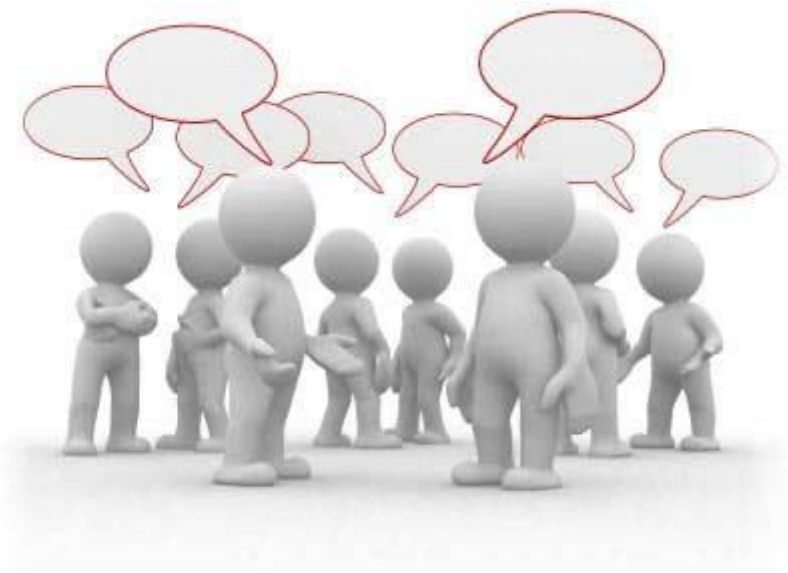
Tribunal de Contas

Relatório de Auditoria n.º 13/2016, 2.ª S.
Processo n.º 27/2016 - AUDIT

AUDITORIA À IMPLEMENTAÇÃO DO SNC-AP



RELATÓRIO INTERCALAR I

Julho/2016

ÍNDICE

1 SUMÁRIO 1

Factos relevantes 3

2 DESENVOLVIMENTO 4

2.1 INTRODUÇÃO 4
2.2 AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS 4
2.3 ENQUADRAMENTO 5
2.4 LEGISLAÇÃO 6
2.4.1 Contabilista público e formação 9
2.5 IMPLEMENTAÇÃO 11
2.5.1 Sistemas de informação 11
2.5.1.1 Sistemas centrais para reporte de informação 11
2.5.1.1.1 S3CP (Administração Central) 11
2.5.1.1.2 SIIAL (Autarquias Locais) 14
2.5.1.2 Sistemas contabilísticos 15
2.5.1.2.1 GeRFiP 16
2.5.1.2.2 SIGDN (Defesa) 17
2.5.1.2.3 SICC (SNS) 18
2.5.1.2.4 SIF (Segurança Social) 19
2.5.1.2.5 Outras soluções informáticas 20
2.5.1.3 Rastreabilidade dos sistemas de informação 21
2.5.2 Entidades piloto 22
2.5.2.1 Modelo de acompanhamento das entidades piloto 22
2.5.2.2 Aplicação do SNC-AP 23
2.5.3 Entidade Contabilística Estado 26
2.5.4 Consolidação 28
2.5.4.1 Perímetro de consolidação no Orçamento e na Conta Geral do Estado 29
2.6 SISTEMA DE CONTROLO INTERNO 30
2.7 CUSTOS DA TRANSIÇÃO 32

3 CONCLUSÕES 35

4 RECOMENDAÇÕES 39

5 EMOLUMENTOS 40

6 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO 41

7 DECISÃO 42

8 FICHA TÉCNICA 44

Anexo 1 – Metodologia 45
Anexo 2 – Síntese da implementação do RAFE e do POCP 47
Anexo 3 – Lista das entidades piloto 49
Anexo 4 – Contraditório: respostas recebidas 51
Siglas utilizadas 107

1 SUMÁRIO

O SNC-AP foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, revogando o POCP e os planos de contas setoriais, com efeitos a 01-01-2017. Para as entidades piloto este normativo produz efeitos já a 01-01-2016, mantendo-se a obrigação da prestação de contas ao abrigo do normativo anterior.

Simultaneamente, pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, foi aprovada uma nova Lei de Enquadramento Orçamental que, entre outros, prevê a revisão de vários diplomas legais relativos à arquitetura orçamental e financeira do Estado e a criação da Entidade Contabilística Estado, constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado e que integra, designadamente, as receitas gerais, as responsabilidades e os ativos do Estado.

De acordo com a nova Lei de Enquadramento Orçamental, a partir de 2019, o Orçamento do Estado e a Conta Geral do Estado contemplam a apresentação de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas para os subsetores da administração central (serviços e entidades públicas e Entidade Contabilística Estado) e da segurança social.

No âmbito dos trabalhos de auditoria desenvolvidos durante o primeiro semestre de 2016 (designadamente, reuniões com várias entidades e pedidos de informação junto do Ministério das Finanças) foram detetados riscos que se considera deverem, desde já, ser acautelados:

- Ausência de estratégia, liderança e coordenação global do processo de implementação do SNC-AP, da sua articulação com aspetos previstos na nova Lei de Enquadramento Orçamental e da correspondente afetação de recursos. O Ministro das Finanças tem, porém, a expetativa da articulação vir a ser assumida pela Unidade de Implementação da LEO. Destaca-se a revisão, prevista para setembro de 2016, dos diplomas relativos à arquitetura orçamental e financeira do Estado que pode levar ao atraso da adaptação dos sistemas de informação ao SNC-AP ou conduzir a um processo de adaptações sucessivas, com acréscimo significativo de custos;

- Atraso na publicação de diplomas legais, designadamente, até dezembro de 2015, a regulamentação da formação específica inicial e a formação subsequente em contabilidade pública e, até março de 2016, a caracterização dos programas orçamentais, a constituição e regras de funcionamento da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental; a regulamentação do regime simplificado para entidades de menor dimensão e risco orçamental; a regulamentação da certificação legal de contas das demonstrações orçamentais e a publicação das notas de enquadramento às contas (plano de contas multidimensional);

- Atraso na aplicação do SNC-AP nas entidades piloto, a tempo de se retirarem sinergias desta fase para as restantes entidades das administrações públicas;

- Projeto das entidades piloto focado na preparação dos sistemas informáticos para prestar informação aos sistemas centrais, sem testar, por exemplo, a elaboração de balanços de abertura em SNC-AP ou o encerramento das contas, o que limita a sua utilidade para a identificação e resolução prévia de dificuldades;

- Os requisitos para o exercício da função de contabilista público, no SNC-AP, não estão suficientemente clarificados face às competências e responsabilidades que lhe são cometidas;

- Indefinição da arquitetura da Entidade Contabilística Estado, nomeadamente quanto à articulação de várias entidades da administração pública, sendo necessário definir as respetivas esferas de atuação, responsabilidades e prazos de prestação de informação;
- Ausência de definição e divulgação de políticas contabilísticas aplicáveis ao perímetro de consolidação e/ou a subsetores da administração pública, necessária à harmonização do tratamento contabilístico efetuado pelos serviços e viabilizando a elaboração de contas consolidadas ou a comparação das respetivas demonstrações orçamentais e financeiras;
- A correção e fiabilidade da Conta Geral do Estado dependem, em larga medida, da adequação do sistema de controlo interno das administrações públicas. Considerando todas as alterações em curso, esta matéria também carecerá de ajustamentos (entre outros aspetos, assume relevância a certificação das demonstrações orçamentais e financeiras individuais a efetuar por revisores oficiais de contas).

As anteriores transições, para o regime de administração financeira do Estado e para o POCP, caracterizaram-se por derrapagens temporais significativas e por não atingirem os objetivos a que se propunham. Considerando os custos elevados destas reformas, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2014 o Tribunal recomendou:

> *A estratégia de implementação do SNC-AP deve incluir a definição clara dos responsáveis pela liderança do processo, objetivos e metas intermédias, bem como a definição dos meios (recursos humanos, organizativos e suporte informativo) que permitam o cumprimento das metas fixadas nos diplomas legais (…), tendo em vista não só a produção de demonstrações financeiras individuais, mas também as demonstrações financeiras consolidadas.*

Porém, dos dados recolhidos, não se afigura existir uma estratégia global de implementação, com o esforço das entidades contactadas a carecer de articulação, por ausência de uma estrutura claramente responsável pela liderança, condução, monitorização e avaliação do processo de transição.

A menos que sejam tomadas medidas pertinentes e em tempo oportuno, dificilmente estarão reunidas as condições necessárias para cumprir o calendário legalmente fixado e iniciar a utilização do SNC-AP por todas as entidades abrangidas a 01-01-2017, o que poderá também comprometer o objetivo de médio prazo de elaborar as demonstrações financeiras previsionais do Orçamento do Estado para 2019 e as respetivas demonstrações financeiras na Conta Geral do Estado.

FACTOS RELEVANTES (01-01 A 31-05)

Ausência de um plano estratégico para a implementação do SNC-AP

- **Insuficiência de liderança e coordenação globais**
  - Défice de apropriamento do processo pelos responsáveis governamentais
  - Escassez de documentos de suporte que visem auxiliar as entidades a identificar as tarefas a realizar e a antecipar dificuldades e soluções
  - Não está previsto o apoio à preparação da transição de todas as entidades através de estruturas centrais, especialmente vocacionadas para o efeito
  - Não foi efetuada uma estimativa dos custos do processo de implementação, nem lhe foram afetados os recursos necessários
- **Não alinhamento da implementação do SNC-AP com a reforma do processo orçamental previsto na LEO e indefinição do quadro legal**
  - Quatro diplomas complementares ao normativo SNC-AP e dois no âmbito da LEO, previstos até ao fim do 1.º trimestre de 2016, ainda não foram publicados
  - Revisão de 10 diplomas estruturadores da organização do Estado e da contabilidade pública previstos até setembro de 2016, sem que se conheçam desenvolvimentos nesta matéria que permitam o cumprimento deste prazo
  - Insuficiente definição dos requisitos para o exercício da função de contabilista público

Processo de transição focado no reporte de informação não abrangendo outros aspetos relevantes

- Foco no cumprimento de requisitos informáticos e regras de validação para integração de informação num sistema central
- As 53 entidades piloto em 2016: com o objetivo limitado a registar algumas operações e testar o reporte de informação; não vão testar balanços de abertura, não permitindo identificar dificuldades neste processo; atraso na sua implementação
- Portal colaborativo para o esclarecimento de dúvidas contabilísticas e manual de implementação ainda não disponíveis
- Ausência de coordenação na adaptação dos sistemas locais ao referencial do SNC-AP e respetivos requisitos, agravada pelo défice de conhecimento sobre os sistemas de informação na administração pública
- Algumas entidades gestoras de sistemas informáticos consideram não ser possível disponibilizá-los no prazo previsto para a implementação do SNC-AP (01-01-2017)

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Introdução

Em cumprimento do Plano de Fiscalização aprovado pelo Tribunal para 2016, está em curso uma auditoria à implementação do sistema de normalização contabilística para as administrações públicas (SNC-AP), com o objetivo de apreciar se a atuação das entidades envolvidas permitirá o cumprimento do prazo legal previsto para a aplicação do SNC-AP por todas as entidades e para a apresentação da Conta Geral do Estado (CGE) no novo regime contabilístico. Esta auditoria é de carácter concomitante, com o horizonte temporal previsto de dois anos, correspondendo o presente documento ao Relatório Intercalar I, com a informação recolhida até 31-05-2016. A evolução do processo de implementação estabelecerá a oportunidade e tempestividade dos relatórios seguintes. A metodologia utilizada consta do Anexo 1.

