

Estes novos processos de gestão das finanças públicas implicam uma modelização do Ministério das Finanças em torno de um conjunto de normativos, organizações administrativas, sistemas e processos à disposição do Governo para assegurar o uso dos recursos públicos de modo eficaz, eficiente, sustentável, responsável e transparente.

Neste contexto, a UnILEO identificou três macro funções e uma função de suporte, bem como os processos que as integram e o respetivo sistema de informação de suporte.

A descrição dos processos por cada função é a seguinte:

F1 – Elaboração da informação previsional	
P1 Elaborar o cenário macroeconómico	Implementação do artigo 8.º da LEO (previsões macroeconómicas).
P2 Definir políticas para as finanças públicas	Conceção de políticas públicas visando o alcance de objetivos económicos, sociais e ambientais, considerando as restrições orçamentais vigentes, nomeadamente ao nível das regras orçamentais.
P3 Elaborar a documentação previsional	Documentação previsional plurianual: <ul style="list-style-type: none"> – Programa de Estabilidade (inclui o quadro plurianual das receitas e despesas públicas) – Plano Nacional de Reformas (regulamentação comunitária) – Lei das Grandes Opções – Implementação dos artigos 32.º a 35.º O Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas decorrem do Pacto de Estabilidade e Crescimento.
	Documentação previsional anual <ul style="list-style-type: none"> – Quadros que integram o Relatório do Orçamento do Estado (n.º 2 do artigo 37.º) – Elementos informativos que acompanham o Relatório (n.º 3 do artigo 37.º) – Mapas contabilísticos (artigo 42.º) – Demonstrações orçamentais e financeiras (artigo 43.º) – Orçamento das entidades públicas (artigo 50.º) – Orçamento da Segurança Social (artigo 51.º) – Contas nacionais previsionais a partir do sistema de consolidação.
P4 Elaborar a informação previsional da ECE	Orçamento da ECE (artigo 49.º)
P5 Gerir relações financeiras com as Autarquias Locais e Regiões Autónomas	Aplicação das leis de financiamento das regiões autónomas e das autarquias locais no que diz respeito à participação destes entes nos recursos que integram o Orçamento do Estado (através da ECE, neste caso). Implementação dos artigos 28.º, 30.º e 31.º.

P6 Elaborar o plano de investimentos	Planear, priorizar e orçamentar os projetos de investimento. Implementação do n.º 3 do artigo 18.º e da alínea f) do artigo 50.º.
P7 Simular medidas de política	Alteração de <i>inputs</i> nos diferentes documentos previsionais e análise dos seus resultados nos indicadores relevantes.
P8 Submeter a proposta de OE à Assembleia da República	Execução do artigo 36.º ou 39.º
P9 Aprovar a proposta do OE	Competência da Assembleia da República

F2 - Controlo de Gestão das Finanças Públicas

P1 Controlo económico-financeiro	Analisar o desempenho económico-financeiro através da comparação das demonstrações financeiras previsionais com as demonstrações financeiras históricas (execução económico-financeira), com o recurso a indicadores adequados para a análise. Controlar o cumprimento da parte final do n.º 1 do artigo 27.º (apresentação de um EBITDA positivo).
P2 Controlo orçamental	Analisar o desempenho orçamental através da comparação das demonstrações orçamentais previsionais com as demonstrações orçamentais históricas (execução orçamental), com o recurso a indicadores adequados para a análise. Controlar o cumprimento da parte inicial do n.º 1 do artigo 27.º (apresentação de um saldo global nulo ou positivo).
P3 Controlo da execução das políticas públicas	Avaliar o desempenho das políticas públicas face aos objetivos estabelecidos, no quadro dos indicadores e metas associados aos programas orçamentais.
P4 Controlo das empresas públicas	Analisar o desempenho das empresas públicas, orçamental (se aplicável) e económico-financeiro, visando garantir que as mesmas não representam riscos para as finanças públicas e que cumprem com os objetivos aprovados pelo acionista Estado Português, tendo em vista potenciar o valor da carteira de participações do Estado Português.
P5 Controlo dos investimentos	Adquirir, construir, operar e gerir, monitorizar e contabilizar os projetos de investimento.
P6 Controlo da ECE	Avaliar o desempenho orçamental e económico-financeiro, através da comparação da informação previsual com a histórica (de execução), recorrendo a indicadores adequados para o efeito.
P7 Previsão de receita	Desenvolver, com recursos a modelos adequados, previsões de receita fiscal e não fiscal com horizonte plurianual, que servirá de apoio ao Programa de Estabilidade, anual, com impacto na informação previsual anual, e com periodicidade mais curta (mensal, semanal ou diária) para efeitos de gestão de tesouraria. Implementação do n.º 1 do artigo 52.º e dos artigos 55.º, 56.º e 57.º.
P8 Controlo de compromissos	Assegurar que as entidades assumem compromissos que não se irão transformar em dívida vencida. Implementação dos n.ºs 3 e 4 do artigo 52.º e dos artigos 55.º e 56.º.
P9 Gestão da dívida pública	Assegurar uma gestão eficiente da dívida pública através de uma estratégia adequada, minimizando os custos de financiamento e que os financiamentos só são contraídos quando necessários, bem como assegurar que a República não é exposta a riscos. Também está aqui incluída a gestão da dívida comercial, não remunerada.
P10 Gestão de riscos para as finanças públicas	Identificação, análise, divulgação e mitigação dos riscos para as finanças públicas, considerando os mesmos como a exposição do Estado a variabilidade na receita, despesa, saldos orçamentais e aos valores de ativos e passivos.
P11 Gestão de revisões e alterações orçamentais	Implementação dos artigos 59.º, 60.º e 61.º.



Unidade de Implementação
da Lei de Enquadramento Orçamental

P12 Gestão de ativos públicos	Gestão do património imobiliário do Estado, otimizando o seu retorno social e económico, outros ativos não financeiros, as contas a receber, bem como outros ativos financeiros.
P13 Gestão tributária	Assegurar o maior grau de cumprimento com a legislação tributária, incluindo a cobrança tempestiva da receita tributária e a sua correta contabilização na ECE.
P14 Gestão das demonstrações financeiras consolidadas	Processo a desenvolver em ciclos plurianuais, visando avaliar a sustentabilidade das finanças públicas e identificar eventuais medidas necessárias para a adequação a uma trajetória de sustentabilidade.
P15 Revisão da despesa	Processo a desenvolver em ciclos plurianuais, também conhecido como revisão estratégica da despesa. Avaliação rigorosa da despesa em termos da sua eficiência e eficácia, identificando potenciais poupanças, com o recurso, por exemplo, a técnicas de <i>benchmarking</i> . Implica a deteção de um sistema de informação para desenvolver este processo.

F3 - Relato e Accountability

P1 Elaborar relato económico-financeiro	Relato mensal, trimestral e anual de acordo com o subsistema da contabilidade financeira do SNC-AP e os requisitos definidos para integração da informação no Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas (S3CP). Implementação dos artigos 64.º e 65.º
P2 Elaborar relato orçamental	Relato diário, mensal, trimestral e anual de acordo com o subsistema da contabilidade orçamental do SNC-AP e os requisitos definidos para integração da informação no Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas. Implementação dos artigos 64.º e 65.º.
P3 Elaborar relato da ECE	Relato orçamental e económico-financeiro com a seguinte periodicidade: relato orçamental: diária, mensal, trimestral e anual; relato económico-financeiro: mensal, trimestral e anual. Implementação dos artigos 64.º e 65.º.
P4 Elaborar a Conta Geral do Estado	Implementação dos artigos 66.º e 67.º.
P5 Elaborar o relato em contas nacionais	Preparação de contas nacionais a partir do sistema de consolidação.
P6 Divulgação de informação	Implementação dos artigos 73.º, 74.º e 75.º.
P7 Elaborar <i>Performance Reporting</i>	Relato da execução das políticas públicas, como componente da Conta Geral do Estado.

F4 - Suporte à Gestão das Finanças Públicas

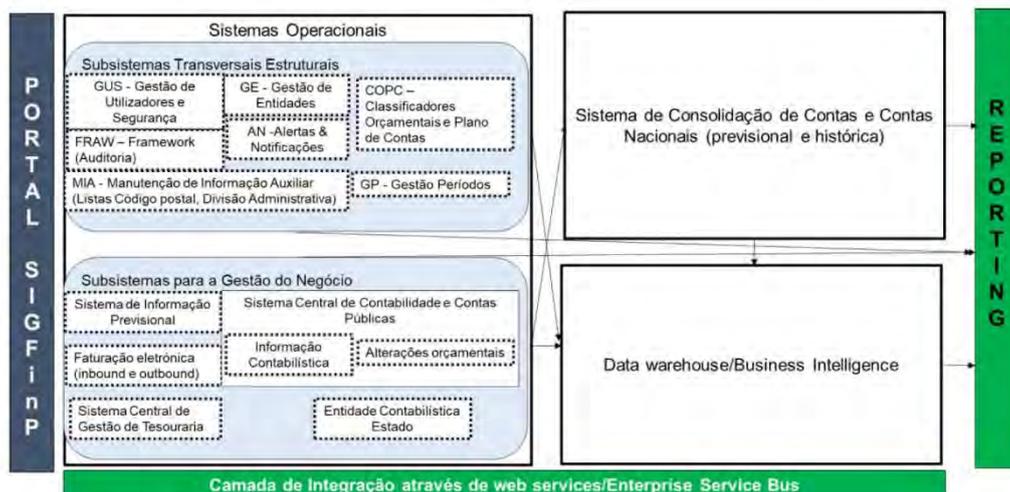
P1 Controlo interno	O sistema de controlo interno a adotar pelas entidades públicas engloba, designadamente, o plano de organização, as políticas, os métodos e os procedimentos de controlo, bem como todos os outros métodos e procedimentos definidos pelos responsáveis que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação orçamental e financeira fiável. Implementar o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.
P2 Auditoria interna	A auditoria interna é uma atividade independente, de garantia e de consultoria, destinada a acrescentar valor e a melhorar as operações de uma organização. Apoia a organização na prossecução dos seus objetivos, através de uma abordagem sistémica e disciplinada, para avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gestão do risco, controlo e <i>governance</i> .
P3 Auditoria externa	Engloba a auditoria de cumprimento, financeira e de desempenho.
P4 Gestão de recursos humanos	Assegurar uma adequada orçamentação e controlo das despesas com recursos humanos, incluindo a capacidade de simulação de medidas de política, nomeadamente em relação a carreiras, níveis de remuneração e número de colaboradores (efeitos preço e quantidade).

P5 Definir políticas e processos contabilísticos	Elaboração de manuais e regras que contribuem para uma aplicação harmonizada do sistema de contabilidade pública, contribuindo para a utilidade da informação contabilística para efeitos de transparência, tomada de decisão e <i>accountability</i> .
P6 Definir direito das finanças públicas e regulação	Conceção e atualização de todo o normativo jurídico que suportará todos os processos de gestão das finanças públicas.
P7 Normalização contabilística	Definir o modelo de contabilidade pública no quadro das normas internacionais de contabilidade pública (IPSAS), tendo em conta as especificidades nacionais, bem como assegurar a sua atualização e interpretação uniforme por todos os interessados.
P8 Relações económicas e financeiras com instituições internacionais	Relações com entidades multilaterais, tais como bancos de desenvolvimento, o FMI ou instituições comunitárias.
P9 Gestão da arquitetura organizacional	Desenho de uma arquitetura comum constituída por camadas de processos organizacionais, informação, dados, aplicações e tecnologia para, de forma eficiente e eficaz, realizar as estratégias organizacionais por meio da criação de modelos e práticas chave que descrevam a arquitetura da organização. A arquitetura de referência descreve as arquiteturas atual (AS-IS) e futura (TO-BE) relativa aos domínios organizacional, informacional, dados, aplicacional e tecnológico.
P10 Controlo e supervisão das finanças públicas	Atividades a desempenhar por entidades como a Assembleia da República, o Conselho das Finanças Públicas e o Tribunal de Contas.
P11 Gestão de contraordenações	Definição dos factos ilícitos no quadro da gestão das finanças públicas que serão objeto de uma censura através da definição de uma coíma e dos respetivos responsáveis pelo pagamento. Implementação do artigo 76.º da LEO. Prevê-se o desenvolvimento de um sistema central de contraordenações interoperável com o sistema de contraordenações da AT, aí decorrendo os processos de contraordenações por infrações a normas associadas à boa gestão pública.
P12 Serviços partilhados	Prestação de serviços de suporte às entidades públicas visando normalizar processos, implementar procedimentos de controlo interno, facilitar processos de auditoria, garantir a qualidade e tempestividade da informação, obtenção de sinergias e economias de escala.