2.2 Audição dos responsáveis

No exercício do contraditório, apresentaram as suas alegações, tidas na devida conta para a fixação do texto deste Relatório, o Ministro das Finanças, o Secretário-Regional das Finanças e da Administração Pública do Governo Regional da Madeira, a Diretora-Geral do Orçamento, o Inspetor-Geral de Finanças, o Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP, a Diretora-Geral das Autarquias Locais, o Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, a Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Informática e o Presidente do Conselho de Administração da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE, as quais constam na íntegra do Anexo 4.

O Ministro Adjunto, a Presidente do Conselho de Administração da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE, o Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional, o Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, nas suas respostas, informaram nada ter a acrescentar ao teor do Relatório (Anexo 4)

O Relato foi também enviado ao Ministro da Defesa Nacional, ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, ao Ministro da Saúde, ao Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores e ao Presidente da Comissão de Normalização Contabilística que não se pronunciaram.

2.3 Enquadramento

O SNC-AP foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, revogando o POCP e os planos de contas setoriais, com efeitos a 01-01-2017[1]. Tal como no normativo anterior, o novo sistema continua a contemplar as vertentes orçamental, financeira e de gestão. Porém, configura uma alteração do paradigma contabilístico da administração pública: i) a contabilidade não é um fim em si mesma, nem visa o mero cumprimento de normas legais, antes, assume-se como um instrumento de criação e divulgação de informação relevante, que deve apoiar as decisões de gestão; ii) passa a estar enquadrada numa estrutura concetual que obriga à interpretação e aplicação de princípios contabilísticos, enquanto o normativo anterior se focava mais no cumprimento de regras prescritivas.

O SNC-AP constitui uma ferramenta de harmonização contabilística, com a aplicação do mesmo referencial à administração central, regional, local e segurança social, visando produzir informação comparável e suscetível de consolidação. Está também alinhado com as normas internacionais de contabilidade para o setor público (IPSAS), contribuindo para a harmonização e comparabilidade internacional da informação financeira[2].

A par do SNC-AP foi aprovada uma nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)[3] que, entre outros, prevê: i) a reforma do processo orçamental, abrangendo a revisão de diplomas relativos à arquitetura e à administração financeira do Estado; ii) a criação da Entidade Contabilística Estado (ECE), constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado enquanto entidade soberana e que integra, designadamente, as receitas gerais, as responsabilidades e os ativos do Estado.

De acordo com a nova LEO, o Orçamento do Estado (OE) e a CGE, a partir de 2019, contemplam a apresentação de demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas para os subsetores da administração central (serviços e entidades públicas e ECE) e da segurança social[4].

A implementação do SNC-AP e a própria reforma do processo orçamental pressupõem: a adaptação prévia dos sistemas contabilísticos; a formação dos quadros técnicos e a preparação dos dirigentes para implementar o novo modelo e colher dele os resultados esperados em matéria de qualidade e relevância da informação produzida; a adaptação dos sistemas de controlo interno, com vista a garantir a salvaguarda de 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.

Em sede de contraditório, o Ministro das Finanças refere a expetativa de que a Unidade de implementação da LEO *"(...) assuma um papel de dinamização, a nível transversal, dos processos inerentes tanto aos processos de reforma previstos na nova Lei de Enquadramento Orçamental, como também daqueles associados à transição para o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas."*.

---

[1] A implementação do SNC-AP prevê, em linha com as boas práticas, uma fase experimental, com entidades piloto, a decorrer em 2016, aspeto desenvolvido no ponto 2.5.2.

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

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

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

Experiências internacionais apontam no sentido de nos primeiros anos de implementação de um normativo contabilístico subsistir um conjunto de erros e lacunas, a colmatar ao longo do tempo, sendo necessário um horizonte temporal de dois a três anos para começar a produzir informação fiável. Para este resultado é fundamental ter estruturas técnicas de acompanhamento para auxiliar as entidades a resolver questões e assegurar a uniformização das soluções contabilísticas.

As anteriores transições, para o RAFE e para o POCP caracterizaram-se por derrapagens temporais significativas e por não atingirem os objetivos a que se propunham[1]. Além disso, a implementação do POCP assentou na transição de cada entidade *per si* para o novo referencial contabilístico, não tendo sido criadas as condições para a produção de informação num referencial de políticas contabilísticas comuns que permitisse a sua integração e consolidação.

O sucesso da implementação do SNC-AP, intimamente ligado à reforma do processo orçamental, carece de uma sólida coordenação e liderança do processo pelo Governo e pelo Ministério das Finanças em especial[2]; de uma correta programação e sequenciação das respetivas fases de implementação ao longo de um horizonte temporal adequado para a sua concretização; da comunicação com as entidades e profissionais envolvidos, obtendo o seu compromisso e empenhamento; da afetação dos recursos necessários; da estimativa dos custos da operação; bem como da monitorização e avaliação sistemáticas do cumprimento de metas intermédias. Porém, a implementação do SNC-AP e a reforma do processo orçamental não são sequer mencionadas no Plano Nacional de Reformas 2016, o que aponta para a atribuição de baixa prioridade à sua implementação.

Questionado o Ministério das Finanças quanto à coordenação global do processo de transição para o SNC-AP e à nomeação de responsáveis por essa coordenação, monitorização e avaliação, o SEO remeteu para o projeto piloto a decorrer durante o ano de 2016 e para o respetivo modelo de acompanhamento, concluindo que esta experiência irá *"(...) permitir recolher informação relevante relativamente às condições de aplicação do SNC-AP ao universo total das AP a partir de 2017. Nesse sentido, julga-se que o momento atual não será ainda o mais apropriado para se equacionar a criação de outras estruturas de coordenação, monitorização e avaliação para este processo."*. Porém, a apreciação das próprias entidades envolvidas na implementação da fase piloto (entidades piloto e gestoras de softwares contabilísticos) aponta para um défice de coordenação e acompanhamento.

2.4 Legislação

O Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, que aprova o SNC-AP produz efeitos a partir do dia 01-01-2017[3]. Todavia, a transição para o SNC-AP tem ainda prevista a publicação de legislação e determinações complementares em matéria de organização administrativa. Paralelamente, a Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, que aprova a nova LEO, prevê a revisão de vários diplomas basilares da contabilidade pública de forma a compatibilizá-los com os princípios e as regras orçamentais aplicáveis ao setor das administrações públicas, com impacto na organização do Estado e da contabilidade pública.

[1] O Anexo 2 apesenta uma síntese destes processos de transição.

[2] Por exemplo, a CNC sugeriu a implementação de uma estrutura técnica fixa no Ministério das Finanças, responsável pela contabilidade, que lidere e acompanhe a implementação do SNC-AP, com autoridade para impor regras de harmonização às entidades, nomeadamente estabelecendo políticas contabilísticas, normas do controlo interno e manuais de contabilidade.

[3] Exceto para as entidades piloto, que se reporta a 01-01-2016.

O quadro seguinte sintetiza a legislação e regulamentação que estes normativos previam publicar até ao final do primeiro trimestre de 2016 e qual a situação vigente no final de maio.

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

Data prevista	Temas a regulamentar	Norma que prevê a publicação/revisão	Ponto de situação
Até 16-12-2015	Formação inicial e subsequente em contabilidade pública para as funções de contabilista público	Artigo 8.º e n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	"Para breve" segundo o SEO
Anterior a 2016	Designação das entidades piloto pelo Ministro das Finanças	N.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Lista provisória a 22-01-2016 e definitiva a 17-05-2016
01-01-2016	Início da aplicação do SNC-AP pelas entidades piloto	N.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Previsto reportarem em junho os dados referentes a maio de 2016
Até 12-03-2016	Caracterização dos programas orçamentais	N.º 12 do artigo 45.º da LEO e n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 151/2015	Sem informação
	Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (constituição e regras de funcionamento aprovadas por decreto-lei)	Artigo 4.º da Lei n.º 151/2015	"Para breve" segundo o Ministro das Finanças
Até 16-03-2016	Regime simplificado para entidades de menor dimensão e risco orçamental	Artigo 5.º e n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	A enviar brevemente para publicação
	Certificação legal de contas das demonstrações orçamentais	Artigo 10.º e n.º 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Sem informação
	Notas de enquadramento às contas (plano de contas multidimensional)	Anexo III e n.º 4 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015	Portaria n.º 149/2016, de 14 de julho

Até 31-05-2016 constatou-se que os diplomas previstos até dezembro de 2015 e março de 2016 ainda não foram publicados. Quanto ao processo de preparação dos mesmos a situação é a seguinte:

- Para a regulamentação da formação, prevista até 16-12-2015, a Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC) remeteu, a 25-11-2015, ao Secretário de Estado do Orçamento (SEO) uma proposta de portaria, assim como uma proposta de estrutura curricular para a formação inicial para os novos contabilistas públicos. Em 14-01-2016, remeteu proposta para a formação no âmbito do SNC-AP das entidades piloto e reenviou a proposta de formação específica inicial em todas as entidades;

- Para o regime simplificado de contabilidade pública e notas de enquadramento ao Plano de Contas Multidimensional, previstos até 16-03-2016, o Conselho Geral da Comissão de Normalização Contabilística (CNC) aprovou, em reunião de 27-01-2016 e enviou ao Gabinete do SEO no dia seguinte uma proposta de portaria, incluindo também a norma para as pequenas entidades (segundo o Ministro das Finanças, as notas de enquadramento foram enviadas para publicação no Diário da República a 30-05-2016 e os restantes seriam remetidos até 3 de junho). Em sede de contraditório, o Ministro das Finanças, na sua resposta, em 29-06-2016, refere que *"(...) encontra-se a aguardar publicação em Diário da República da portaria com as notas de enquadramento ao Plano de Contas Multidimensional (...)"* e que *"(...) a portaria relativa ao regime simplificado (...) deverá ser assinada e enviada para publicação num prazo máximo de 10 dias úteis."*. As notas de enquadramento ao Plano de Contas Multidimensional foram publicadas a 14 de julho (Portaria n.º 149/2016).

- O decreto-lei que contempla a constituição e as regras de funcionamento da Unidade de Implementação da LEO, previsto até 12-03-2016, segundo o SEO ainda está em fase de elaboração: *"(...) O ligeiro atraso na elaboração deste diploma deve-se ao calendário extraordinariamente exigente de apresentação do Orçamento do Estado para 2016 (...) deverá estar concluído até ao final do mês de abril com a respetiva aprovação em Reunião de Conselho de*

Ministros". Em contraditório, o Ministro das Finanças refere que *"(...) o decreto-lei que constitui e estabelece as regras de funcionamento da (...) ("Unidade") foi discutido e aprovado em Reunião do Conselho de Ministros, no passado dia 2 de junho"* e que *"(...) encontra-se já preparado um projeto de resolução do Conselho de Ministros (...)"* que vai regulamentar a Unidade *"(...) devendo ser agendado para discussão em Reunião de Conselho de Ministros com a maior brevidade possível (...)."*

- O Ministro das Finanças não informou quanto ao estado de preparação da portaria que regulamentará a certificação legal de contas das demonstrações orçamentais, prevista até 16-03-2016, nem do decreto-lei sobre a caracterização dos programas orçamentais, previsto até 12-03-2016.

Embora sem prazo legal para divulgação, segundo o Ministro das Finanças, o manual de implementação do SNC-AP *"(...) deverá estar preparado para homologação pelo Governo até ao final do primeiro semestre de 2016".* Segundo a CNC, o manual deverá conter os seguintes pontos: glossário; mapeamentos; regras para a primeira aplicação do SNC-AP (transição[1]); desenvolvimento das normas (interpretação e exemplos); modelo dos quadros do anexo e exemplos de divulgação. Alguns dos elementos que farão parte deste Manual foram já objeto de divulgação pela DGO[2]. Em sede de contraditório, o Ministro das Finanças informou que o manual *"(...) foi submetido no dia 29 de junho à apreciação do Sr. Secretário de Estado do Orçamento. A homologação, (...) deverá ser assegurada até ao final do mês de junho (...)"*.

O acompanhamento do quadro normativo que permitirá a aplicação do SNC-AP revela já atrasos significativos quanto à sua implementação, que deverão ter impacto na exequibilidade da transição de todas as entidades públicas para o SNC-AP a 01-01-2017. A concretização destes atos está, pela sua natureza, basicamente, dependente de ações a desenvolver sob a responsabilidade do Ministério das Finanças. O Ministro das Finanças informou esperar, *"(...) com o impulso que resultará da constituição da Unidade* [de Implementação da LEO,] *(...) o início formal dos trabalhos de concretização da regulamentação da nova LEO (...)"*.

Em matéria de desenvolvimentos futuros, a CNC referiu que foram detetadas algumas gralhas no normativo publicado, que serão objeto de revisão e que irá continuar a desenvolver a sua ação de normalização contabilística, com a emissão de orientações técnicas no âmbito do SNC-AP, e acompanhará o desenvolvimento das normas internacionais. Porém, considera que carece de uma estrutura fixa que possa pensar, planear e acompanhar os desenvolvimentos da contabilidade.

O quadro seguinte sintetiza a legislação que a Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, prevê que seja revista no prazo de um ano a partir da sua entrada em vigor e um conjunto substancial de instrumentos de regulamentação a preparar e a aprovar ao longo de três anos.

[1] Segundo a CNC, entre outros aspetos, está previsto um quadro com o saldo em POCP e os ajustamentos necessários (por tipo de ajustamento) para a sua conversão num saldo SNC-AP, para todas as rubricas do Balanço.

[2] Tabelas de correspondência e mapeamentos publicados no âmbito da Circular N.º 1381, 5/4/2016 da DGO.

Quadro 2 – Ponto de situação de diplomas a rever e temas a regulamentar, previstos na LEO após março 2016

Data prevista	Diplomas a rever/ temas a regulamentar	Norma que prevê a publicação/revisão
Até 12/09/2016	Lei de bases da contabilidade pública	Artigo 3.º da Lei n.º 151/2015
	Lei quadro do planeamento	
	Regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas coletivas de direito público	
	Lei de organização e processo do Tribunal de Contas	
	Regime geral de emissão e gestão da dívida pública	
	Lei quadro dos institutos públicos	
	Princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado	
	Código dos contratos públicos	
	Lei dos compromissos e pagamentos em atraso	
	Quadro plurianual de programação orçamental para o período de 2013 a 2016	
	Definição da estrutura dos classificadores orçamentais	
	Especificações e orientações relativas à concretização dos programas orçamentais	
2018 (antes da preparação do OE 2019)	Decreto-Lei para regular a compatibilização do modelo de orçamento por programas com a legislatura em curso e com os limites globais e parcelares da despesa resultantes da lei das grandes opções	N.º 4 do artigo 5.º da Lei n.º 151/2015
Ano orçamental de 2019 (preparado durante 2018)	Adoção do modelo de programas orçamentais estabelecido na LEO	N.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 151/2015
Até 12-09-2018	Sistema de informação do desempenho	N.º 5 do artigo 5.º da Lei n.º 151/2015
	Criação da Entidade Contabilística Estado	N.º 1 do artigo 3.º da LEO e n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 151/2015
	Base contabilística dos programas orçamentais na ótica de acréscimo	Artigo 6.º da Lei n.º 151/2015

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

2.4.1 Contabilista público e formação

O SNC-AP criou a figura do contabilista público como o responsável pela regularidade técnica na prestação de contas de serviços e organismos e na execução da contabilidade pública. Esta função é assumida pelo dirigente intermédio responsável pela contabilidade e, na sua ausência, pelo trabalhador selecionado, de entre os trabalhadores integrados na carreira de técnico superior, com formação

específica em contabilidade pública[1]. Porém, esta solução pode não ser adequada para responder às necessidades de entidades de pequena dimensão[2]. Por sua vez, também os requisitos para o exercício da função de contabilista público, no SNC-AP, não estão suficientemente clarificados face às competências e responsabilidades que lhe são cometidas. Sobre esta matéria o SEO informou que *"(...) a eventual necessidade de se proceder a um desenvolvimento adicional do quadro jurídico (...) será uma questão a analisar oportunamente, no quadro da implementação do novo sistema contabilístico (...)"*.

A formação específica inicial e a formação subsequente em contabilidade pública deveriam ter sido regulamentadas até 16 de dezembro de 2015, após audição da OCC[3]. Esta entidade apresentou uma proposta de portaria, estabelecendo que o contabilista público teria de estar inscrito nesta ordem profissional, só podendo assumir a responsabilidade técnica pela contabilidade pública após a formação inicial específica em contabilidade pública.

Nessa proposta de portaria é previsto um regime transitório para o contabilista público dirigente intermédio que se encontre provido no quadro de pessoal da entidade pública como responsável pela contabilidade que, embora sujeito aos deveres de formação inicial e subsequente, fica dispensado do exame de avaliação de conhecimentos e estágio profissional, desde que tenha assinado as contas de dois exercícios em POCP ou planos setoriais e tenha formação académica de nível superior em contabilidade, gestão, economia ou fiscalidade.

A formação inicial proposta para o contabilista público pela OCC tem 132 horas de duração, abrangendo os temas: o SNC-AP (4 horas), contabilidade orçamental (20 horas), estrutura concetual (4 horas), plano de contas multidimensional (8 horas), contabilidade financeira (84 horas); contabilidade de gestão (8 horas) e 4 horas para avaliação.

A proposta de portaria prevê que o contabilista público fique sujeito ao controlo de qualidade da Ordem, através de equipas de controlo de qualidade, competindo à OCC a responsabilidade pela área técnica, e integrando representantes indicados pelo Ministro das Finanças/Tutela do serviço ou organismo, devendo ser efetuado, no mínimo, a cada quatro anos.

Porém o Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, prevê a dispensa da frequência da formação específica inicial para os trabalhadores que sejam responsáveis pela contabilidade pública à data da sua entrada em vigor e permite que o cargo de contabilista público seja assumido por pessoa sem formação na área da contabilidade[4].

Apesar de algumas das entidades (SG-MDN, IGFSS e IGF) terem referido que os seus planos anuais já preveem a inclusão de ações de formação em SNC-AP para os seus quadros, o atraso na definição

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

[2] Por exemplo, o Presidente da ANAFRE, no I Congresso Internacional da Contabilidade Pública (12 e 13 de maio de 2016) referiu que as juntas de freguesia não dispõem de dirigente intermédio que assuma a função de contabilista público, manifestando a intenção de manter o atual relacionamento com contabilistas certificados que, não pertencendo aos quadros da entidade, asseguram a prestação de serviços nesta área.

[3] Cfr. n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

[4] Artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro. No I Congresso Internacional da Contabilidade Pública foi defendido que o contabilista público deveria ser um profissional da contabilidade, inscrito na OCC e sujeito a formação específica na área do setor público. Salientou-se a complexidade do novo sistema, que envolve a necessidade de julgamento profissional, questionando-se a competência técnica do dirigente intermédio responsável pela contabilidade para assumir esta função, considerando que esta posição pode ser ocupada por pessoa sem formação específica na área da contabilidade. Neste sentido foi também questionada a lógica de dispensar estes dirigentes intermédios da formação específica inicial prevista no n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

da formação legalmente prevista é motivo de elevada preocupação em todas entidades entrevistadas, considerando que tal pode pôr em causa a calendarização prevista para o processo de transição. Refira-se que a realização desta formação já em fevereiro estava prevista "para breve", continuando a merecer a mesma indicação temporal indefinida na comunicação pública do SEO, a 18-05-2016.

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

Para além da capacitação técnica associada à formação, a implementação do SNC-AP configura, também, um desafio na gestão da mudança ao nível da liderança e no envolvimento dos dirigentes, sendo necessário, designadamente, efetuar ações de sensibilização quanto à importância e utilidade do novo sistema contabilístico.

2.5 Implementação

2.5.1 Sistemas de informação

2.5.1.1 Sistemas centrais para reporte de informação

2.5.1.1.1 S3CP (Administração Central)

Com vista a centralizar a informação contabilística e gerir o processo de consolidação, está a ser desenvolvido o Portal S3CP (sistema central de contabilidade e contas públicas), que tem previsto o desenvolvimento de três componentes: o portal de validação; a análise de informação; a consolidação de contas. Em sede contraditório, a DGO refere que: "*O portal S3CP (...) está a ser desenvolvido apenas com os recursos da DGO (...)"* e *"(...) a informação orçamental e financeira integrada no Portal S3CP deverá ser posteriormente comunicada ao Sistema S3CP"*, que *"representará a evolução do Rigore Central para o referencial contabilístico SNC-AP"*.

O S3CP na primeira componente pretende recolher informação individual do balancete e das demonstrações orçamentais e financeiras[1]. Essa informação é submetida a um conjunto alargado de regras de validação (aproximadamente 200), com o objetivo de assegurar a fiabilidade e consistência dos dados recolhidos.

As regras de validação são de três tipos: i) transversais (validam o período, o prazo e o envio do ficheiro); ii) estrutura de recolha (confirmam a estrutura das peças de relato e balancete analítico); iii) contabilística (cruza a informação do balancete analítico com as peças de relato). O incumprimento das regras de validação deverá conduzir à rejeição da informação.

A DGO apresentou[2] em novembro de 2015 o cronograma seguinte:

[1] Atualmente o Rigore central recebe o balancete e, com base nele, constrói as demonstrações orçamentais e financeiras, que nem sempre correspondem às demonstrações oficiais das entidades.

[2] Em reunião de 19-11-2015, sobre o modelo de acompanhamento.

Atividades previstas para a DGO	2015				2016								
	Set	Out	Nov	Dez	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	(…)	Set	(…)	Dez
Definição dos requisitos técnicos e funcionais necessários para a integração dos sistemas locais com o Portal S3CP													
Desenvolvimento do Portal S3CP, nomeadamente na implementação de regras de validação, visando garantir a fiabilidade e consistência da informação orçamental e financeira (em colaboração com a eSPap)													
Reuniões com as *software houses* que suportam as entidades piloto													
Emissão da circular com os requisitos contabilísticos e técnicos de integração de informação segundo o SNC-AP no S3CP, assim como das EPR que utilizam o SNC ou as normas internacionais de contabilidade													
Aplicação do SNC-AP nos organismos piloto													
Apoio às *software houses* das entidades piloto para efeitos da integração no Portal S3CP													
Monitorização do processo de integração, validação e retorno da informação de abril													
Relatório de avaliação do processo de implementação													
Acompanhamento das entidades piloto													

Das atividades previstas, a DGO, numa reunião efetuada em 21-12-2015, com a participação da eSPap, comunicou às *software houses* a nova metodologia de integração de informação em SNC-AP no Portal S3CP. A emissão da circular com os requisitos contabilísticos e técnicos de integração de informação no S3CP - a Circular n.º 1381 - então prevista para janeiro, ocorreu a 05-04-2016.

As instruções desta circular aplicam-se às entidades sujeitas ao SNC-AP que integram a administração central (incluindo EPR), aprovadas como entidades piloto, as quais devem remeter a informação constante do quadro seguinte, com a periodicidade nele referida.