A implementação desta reforma contempla o desenvolvimento de um conjunto de sistemas de informação, em substituição dos sistemas atuais (*legacy*) que, de forma integrada, satisfaçam as múltiplas necessidades de informação associadas à gestão financeira pública, privilegiando-se a digitalização e a desburocratização no relacionamento entre entidades públicas.

Neste sentido, a Unileo contou com consultoria especializada em Governança de Sistemas de Informação (*IT Governance*), com vista à conceção do desenho da estrutura de governação dos sistemas de informação, usando a metodologia COBIT 5 (*framework* de referência), com especial enfoque na elaboração, desenho e documentação da arquitetura de referência para o SIGFinP.

A arquitetura de suporte ao SIGFinP irá permitir a integração dos sistemas centrais entre si, e destes com os sistemas locais das diversas entidades públicas, criando-se um repositório único de informação, a partir do qual serão satisfeitas as necessidades de informação para efeitos de gestão das Finanças Públicas e se obterão as novas contas públicas, incluindo contas consolidadas. Na base desta arquitetura, serão implementados os diferentes módulos que integram o SIGFinP, como se ilustra na figura seguinte:



1.1. O SIGFinP

O SIGFinP é então composto por vários módulos que integram diferentes áreas, a seguir identificados:

Sistemas transversais estruturais	
GUS Gestão de utilizadores e segurança	<p>Objetivo: Atribuição e gestão de autorizações e perfis de acesso de utilizadores.</p> <p>Estado: Em curso</p> <p>Trabalhos realizados:</p> <ul style="list-style-type: none"> Foi desenvolvido in house o <i>BackOffice</i> do SIGFinP, permitindo à equipa da Unileo gerir os pedidos de credenciais de acesso ao S3CP, entre outras listas de valores que suportam o funcionamento dos subsistemas que integram o SIGFinP. Esta aplicação foi disponibilizada em maio de 2017 e permitiu o registo e atribuição de cerca de 8.000 credenciais a utilizadores de cerca de 3.000 entidades distintas. Destaca-se também o desenvolvimento e disponibilização <i>online</i> do processo de inscrição na formação <i>e-learning</i> em SNC-AP. Esta aplicação foi disponibilizada <i>online</i> permitindo a inscrição de 8.568 formandos.
GE Gestão de entidades	<p>Objetivo: Constituição do cadastro das entidades. Este módulo é disponibilizado às entidades, via <i>online</i> na plataforma SIGFinP, por forma a permitir a sua caracterização.</p> <p>Prevê-se que o cadastro das entidades (SIGFinP) venha a comunicar com o SIOE+.</p> <p>Estado: Concluído</p> <p>Trabalhos realizados: Foram concebidos e implementados os subsistemas "Gestão de Entidades" e "Questionário SNC-AP", para gerir o cadastro e aferir o estado da transição para o SNC-AP por parte das entidades que compõem as administrações públicas, respetivamente. A disponibilização em produção (<i>online</i>) ocorreu no dia 23 de dezembro de 2017.</p>
FRAW Framework	<p>Objetivo: Framework comum a todos os subsistemas a integrar no SIGFinP.</p> <p>Estado: Concluído</p> <p>Trabalhos realizados: Realização de "auditoria" a operações que importa validar e medir, como se verifica nos módulos "Gestão de Entidades", "Questionário SNC-AP" e validação de autorização de acessos.</p>



Unidade de Implementação
da Lei de Enquadramento Orçamental

<p>AN Alertas e notificações</p>	<p>Objetivo: Sistema que gera alertas e notifica as entidades com mensagens que os vários subsistemas de negócio vierem a identificar como necessárias e pertinentes, representando um canal de comunicação.</p> <p>Estado: Não iniciado</p> <p>Trabalhos realizados: ---</p>
<p>MIA Manutenção e informação auxiliar</p>	<p>Objetivo: Subsistema que gere dados comuns que possam ser utilizados por mais que um Subsistema de negócio. São exemplo os códigos postais, NUT's, divisão administrativa, parâmetros aplicacionais, classificação estatística, classificação administrativa, etc.</p> <p>Estado: Em curso</p> <p>Trabalhos realizados: Implementação da base de dados contendo algumas tabelas de suporte</p>
<p>GE Gestão de períodos</p>	<p>Objetivo: Subsistema responsável por gerir centralmente os períodos que possam vigorar. Contempla a abertura, o fecho, a reabertura, a identificação do reporte a que se refere e do âmbito de aplicação (a que e a quem se aplica)</p> <p>Estado: Em curso</p> <p>Trabalhos realizados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Este módulo já se encontra implementado para o S3CP e "Questionário SNC-AP". - Está em falta o desenvolvimento de <i>front-end</i> que permita ao <i>back office</i> a sua parametrização.
<p>COPC Classificadores orçamentais e plano de contas central</p>	<p>Objetivo: Classificadores orçamentais e plano de contas central do Ministério das Finanças.</p> <p>Estado: Em curso</p> <p>Trabalhos realizados: Este módulo encontra-se em desenvolvimento numa solução de contingência.</p>

Sistemas para a gestão dos processos de negócio

<p>SIP Sistema de Informação Previsional</p>	<p>Objetivo: Receção da informação previsional, plurianual e anual</p> <p>Estado: Iniciado</p> <p>Trabalhos realizados: Desenvolvimento de protótipos</p>
<p>S3CP Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas</p>	<p>Objetivo: Portal para a recolha de informação orçamental e económico-financeira através de integração de ficheiros XML exportados a partir dos <i>softwares</i> contabilísticos locais (processo independente face à tecnologia usada pelo sistema local). Foram definidos os requisitos técnicos e funcionais, através da Norma Técnica nº 1/2017, para a integração dos sistemas de informação contabilística utilizados pelas entidades públicas no S3CP.</p> <p>Estado: Em produção</p> <p>Trabalhos realizados: Definição dos requisitos funcionais e técnicos e respetiva implementação</p>
<p>Classificadores orçamentais e plano de contas</p>	<p>Objetivo: Integrar no sistema os classificadores orçamentais e plano de contas central para a contabilidade financeira, de modo a que todos os subsistemas os utilizem</p> <p>Estado: Concluído</p> <p>Trabalhos realizados: Integração dos códigos de classificações orçamentais e o plano de contas central que permitem um conjunto de validações à entrada dos dados provenientes das entidades públicas</p>
<p>Alterações orçamentais</p>	<p>Objetivo: Recolher as alterações orçamentais de forma unitária</p> <p>Estado: Em curso</p> <p>Trabalhos realizados: Foi elaborado o caderno de requisitos funcionais do Módulo de Alterações Orçamentais.</p>
<p>Faturação eletrónica (outbound)</p>	<p>Objetivo: Permitir a emissão de fatura eletrónica com requisitos para integração contabilística e reconciliação bancária sem necessidade de intervenção humana</p> <p>Estado: Em curso</p>

	<p>Trabalhos realizados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A eSPap está a desenvolver a funcionalidade de emissão de faturas eletrónicas a partir do GeRFIP, permitindo aos organismos utilizadores de GeRFIP o envio para outras entidades públicas, ou para entidades privadas e consumidores finais. - Adicionalmente, foram elaborados os requisitos para o Documento Contabilístico e de Cobrança, sendo necessário iniciar o catálogo de receitas.
<p>Faturação eletrónica (inbound)</p>	<p>Objetivo: Permitir receber, tratar e arquivar as faturas eletrónicas emitidas à AP</p> <p>Estado: Em curso</p> <p>Trabalhos realizados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A eSPap tem a responsabilidade da Gestão e Implementação do Projeto. - Está em produção um Portal de Monitorização e Controlo da Fatura Eletrónica na Administração Pública, a utilizar pelas entidades públicas permitindo no futuro a desmaterialização do processo de conferência de faturas com capacidade de interoperabilidade com os sistemas de ERP, de verificação de dívidas à Administração Tributária e segurança social e integração automática com sistemas de reporte. - Está em testes de aceitação um Portal Colaborativo de Fornecedores (B2AP), que permitirá a centralização da visão dos fornecedores da administração pública num portal único e colaborativo, com funcionalidades de suporte aos processos de negócio das entidades públicas e dos operadores económicos, garantindo a transparência e a eficiência dos meios.
<p>Sistema Central de Gestão de Tesouraria</p>	<p>Objetivo: Ter uma visão por entidade e consolidadas dos fluxos de tesouraria históricos e previsionais, numa estimativa deslizando a 12 meses, antecipando necessidades ou excedentes de tesouraria</p> <p>Estado: Em curso</p> <p>Trabalhos realizados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - O projeto CUTE engloba ainda o \$CGT que conta igualmente com o apoio do SRSS, tendo sido constituído um grupo de trabalho que conta com a colaboração da DGO, eSPap e IGCP. - Já foi elaborado o Modelo de Gestão e Controlo de Compromissos que tem subjacente a criação de um mecanismo de controlo automático que impeça a previsão de pagamentos de compromissos assumidos sempre que não cobertos pelas previsões de influxos de tesouraria - Foram ainda definidos um conjunto de requisitos funcionais para os sistemas contabilísticos locais, a serem fornecidos pelas diferentes software houses, e modelos de envio de informação ao Sistema Central de Controlo e Gestão de Compromissos, permitindo cumprir com as disposições da nova LEO neste domínio. - Em novembro decorreu a 3.ª Missão com os consultores do SRSS, onde foi realizado o Kick-off do Modelo de Previsões de Fluxos de Tesouraria, que contemplará o conjunto de previsões a serem utilizadas nas análises Bottom-Up e Top-Down.
<p>ECE Entidade Contabilística Estado</p>	<p>Objetivo: Registrar contabilisticamente um conjunto de transações que se reportam ao Estado Português e que irão permitir a elaboração do balanço consolidado</p> <p>Os sistemas da AT, IGCP e DGTf devem interagir com o sistema de informação de suporte à Contabilidade, Relato e Gestão de Tesouraria da ECE.</p> <p>Estado: Em curso</p> <p>Trabalhos realizados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Encontra-se concluída a formação (todas as entidades do MF) - Encontra-se concluída a contratação de serviços de contabilidade com a entrega do manual de contabilidade e relato, do manual de consolidação, do regulamento de transações e da estratégia para a conclusão do perímetro contabilístico da ECE - Foi já contratado e implementado o software contabilístico de suporte às operações da ECE. - Encontram-se em curso os trabalhos de parametrização. - Encontra-se em curso o trabalho com os Agentes do Estado para a identificação das transações e definição de políticas contabilísticas para as transações que respeitem à ECE. <p>Limitações:</p>

- A equipa de projeto é composta somente por dois recursos e com perfil funcional

Sistema de Consolidação e Contas Nacionais (previsional e histórica)

Solução de Consolidação

Objetivo: Elaborar informação consolidada de informação previsional e histórica na ótica orçamental, económico-financeira, contas nacionais e fluxos de tesouraria previsionais

Estado: Em curso

Trabalhos realizados:

- Foi preparado e enviado às partes interessadas (DGAL, IGFSS,IP, RAA, RAM, ACSS,IP, DGTF, INE,IP, DGO e BP) para apreciação, no final de julho, o Manual de Consolidação para as Administrações Públicas, o qual tem uma natureza eminentemente contabilística. Este manual inclui um capítulo destinado ao processo de consolidação, assim como um capítulo dedicado à combinação de operações no setor público (com base na IPSAS 40 – *Public Sector Combinations*) ou os procedimentos de consolidação quando se verifica a existência de controlo ou o tratamento contabilístico previsto para as associadas e empreendimentos conjuntos.
- Inclui igualmente modelos de demonstrações financeiras consolidadas, de demonstrações orçamentais consolidadas e de demonstrações de relato em contas nacionais. Encontramo-nos atualmente na fase de recolha de comentário.
- Auscultaram-se empresas parametrizadoras de ferramentas tecnológicas de consolidação

Limitações:

- O projeto conta atualmente somente com dois recursos e com perfil funcional, sendo que um deles integrou a UNILEO muito recentemente

Solução para conciliação e processos contabilísticos (distributed ledger technology) *

Objetivo: Reduzir as diferenças de conciliação intra-grupo, aumentar a tempestividade da consolidação de contas e normalizar processos contabilísticos

Estado: Em curso

Trabalhos realizados:

- Recolha e preparação interna de documentação para resposta a questões do Banco Mundial e consequente análise pelo respetivo *Blockchain Lab*
- Convite a algumas *software houses* representativas dos envios ao S3CP para participação no protótipo.