Quadro 3 - Informação a remeter ao S3CP

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

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

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

Esta Circular especifica o interface com o S3CP e abrange a seguinte documentação que será atualizada sempre que necessário:

a) Correspondência entre o plano de contas central vigente que toma por referência o POCP, POCE e o POCMS (ao abrigo das circulares 1369 e 1372) e o novo plano de contas central que toma por referência o SNC-AP[1];
b) Regras gerais e regras de validação do conteúdo dos ficheiros;
c) *Schemas xml* dos ficheiros;
d) Descrição das tabelas fonte;
e) Documento de suporte com a sistematização da informação a ser enviada ao S3CP;
f) *Webservices* (estrutura WSDL).

Em sede de contraditório, a DGO refere que *"Neste momento, estão a ser reunidas as condições necessárias para receber a informação orçamental e financeira, em suporte eletrónico, exportada pelas entidades Piloto a partir dos softwares contabilísticos locais de suporte ao SNC-AP. Prevê-se a disponibilização da página da Internet para acesso ao portal S3CP no sentido de as entidades piloto procederem aos testes dos ficheiros previstos na Circular 1381. Para acesso ao portal S3CP, já foram criados os utilizadores e comunicados às entidades piloto, tendo sido também, atribuídas autenticações às software houses para a realização de testes. Nesta fase, os testes apenas irão incidir nas validações de estrutura, ou seja, os ficheiros serão validados contra os esquemas definidos para cada ficheiro. No que respeita às regras, logo que as mesmas estejam implementadas, os ficheiros serão objeto de validação também em relação às regras de negócio."*

Embora esta Circular seja dirigida às entidades da administração central, a DGAL informou que utilizará a mesma estrutura de informação na recolha de dados das autarquias locais e que enquanto não tiver em funcionamento o seu sistema de agregação de informação em SNC-AP as entidades piloto da administração local reportariam diretamente para o S3CP. Por outro lado, foi indicado ao IGFSS que as entidades da área da segurança social também teriam de remeter as suas contas individuais para o S3CP[2].

Assim, estão a ser criadas condições para aplicar aos diversos setores da administração pública a mesma estrutura de reporte de informação orçamental e financeira, definida pela Circular n.º 1381, para a correspondência entre os sistemas locais e os sistemas centrais, sujeitando esses reportes às mesmas regras de validação.

Note-se que os requisitos técnicos e funcionais definidos pela DGO abrangem apenas uma parte das adaptações que terão de ser efetuadas, uma vez que devem ter em conta todo o normativo e pode ser necessário rever a ligação a outros sistemas de informação ou, inclusive, a definição de novas fontes de dados contabilísticos. Por outro lado, a revisão do quadro normativo identificada no ponto 2.4 poderá também obrigar a posteriores ajustamentos dos sistemas informáticos, prolongando os tempos previstos e os custos associados à transição.

[1] Mapeamentos elaborados pela CNC e disponibilizados após a publicação da Circular.

[2] Resposta a dúvida colocada na sessão de apresentação do "Portal colaborativo no âmbito do SNC-AP" (ver ponto 2.5.2). Adicionalmente, foi referido que, para efeitos de necessidades de informação específica dos respetivos subsetores, estas entidades podem ter ainda de responder a requisitos adicionais a definir no respetivo âmbito.

2.5.1.1.2 SIIAL (Autarquias Locais)

O SIIAL - sistema integrado de informação das autarquias locais é um sistema de informação central, gerido pela DGAL e criado para a recolha e validação da informação financeira e não financeira[1] das entidades da administração local. Este sistema surgiu das necessidades existentes na DGAL e noutras entidades da administração central, como a DGO, e visou:

- A criação de um canal único de reporte de informação por parte das entidades autárquicas, disponibilizando dados sobre a situação financeira e não financeira de cada município;
- O alargamento do universo de entidades autárquicas a reportar informação, às freguesias e associações de municípios;
- Redução do tempo de trabalho dedicado à validação da informação.

O SIIAL foi desenvolvido especificamente para responder ao POCAL, não estando preparado para integrar a substituição do plano de contas. Para desenvolver um novo sistema, adequado ao SNC-AP, a DGAL obteve, em setembro, a aprovação numa candidatura a financiamento comunitário através do programa SAMA 2020, com vista à aquisição de equipamento, desenvolvimento da nova plataforma de suporte de dados, adaptação do SIIAL ao SNC-AP e formação.

O processo de aquisição estava previsto iniciar-se em maio, com o lançamento de um concurso público internacional, cujo caderno de encargos beneficiou da articulação da DGAL com a DGO e a eSPap na definição da arquitetura do sistema. Prevê-se a adjudicação no final do ano, pelo que o novo SIIAL não estará pronto a 01/01/2017, devendo ser disponibilizado durante esse ano e o seu desenvolvimento decorrer ao longo de mais dois anos[2]. Em sede de contraditório, a DGAL informou que a execução da candidatura aprovada pelo SAMA / Portugal 2020 *"(...) está ainda pendente do pedido de autorização feito pela DGAL (a 3 de maio) para aplicação dos saldos transitados"*. As melhorias previstas na vertente da informação contabilística abrangem:

- o desenho de requisitos de forma a compatibilizar o SIIAL com o sistema central da DGO (S3CP) e assegurar uma articulação completa entre as duas plataformas;
- otimizar o acesso à informação, cujo volume é demasiado pesado para o atual sistema, com efeitos penalizadores nomeadamente nos elevados tempos de espera na ligação entre sistemas.

Atualmente o universo da administração local conta com 308 municípios e 3091 freguesias, para além dos serviços municipalizados, das empresas municipais, áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais, associações locais e fundações locais. Atendendo à pequena dimensão de muitas destas entidades, é de supor que venham a ser integradas no regime simplificado previsto no SNC-AP,

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

[2] A impossibilidade técnica de reporte dos dados contabilísticos em SNC-AP ao SIIAL em 2016 (e possivelmente durante parte de 2017) será colmatada com o reporte ao S3CP, no âmbito do qual será testado o cumprimento dos requisitos da Circular N.º 1381.

mas ainda não regulamentado[1]. Relativamente a entidades locais não reclassificadas, não está decidido se reportarão as suas contas no SIIAL.

A DGAL manifestou preocupação quanto à qualidade da informação financeira das entidades do subsetor da administração local que atualmente não reportam informação através do SIIAL, como por exemplo, as empresas locais reclassificadas. Estas entidades utilizam atualmente o SNC, pelo que, para além da adaptação dos respetivos sistemas, necessitam do mapeamento da transição deste sistema contabilístico para o SNC-AP.

O SIIAL não dispõe, nem prevê vir a dispor, de funcionalidades para agregar informação ou para proceder à consolidação. Atualmente também não recolhe informação de operações efetuadas com contrapartes, estando prevista a sua recolha futura. Caso venha a ser determinada a consolidação do subsetor da administração local, esta será efetuada no S3CP, bem como a do setor público alargado ("*whole-of-government*"), prevista no SNC-AP, a efetuar pela DGO.

2.5.1.2 Sistemas contabilísticos

Até à aplicação do SNC-AP, as entidades das administrações públicas, incluindo as que integram a CGE, aplicam diferentes sistemas contabilísticos: para além do plano oficial de contabilidade pública (POCP), os planos sectoriais[2], o sistema de normalização contabilística ou as normas internacionais de contabilidade. Para além dos diferentes referenciais contabilísticos, utilizam também diferentes sistemas de informação para o registo sistemático e arquivo da documentação contabilística, desenvolvidos por diferentes implementadores (*software houses*).

O SNC-AP vem uniformizar o referencial contabilístico e, consequentemente, obriga à adaptação dos sistemas de informação atualmente utilizados. Tal exige a definição criteriosa dos requisitos que os sistemas devem cumprir, tendo em conta a sua sofisticação. Mais do que permitir o registo de movimentos a débito e a crédito, os sistemas atuais incorporam:

- etapas do controlo interno das entidades, nomeadamente nos circuitos de realização da despesa, na arrecadação de receita ou no processamento de pagamentos, com controlos para as diferentes etapas e definição de responsáveis que têm de intervir de forma a dar continuidade ao processo;
- sub-rotinas que visam facilitar o processamento, designadamente pela contabilização automática de documentos padronizados e pela integração com outros sistemas informáticos (gestão de pessoal, faturação, inventário, impostos, contribuições, apoios ou prestações sociais);
- meios de extração de informação que possa ser integrada num sistema central, para a posterior agregação de informação contabilística e respetiva consolidação.

[1] Ainda não está aprovado diploma que defina o regime simplificado, nem estabeleça o seu âmbito. A proposta da CNC apontava para ser aplicável a entidades com orçamento inferior a € 5 M, e previa ainda um regime para microentidades, com orçamento inferior a € 1 M.

[2] Plano oficial de contabilidade do Ministério da Saúde, da Educação, das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social, das autarquias locais.

A IGF, na sua resposta refere que *"(...) a complexidade do sistema de informação, face aos interfaces nele existentes, necessariamente deve ser acompanhada de testes destinados a assegurarem o seu bom funcionamento e correção, caso necessário. Esses testes constituem uma condição importante para a qualidade da informação produzida, admitindo-se, ainda, que só após um período de fluxo regular de dados será possível testar, de forma adequada, as funcionalidades de agregação e de consolidação presentes no sistema."*.

A DGO considera que a adaptação dos sistemas de informação ao SNC-AP deve ser efetuada pelas *software houses* com base no quadro legal aprovado, mencionando a IGF, na sua resposta, que *"(...) compete principalmente às entidades públicas assegurarem o adequado desenvolvimento das aplicações de que necessitam, designadamente que as mesmas cumprem os requisitos exigidos pelo SNC-AP e restante normativo legal."* Não está prevista uma coordenação central do Ministério das Finanças neste processo. Nesta matéria, os serviços da área da defesa apontaram um défice de coordenação das evoluções tecnológicas, (por exemplo, entre as aplicações do SIGO, da ECE, da tesouraria do Estado e do GeRFiP), sugerindo a partilha de conhecimentos, designadamente entre utilizadores do mesmo *software* de base (minimizar custos e fomentar boas práticas).

Refira-se que, em Dezembro de 2015, a DGO reuniu com várias *software houses*, a DGAL, CNC e a OCC, na qual foi comunicada a certificação dos respetivos softwares para prestar informação ao Rigore Central (aplicação que recolhe informação contabilística em POCP, POCMS e POCE) de acordo com as Circulares n.º 1369, de 18-11-2011 e 1372, de 05-11-2012. Este processo de certificação demorou dois anos e certifica, apenas, que os dados exportados do sistema local (contabilidade da entidade) cumprem as regras de validação do sistema central. Futuramente, os sistemas adaptados ao SNC-AP terão de ser certificados para o S3CP.

Em sede de contraditório, a IGF refere que *" a certificação dos sistemas locais (sistemas contabilísticos das entidades) não se deveria resumir a que os dados exportados desse sistema local cumprem as regras de validação do sistema central, mas também assegurar, designadamente, que cumprem os requisitos exigidos pelo SNC-AP e restante normativo legal e que produzem a informação adequada."* Esclareceu que *"(...) não obstante a IGF dispor de auditores informáticos certificados, a certificação requerida não integra as suas competências. Essa certificação exige requisitos específicos, existindo empresas especializadas em processos de certificação, em termos similares ao que acontece com os sistemas informáticos de suporte à prestação de informação de natureza fiscal ou na área da saúde. Acresce que uma intervenção da IGF dessa natureza contrariaria as normas técnicas e éticas porque rege a sua atuação, atendendo a que futuramente auditará o respetivo funcionamento*. Realçou, também, *"a necessidade da existência de um controlo periódico entre a informação residente nos sistemas locais e aquela que é reportada ao sistema central da DGO, por forma a assegurar a fidedignidade da informação produzida."*

2.5.1.2.1 GeRFiP

Atualmente os serviços integrados da administração central (excluindo Defesa, serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros e estabelecimentos de ensino não superior, totalizando 155 entidades) e regional, bem como 49 SFA, utilizam o sistema GeRFiP. Este sistema é gerido pela eSPap, inserido numa lógica de prestação de serviços partilhados de finanças (SPFIN), que também abrange processos funcionais e meios humanos com competências técnicas (contabilísticas e informáticas).