* Embora não seja um sistema diretamente integrado no SIGFinP, o mesmo é instrumental para a qualidade da informação proveniente do S3CP que alimentarão a solução de consolidação de contas e contas nacionais

Datawarehouse e Business Intelligence

Sistema de Datawarehouse / Business Intelligence

Objetivo: Obtenção de *outputs*, utilizando como fontes de dados, nomeadamente, os diferentes sistemas acima identificados. Destaque para os seguintes elementos informativos a obter a partir deste sistema:

- Informação previsional (por exemplo: Programa de Estabilidade/Quadro Plurianual da Despesa Pública e Orçamento do Estado);
- Contas individuais (da ECE, das entidades públicas);
- Conta Geral do Estado;
- Contas agregadas e combinadas;
- Contas consolidadas (do ministério, programa, subsectores das administrações públicas, sector público alargado);
- Relato em contabilidade nacional (SEC 2010);
- Informação para a gestão (quadros e indicadores de controlo de gestão);
- Indicadores de eficiência e eficácia (programas orçamentais);
- Relato interno e externo;
- Necessidades ou excedentes de tesouraria.

Estado: Em curso

Trabalhos realizados: Foi realizada uma prova de conceito com informação do S3CP.

1.2. Equipa de Implementação

No âmbito da definição da arquitetura de suporte ao SIGFinP, a qual foi apresentada e discutida com as entidades que atualmente compõem o Ministério das Finanças, foi efetuada uma estimativa de recursos humanos, com perfis específicos, para a implementação desta reforma.

A implementação do SIGFinP implica, necessariamente, sob pena de o Estado incorrer num risco severo de desperdício de recursos públicos, a existência de meios – internos e externos, em qualidade e quantidade – que desempenhem um conjunto de funções, assumam responsabilidades e detenham competências na área dos sistemas de informação (SI).

Nesse sentido, foram identificados um conjunto de papéis relacionados com SI relevantes para a boa *governance* destes sistemas.

Também se revela pertinente a criação de um Conselho de Arquitetura de SI, que atue como *steering group* das matérias transversais ao Ministério das Finanças.

Ao nível dos perfis necessários para implementar o SIGFinP e quantidade associada, a nossa estimativa é que a Unileo deveria dispor de 13 colaboradores com vínculo ao setor público, a seguir discriminados:

	Existentes	A contratar
Diretor TIC (Chief Information Officer)	1	0
Responsável pela arquitetura (Chief Architect)	0	1
Gestor de Informação	0	1
Gestor do Programme Management Office (PMO)	0	1
Gestor de Projeto	0	3
Analista/Programador	1	2
Tester SI	0	3
Subtotal	2	11
Total		13

Verificamos então que faltam 11 colaboradores para que a implementação do SIGFinP se materialize em bases adequadas aos objetivos da eficiência e sustentabilidade dos SI.

Importa destacar que neste dimensionamento não foi considerada a área de infraestruturas e operações, a qual está a cargo da ESPAP.

1.3. Eixos de Reforma e SIGFinP

Os eixos de reforma e o SIGFinP constituem a base da mudança na gestão financeira pública.

A figura seguinte ilustra as relações existentes entre eixos e sistemas, que irão permitir a produção de informação adequada às necessidades dos múltiplos *stakeholders*, quer ao nível interno das administrações públicas, quer ao nível externo, como os órgãos políticos, a academia, as entidades de supervisão e controlo, os cidadãos, a comunidade internacional e a imprensa.



Parte III – Comentários ao Projeto de Relatório

1. Comentários à Introdução

Refere o TdC no §3 da pág. 7 que "(...) quanto ao processo de implementação da ECE, constatou-se não estar integralmente calendarizado e estarem por concretizar etapas essenciais, designadamente 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. (...)".

É de destacar que desde que foi enviada a informação solicitada pelo TdC em 09/10/2018, a equipa de implementação da ECE continua a ser constituída apenas pelos dois elementos referidos na resposta à pergunta C.3.¹

No que se refere à identificação das entidades que atuam em nome e por conta do Estado Português, entendemos que nesta fase estão identificadas as principais entidades a considerar, nomeadamente a AT, a IGCP, a DGTf e a DGO. Tal não prejudica que no decurso dos trabalhos de preparação do Balanço da ECE, nos termos previstos na IPSAS 33, venham a ser identificadas outras transações e outros eventos, outros ativos e passivos que devam ser também integrados. De facto, tendo em conta o número reduzido de elementos que compõem a equipa de trabalho na UniLEO, não existem condições para trazer esta tarefa para o topo das prioridades.

Neste ponto é referido que "[f]oi elaborado um projeto de Manual com uma perspetiva contabilística, ficando por definir os procedimentos de consolidação em função do sistema a adotar."

Importa referir que "Os procedimentos de consolidação em função do sistema a adotar" farão parte integrante de um Manual da Solução de Consolidação, sendo a solução de consolidação desenvolvida em resposta aos requisitos do cliente (UniLEO e outras entidades envolvidas no projeto), a qual deverá ser suportada por uma ferramenta tecnológica dedicada à consolidação previsional e histórica. Esse Manual indicará os procedimentos a executar, em sistema, para cada atividade prevista no(s) monitor(es) de consolidação. Este manual apenas poderá ser elaborado no final do desenvolvimento da Solução (tecnológica) de Consolidação, a qual exige um projeto para o efeito com uma equipa, da parte da UniLEO, constituída com recursos de perfil funcional

¹Resposta enviada: Atualmente estão afetos dois colaboradores a tempo inteiro ao projeto ECE, sem prejuízo das obrigações decorrentes do respetivo despacho de afetação. Um desde 01.08.2018 e outro desde 01.09.2018. Terminada a fase de projeto no âmbito do contrato com o Eurostat, cessou o contrato de prestação de serviços de gestão de projetos celebrado com a EY. A equipa procura manter as notas de resumo das reuniões de trabalho periódicas que envolvem as entidades agentes do Estado Português.

(negócio) e perfil técnico (sistemas de informação). Até ao momento, não foi possível constituir a equipa da UnILEO, o que inviabiliza o início do projeto que conduzirá ao desenvolvimento da Solução de Consolidação e Contas Nacionais, melhor descrita acima na Parte II, e respetivo Manual de Procedimentos do Sistema.

2. Ponto 3.1 – Plano de Implementação da LEO

Aqui é referido que "Ao nível do S3CP, o sistema que irá produzir a informação financeira adequada, a eliminação da calendarização da sua implementação integral passando a estar apenas prevista a fase de especificação de requisitos dos sistemas para os quatro subprojetos (Base de dados, Alterações orçamentais, Solução de análise e exploração da informação, Solução de consolidação de contas) é incongruente com o objetivo de desenvolvimento total do S3CP e com os trabalhos já em curso para o desenvolvimento da estrutura tecnológica de suporte a todas as funções do MF projeto".

O S3CP encontra-se enquadrado no desenvolvimento do SIGFinP, cujo ponto de situação se encontra descrito na Parte II do presente contraditório.

O sistema de Consolidação de Contas e Contas Nacionais é agora um subsistema do SIGFinP, nos termos descritos na Parte II do presente contraditório.

Relativamente aos parágrafos que constam no ponto 3.1. do projeto de relatório, relacionados com a revisão legislativa, remete-se para o ponto 6. da Parte I acima.

Refere-se ainda que "A orçamentação por programas depende, em grande medida, do desenvolvimento da contabilidade de gestão."

Importa clarificar que a contabilidade de gestão pode ser entendida de duas formas:

- Na ótica micro que resulta da aplicação da NCP 27 – Contabilidade de Gestão do SNC-AP à própria entidade, visando proporcionar ao órgão de gestão melhor informação de suporte à decisão por via, por exemplo, do apuramento dos custos e resultados das atividades empreendidas pela própria entidade;
- Na ótica macro, ao nível dos programas orçamentais, a contabilidade de gestão deve permitir apurar o custeio das políticas públicas, nomeadamente tendo em consideração as funções do Estado definidas internacionalmente ao nível da *Classification of Functions of Government*, e o relato da informação não financeira associada aos indicadores de medição do desempenho de cada um dos programas orçamentais que vierem a ser definidos.

3. Ponto 3.2 – Modelo de Governação da Unileo

É referido que “[o]s atrasos verificados e o baixo nível de concretização do Plano não são indissociáveis dos aspetos organizativos e de governação da Unileo, cujo modelo previsto pelo legislador não se encontra integralmente implementado/operacionalizado”.

Entendemos que a Unileo deverá ter um modelo de governação consistente com as melhores práticas neste domínio de implementação de uma reforma com esta extensão e impacto, o que passaria pela revisão das competências dos atuais gabinetes, nomeadamente o Gabinete Técnico passar a ter funções predominantemente consultivas (*advisory committee*), o Gabinete Executivo (*executive committee*) ver alargada a sua composição a todos os dirigentes máximos relevantes e membros do Governo, além de clarificar as suas competências, nomeadamente garantir a execução do Plano de Implementação da LEO por si aprovado, e o Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos (*programme management office*) passaria a desenvolver as competências normalmente exercidas por uma estrutura profissionalizada de implementação de um programa de reforma.²

Também se mostraria útil clarificar o estatuto jurídico da Unileo, qualificando-o como Unidade de Missão, nos termos da legislação aplicável e consagrando um regime próprio de recrutamento de trabalhadores que assegure a dotação da Unileo com as competências relevantes na quantidade adequada e no tempo necessário para o cumprimento dos objetivos da reforma no calendário legal estabelecido.

Neste ponto refere-se que “sobre a estratégia de revisão da legislação financeira, a Unileo informou que, apesar de já contar com uma colaboradora com competências jurídicas, pretende reforçar essas competências dado o volume de legislação a rever, estando a ponderar uma candidatura ao SRSS (...)”.

Importa referir que a colaboradora com competências jurídicas já não se encontra ao serviço da Unileo desde dezembro de 2018 porque foi nomeada para um cargo de direção superior e que a candidatura ao SRSS teve de ser preterida em função da inclusão de outros projetos na mesma, a saber:

- Modelo de orçamentação por programas

² A título de exemplo, ver: Project Management Institute, PMI (2016), *Governance of Portfolios, Programs, and Projects: A Practice Guide*, Project Management Institute.

ISACA (2012), *COBIT 5 – A Business Framework for the Governance and Management of Enterprise IT*.

- Quadro plurianual
- Inclusão dos contratos de concessão relevantes no perímetro contabilístico da ECE
- Formação de formadores no Ministério das Finanças e nos ministérios setoriais

4. Ponto 3.3 – Aplicação do SNC-AP

No âmbito deste ponto (subponto 3.3.2.3) do relatório refere-se que "As entidades representantes de empresas de software reportaram dificuldades na adaptação de sistemas por défice de comunicação, sucessivas alterações...".

A Unileo desenvolve todos os esforços necessários para uma adequada comunicação com as partes interessadas (*stakeholders*), nos termos do Ponto 7. da Parte II. acima.

Num projeto com estas características, as alterações decorrem da experiência e visam melhorar a qualidade da implementação, salientando-se que a sua existência revela a dinâmica da própria reforma, sendo expectável que as alterações se irão reduzir com a consolidação da implementação.

Também é referido que "[a]s entidades públicas gestoras de software identificaram como constrangimentos..." os novos requisitos para os sistemas (eSPap); a ausência de mapeamento relativo a alguns dos mapas a enviar ao S3CP (referindo-se em nota de rodapé que "apenas foram apresentados mapeamentos para o Balanço e Demonstração de Resultados")".

Sobre este aspeto, dá-se nota que também existem mapeamentos para as demonstrações orçamentais a partir dos saldos das contas da classe zero e em relação a outros modelos como, por exemplo, dívidas por antiguidade de saldos, as validações aplicadas deixam claro que o conteúdo deve ser preparado sobre as respetivas contas de obrigações da classe zero, cujo saldo estará desagregado por classificação económica.

No que respeita à "...ausência de plataforma de testes para as software houses", este ano foram criadas as condições para disponibilizar um ambiente de testes, tendo sido já recebidos pedidos, os quais já foram respondidos e atribuídas as respetivas credenciais de acesso.

5. Ponto 3.4 – Implementação da ECE

Refere o TdC no §3 da pág. 31 que "(...) Foi já elaborado um balanço de abertura *piloto da ECE (com referência a novembro de 2017)*, no âmbito de um projeto financiado pelo Eurostat, tendo sido aplicado o novo normativo contabilístico aos processos de contabilização e às transações da ECE numa versão piloto daquela entidade (operacional desde fevereiro de 2018). Este balanço de abertura tem um âmbito significativamente mais restrito que o definido na LEO para ECE, incluindo

apenas a informação relativa a despesas excecionais (capítulo 60), aos recursos próprios comunitários (capítulo 70) e à tesouraria do Estado gerida pelo IGCP. (...)"

O balanço inicial transitório que foi elaborado, como melhor consta da documentação então enviada, tinha por referência a data de 1 de janeiro de 2018, e incluiu informação relativa à dívida pública direta do Estado, aos recursos próprios comunitários (capítulo 70) e à tesouraria do Estado.

É ainda referido a partir do §3 da pág. 32 no ponto denominado "*Operações contabilísticas a reconhecer*" que é necessário um "*(...) trabalho exaustivo de identificação de todas as operações que devem integrar a ECE, identificando-se também dessa forma, outras entidades com informação relevante a prestar à ECE. (...)*".

Tal como referido no ponto anterior, os recursos, nomeadamente os humanos, disponibilizados para a implementação da ECE são escassos e claramente insuficientes, não permitindo que a identificação, classificação e tratamento contabilístico relativamente às operações que devem integrar a ECE avance com maior celeridade.

De destacar que, relativamente às PPP e concessões, nomeadamente a Rede Rodoviária Nacional e a Rede Ferroviária Nacional, o trabalho de levantamento, tratamento, definição das políticas contabilísticas, reconhecimento e mensuração será desenvolvido no âmbito de um apoio do *Structural Reform Service Program* da Comissão Europeia.

Relativamente ao sistema de informação, podemos adiantar que já se iniciaram as contabilizações diretamente no sistema de contabilidade da ECE, em piloto, relativamente às transações e outros eventos no âmbito do capítulo 70 (Recursos Próprios Europeus), sem prejuízo dos necessários trabalhos que ainda são necessários para ajustar o sistema às necessidades específicas da ECE.

6. Ponto 3.5 – Consolidação de Contas

É mencionado que "*(...), 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*".

Importa clarificar que o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, define explicitamente o perímetro de consolidação das Administrações Públicas e de cada um dos subsectores que o compõe. Este perímetro, designado, no referido artigo, como "orçamental", deve ser entendido como estatístico, em relação ao qual devem ser preparadas demonstrações orçamentais consolidadas e demonstrações financeiras consolidadas (consistentes entre si), refletindo os procedimentos e métodos de consolidação previstos nas diversas normas (em base de caixa modificada ou em base de acréscimo). Só depois destas serem preparadas e publicitadas

com a regularidade e periodicidade legal previstas se poderá interpretar o disposto nas normas do SNC-AP em relação a outros perímetros que não o estatístico.

O perímetro da Conta Geral do Estado é idêntico ao perímetro do Orçamento do Estado, sendo preparadas demonstrações orçamentais e financeiras previsionais e históricas, através do Sistema de Consolidação e Contas Nacionais.

Em suma, o sistema contabilístico está desenvolvido de modo a que se prepare informação consolidada para diferentes perímetros, consoante as necessidades de informação para efeitos de tomada de decisão e *accountability*.

É também referido "No âmbito do projeto da ECE financiado pelo Eurostat, a UniLEO elaborou um Manual de consolidação da ECE, no qual ganham especial relevância os procedimentos relativos à preparação das demonstrações financeiras consolidadas da ECE".

Aproveita-se para clarificar que o Manual de Consolidação das Administrações Públicas, elaborado posteriormente àquele, representa uma clarificação sobre o tema da consolidação, no sentido da ECE representar, para efeitos de consolidação do subperímetro referente à Administração Central, apenas mais uma entidade.

Também se dá nota que "Quanto à capacidade dos municípios produzirem informação contabilística consolidada, a ANMP informou que "[s]ão muito duvidosas...".

Refira-se que para efeitos de consolidação do subsetor da Administração Local terão de ser considerados os balancetes analíticos individuais, cumprindo os requisitos de consolidação, das entidades integradas neste subsetor nas últimas contas setoriais publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística em cumprimento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais. A capacidade de os municípios produzirem informação contabilística consolidada só é relevante na ótica do grupo autárquico, obrigação que já decorria do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

Ainda neste ponto refere-se que "Quanto à utilização do S3CP para consolidações setoriais (...)", é premente aqui clarificar que a Solução de Consolidação de Contas e Contas Nacionais constitui um projeto e sistema autónomo em relação ao S3CP, ambas partes integrantes de um sistema mais lato, designado Sistema de Informação para a Gestão das Finanças Públicas (SIGFinP), conforme bem se demonstra na Parte II do presente documento.

Parte IV – Pronúncia relativamente às recomendações

Nesta parte é efetuada uma pronúncia relativamente a todas as recomendações, as novas e as efetuadas em anteriores relatórios, do Tribunal de Contas.

1. Novas recomendações

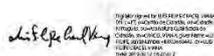
Recomendação	Pronúncia
Assegurar que, relativamente à produção de efeitos de normativos ou instruções que impliquem alterações aos sistemas contabilísticos, sejam minimizados impactos retroativos nas operações de contabilidade	Os ajustamentos contabilísticos deverão cumprir com os requisitos do SNC-AP, nomeadamente os previstos na Norma de Contabilidade Pública 2 – Políticas Contabilísticas, Alterações em Estimativas e Erros. Ao nível dos sistemas de informação é prática geralmente aceite que a sua adaptação depende da definição de requisitos, nomeadamente os que decorram dos normativos associados ao regime de gestão financeira único, nos termos em que o mesmo se encontra delineado na medida Simplex + acima descrita (Regime de Gestão Financeira + Simplex)
Instituir regras de articulação com as diversas entidades de forma a assegurar a concretização de cada um dos projetos do plano	Entendemos que a articulação estabelecida com as entidades relevantes não prejudica, de forma alguma, a concretização dos projetos
Reforçar o acompanhamento do processo de implementação do SNC-AP e da LEO com reuniões periódicas envolvendo os diversos atores	Para além de reuniões periódicas pré-estabelecidas, a Unileo organiza reuniões sempre que entenda as mesmas como necessárias para o bom andamento dos trabalhos de implementação do SNC-AP e da LEO

2. Recomendações em relatórios anteriores

Recomendação	Pronúncia
<i>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 do Relatório 22/2017)</i>	A Unileo não preconiza o recurso a soluções transitórias e a revisão dos normativos está associada ao avanço dos projetos enquadrados nos eixos de reforma acima descritos. Concomitantemente com esse avanço dos projetos, deve a Unileo dispor de apoio jurídico especializado, de modo a traduzir em requisitos legais os processos de gestão que decorrerem dos projetos assinalados e descritos em termos gerais na Parte II do presente documento
<i>Assegurar o desenvolvimento atempado dos módulos críticos para a implementação do SNC-AP e cumprimento da LEO (Recomendação 6 do Relatório 22/2017)</i>	O SIGFinP está em evolução nos termos descritos na Parte II. Quanto ao desenvolvimento atempado, o mesmo depende da existência de recursos, nos termos apontados na Parte II
<i>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</i>	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

<p>âmbito e do prazo de conclusão das atividades, mensurando os desvios importantes e aplicando as medidas corretivas necessárias (Recomendação 3 do Relatório 23/2017)</p>	<p>elevado grau de cumprimento do projeto piloto no projeto cofinanciado pelo EUROSTAT. No entanto, apesar da correta monitorização e identificação dos riscos, não tem sido possível desenvolver ações de completa mitigação dos mesmos, pela ausência de reforço da equipa ao nível dos recursos humanos</p>
<p>Promova o adequado envolvimento no projeto de implementação da ECE de todas as entidades que atuam por conta e em nome do Estado terão de prestar a informação necessária à contabilização das operações pela ECE (Recomendação 5 do Relatório 23/2017)</p>	<p>A equipa de projeto da ECE, integrada na UniLEO, tem promovido o adequado envolvimento das diversas entidades que atuam por conta e em nome do Estado Português, conforme acima bem se demonstrou. Contudo, temos que salientar que é da maior importância que as próprias entidades promovam iniciativas internas visando adequar os seus processos, procedimentos e sistemas de informação às necessidades decorrentes do SNC-AP e da LEO, antecipando desde já desafios futuros, nomeadamente ao nível da alocação de recursos financeiros e humanos, estando naturalmente a UniLEO disponível para prestar esclarecimentos e os apoios que venham a ser necessários, como tem feito até agora</p>
<p>Elabore e submeta a aprovação do membro do Governo responsável pela área do orçamento o regulamento interno de funcionamento da UniLEO (Recomendação 6 do Relatório 23/2017)</p>	<p>Para o funcionamento da UniLEO, a falta do referido regulamento, uma vez que foi preparado um plano detalhado de implementação e que serão adquiridos serviços de IT Governance, de acordo com a metodologia COBIT 5, bem como serviços de gestão integrada de um programa de projetos (<i>program management office</i>), não é vista como um entrave ao funcionamento da UniLEO na prossecução dos objetivos para que foi criada</p>
<p>Constitua as equipas indispensáveis ao desenvolvimento dos projetos do Plano de implementação da LEO, de forma a assegurar a sua execução tempestiva (Recomendação 6 do Relatório 8/2018)</p>	<p>A UniLEO tem desenvolvido os esforços considerados necessários para que possa ter à sua disposição uma equipa de recursos humanos, com diferentes valências, adequada à implementação da reforma no prazo previsto</p>
<p>Promova junto das entidades competentes a designação formal dos membros das equipas dos Gabinetes da UniLEO (Recomendação 7 do Relatório 8/2018)</p>	<p>A UniLEO entende que já tem estabelecidos os canais de comunicação e articulação com as diferentes partes interessadas (<i>stakeholders</i>), salientando-se que para o Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos os membros já se encontram formalmente designados</p>

Lisboa, em 13 de março de 2019.



Luís Viana
Coordenador da UniLEO

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

Registo de entrada

Mensagem original

Email : Luis.Viana@unileo.gov.pt
Data/hora : 2019-03-18 12:41:00

Registo nº : 4173/2019
Data/hora : 2019-03-18 15:24:18
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image001.png

De: Luis Viana <Luis.Viana@unileo.gov.pt>

Enviada: 18 de março de 2019 12:41

Para: Maria Joao Caldas <MariaJoaoCaldas@tcontas.pt>

Cc: Alberto Nunes <Alberto.Nunes@unileo.gov.pt>; Antonio Marta <AntonioMarta@tcontas.pt>

Assunto: RE: Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE - Relato VI - Contraditório - esclarecimento adicional

Boa tarde!