Funcionalmente, o GeRFiP é um portal colaborativo nas vertentes de formação, partilha de conhecimento e processos de negócio, incluindo também ferramentas de *business inteligence*. A criação de cenários de negócio permite normalizar os procedimentos por tipo de negócio, associando

movimentos contabilísticos à criação de determinado tipo de documento no sistema (o que possibilita a utilização deste programa por pessoal sem formação em contabilidade).

Assim, as alterações decorrentes do SNC-AP a efetuar no GeRFiP são mais profundas do que uma mera conversão de dados entre sistemas de contas distintos. Será necessário rever também processos e fluxos de negócio. No processo de transição, a eSPap procura assegurar a definição dos requisitos técnicos, a adaptação do sistema e o respetivo controlo de qualidade.

Até ao momento a eSPap constituiu uma equipa de trabalho que tem vindo a analisar o normativo do SNC-AP e a identificar as alterações face ao POCP, estando em construção um mapeamento entre as contas dos dois sistemas. Desse trabalho resultam listas de alterações a introduzir no atual GeRFiP, sendo identificadas as contas a alterar na contabilização e/ou os processos (e subprocessos) a ajustar nos fluxos de trabalho desenhados. A eSPap salientou que não deu por concluída nenhuma destas alterações pois espera ainda vir a introduzir correções por força das alterações legislativas previstas na nova LEO, que deverão ter impacto significativo no GeRFiP. Também em relação ao normativo SNC-AP aguardam o manual de implementação, a norma das microentidades, as notas explicativas e mapeamento das contas que devem integrar as diferentes peças contabilísticas.

Após obtenção da informação em falta, a eSPap terá de concluir a identificação das alterações a efetuar e convertê-la em requisitos técnicos de alteração do sistema, para poder proceder a contratação externa.

Atualmente o GeRFiP tem ligações estabelecidas com os sistemas locais das entidades (sistemas específicos da sua atividade), com aplicações da DGO e com as da Tesouraria do Estado. Também estas ligações serão afetadas pelo processo de transição. Segundo a eSPap, serão os sistemas locais a ajustar-se ao novo GeRFiP.

Em sede de contraditório, a eSPap refere estar a proceder à *"Adequação do GeRFiP para os novos requisitos deste processo, através da solução GeRFiP 4.0 (...)",* sem adiantar a sua calendarização.

2.5.1.2.2 SIGDN (Defesa)

O Ministério da Defesa Nacional utiliza um sistema contabilístico e de gestão próprio, o Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN), gerido pela SGMDN. Este sistema abrange quatro áreas de desenvolvimento: a financeira (mais genérica e cumprindo determinações legais); a logística (adaptada às necessidades específicas da Defesa); os recursos humanos (em fase final de implementação); e o planeamento e gestão (*business intelligence* – tratamento de informação e produção de relatórios).

O SIGDN foi desenvolvido entre 2004 e 2006, sob a coordenação de uma Comissão de Acompanhamento, constituída por representantes dos Ramos das Forças Armadas e do Estado-Maior, que continua em funcionamento para garantir o alinhamento da SGMDN com as suas necessidades.

Quanto à transição do POCP para o SNC-AP, a Defesa programou efetuar, no primeiro semestre de 2016, um estudo para avaliar as necessidades do processo de transição, tendo por base o futuro manual de transição e instruções da DGO. As adaptações a introduzir vão depender também dos desenvolvimentos que a SAP fará no pacote desenhado para Portugal, o "*add on pt*". A Defesa irá

ponderar se será preferível adquirir o novo "*add on pt*" ou optar pelo desenvolvimento do *software* à medida, internamente[1] ou, se necessário, com o recurso a implementadores SAP.

O SIGDN, como sistema integrado de gestão, abrange um conjunto de módulos interrelacionados que correspondem aos sistemas de negócio próprios do Ministério. Nesta medida, os ajustamentos a efetuar na componente financeira também terão impacto nos restantes módulos. Por outro lado, para o orçamento, o processamento da despesa orçamental e os pagamentos através da Tesouraria do Estado, é necessário garantir a ligação do sistema de cada unidade local[2] aos sistemas centrais contabilísticos da DGO e ao de pagamentos do IGCP.

2.5.1.2.3 SICC (SNS)

A SPMS gere dois sistemas contabilísticos[3]: o sistema de informação descentralizado de contabilidade (SIDC) e o sistema de informação centralizado de contabilidade (SICC). A distinção entre ambos reporta-se ao sistema informático de suporte: no primeiro, um sistema local (residente em cada entidade) e no segundo, um sistema central a que cada entidade acede via web. Estes sistemas abrangem 69% das instituições do SNS, com 45% a utilizar o SICC (25 entidades) e 24% (13 entidades) o SIDC, prevendo-se a sua migração para o SICC durante 2016[4]. Assim, a SPMS prevê precisar apenas de fazer evoluir o SICC para o SNC-AP.

O SICC é um sistema contabilístico, desenvolvido pela SPMS numa base Oracle[5], distinguindo-se dos sistemas anteriores (GeRFiP e SIGDN) por não ser um sistema integrado de gestão[6]. A opção por esta solução *in house* resultou de restrições orçamentais que obrigaram a optar por soluções menos onerosas.

A contabilização no SICC é efetuada de forma automática, previamente parametrizada na aplicação: a cada tipo de documento estão associados os respetivos movimentos contabilísticos. Para a adaptação ao SNC-AP será necessário criar um conjunto de associações novas, com base nas normas de contabilidade pública (NCP). A transição para o novo referencial pode também necessitar de ajustamentos entre os sistemas auxiliares de gestão de cada entidade e o sistema contabilístico.

A estratégia da SPMS para adaptação do SICC ao SNC-AP assenta no desenvolvimento de uma aplicação com um conteúdo mínimo funcional, correspondendo ao conceito de "produto mínimo viável" (MVP), visando avaliar a sua adequação ao novo referencial e proceder com flexibilidade aos ajustamentos que se revelem necessários. Neste âmbito a SPMS identificou o conjunto seguinte de tarefas:

---

[1] A Defesa tem procurado promover a sua autonomia em relação ao fornecedor de *software* (SAP) e dispõe, desde 2011, de uma estrutura interna de suporte ao SIGDN (48 pessoas que prestam apoio em matérias de "incidentes", *help desk*, formação e documentação técnica).

[2] Para este efeito, um navio é uma unidade.

[3] A SPMS tem um contrato programa com a ACSS, mediante o qual disponibiliza a solução tecnológica e é por esta remunerada. Por sua vez, a ACSS disponibiliza-a às entidades aderentes do SNS, mediante o pagamento de uma renda.

[4] As restantes 17 entidades (31%) utilizam outros sistemas, contratados diretamente no mercado.

[5] A sua utilização não está dependente do pagamento de licenças.

[6] As entidades do SNS utilizam outros sistemas auxiliares de gestão, que podem ser de uso transversal obrigatório (como o RHV para salários) ou diferenciados, adquiridos no mercado (por exemplo, para a logística).

1. Incorporação do plano de contas operacional SNC-AP;
2. Criação em SICC do plano de contas multidimensional;
3. Criação de tabela de transferência de registos SICC/POCMS para SICC/SNC-AP;
4. Incorporação da NCP 1 – "Estrutura e conteúdo das demonstrações financeiras" e da circular n.º 1381 da DGO (especificações técnicas que os sistemas locais devem assegurar para o envio da informação orçamental e financeira para o sistema central, S3CP);
5. Incorporação da NCP 26 – "Contabilidade e relato orçamental".

A transição entre dois sistemas contabilísticos pode ser feita mediante a conversão e ajustamento de saldos ou a conversão e ajustamento de registos contabilísticos, sendo esta última a opção escolhida pela SPMS. Esta escolha permitirá disponibilizar, em paralelo com o SICC/POCMS (aplicação atualmente utilizada) a aplicação SICC/SNC-AP, que apresentará uma leitura dos mesmos documentos contabilísticos de acordo com o novo regime contabilístico. Em 2016, cada entidade piloto que utiliza o SICC (3 das 5 entidades piloto), quando aceder ao portal do SICC terá duas entradas:

- Uma, a já existente, de acesso ao SICC/POCMS onde fará os registos contabilísticos (obrigatórios em POCMS, em 2016);
- Outra, de acesso ao SICC/SNC-AP, onde poderá ver refletidos em "SNC-AP convertido" as operações registadas em POCMS e, também, proceder a registos específicos do SNC-AP (que não terão reflexo nas contas em POCMS).

A SPMS prevê executar as tarefas de 1 a 4 até julho, ficando as entidades piloto que utilizam o SICC em condições de remeter a informação para o sistema central da DGO[1], testando o funcionamento e adequação do novo sistema contabilístico. Até novembro pretende concretizar a tarefa 5, que completa o MVP e, no mês seguinte, disponibilizar o SICC-SNC-AP alinhado com todas as NCP. Entre dezembro de 2016 e março de 2017 prevê ter condições para efetuar a transição dos registos contabilísticos de todas as entidades, à medida que estas forem efetuando o encerramento de contas de 2016.

O SICC vai manter os dois sistemas (em POCMS e em SNC-AP) enquanto for necessário, permitindo o acesso à informação histórica e à informação convertida. Esta flexibilidade deixa também margem quanto ao momento em que efetivamente será efetuada a transição.

No que se refere ao reporte de informação para o S3CP, após análise da Circular n.º 1381 da DGO, a SPMS considera que também carece de instruções complementares da ACSS, relativamente ao SNS.

2.5.1.2.4 SIF (Segurança Social)

O sistema contabilístico da segurança social (SIF), de base SAP, articula-se com várias aplicações informáticas que gerem fluxos específicos da segurança social (por exemplo, pensões, prestações de desemprego e contribuições) através de cerca de duas dezenas de interfaces, suportados em desenvolvimentos e parametrizações de elevada complexidade.

A preparação dos sistemas para a transição para o SNC-AP requer o levantamento de processos, definição de procedimentos contabilísticos, requisitos para as parametrizações dos sistemas

[1] Cfr. ponto 2.5.1.1.1.

informáticos e respetivos testes, o que em meados de abril ainda não tinha ocorrido. Segundo os responsáveis pelo IGFSS estes requisitos macro terão que ser articulados entre as várias instituições do sector e requerem a disponibilidade de recursos humanos do IGFSS, do ISS e do II, escassos à partida. Por outro lado, referiram que o processo de transição necessita de um forte investimento em sistemas de informação de infraestrutura e funcionais, pois em 2016 terão de existir sistemas informáticos em paralelo, situação considerada muito preocupante.