Exma. Senhora Auditora- Coordenadora,

Obrigado pelo vosso email, pois permite clarificar o sentido e o alcance da expressão "... os membros já se encontram formalmente designados", a qual induz uma interpretação extensiva.

De facto, o que se pretendia é dar indicação dos membros que estão afetos à UniLEO e não abarcar os referidos nas alíneas b), c) e d) do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 77/2016, de 23 de novembro.

Ou seja, o Coordenador da UniLEO desconhece, à data, a nomeação dos membros indicados nas referidas alíneas.

Estamos ao dispor para os esclarecimentos que forem necessários.

Com os melhores cumprimentos/Best regards

Luis Cracel Viana
Coordenador/Head



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

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 : Paula.Ramalho@igcp.pt
Data/hora : 2019-03-06 12:58:42

Registo nº : 3454/2019
Data/hora : 2019-03-06 16:13:20
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image001.jpg

Dra. Maria João Caldas,

A pedido do conselho de administração do IGCP, EPE, e em resposta ao email abaixo, informamos que nada temos a dizer sobre o relatório do TC relativo a auditoria à implementação do SNC-AP.

Com os melhores cumprimentos,

Paula Ramalho

Paula Ramalho

Secretariado do Conselho de Administração / Secretariat of the Board of Directors

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.

Portuguese Treasury and Debt Management Agency - IGCP, E.P.E.

paula.ramalho@igcp.pt

Tel: +351 21 792 3300/ +351 21 792 3318

Fax: +351 21 793 5112

www.igcp.pt



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

"This message is confidential. Its contents do not constitute a commitment by IGCP, except where provided for in a written agreement between you and IGCP. Any unauthorized disclosure, use or dissemination, either whole or partial, is prohibited. If you are not the intended recipient of the message, please notify the sender immediately"

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 : 2019-03-08 15:30:05

Registo nº : 3594/2019
Data/hora : 2019-03-08 16:09:24
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : image001.jpg;2019 02 22 Relato Aud SNCAP ECE.pdf

Exma. Senhora Dr.ª Maria João Caldas,

Na sequência do e-mail abaixo sobre o Relato de Auditoria identificado no assunto, informamos que não temos quaisquer comentários a transmitir.

Aproveitamos, no entanto, a oportunidade para informar que, quanto ao SIRIEF, foi recentemente autorizada a abertura do procedimento internacional com vista à implementação e suporte aplicacional do upgrade ao Sistema. O projeto de desenvolvimento do SIRIEF abarca, entre outras vertentes, o desenvolvimento das estruturas de recolha de informação identificadas na Norma Técnica nº 1/2017 da UniLEO e no documento "Requisitos para a integração de informação orçamental e económico-financeira preparada de acordo com o SNC-AP" e a aplicação das regras de validação conforme o documento "Regras de validação aplicadas às estruturas de recolha de informação orçamental e económico-financeira preparada de acordo com o SNC-AP", conforme consta na Norma Técnica nº 1 da UniLEO.

Mais se informa que estão a ser promovidos os desenvolvimentos necessários para que o reporte de dados referentes a 2019 nos formulários em SNC-AP no SIRIEF seja efetuado de acordo com o Plano de Contas Central (PCC) do Ministério das Finanças (MF), garantindo a correspondência entre as contas de movimento do PCC e as rubricas das demonstrações financeiras publicada no site da UniLEO em 21 de dezembro de 2018, ou seja, em consonância com as alterações preconizadas mais recentemente.

Com os melhores cumprimentos,



www.dgtf.pt

Maria João Araújo
Diretora-Geral em substituição

Tel: +351 218846257 Fax: +351 218846252

7. 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 : 2019-03-07 12:59:37

Registo nº : 3530/2019
Data/hora : 2019-03-07 15:50:38
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : 2019 02 22 Relato Aud SNCAP ECE_VMail.pdf;656020196564000243.pdf

N/ Ref.: 656020196564000243

Exmo Senhora
Auditora-Coordenadora
Dra. Maria João Caldas

Em resposta ao vosso e-mail de 22 de fevereiro sobre o assunto em epígrafe, encarrega-me a Senhora Diretora-Geral de remeter a informação com a análise do contraditório da AT referente às recomendações formuladas no Relato Intercalar VI - Proc. 6/2018 do Tribunal de Contas (TC), respeitante à auditoria realizada à Implementação do SNC-AP e da ECE.

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

 AT
Autoridade
Tributária e aduaneira

Despacho

Em vista do informado pela DSAI, e não obstante da análise efetuada ao Relato Intercalar VI no âmbito do Proc. 6/2018 concluir-se não existirem recomendações diretamente direcionadas à AT, remeta-se ao Tribunal de Contas o ponto de situação dos trabalhos que decorrem em colaboração com a UNI-LEO no âmbito da Implementação do SNC-AP e da ECE.

C/C:
- À Sra. SDG COB

Cargo: Diretor Geral **Assinatura:** Helena Alves Borges **Data:** 07-03-2019

Assinado eletronicamente, no sistema GPS, mediante autenticação com senha pessoal.

Pareceres

--

Cargo: Subdiretor Geral **Assinatura:** **Data:**

Informação

Assunto : RECIBO: Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE - Relato intercalar VI - Exercício do c

Processo: 656020196564000243 **Contribuinte:** **Número :**

Técnico Responsável : Clotilde Luz Abreu **Data:** 06-03-2019

Assinado eletronicamente, no sistema GPS, mediante autenticação com senha pessoal.

Pareceres

Concordo.

Cargo: Diretor de Serviços **Assinatura:** Maria Teresa Missionário **Data:** 06-03-2019

Assinado eletronicamente, no sistema GPS, mediante autenticação com senha pessoal.

Concordo, propondo a remessa da presente informação ao Gabinete da Exma. Senhora Diretora-Geral da AT, tendo em vista o posterior encaminhamento para o Tribunal de Contas.

À consideração superior.

Cargo: Chefe de Divisão **Assinatura:** Jorge Caetano Oliveira **Data:** 06-03-2019

Assinado eletronicamente, no sistema GPS, mediante autenticação com senha pessoal.

Cargo: Chefe de Equipa **Assinatura:** **Data:**

Informação

Informação nº 32/2019

Exercício do Contraditório no âmbito do Relato Intercalar VI (Proc. nº 6/2018) – Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE.

1. Introdução

A presente informação tem como objetivo analisar o contraditório realizado pela AT com referência às recomendações formuladas no Relato Intercalar VI - Proc. 6/2018 do Tribunal de Contas (TC), respeitante à auditoria realizada à Implementação do SNC-AP e da ECE.

Através do e-mail, de 22-02-2019, do Departamento de Auditoria I do Tribunal de Contas, foi o citado Relato Intercalar VI remetido à Exma. Sra. Diretora Geral da AT.

Após a receção do identificado Relato, e por determinação de 22-02-2019, do Gabinete da Exma. Senhora Diretora Geral da AT, foi o mesmo remetido à DSAI, para acompanhamento.

2. Medidas adotadas pela AT, e-mail, de 4-03-2019, da SDG da Cobrança no qual se refere o seguinte:

"Decorrente da análise ao relato intercalar VI – Auditoria à implementação do SNC-AP e da ECE, e relativamente aos trabalhos da implementação da ECE, nomeadamente no que se refere o novo modelo de reporte da receita fiscal e outros tributos por parte da AT a esta nova Entidade (ECE), verifica-se não existirem recomendações diretamente dirigidas à AT, nem referências específicas, para além das seguintes menções:

- Página 32: "21 reuniões de trabalho com foco no tratamento contabilístico do IRC e do IVA "

- Página 33: "Por sua vez, os agentes do Estado estão em diferentes fases quanto ao desenvolvimento ou adaptação dos seus sistemas de informação, não tendo ainda identificado todas as necessidades (IGCP e AT)"

De acordo com a metodologia acordada entre a AT e a UniLeo, e decorrente da necessidade de ser efetuado um trabalho exaustivo de caracterização plena e específica de cada um dos eventos a reportar à ECE, têm continuado a ser efetuadas reuniões de trabalho com a equipa da UniLeo, as quais até ao momento tiveram o seu foco no IRC, IVA, Imp. Selo, IUC, IMT, Contra-Ordenações e ISV.

Decorrente destes trabalhos, serão aferidas/identificadas por cada uma das áreas de gestão do respectivo imposto/tributo, não só a necessidade de alterações, nomeadamente legislativas, bem como a implementação/desenvolvimento de novas funcionalidades nos respectivos sistemas (Declarativo e/ou liquidador) de forma a poder ser disponibilizada a informação necessária à integração das operações fiscais na ECE.

Atendendo a que estes trabalhos continuam em curso, não se afigura ainda possível estimar o impacto e os custos, referentes às necessidades de desenvolvimentos/criação/adaptação dos Sistemas da AT.

(...)."

3. Conclusão

Face ao exposto, e de acordo com a informação obtida, conclui-se da análise efetuada ao Relato Intercalar VI no âmbito do Proc. 6/2018, do Tribunal de Contas, que não há recomendações

Informação

diretamente direcionadas à AT, a não ser as menções constantes das Páginas 32 33.
Nesta conformidade a AT, continua a efetuar reuniões de trabalho com a equipa da UniLeo, com foco no IRC, IVA, Imp. Selo, IUC, IMT, Contra-Ordenações e ISV, não nos parecendo ser ainda praticável avaliar o impacto e os custos, respeitantes às necessidades de desenvolvimento/criação/adaptação dos Sistemas da AT.

4. Proposta

Face ao exposto, propõe-se a remessa da presente informação ao Gabinete do Exma. Senhora Diretora-Geral da AT, tendo em vista o posterior encaminhamento para o Tribunal de Contas.

À consideração superior.
Em 06.03.2019.

A Auditora

Clotilde Abreu
(Inspetora Tributária – Nível 2)

8. 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 : claudia.madalena@dgo.gov.pt
Data/hora : 2019-03-07 14:44:32

Registo n.º : 3534/2019
Data/hora : 2019-03-07 15:56:46
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : image003.png;Oficio n.º 207_GPCI_DIRC, de 06-03-2019.pdf

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

Relativamente ao assunto em epígrafe e em resposta ao solicitado através do *v/e-mail infra*, junto se remete a essa Direção-Geral o ofício n.º 207/GPCI/DIRC/2019, de 06 de março.

Com os melhores cumprimentos,

Cláudia Madalena
Gabinete de Planeamento e Controlo Interno | GPCI
e-mail: claudia.madalena@dgo.gov.pt
Tel.: 218846334 (ext. 13131)

DGO Orçamento
Direção-Geral do Orçamento / Budget General Directorate
Ministério das Finanças / Ministry of Finance

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

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	Data: 6 mar 2019
Mensagem, nº5433/2019 - DAI	22 fev 2019	Ofício n.º 207/GPCI/DIRC/2019 Processo SGD: P2369/2019 Temática: Execução Orçamental - Respostas ao TC e outras entidades de controlo	Ref.ª Emissor:

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

No que respeita ao assunto em epígrafe, e atento o contexto institucional vigente, esta Direção-Geral não tem quaisquer comentários a tecer sobre o documento apresentado.

Com os melhores cumprimentos,

O Diretor-Geral,
(em substituição)



Mário Monteiro

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 : 2019-02-27 16:30:13

Registo nº : 3088/2019
Data/hora : 2019-02-27 17:07:39
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : Com_UTAP_2019_005.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 VI da Auditoria melhor identificada em epígrafe, junto remeto comunicação com a nossa resposta.

Com os melhores cumprimentos,

Maria Zagallo
Coordenadora

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

UTAP

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

EXMA. SENHORA
DR.ª MARIA JOÃO CALDAS
Auditora-Coordenadora
Tribunal de Contas
Av. da República, 65
1050-089 Lisboa

Sua referência	Sua comunicação de 25/02/2019	Nossa referência Com.005/2019 27/02/2019	Proc. Nº
----------------	---	--	----------

ASSUNTO: AUDITORIA À IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP E DA ECE – RELATO INTERCALAR VI – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Tendo a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) sido notificada para, querendo, se pronunciar acerca do 6.º Relato Intercalar elaborado no âmbito da Auditoria à Implementação da Entidade Contabilística Estado (ECE) e do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), submetemos pela presente a resposta desta entidade.

Como foi dado a conhecer através de contactos anteriores com este Tribunal, a UTAP tem, até à data, participado nos processos de implementação da ECE e do SNC-AP de forma adequada e disponível, tendo correspondido a todas as solicitações que lhe foram endereçadas para o efeito.

Esta Unidade reconhece a importância destes projetos e da sua conclusão com sucesso num horizonte temporal razoável, pelo que renovamos o nosso compromisso com os mesmos, reiterando a disponibilidade para contribuir dentro das nossas competências e capacidade sempre que se revele necessário e oportuno.

UTAP

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

Ficamos à disposição para qualquer esclarecimento adicional que tiverem por conveniente.

Com os melhores cumprimentos,

A Coordenadora da UTAP

**Maria Ana
Soares Zagalo**

Assinado de forma
digital por Maria Ana
Soares Zagalo
Dados: 2019.02.27
16:23:31 Z

10. Inspetor-Geral de Finanças

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

Registo de entrada

Mensagem original

Email : paulamatos@igf.gov.pt
Data/hora : 2019-03-07 18:04:42

Registo nº : 3581/2019
Data/hora : 2019-03-08 15:16:00
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : image001.jpg;Ofício_S_Nº_2019-391_de_07março.pdf

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Encarrega-me o Senhor Subinspetor-Geral de remeter a V. Exa., o Ofício **em anexo** relativo ao assunto: **Auditoria à implementação do SNC-AP e da Entidade Contabilística Estado Relato intercalar VI - Exercício do contraditório.**

Com os melhores cumprimentos

Ana Paula Matos
Secretariado da Direção Superior



Inspeção-Geral de Finanças
Rua Angelina Vidal, 41 - 1199-005 Lisboa
Telef: 21 811 35 00 Fax: 21 813 87 42



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas.

[email: dai@tcontas.pt]

S/referência
Departamento de auditoria 1 – UAT 1

N/referência
Proc. n.º 2019/245/M2/191
S 2019/391 de 07 março

Assunto: Auditoria à implementação do SNC-AP e da Entidade Contabilística Estado
Relato intercalar VI – Exercício do contraditório

Exmo. Senhor Diretor-Geral,

Em resposta ao ofício de V. Exa. sobre o assunto em epígrafe, remetido por correio eletrónico de 22/02/2019, temos a informar que:

- A Inspeção-Geral de Finanças tem vindo a colaborar, no âmbito da UniLEO, no Plano de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental, designadamente no eixo “Reforma do Modelo de Controlo Interno e Auditoria”, não existindo até ao momento qualquer documento homologado sobre esta matéria.
- Em matéria de monitorização do SNC-AP, a IGF, no quadro do disposto no nº4 do art.º 6º da Portaria nº 128/2017, de 5/04, e em estreita articulação com a UniLEO, assegurou durante todo o ano de 2018 a monitorização mensal do processo de transição para o SNC-AP.

Nesse âmbito salienta-se fundamentalmente que:

- Foi elaborado, em dezembro de 2018, o “Relatório Global de Diagnóstico da Transição para o SNC-AP – 1º semestre”;
- Foram disponibilizadas às Entidades Coordenadoras dos Programas Orçamentais, no início de fevereiro de 2019, listagens individualizadas com a situação atualizada dos riscos identificados na submissão do questionário de dezembro, a serem objeto de acompanhamento no quadro do processo de encerramento das contas de 2018.

Com base nos resultados revelados pelas Entidades Coordenadoras no âmbito deste acompanhamento, será elaborado um relatório final do Processo de Transição.

Com os melhores cumprimentos,

P’ O INSPETOR-GERAL

Subinspetor-Geral

Digitally signed by ANTÓNIO
MANUEL PINTO FERREIRA DOS
SANTOS
Date: 2019.03.07 15:40:31 Z

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

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

Registo de entrada

Mensagem original
Email : Cesar.Pestana@espap.gov.pt
Data/hora : 2019-03-14 17:18:20

Registo nº : 3994/2019
Data/hora : 2019-03-15 09:04:51
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image001.jpg

Exma. Senhora,
Auditora-Coordenadora
Departamento de Auditoria I
TRIBUNAL DE CONTAS

Cara Dr.^a Maria João Caldas,

Em resposta ao envio do despacho da Excelentíssima Juíza Conselheira responsável pela Área I, remetido a 22 de fevereiro, vimos por este meio comunicar que a ESPAP não tem comentários a acrescentar ao documento "Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE - Relato intercalar VT".

Com os meus melhores cumprimentos,

César Pestana
Presidente do Conselho Diretivo



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

Av. Leite de Vasconcelos, 2, Alfragide

2614-502 AMADORA • PORTUGAL

Tel.: (+351) 214 723 300

www.espap.pt

12. Presidente da Infraestruturas de Portugal, IP

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

Registo de entrada

Mensagem original

Email : joaquina.figueira@infraestruturasdeportugal.pt
Data/hora : 2019-03-07 16:25:59

Registo nº : 3543/2019
Data/hora : 2019-03-07 16:50:03
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : image001.jpg;2019 02 22 Relato Aud SNCAP ECE_VMail.pdf

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

Na sequência da notificação para exercício do Contraditório, estipulado no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, no âmbito do relato intercalar VI da Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE, vem a Infraestruturas de Portugal, SA informar por este meio que, após atenta análise do relato em questão na parte que a esta entidade diz respeito, entendemos nada haver a acrescentar.

Com os melhores cumprimentos,

Joaquina Figueira

Diretora

Direção de Auditoria Interna

Edifício 1

Praça da Portagem

2809-013 Almada

T (+351) 21 2879487· Tlm (+351) 968340494

joaquina.figueira@infraestruturasdeportugal.pt



www.infraestruturasdeportugal.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 : 2019-03-07 14:05:04

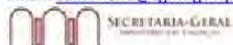
Registo nº : 3533/2019
Data/hora : 2019-03-07 15:54:01
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : image003.jpg;Oficio_1079_2019.pdf

Exma. Senhora Auditora-Coordenadora
Dra. Maria João Caldas

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

Com os melhores cumprimentos,

Célia Vieira
Núcleo de Planeamento
Direção de Serviços de Coordenação e Gestão Orçamental
Secretaria-Geral do Ministério das Finanças
Rua da Alfândega, 5 - 1000-016 Lisboa
Email: celia.vieira@sgmf.gov.pt



Exma. Senhora

Auditora-Coordenadora

Dra. Maria João Caldas

Tribunal de Contas

S/Ref.	S/Comunicação	N/Ref.	N/Comunicação
		OFC N.º 1079/2019/ NP	07/03/2019 12:23:47
		Classificação: 150.20.400/Acompanhamento da execução orçamental	

ASSUNTO: PO04 - Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE - Relato intercalar VI - Exercício do contraditório

Em resposta ao solicitado, pelo vosso email de 25 de fevereiro de 2019, muito agradecemos o envio do Relato Intercalar VI – da Auditoria à Implementação do SNC-AP e da Entidade Contabilística Estado, 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
Assinado de forma digital por Diva Cristina Esteves Sousa
Dados: 2019.03.07 13:03:42 Z
Diva Sousa

14. Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

IGFSS / 07-03-2019 / S 7335



SERVIÇO: DOC

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050 – 189 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
	Email de 22.02.2019 - DAI	D.Conta- 7335/2019	07/03/2019

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

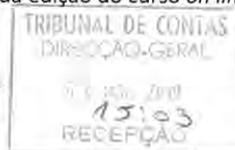
Em resposta à mensagem eletrónica do dia 22 de fevereiro, remetida pela Exm.^a Senhora Auditora-Coordenadora, Dr.^a Maria João Caldas, e no seguimento do n/ ofício (ref.^a CD-25533/2018) de 9 de outubro, dá-se conhecimento dos últimos desenvolvimentos dos trabalhos de transição para o novo referencial contabilístico neste subsetor:

- Encontra-se em fase de finalização o levantamento de informação sobre processos, que sofrem impactos decorrentes do novo normativo, no atual sistema de informação financeira. Neste momento, uma primeira versão do relatório (realizado pela entidade externa contratada) já foi apresentada ao Grupo de Trabalho, sendo que até final do mês de março será apresentada a versão final do mesmo;
- Intensificaram-se as reuniões presenciais com os principais responsáveis da UniLEO, no sentido de fazer aderir as especificidades do setor da Segurança Social às necessidades de relato exigidas pela nova Lei do Enquadramento Orçamental, sendo de destacar a temática dos modelos de mapas orçamentais a reportar, sobretudo na dimensão da informação previsional e consolidada;
- Torna-se ainda importante, para o desenvolvimento dos trabalhos de redesenho do sistema integrado deste setor, a publicação dos novos classificadores orçamentais, a definição do modelo de orçamentação por programas, o modelo de gestão de tesouraria, assim como de consolidação de contas;
- Aguarda-se também pela concretização da revisão do SNC-AP, designadamente a atualização do Plano de Contas Multidimensional, por forma a contemplar essas atualizações nos trabalhos de adequação do plano de contas setorial ao plano de contas central;
- Igualmente, é aguardada a alteração da norma técnica nº 1/2017 da UniLEO, no que à apresentação de informação ao sistema central de contas públicas (S3CP) diz respeito.
- Quanto à formação, este Instituto já selecionou e inscreveu na plataforma eletrónica da UniLEO novos colaboradores a integrar a segunda edição do curso *on line* de formação no âmbito do SNC-AP sob gestão do INA.

Com os melhores cumprimentos,



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



Conselho Diretivo

Nuno Venês
Vice-Presidente

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

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

Registo de entrada

Mensagem original

Email : Jose.Albuquerque@gep.mtsss.pt
Data/hora : 2019-03-07 17:36:34

Registo nº : 3578/2019
Data/hora : 2019-03-08 15:11:44
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : image001.jpg;image002.png

Exma. Senhora Auditora-Coordenadora
Dra. Maria João Caldas

No âmbito do exercício de contraditório sobre o VI relato intercalar da Auditoria à Implementação do SNC-AP e da Entidade Contabilística Estado informa esta Entidade Coordenadora do PO12 que se revê no relato, estando este de acordo com a informação prestada em consulta efetuada pelo Tribunal de Contas a esta Entidade.

De acordo com a informação sintetizada no Anexo I do relatório de auditoria, com as dificuldades no processo de implementação do SNC-AP, e no que se refere ao papel desta Entidade Coordenadora para o desenvolvimento do processo em análise, destacam-se os seguintes pontos como fundamentais: (i) assegurar que no DLEO/2019 não existam ambiguidades/contradições nos artigos que definem as regras de aplicação do SNC-AP às entidades da administração pública, definindo claramente os deveres de prestação de informação e outros das entidades bem como prever as exceções/adiamento da aplicação justificáveis pela complexidade/especificidade do organismo; (ii) definir claramente as atribuições das entidades coordenadoras no acompanhamento e controlo do processo de implementação do SNC-AP, disponibilizando os sistemas de informação necessários para o cumprimento das mesmas; (iii) manter o questionário de transição como instrumento de monitorização do ponto da situação e identificação dos constrangimentos/riscos do processo de implementação; contudo, e como já referido, com a possibilidade de tratamento agregado de dados/realização de relatórios e listagens de informação pelas entidades coordenadoras; (iv) garantir dotações suficientes no agrupamento 02 – aquisição de bens e serviços nos orçamentos dos organismos para a atualização/aquisição dos sistemas informáticos necessários à implementação do SNC-AP nomeadamente, tendo em consideração a morosidade do desenvolvimento deste tipo de aquisições, a necessidade de garantir a autorização dos respetivos processos de encargos plurianuais, de eventuais pedidos de exceção do artigo 60.º da LOE/2019 e pedidos de descativação; (v) no âmbito da formação tendo já decorrido, em fevereiro, o processo de inscrição na 2ª edição do Plano Global de formação promovido pela UniLEO e o INA, que consiste em 39 módulos disponibilizados online para os (re)inscritos, é necessário agora conhecer quantos colaboradores foram abrangidos, e quantos/quais os organismos, e averiguar sobre a necessidade de formação setorial e/ou outro tipo de oferta de formação de outras entidades formadoras e ordens profissionais. Neste sentido esta entidade coordenadora propõe-se realizar um levantamento de necessidades de formação neste âmbito junto das entidades do PO12.