Em sede de contraditório, o II refere que *"(...) é nossa estimativa que após estabilização de requisitos, tenhamos necessidade de cerca de 2 anos de desenvolvimento do novo sistema. Esta previsão implica que, durante este período, exista a necessidade de manter o sistema atual, e em simultâneo desenvolver o novo sistema e preparar a respetiva infraestrutura. O Instituto de Informática terá que manter "uma linha de manutenção" para o atual sistema, com a alocação dos recursos humanos internos e reforço externo habitualmente necessários, e uma "segunda linha de desenvolvimento" novamente com uma alocação de recursos que terá que ser dimensionada a um projeto com esta dimensão e envergadura. A transição, entre sistemas, terá que ser muito bem assegurada para que não exista perda de serviço. Esta consideração reforça a necessidade de um planeamento adequado, realista e integrado deste projeto, igualmente estando concordantes com a necessidade de uma gestão de projeto única, forte, centralizada e com poder de decisão."*

2.5.1.2.5 Outras soluções informáticas

Nas administrações públicas, para além dos sistemas contabilísticos, com maior ou menor grau de integração, geridos por entidades do Estado (indicados nos pontos anteriores), são também utilizadas outras aplicações informáticas de contabilidade e gestão, desenvolvidas internamente ou por *software houses*. Estes sistemas são utilizados maioritariamente por SFA, entidades da administração regional[1] e local, bem como EPR. Na seleção das entidades piloto, um dos objetivos consistiu em abranger os diferentes sistemas informáticos utilizados, de forma a facilitar a adaptação atempada e harmonizada de todos ao novo referencial contabilístico. Nesta matéria, a DGAL alertou que podem não ter sido abrangidas todas as aplicações utilizadas por EPR da administração local[2].

Na adaptação dos sistemas ao SNC-AP as *software houses* têm estado a trabalhar com os elementos disponíveis até ao momento: o decreto-lei do SNC-AP; a Circular n.º 1381 da DGO; e os mapeamentos que têm vindo a ser publicados em adenda a esta circular. As que desenvolveram aplicações para as entidades que aplicam o POCAL aguardam que a DGAL disponibilize a tabela de correspondência deste referencial para o SNC-AP[3].

O processo de transição envolverá diferentes fases, abrangendo designadamente: i) a análise da legislação e demais documentação publicada, bem como diálogo com os clientes, identificando quais as alterações a introduzir nos sistemas atuais; ii) ajustamentos aos programas, funcionalidades e reportes; iii) controlo de qualidade, dando cumprimento aos requisitos da DGO; iv) ajustamento de interfaces com outros sistemas informáticos das entidades.

As *software houses* procurarão apoiar os seus clientes nos processos de transposição de dados do POCP (ou planos setoriais) para o SNC-AP, tendo ainda de assegurar a manutenção do histórico

[1] Exceto serviços integrados, que utilizam o GeRFiP.

[2] No processo de acompanhamento das autarquias piloto estão previstos 13 municípios e uma junta de freguesia.

[3] Na prática, a DGAL elaborará uma tabela de conversão do POCAL para o plano de contas central (PCC) da DGO, baseado no POCP e, posteriormente, será aplicada a tabela de correspondência do PCC para o SNC-AP elaborado pela CNC.

contabilístico pelo período de tempo legalmente exigível. Esta transposição pode seguir duas vias, segundo a opção da entidade:

- Conversão de dados: a informação residente na base de dados da entidade é alterada de forma a substituir, documento a documento, as contas POCP associadas por contas SNC-AP;
- Migração de dados: os dados históricos são mantidos na aplicação anterior e é desenvolvida uma nova aplicação, adaptada ao SNC-AP, sendo os dados migrados entre ambas.

A capacidade das *software houses* privadas assegurarem em tempo a disponibilização de soluções adaptadas ao SNC-AP depende da divulgação atempada de todas as regras e instruções pertinentes. Por outro lado, as alterações que se perspetivam às normas legais também poderão pôr em causa a adaptação atempada dos sistemas contabilísticos, uma vez que estes, na generalidade, carecerão de adaptações nas suas configurações, de forma a assegurar o cumprimento dos novos requisitos legais.

2.5.1.3 Rastreabilidade dos sistemas de informação

Um dos aspetos fundamentais da salvaguarda da informação consiste na sua rastreabilidade, isto é, conseguir seguir o rasto da operação e, inclusive, identificar o respetivo autor. Os sistemas contabilísticos, em regra, funcionam com base em códigos de utilizador e *password*, podendo também dispor de códigos de operação, ou assinatura digital, para a prática de transações chave. Em determinadas situações pode ser útil não só saber quem praticou (registou) determinado ato, mas até identificar quem o consultou. Esta exigência de informação é maior nos sistemas locais de contabilidade, que possuem informação muito detalhada, por vezes sensível e/ou de caráter pessoal.

Nos sistemas locais anteriormente descritos[1] constata-se que o GeRFiP, o SIGDN, o SIF e algumas soluções privadas têm uma base SAP. Segundo a informação recolhida junto dos vários utilizadores, este sistema oferece um produto padronizado, com adaptações específicas para o país (o "*add on pt*"), que incluem o registo sistemático dos acessos ao sistema, bem como a identificação do utilizador que registou/efetuou a operação. Foi referido que as aplicações SAP não permitem eliminar documentos, o que obriga à utilização de documentos contabilísticos de estorno para correções ou alterações significativas. Este sistema também dispõe de um módulo que permite identificar quem acede à informação, porém, esta opção não está ativa nos sistemas acima referidos. A sua ativação aumenta de forma substancial o volume de informação que seria necessário armazenar, pelo que será de analisar, caso a caso, o custo/benefício do seu uso.

A aplicação SICC dispõe de um sistema de registo de acessos, com *password*, permitindo a identificação do utilizador que proceda à alteração da informação existente. Regista também a natureza da informação obtida quando são produzidos relatórios de consulta (não fica registo de dados consultados em ecrã, sem a correspondente produção de relatório).

[1] Nesta fase, não foi recolhida informação quanto à rastreabilidade dos sistemas locais desenvolvidos por *software houses* privadas.

2.5.2 Entidades piloto

A implementação do SNC-AP prevê uma fase experimental, com entidades piloto[1]. Num esforço de diversificação das situações abrangidas, foram convidadas 56 entidades, distribuídas por sete referenciais contabilísticos, provenientes de diferentes subsetores[2] e abrangendo sistemas de informação contabilística geridos por 40[3] diferentes implementadores (*software houses* e também entidades da administração central). A lista final de entidades piloto é constituída por 53 entidades (doze[4] autopropostas e as restantes convidadas), abrangendo os sete referenciais contabilísticos (lista no Anexo 3).

Em sede de contraditório, a DGO refere que *"O processo de seleção das entidades pretendeu dar cobertura aos seguintes três aspetos:*

a) *Diversidade de software houses que atualmente asseguram o apoio tecnológico a soluções informáticas de suporte aos referenciais contabilísticos vigentes nas administrações públicas;*
b) *Cobertura dos diversos ministérios que compunham a estrutura orgânica do XIX Governo Constitucional;*
c) *Diversos referenciais contabilísticos em vigor."*

Ao trabalhar com esta diversidade de implementadores a DGO espera facilitar o processo de transição para o SNC-AP, assegurando a adequada preparação da generalidade dos sistemas informáticos e contando com o efeito disseminador das próprias *software houses* junto dos seus clientes (as entidades públicas).

2.5.2.1 Modelo de acompanhamento das entidades piloto

O modelo de acompanhamento das entidades piloto prevê três dimensões:

- Formação dedicada – a protocolar ente a OCC e o Ministério das Finanças: a proposta remetida pela OCC ao SEO contempla uma formação de 32 horas dirigida às entidades piloto, prevista para abril, mas que ainda não ocorreu[5]. Em sede de contraditório, o Ministro das Finanças informou, que *"No que concerne à formação em SNC-AP destinada às entidades piloto, estão agendadas sessões de formação a decorrer no Porto (uma turma) e em Lisboa (duas turmas). Estas sessões realizam-se entre os dias 28 de junho e 14 de julho."*

- Adaptação dos sistemas de informação contabilística – integra também o cumprimento dos requisitos técnicos e funcionais definidos pela DGO, cujo processo se encontra em curso (ver ponto 2.5.1.2);

[1] Cfr. artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.
[2] Da administração central (distribuídos por 12 ministérios), da Região Autónoma da Madeira, da segurança social e das autarquias locais.
[3] De acordo com a informação prestada pela DGO em sede de contraditório.
[4] De acordo com a informação prestada pela DGO em sede de contraditório.
[5] Foi também proposta formação (num período transitório) do pessoal já integrado nos quadros e (futuramente) de contabilistas que pretendam exercer a função de contabilista público (132 horas), conforme consta do ponto 2.4.1.

- Esclarecimento de questões contabilísticas das entidades piloto por um órgão uniformizador – o Portal colaborativo da CNC[1], cuja divulgação pública ocorreu a 18-05-2016. O SEO comunicou a 30-05-2016 que o mesmo tinha sido colocado em funcionamento, porém, a 21-06-2016, ainda não estava disponível para as entidades poderem colocar as suas questões.

O Portal está previsto funcionar durante a fase inicial de implementação do SNC-AP, para esclarecer dúvidas na interpretação do SNC-AP. As entidades devem submeter as suas dúvidas contabilísticas *on line* e as mesmas serão analisadas por um Gabinete Técnico (constituído por membros da IGF, da OCC e da OROC) e as respostas objeto de aprovação pelo Comité de Normalização Contabilística Público (da CNC). Estão previstos como observadores do Portal, o Banco de Portugal, o Conselho das Finanças Públicas e o Tribunal de Contas, que poderão efetuar os comentários que entendam por convenientes.

A revisão do conjunto de perguntas e respostas poderá vir a dar origem a uma base de dados de perguntas e respostas, "FAQ", a disponibilizar a todas as entidades. Por outro lado, vão também permitir identificar áreas onde o normativo atual carece de revisão ou de ser complementado com explicações/desenvolvimentos.

Quanto às necessidades de uniformização e esclarecimentos futuros, a CNC admite que poderá vir a disponibilizar em 2017 o Portal a todas as entidades. Contudo, transmitiu algumas preocupações relativamente à sua capacidade de resposta, se o volume de questões for muito elevado ou complexo, pelo facto de não dispor de um corpo técnico executivo fixo, que acompanhe de forma permanente as matérias.

2.5.2.2 Aplicação do SNC-AP

O SNC-AP é aplicável às entidades piloto a partir de 01-01-2016[2], apesar de, a essa data, ainda não estarem publicados diplomas complementares essenciais, como o regime simplificado aplicável a entidades de menor dimensão e risco orçamental (artigos 17.º e 18.º), nem os sistemas informáticos devidamente adaptados.

Na prática, a documentação divulgada pela DGO junto das entidades piloto (19-11-2015) previa o início da aplicação do SNC-AP em abril e, no mês seguinte, a monitorização do processo de integração, validação e retorno da informação, sem qualquer referência ao eventual tratamento a dar à informação do primeiro trimestre de 2016. Porém, a Circular n.º 1381, com os requisitos contabilísticos e técnicos de integração de informação no S3CP só foi publicada a 05-04-2016, sem conter ainda todos os mapeamentos necessários[3]. Atualmente prevê-se que tal reporte só seja exequível para a informação de maio (a efetuar em junho), contudo, como se evidenciou no ponto 2.5.1.2, a maioria dos sistemas contabilísticos não estarão prontos para efetuar tais reportes.

A transição dos dados contabilísticos expressos em POCP para dados em SNC-AP terá como primeiro passo a conversão dos saldos das contas POCP para contas SNC-AP. Para este efeito, foi efetuado um

[1] Esta solicitou a colaboração da eSPap para o seu desenvolvimento tecnológico.

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

[3] A primeira versão desses mapeamentos foi disponibilizada a 28-04-2016, mas tem sido objeto de atualizações, datando a última de 02-06-2016.

mapeamento dos códigos de contas entre o plano de contas central em POCP[1] para facilitar essa conversão de forma automática e consistente para todos os serviços[2]. O segundo passo seria a verificação das regras de transição, nomeadamente quanto ao reconhecimento e desreconhecimento de ativos e passivos de acordo com o normativo do SNC-AP, seguido do registo das operações do ano. O passo final seria a preparação dos documentos de prestação de contas.