Com os melhores cumprimentos,

Jose Luis Lemos Sousa Albuquerque
Diretor-Geral

GEP – Gabinete de Estratégia e Planeamento

Praça de Londres, 2 - 5º - 1049-056 - Lisboa
Jose.Albuquerque@gep.mtsss.pt | Tel: (+351) 21 595 33 68 | Voip: 29068



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

TRABALHO, SOLIDARIEDADE
E SEGURANÇA SOCIAL

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

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

Registo de entrada

Mensagem original

Email : mroque@acss.min-saude.pt
Data/hora : 2019-03-08 18:13:44

Registo nº : 3689/2019
Data/hora : 2019-03-11 15:00:25
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 9
Anexos :
image001.jpg; image002.png; image003.png; image004.jpg; image001.jpg; image002.png; image003.png; image004.png; image005.jpg

Exma. Senhora Auditora-Coordenadora

Dr.ª Maria João Caldas

Tendo sido notificados do Relato relativo à auditoria em assunto e após análise do seu conteúdo, verificou-se não haver recomendações à ACSS ou outras questões de maior que suscitem observações desta Administração Central.

No entanto e no que respeita à consolidação de contas, consideramos importante reforçar que, no presente, se mantém a situação relatada na página 36 do documento, ou seja, subsiste um vazio legal quanto à competência da ACSS, IP enquanto entidade consolidante do sub-perímetro da Saúde, facto que tende a criar constrangimentos quanto ao reconhecimento da legitimidade das ações que são desencadeadas pela ACSS neste âmbito.

Ainda assim, e tal como havíamos referido, a ACSS continua a desenvolver trabalhos no sentido de preparar e apresentar as contas consolidadas do Ministério da Saúde relativas ao exercício de 2018 junto do Tribunal de Contas até ao próximo dia 30 de junho, em moldes idênticos aos de anos anteriores.

Com os melhores cumprimentos,

Márcia Roque

Presidente do Conselho Diretivo

President, Executive Board



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

Tel. Geral: 21 792 58 00 | Direto: 21 792 55 87 | Fax: 21 792 58 48

www.acss.min-saude.pt

PENSE ANTES DE IMPRIMIR



Os primeiros passos do SNS do futuro
www.sns.gov.pt



17. Secretária-Geral do Ministério da Economia

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

Registo de entrada

Mensagem original

Email : ecarrachas@sgeconomia.gov.pt
Data/hora : 2019-03-08 14:16:03

Registo nº : 3593/2019
Data/hora : 2019-03-08 16:06:46
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 2
Anexos : image002.png;2019 02 22 Relato Aud SNCAP ECE_VMail.pdf

Exma Senhora
Auditora Coordenadora do
Departamento de Auditoria I do TC
Dr^a M^a João Caldas

Em cumprimento do solicitado por esse Tribunal, e após análise detalhada do Relato intercalar VI da Auditoria à Implementação do SNC-AP e da Entidade Contabilística Estado, efetuada pelos nossos Serviços de Coordenação do Programa Orçamental e Serviços Financeiros, vem esta Secretaria-geral comunicar, no exercício de contraditório, que nada tem a acrescentar ao seu respetivo conteúdo.

Solicito que seja relevado o dia de atraso na resposta.

Com os melhores cumprimentos,

M^a Ermelinda Carrachás
Secretária Geral



Secretaria Geral da Economia
Av. da República, nº 79
1069-218 Lisboa, PORTUGAL
TEL +351 21 791 16 07 FAX +351 21 791 16 04
Email: ecarrachas@sgeconomia.gov.pt
www.sgeconomia.gov.pt

18. Secretária-Geral do Ministério do Ambiente e Transição Energética

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

Registo de entrada

Mensagem original

Email : Alexandra.Carvalho@sg.mate.gov.pt
Data/hora : 2019-02-27 15:56:59

Registo nº : 3086/2019
Data/hora : 2019-02-27 17:03:23
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image001.png

Exma. Senhora Auditora–Coordenadora,

Concordamos com a análise da auditoria que refere que ao longo de três anos os avanços ficaram aquém do planeado, nomeadamente na revisão da legislação e no novo modelo da Conta Geral do Estado (CGE), estando em causa os objetivos das demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas, previstas para o OE e a CGE.

O modelo de governação da UniLEO não foi integralmente operacionalizado, devido à ausência de responsáveis de cada projeto, às carências de quadros necessários a tempo inteiro e à lacuna de prioridades com cronograma definido, nem se encontram regras instituídas com as diferentes entidades no processo de implementação da LEO.

Os sistemas de contabilidade das entidades não estão ainda preparados para os reportes, há diferenças de programas nas software houses e estão em processo de revisão políticas contabilísticas com impacto nos sistemas contabilísticos. Faltou a definição dos requisitos técnicos e funcionais para a integração dos sistemas de informação contabilística utilizados pelas entidades públicas, incluindo o cumprimento dos requisitos das diferentes aplicações informáticas que sirvam de suporte ao processo contabilístico e de prestação de contas das entidades públicas. Mantém-se suspenso o redesenho global do sistema GeRFip.

Há Ministérios com diferenças setoriais, como por exemplo, os casos do Ministério da Educação e do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), com especificidades nas autarquias locais, nas escolas do ensino não superior e nos serviços externos do MNE.

Os questionários tinham muitas limitações para servirem de barómetro ao acompanhamento do processo de transição, principalmente pela impossibilidade de agregação dos dados pelas entidades coordenadoras.

As entidades coordenadoras, em particular a EC do MATE, participaram nas reuniões da Comissão de Acompanhamento, divulgaram as instruções da UniLEO, reportaram as respetivas dúvidas, enviaram às respetivas entidades alertas para os reportes, divulgaram as ações de formação, pedidos de esclarecimento à Comissão de Normalização Contabilística e desenvolveram ações de sensibilização junto das entidades.

Faltam ainda etapas essenciais para a implementação da Entidade Contabilística Estado (ECE), designadamente a identificação de entidades agentes do Estado relevantes, operações contabilísticas e sistemas e circuitos de informação para o controlo e contabilização das operações.

A 1.ª edição da formação de e-learning foi insuficiente, pelo que já foram desencadeados quer pela UniLEO quer autonomamente pela Secretária-Geral do MATE procedimentos para novas edições de formação nesta área.

Agradecendo, apresento os meus melhores cumprimentos.

ALEXANDRA CARVALHO
Secretária-Geral



Secretaria-Geral
www.sg.mate.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

19. Vice-Presidente da Região Autónoma da Madeira

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

Registo de entrada

Mensagem original

Email : luis.olim@madeira.gov.pt
Data/hora : 2019-03-07 23:51:46

Registo n° : 3591/2019
Data/hora : 2019-03-08 15:53:43
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : 3732_001.pdf

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

Junto envio em anexo o ofício dirigido ao Exmo. Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas, no âmbito da Auditoria à implementação do SNC-AP e da Entidade Contabilística Estado.

Com os melhores cumprimentos,

Luís Nuno Olim



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL

VICE - PRESIDÊNCIA

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
José F. F. Tavares
Avenida da República, 65
1050 – 189 - LISBOA

Vice-Presidência
GVP

N.º : VP / 3804 / 2019

2019-03-07 17:32:00
SAIDA

Assunto: Auditoria à Implementação do SNC-AP e da Entidade Contabilística Estado – Relato intercalar VI – Exercício do contraditório

Senhor Dr. José Tavares,

Na sequência do vosso ofício com Ref. UAT I, datado de 22/02/2019, vem Sua Excelência o Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira, nos termos do art.º 13 da Lei nº98/97, de 26 de agosto, se pronunciar sobre o seu conteúdo.

O relato intercalar VI da Auditoria à Implementação do SNC-AP e da ECE expõe de forma clara, na análise ao processo da implementação do SNC-AP e da ECE em Portugal, os principais atrasos que ocorreram nos últimos três anos face ao cronograma inicialmente definido.

Apesar da redefinição do cronograma, existem projetos fundamenais para o cumprimento da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) que ainda não tiveram início, o que condiciona o trabalho a desenvolver pelas várias entidades que constituem o universo das Administrações Públicas, em particular, nas dificuldades de adaptação dos sistemas contabilísticos, na revisão da legislação e na criação da nova legislação decorrente da LEO.

Acresce a estes fatores, o fato do modelo de governação da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLEO) não ter sido integralmente operacionalizado, o que condicionou de forma objetiva os trabalhos a dinamizar por esta unidade.



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
VICE - PRESIDÊNCIA

O relatório de acompanhamento da transição relativo ao primeiro semestre de 2018 não chegou a ser finalizado pela UniLEO, estando por completar o acompanhamento e avaliação do processo.

De referir que, a Região Autónoma da Madeira elaborou e enviou o seu Relatório Setorial de Acompanhamento da Implementação do SNC-AP (1º Semestre de 2018), em conformidade com as instruções e prazos definidos pela UniLEO, para integrar no Relatório Global de Diagnóstico, a submeter ao Ministério das Finanças.

A elaboração do relatório da RAM teve por base um questionário que todas as entidades reponderam e que permitiu obter uma imagem fidedigna do estado do desenvolvimento dos trabalhos na implementação do SNC-AP.

A Região Autónoma da Madeira tem desenvolvido todos os esforços para implementar com sucesso esta estruturante Reforma da Contabilidade e das Contas Públicas, no entanto, a sua plena implementação está dependente das orientações e dos desenvolvimentos dos projetos da responsabilidade da UniLEO, enquanto entidade que tem a missão de assegurar a implementação da Lei de Enquadramento Orçamental 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 resultados.

Com os melhores cumprimentos, *de elevada consideração.*

O Chefe do Gabinete

Luis Filipe Olim

20. Presidente dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde

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

Registo de entrada

Mensagem original

Email : telma.fernandes@spms.min-saude.pt
Data/hora : 2019-03-07 17:38:50

Registo nº : 3579/2019
Data/hora : 2019-03-08 15:13:28
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 16
Anexos :
image010.png; image012.png; image018.jpg; image019.jpg; image020.jpg; image021.jpg; image022.jpg; image023.jpg; image024.jpg; image025.jpg; image026.jpg; image001.jpg; image002.png; image003.jpg; image004.jpg; Entidades_SICC_SNC_AP.pdf

Ex.ma Senhora Dra. Maria João Caldas,

Auditora-Coordenadora

Agradecemos o envio do relato intercalar VI da auditoria à implementação do SNC-AP e da Entidade Contabilística do Estado, que mereceu a nossa melhor atenção.

Acompanhando as asserções do referido relato, aproveitamos a oportunidade para dar nota do ponto de situação dos trabalhos, entretanto, desenvolvidos, neste âmbito:

- ✓ O projeto de implementação do novo normativo contabilístico SNC-AP, nas soluções informáticas geridas diretamente pela SPMS, está a decorrer conforme o previsto, face às questões e constrangimentos mencionados, no vosso relatório;
- ✓ Desde o início do exercício de 2018, todas as entidades parceiras da SPMS que operam em SICC SNC-AP efetuaram registos de acordo com o novo normativo contabilístico e com plenas capacidades de cumprir as NCP's consagradas, em SNC-AP.

A 31 de dezembro de 2018, tinham sido registados centralmente, no SICC SNC-AP, 5 158 325 documentos contabilísticos de 45 entidades do SNS;

- ✓ Da mesma forma, estes organismos têm capacidade, via sistema de informação SICC SNC-AP, de reportar informação contabilística, às entidades competentes através de 13 dos 15 mapas S3CP, definidos pela Unileo;
- ✓ Está previsto que o encerramento de contas do exercício de 2018 seja efetuado de acordo com o novo normativo contabilístico, estando a SPMS neste momento, a acompanhar todo este processo de encerramento.