Contudo, as entidades coordenadoras (DGO e CNC) clarificaram[3] que, em 2016, nenhuma entidade piloto irá prestar contas em SNC-AP, nem é esperado que executem uma contabilidade paralela completa, devendo apenas testar os sistemas e as principais operações. A elaboração do balanço de abertura em SNC-AP deverá apenas ser preparada, a par com todas as entidades das administrações públicas, para 2017.

Assim, o objetivo das entidades piloto fica limitado a terem um "balanço", que não cumprirá todas as normas do SNC-AP, e que permita o registo de transações de acordo com este normativo e testar o reporte da informação ao S3CP. Não será efetuado o reconhecimento e desreconhecimento inicial de ativos, o que não permitirá identificar e resolver previamente eventuais dificuldades[4].

No âmbito do Ministério da Defesa e do subsetor da segurança social foram referenciadas dificuldades inerentes à forma como a informação contabilística é construída e trabalhada, que, segundo os responsáveis, não é suscetível de permitir a transição de apenas uma entidade para um novo sistema contabilístico. Assim, a transição destas áreas para o SNC-AP deverá vir a ocorrer de uma só vez, para todas as entidades dos respetivos universos, não sendo expetável que as entidades piloto apontadas venham a operar como tal (Marinha e IGFSS).

Para preparar a transição do POCMS para o SNC-AP foi constituído um grupo de trabalho[5], constituído por elementos da ACSS (que coordena) e da SPMS, para proceder à desagregação de contas do plano de contas multidimensional (PCM), ajustando-o às necessidades do setor da Saúde; garantir a articulação entre o plano de contas central da ACSS (PCM ajustado) e o PCC de forma a permitir o registo contabilístico em SNC-AP de todas as operações necessárias ao setor da saúde; promover a adaptação e/ou desenvolver os sistemas informáticos para a implementação do SNC-AP, em articulação com o Ministério das Finanças; e acompanhar a implementação do SNC-AP junto das entidades piloto da saúde.

Ao nível da administração local, a DGAL tem um papel coordenador entre as entidades e as respetivas *software houses*, propondo as normas e os procedimentos necessários à uniformização, simplificação e transparência do sistema contabilístico. Em matéria do SNC-AP, este papel deverá desenvolver-se em colaboração com a entidade que no futuro assegure a coordenação da aplicação do SNC-AP ao nível

[1] Plano de contas desenvolvido com base no POCP para a recolha de informação contabilística padronizada dos utilizadores do POCP, POCMS e POCE, no âmbito da aplicação Rigore Central. Todas as entidades tinham de criar tabelas de equivalência entre os seus planos de contas locais e este plano central, de forma a poder tratar-se a informação contabilística das diferentes entidades de forma agregada.

[2] No caso de entidades utilizadoras do POCISSSS e do POCAL são necessários mapeamentos adicionais, em desenvolvimento pelo IGFSS e pela DGAL, respetivamente, tendo em conta o mapeamento já efetuado pela CNC.

[3] Esta posição foi assumida publicamente, a 18 de maio, na sessão de apresentação do Portal da CNC às entidades piloto.

[4] Quanto às dificuldades deste processo, refiram-se, as apontadas pelo Ministério da Defesa Nacional, que tem detetado falhas significativas, no registo de património, ainda no âmbito do POCP. Já o IGFSS indicou a existência de um elevado número de ativos, nomeadamente propriedades de investimento, que deverão ser identificados e valorizados de acordo com as normas estabelecidas no SNC AP e considerou ser necessária especial atenção aos valores a receber de dívidas de contribuintes.

[5] Por determinação do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde, a 25-11-2015.

de toda a administração pública. Quanto à capacidade de implementação do novo normativo, a DGAL prevê que os municípios reúnam as condições necessárias para efetuar a transição até 01-01-2017, sem prejuízo da qualidade da informação obtida poder carecer de melhorias significativas, a colmatar nos anos seguintes, sendo razoável prever um período de, pelo menos, cinco anos para a aplicação integral do SNC-AP. Quanto às restantes entidades do setor local, admite que podem verificar-se algumas dificuldades, nomeadamente com as EPR (que terão de desenvolver a vertente orçamental) e com entidades atualmente ao abrigo de regimes simplificados, que possam vir a ter de aplicar o SNC-AP de forma integral.

Na sessão pública de apresentação do Portal da CNC e em resposta a dúvidas colocadas pelas entidades piloto, as entidades públicas reclassificadas que utilizam as IFRS ou o SNC foram informadas que nesta fase apenas necessitavam de aplicar a NCP 26 – Contabilidade e relato orçamental (não estando prevista a aplicação de nenhum regime simplificado para esta norma) e efetuar um mapeamento do seu plano de contas para o plano de contas central, para efeitos de reporte ao S3CP (sistema central da DGO). Só posteriormente, para efeitos de consolidação, terão também de adotar as políticas contabilísticas do grupo público em que se insiram. Esta indicação conflitua com o âmbito de aplicação do SNC-AP, previsto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de11 de setembro, que apenas admite a sua não aplicação a empresas públicas reclassificadas com valores admitidos à negociação em mercado regulamentado.

Em sede de contraditório a DGO corrige a informação que foi prestada naquela sessão, confirmando que *"O SNC-AP apenas não é aplicável às empresas públicas reclassificadas com valores admitidos à negociação em mercado regulamentado, pois estas aplicam as IFRS, exceto quanto ao cumprimento dos requisitos legais relativos à contabilidade orçamental. De referir ainda que, por via da Circular Série A n.º 1381, as entidades que aplicam as IFRS, além de estarem sujeitas à implementação da NCP 26 — Contabilidade e Relato Orçamental (de acordo com o n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, que aprova o SNC-AP), estão também sujeitas ao envio ao S3CP de todos os modelos orçamentais e financeiros preconizados na referida Circular."*

Quanto à preparação do processo de transição nas regiões autónomas foi reportado o seguinte:

- O Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores informou, a 15-04-2016, que a transição iria ser preparada em articulação com a eSPap, aguardando resposta desta entidade quanto à fixação de um prazo para dar início ao processo. Quanto à *"(...) equipa responsável, preconiza-se que será a mesma que implementou o POCP"* e a formação necessária será articulada com a DGO.
- O Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública da Madeira informou que a respetiva Secretaria iniciou o plano de ação com a constituição de i) um grupo de trabalho, com representantes de várias entidades regionais, com a missão de preparar e executar o Plano de ação para implementação do SNC-AP; ii) um grupo de apoio técnico composto pela Inspeção-Regional de Finanças, pela Inspeção-Regional de Educação e pela Direção Regional de Estatística, para apoiar o grupo de trabalho no esclarecimento de questões técnicas. Estão a ser efetuados os levantamentos das alterações ao sistema contabilístico, em conformidade com o normativo SNC-AP e aguardam a publicação do manual de implementação. A formação em SNC-AP está prevista no plano de formação regional, visando abranger todos os trabalhadores responsáveis na área de contabilidade e financeira, embora aguardem a definição do respetivo conteúdo programático pelo Comité de Normalização Contabilística Pública.

Em sede de contraditório, a Secretaria Regional das Finanças e da Administração Pública da Madeira refere que *"Relativamente à participação ativa das entidades piloto da RAM, o IASAÚDE, IP-RAM tem*

encontrado dificuldades de implementação do SNC-AP (...), visto existir ainda alguma indefinição e atraso (...) ao nível da publicação dos indispensáveis diplomas legais, bem como de orientações técnicas (por exemplo o manual de implementação). Paralelamente a Assembleia Legislativa da Madeira (ALM) identificou como principais constrangimentos (...) o atraso na implementação das alterações aos sistemas informáticos de apoio à contabilidade e gestão a indefinição de regras e mecanismos de recolha de informação a aplicar na RAM de forma a obter uma conta/entidade contabilística para a RAM."

A DGO prevê apresentar um relatório sobre a experiência das entidades piloto em outubro de 2016.

O SNC-AP prevê que, durante 2016, todas as entidades preparem a transição para o novo referencial contabilístico. Para além da publicação do normativo e da divulgação da Circular 1381, de 5 de abril, relativa aos sistemas informáticos, e do Manual de Implementação do SNC-AP, em 30 de junho[1], não foram identificadas estruturas centrais, especialmente vocacionadas para a prestação de informação e esclarecimento de dúvidas que um processo desta magnitude deve envolver (o Portal está apenas previsto para as entidades piloto).

2.5.3 Entidade Contabilística Estado

Em jeito de nota prévia, refira-se que o Plano de Fiscalização do Tribunal contempla uma auditoria à implementação da ECE em 2016, pelo que, por ora, apenas se faz uma breve caracterização do seu regime legal consagrado na nova LEO e referências ao estado atual da sua implementação e às implicações que tal acarreta para a aplicação do SNC-AP e sua articulação com outras entidades, designadamente, o IGCP.

Atualmente existe um conjunto de ativos, passivos e operações que não estão afetos à esfera de atividade de uma entidade específica, designadamente as receitas gerais do Estado (com destaque para os impostos), a dívida pública e parte do património imobiliário, embora façam parte integrante do Estado.

Em resposta a esta limitação, a nova LEO prevê a criação, até 11-09-2018, de uma entidade que agregue as receitas gerais, os ativos e as responsabilidades do Estado, a ECE[2]. A sua gestão compete ao membro do Governo responsável pela área das finanças e a elaboração do seu orçamento à DGO, estando as demais entidades públicas sujeitas a um dever de colaboração[3]. No seu orçamento são inscritas[4], nomeadamente:

- As receitas gerais do Estado provenientes de impostos, taxas, coimas, multas, rendimentos resultantes de valores mobiliários e imobiliários, derivados da sua detenção ou alienação e transferências de fundos da União Europeia (a sua liquidação e cobrança cabe às entidades administradoras de receitas do Estado);
- As despesas com aplicações financeiras do Estado, encargos da dívida, dotações específicas, financiamento do setor empresarial do Estado, transferências para as demais entidades públicas, transferências que resultam de imperativos legais e vinculações externas, incluindo aquelas que se destinam a outros subsetores das administrações públicas.

[1] Divulgado na página eletrónica da CNC.
[2] N.º 2 do artigo 3.º da LEO e n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.
[3] N.º 3 do artigo 3.º e n.º 2 do artigo 49.º da LEO.
[4] N.º 1 do artigo 49.º da LEO.

A ECE elabora um orçamento de tesouraria e deve dispor de um modelo de gestão que permita assegurar que existem disponibilidades financeiras suficientes para liquidar as obrigações à medida que as mesmas se vão vencendo, maximizar o retorno da tesouraria disponível, permitir a gestão eficiente dos riscos financeiros e permitir a reconciliação diária entre a informação bancária e a contabilidade por fonte de financiamento[1].

A ECE prepara, até ao final do segundo mês seguinte ao trimestre, demonstrações orçamentais e financeiras, individuais e consolidadas e elabora, até 31 de março do ano seguinte ao ano económico a que as contas respeitam, os respetivos documentos de prestação de contas[2], que entrega ao membro do Governo responsável pela área das finanças e ao Tribunal de Contas[3].

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

Quanto à arquitetura da ECE, o SEO reconheceu que esta *"(...) terá de ser regulamentada, devendo no respetivo regulamento de funcionamento ficar estabelecido, para cada uma das entidades que atuam como agentes do Estado (...) o âmbito, a periodicidades e a forma de prestação de informação à ECE; a responsabilidade e os prazos pela execução da contabilidade; assim como a emissão das demonstrações orçamentais e financeiras, separadas e consolidadas."*.