Durante o ano de 2018, primeiro exercício em SNC-AP dos organismos do Ministério da Saúde, denotamos algumas dificuldades e constrangimentos, nomeadamente:

- Falta de formação e conhecimentos do novo normativo contabilístico, por parte dos colaboradores das instituições do SNS, principalmente nos registos e operações de execução orçamental e extraorçamental, ao que acresce a inexistência de um contabilista público certificado, nestes organismos;
- Alterações das validações e regras dos mapas S3CP, que provoca uma constante análise contabilística e ajustamentos ao sistema de informação, como se verificou no início de 2019;
- Processos internos díspares, em cada organismo, e respetiva adaptação ao novo normativo contabilístico, que influencia os processos operacionais dos próprios sistemas informáticos;

- Devido a contenções orçamentais, denotamos carência de número de colaboradores na equipa SICCC, face ao acréscimo de entidades do SNS a que SPMS presta apoio. Acrescendo o fato dos organismos, recorrerem de forma constante ao suporte do sistema de informação, para ultrapassar dúvidas de âmbito contabilístico e processual, do novo normativo;
- Os mapas S3CP que ainda não estão completamente operacionais, EC- Encargos contratuais e DPPI – Demonstração de Execução do plano Plurianual de Investimentos, derivado da informação necessária para produção dos referidos mapas ser da responsabilidade Sistemas de informação da área de compras, que a SPMS não gere diretamente.

No sentido de minimizar estes constrangimentos a SPMS tem vindo a efetuar várias atividades em diferentes áreas, como:

- Ações de informação operacionais do sistema informático e de processos contabilísticos em SNC-AP, com todos os organismos parceiros da SPMS;
- Ações de formação, em SNC-AP através da Academia da SPMS;
- Dotar as entidades de gestores, em SICCC SNC-AP, para mais fácil disseminação dos processos do novo sistema normativo de contabilidade;
- Ações operacionais para as entidades que pretendam migrar para o SICCC SNC-AP;
- Disponibilização de processos automáticos de registo contabilístico, no sentido de facilitar todos os utilizadores do SICCC SNC-AP;
- Através do serviço de suporte, apoiar as entidades em questões do âmbito contabilístico e esclarecimento dos mapas de reporte S3CP.
- Efetuar levantamento de processos e de informação dos sistemas informáticos do departamento de compras dos organismos (soluções informáticas que a SPMS não gere diretamente) com o intuito de produzir os ficheiros S3CP - EC- Encargos contratuais e DPPI-Demonstração de Execução do plano Plurianual de Investimentos.

Relativamente ao *roadmap* e tarefas a desenvolver no SICCC SNC-AP em 2019, no âmbito do novo normativo contabilístico:



Tarefa	Descrição	1º Trimestre 2019			2º Trimestre 2019			3º Trimestre 2019			4º Trimestre 2019		
		jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
Implementação Ficheiros S3CP 2019	Alterações estruturais dos mapas S3CP para 2019	■											
Automatização de processos SNC-AP	Processos operacionais de registos contabilísticos				■								
Encerramento de contas 2018	Apoio e Suporte às 46 entidades (Encerramento de contas SNC-AP)	■											
Ações de Informação SICCC SNC-AP	Ações com as entidades parceiras da SPMS sobre SICCC SNC-AP	■			■		■		■		■		
Ficheiros SAFT	Desenvolvimento dos ficheiros SAFT em SNC-AP				■								
Informação fiscal em SNC-AP	Modelo O P, IES, Recapitulativos de IVA				■								
Interoperabilidade SICCC SNC-AP	Desenvolvimento de Webservices SICCC				■								
Faturação Eletrónica	Desenvolvimentos para integração de faturação eletrónica SICCC							■					

■ Em desenvolvimento
■ A desenvolver

No que concerne à matriz de risco de implementação do SNC- AP, nas entidades do Ministério da Saúde:

RANKING	ETAPAS DO PROCESSO	RPN	AÇÕES RECOMENDADAS	QUEM FAZ?
1	Definição de processos contabilísticos em SNC-AP para o Ministério da Saúde (dependências de entidades normalizadoras)	315	Efetuar definições específicas para os processos para todos os organismos do MS	ACSS e Gabinetes de auditoria interna das Entidades do MS
2	Processos internos das entidades	189	Ações de sensibilização e formação em contexto de trabalho	ACSS e SPMS
3	Parametrização dos sistemas periféricos	162	Rápida definição das parametrizações e articulação com os responsáveis dos serviços.	ACSS, Hospitais
4	Processo de Migração das novas entidades.	128	Execução de registos manuais por parte destes organismos ou processo paralelo.	SPMS, Entidades SISBIT e NAVISION
5	Processos internos das 10 novas entidades (6 SISBIT, 4 Navision)	100	Estabelecer plano de acompanhamento e formação de processos contabilísticos nos organismos	ACSS
6	Falhas, bugs e inconsistências no novo Sistema SNC-AP	80	Monitorização e acompanhamento das atividades das instituições nos primeiros meses de 2018.	SPMS
7	Cumprimento dos prazos das fases do projeto SICC-SNC-AP	20	Utilização das infraestruturas existentes.	SPMS

RPN - *Risk Priority Number*. O número de prioridade de risco (RPN) é uma medida usada ao avaliar o risco para ajudar a identificar os modos críticos de falha associados ao projeto ou processo. Os valores de RPN variam entre 1 (máximo absoluto) a 1000 (pior absoluto). O RPN é calculado pelo produto da ocorrência (O), da severidade (S) e da deteção (D).

Matriz Qualitativa do risco		Consequência				
		Sem impacto	Marginal	Média	Crítica	Extrema
Probabilidade	Quase Certo					R5
	Provável			R2		R3
	Possível				R4	R1
	Pouco Provável			R6		
	Rara					R7

■
Intolerável

■
Substancial

■
Moderado

■
Aceitável

■
Trivial

R	RPN	Prob.	Cons.	ETAPAS DO PROCESSO
1	315	7	9	Definição de processos contabilísticos em SNC-AP para o Ministério da Saúde (dependências de entidades normalizadoras)
2	189	9	7	Processos internos das entidades
3	162	9	9	Parametrização dos sistemas periféricos
4	128	8	8	Processo de Migração das novas entidades.
5	100	10	10	Processos internos das 10 novas entidades (6 SISBIT, 4 Navision)
6	80	5	8	Falhas, bugs e inconsistências no novo Sistema SNC-AP
7	20	2	10	Cumprimento dos prazos das fases do projeto SICC-SNC-AP

Em conclusão:

Apesar dos constrangimentos e dificuldades mencionados no vosso relatório, a SPMS está a efetuar todos os esforços para que o novo normativo contabilístico seja uma realidade para todas as entidades que operam em SICC SNC-AP e que esta solução centralizada esteja disponível em todo o SNS.

Informamos, ainda, que o Centro Hospitalar Barreiro Montijo, Centro Hospitalar de Setúbal e Hospital Garcia da Orta, concluíram com sucesso a migração para o sistema centralizado da SPMS, no dia 1 de janeiro de 2019.

O SICC SNC-AP está, assim, instalado em 48 das 53 entidades do perímetro do Serviço Nacional de Saúde (em anexo as entidades parceiras da SPMS em 2019).

Com os melhores cumprimentos,

Telma Almeida Fernandes

Coordenadora da Unidade de Auditoria Interna



SERVIÇOS PARTILHADOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, EPE | SHARED SERVICES IN MINISTRY OF HEALTH, EPE

Av.ª da República, n.º 61 - 1050-189 Lisboa | Portugal

Tel.: +351 211 545 600 | Fax: +351 211 545 649 | Tlm: + 351 910 642 361

Correio eletrónico: telma.fernandes@spms.min-saude.pt | Sítio da internet: www.spms.min-saude.pt



Seja responsável na partilha de informação e/ou dados pessoais nos emails que envia.

Garanta os princípios de confidencialidade, privacidade e proteção de dados.

Lembre-se: os dados salvam vidas, mas o uso abusivo da informação pode destruir a sua vida!

Entidades SICC SNC-AP		
Organismo	Tipo	Data de Implementação SICC
Hospital de Guimaraes (Centro Hospitalar do Alto Ave, EPR)	EPR	11/07/2014
Instituto Português de Oncologia - Lisboa, EPR	EPR	25/08/2014
Centro Hospitalar Póvoa do Varzim - Vila do Conde, EPR	EPR	23/09/2014
Hospital Magalhães Lemos - Porto, EPR	EPR	25/09/2014
Centro Hospitalar de Entre Douro e Vouga, EPR	EPR	26/09/2014
Hospital Santa Maria Maior, EPR - Barcelos	EPR	17/10/2014
Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa, EPR	EPR	23/10/2014
Centro Hospitalar Trás-os-Montes e Alto Douro, EPR	EPR	24/10/2014
Unidade Local de Saúde do Nordeste, EPR	EPR	27/10/2014
Hospital Distrital da Figueira da Foz, EPR	EPR	25/11/2014
Centro Hospitalar do Baixo Vouga, EPR	EPR	26/11/2014
Unidade Local de Saúde do Litoral Alentejano, EPR	EPR	02/12/2014
Unidade Local de Saúde de Castelo Branco, EPR	EPR	09/12/2014
Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPR	EPR	16/12/2014
Centro Hospitalar de São João, EPR	EPR	08/01/2015
Centro Hospitalar do Médio Tejo, EPR	EPR	12/01/2015
Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano, EPR	EPR	15/01/2015
Centro Hospitalar do Porto, EPR	EPR	16/01/2015
Unidade Local de Saúde do Alto Minho, EPR	EPR	28/01/2015
Centro Hospitalar da Cova da Beira, EPR	EPR	21/07/2015
Centro Hospitalar Vila Nova de Gaia / Espinho, EPR	EPR	23/07/2015
Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa	SPA/IP	14/08/2015
Hospital Arcebispo João Crisóstomo - Cantanhede	SPA/IP	31/08/2015
Centro de Medicina de Reabilitação Dr.Rovisco Pais	SPA/IP	12/01/2016
Centro Hospitalar do Médio Ave, EPR	EPR	21/03/2016
ARS Norte	SPA/IP	13/07/2016
ARS Algarve	SPA/IP	25/08/2016
Centro Hospitalar do Oeste	EPR	01/09/2016
Hospital Dr.Francisco Zagalo - Ovar	SPA/IP	03/11/2016
Instituto Nacional de Saúde Dr.Ricardo Jorge, IP	SPA/IP	07/11/2016
Administração Central do Sistema de Saúde, IP	SPA/IP	09/11/2016
Instituto Português do Sangue e da transplantação, IP	SPA/IP	24/11/2016
ARS Alentejo	SPA/IP	29/11/2016
Centro Hospitalar Tondela-Viseu, EPR	EPR	19/12/2016
Unidade Local de Saúde da Guarda, EPR	EPR	23/12/2016
Instituto Oftalmológico Dr.Gama Pinto	SPA/IP	28/12/2016
Hospital Distrital de Santarém, EPR	EPR	05/01/2017
ARS Centro	SPA/IP	12/01/2017
Instituto Portugues de Oncologia do Porto, EPR	EPR	01/01/2018
Hospital Espírito Santo de Évora, EPR	EPR	01/01/2018
Hospital Central de Algarve, EPR*	EPR	01/01/2018
Centro Hospitalar do Barreiro - Montijo, EPR	EPR	01/01/2019
Hospital Garcia de Orta, EPR - Almada	EPR	01/01/2019
Instituto Portugues de Oncologia de Coimbra, EPR	EPR	01/01/2018
Centro Hospitalar de Lisboa - Zona Ocidental, EPR	EPR	01/01/2018
Centro Hospitalar de Setubal, EPR	EPR	01/01/2019
Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPR	EPR	01/01/2018
Centro Hospitalar de Leiria-Pombal, EPR	EPR	01/01/2018