Neste âmbito, a DGO está a desenvolver um projeto financiado pelo EUROSTAT para a elaboração do balanço de abertura piloto da ECE, por referência a 30 de setembro. Neste projeto, segundo o SEO, *"(...) está prevista a definição do modelo concetual desta entidade, no qual ficará expresso o correspondente âmbito contabilístico, as entidades públicas envolvidas e a arquitetura do sistema de informação da ECE. Está também prevista a preparação de um manual de contabilidade e de relato financeiro e orçamental que visa a definição de processos, procedimentos e políticas contabilísticas desta entidade e ainda um caderno de requisitos funcionais e técnicos para o desenvolvimento de um sistema de informação de suporte à contabilidade e relato da ECE, no qual estarão também definidos os requisitos dos interfaces entre a ECE e os sistemas operacionais geridos pelas várias entidades que atuam em nome e por conta do Estado Português."*.

A DGO clarificou que a implementação da ECE será faseada, correspondendo a primeira etapa, no âmbito daquele projeto, à integração de um conjunto limitado de ativos financeiros (os que, na despesa orçamental correspondem aos processados por conta do Capítulo 60 - despesas excecionais), de transferências do Capítulo 70 - recursos próprios comunitários, da dívida pública direta e tesouraria do Estado[4].

Nesta fase estão a ser discutidas e preparadas as políticas contabilísticas da ECE, tendo em conta o normativo do SNC-AP. Em algumas áreas, pela sua complexidade, a DGO espera maiores dificuldades de implementação do normativo, designadamente nas parcerias público-privadas (classificação, mensuração do justo valor e da dívida) e impostos (desenvolvimento de modelos matemáticos para a especialização, registo das contas a receber e de imparidades).

Questionada quanto à arquitetura de funcionamento da ECE, a DGO informou que efetuou reuniões com a DGTF e o IGCP, focadas na necessidade de interligar as aplicações informáticas destas

[1] Artigo 55.º da LEO.

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

[3] Artigos 64.º e 65.º da LEO.

[4] A DGO referiu que até 30 de setembro não está previsto incluir os impostos, o património imobiliário ou as PPP.

entidades com o futuro sistema da ECE. Contudo, nesta fase, ainda não estão formalizadas as relações e obrigações entre as entidades envolvidas.

Nesta matéria, o IGCP aguarda que a DGO (ou outra entidade designada para o efeito) estabeleça a arquitetura da ECE e que remeta instruções para o IGCP efetuar os ajustamentos que se revelem necessários nos próprios sistemas de informação, que considera serem suficientemente flexíveis para prestar a informação de acordo com o critério de valorimetria que venha a ser definido[1].

2.5.4 Consolidação

A ECE e as demais entidades públicas devem preparar demonstrações orçamentais e financeiras individuais e consolidadas, trimestrais e anuais[2]. As demonstrações orçamentais consolidadas devem transmitir de forma verdadeira e apropriada a execução orçamental do conjunto de entidades que compõem o perímetro de consolidação como se de uma única entidade se tratasse[3]. As demonstrações financeiras consolidadas são as demonstrações financeiras de um grupo público em que os ativos, passivos, património líquido, rendimentos, gastos e fluxos de caixa da entidade que controla e das suas entidades controladas são apresentados como se de uma única entidade se tratasse, o grupo público[4].

As demonstrações orçamentais das entidades pertencentes ao perímetro de consolidação devem i) ser preparadas na mesma base contabilística (base de caixa modificada); ii) ser objeto de harmonização prévia (mesmo horizonte temporal, ajustamento de registos não coincidentes nas operações internas e adaptação da estrutura das demonstrações orçamentais a consolidar); iii) utilizar o método da consolidação simples, que se traduz na soma algébrica de rubricas equivalentes de obrigações, de pagamentos, de liquidações e de recebimentos das demonstrações orçamentais individuais e posterior eliminação dos saldos resultantes de obrigações e liquidações recíprocas por natureza, assim como dos saldos de pagamentos e recebimentos de operações internas por natureza[5].

As demonstrações financeiras consolidadas devem ter por base políticas contabilísticas uniformes para transações semelhantes[6], devendo: i) agregar itens idênticos; ii) compensar (eliminar) o investimento da entidade mãe na controlada por contrapartida da proporção do património líquido ou capital próprio da controlada; iii) eliminar na totalidade os ativos, passivos, património líquido ou capital próprio, rendimentos gastos e fluxos de caixa relativos a transações entre entidades do grupo[7].

A entidade consolidante é responsável pela elaboração de documentos e elementos de apoio ao processo de consolidação orçamental, designadamente o manual de consolidação e o dossiê de consolidação[8]. Este, segundo a CNC deverá vir a concretizar vários aspetos da lei em vigor.

---

[1] O sistema do IGCP efetua a gestão e contabilização das operações diárias automaticamente em função do instrumento e do tipo de fluxo associado (por exemplo, um empréstimo tem associados os fluxos de amortização de capital e juros). A aplicação do SNC-AP obrigará apenas a redefinir a tabela central onde está estabelecida a contabilização associada a cada tipo de operação.

[2] Artigos 64.º e 65.º da LEO.

[3] Parágrafo 21 da NCP 26.

[4] Parágrafo 9 da NCP 22.

[5] Ponto 7.3 – Métodos e procedimentos de consolidação da NCP 26.

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

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

[8] Cfr. parágrafo 25 da NCP 26.

2.5.4.1 Perímetro de consolidação no Orçamento e na Conta Geral do Estado

A nova LEO estipula que a Lei do Orçamento, para além do articulado e dos mapas contabilísticos, integra também as seguintes demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas: demonstração consolidada do desempenho orçamental para os subsetores da administração central e da segurança social; demonstração consolidada do desempenho orçamental de cada missão de base orgânica; demonstrações financeiras consolidadas para os subsetores da administração central e da segurança social. Estas demonstrações previsionais devem também conter uma estimativa para a execução do ano em curso. Estas determinações legais aplicam-se três anos após a entrada em vigor da LEO, isto é, deverão ser cumpridas na elaboração e execução do OE/2019. Face a experiências de processos idênticos de transição noutros países e a análise de entidades internacionais[1], este horizonte temporal assume-se como bastante, se não demasiado, otimista.

Segundo a LEO, *"A Conta Geral do Estado compreende o conjunto das contas relativas às entidades que integraram o perímetro do Orçamento do Estado* [[2]]*, (...) e um relatório, as demonstrações orçamentais e financeiras e as notas às demonstrações orçamentais e financeiras"* e *"As demonstrações orçamentais e financeiras devem adotar o sistema contabilístico que estiver em vigor para as administrações públicas"* [3], isto é, o SNC-AP.

Porém, em matéria de consolidação de contas, o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, que aprovou o SNC-AP, estabelece que: i) o perímetro de consolidação orçamental das administrações públicas compreende os subperímetros referentes à administração central, segurança social, administração local e regiões autónomas; ii) as entidades que compõem cada um dos subperímetros são, no caso da administração central e da segurança social, as entidades que em cada período contabilístico integram o Orçamento do Estado; iii) o perímetro de consolidação financeira integra o perímetro de consolidação orçamental e as entidades controladas pelas administrações públicas.

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

---

[1] Por exemplo, em França, cujos peritos consideram ter executado num cronograma apertado a mera apresentação de um balanço e demonstração de resultados dos serviços integrados (não consolidado) decorreu em cinco anos (adoção da Lei Orgânica de agosto de 2001 e a apresentação da conta de 2006). No Reino Unido a elaboração da "Conta Geral do Governo" (que abrange a administração central e local da Inglaterra, da Irlanda do Norte, de Gales e da Escócia e respetivas entidades controladas) levou dez anos (prevista na Lei em 2000, foi aplicada pela primeira vez às contas de 2009-10). Em relação a Portugal, uma missão de assistência técnica do FMI sobre a reforma do processo orçamental, realizada em 2014, apontava o período de três anos para a preparação de contas individuais segundo o normativo IPSAS, seguido de mais dois para a elaboração de contas consolidadas.

[2] Compreende os serviços e entidades da administração central e do sistema de solidariedade e segurança social, que não tenham natureza e forma de empresa, de fundação ou de associação públicas, bem como as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas nestes subsetores no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (artigo 2.º da LEO).

[3] Cfr. artigo 66.º.

As demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas que integram a CGE devem ser submetidas à Assembleia da República até 15 de maio do ano seguinte ao ano económico de referência[1] e a parecer e a certificação do Tribunal de Contas[2], que devem ser emitidos até 30 de setembro seguinte[3].

Assegurar que as demonstrações orçamentais e financeiras individuais utilizam políticas contabilísticas uniformes e critérios de mensuração compatíveis, de forma a poder agregar itens idênticos, eliminar operações e *stocks* comuns e obter demonstrações comparáveis só será conseguido com uma autoridade central forte, que possa impor quais as políticas a utilizar e decidir quanto a eventuais divergências de valorização[4]. A prévia identificação das entidades pertencentes ao perímetro de consolidação é um requisito essencial para que, durante a execução orçamental e financeira, as entidades possam ir preparando os registos contabilísticos de forma a poderem comunicar à entidade responsável pelo processo de consolidação as operações e *stocks* comuns.

A DGO informou que pretende recolher no S3CP contas individuais de todas as entidades abrangidas pelo perímetro de consolidação e registar neste sistema todas as operações de conciliação e subsequentes movimentos de consolidação, não estando prevista a realização de consolidações intermédias. Considerando a existência de consolidações setoriais, está a ser equacionada a possibilidade de vir a disponibilizar o acesso ao S3CP às entidades responsáveis pela sua elaboração.

Relativamente à produção da informação para a Conta Geral do Estado durante os anos de transição, a eSPap levantou questões pertinentes que importa antecipar: caso se cumpra o prazo previsto na legislação, durante 2017 os serviços estarão a aplicar o SNC-AP, porém, terá de ser assegurada a prestação de informação nos moldes previstos na antiga LEO, para a elaboração da CGE (atualmente reportes via SIGO). Tal obriga a mapear as equivalências entre a contabilidade orçamental do SNC-AP e a do POCP e a parametrizar os sistemas locais para prestar informação simultaneamente ao S3CP (em SNC-AP) e ao SIGO (na vertente orçamental e adaptado a POCP) ou reportar a informação apenas ao S3CP e deste ser extraída a informação orçamental relevante para a produção da CGE. Também deve ser equacionado o cenário de algumas entidades implementarem o SNC-AP e outras não.

2.6 Sistema de controlo interno

O SNC-AP prevê no seu artigo 9.º a adoção de um sistema de controlo interno para as entidades públicas. O n.º 1 deste artigo determina que "*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*"

[1] N.º 1 do artigo 66.º da LEO.

[2] N.º 5 do artigo 66.º da LEO.

[3] N.º 6 do artigo 66.º da LEO.

[4] A este propósito refira-se que o IGFSS alertou para a necessidade de harmonizar, para toda a administração pública, o tratamento de políticas contabilísticas comuns, nomeadamente ao nível do reconhecimento e mensuração de alguns tipos de ativos.

Entre outros objetivos, o sistema de controlo interno visa garantir a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos, bem como a garantia da fiabilidade da informação produzida e o controlo das aplicações e do ambiente informático[1].

Quanto à correção da informação contabilística, o diploma que aprova o SNC-AP estabelece a certificação legal das demonstrações financeiras e orçamentais (embora dispensando desta certificação as entidades abrangidas pelo regime simplificado).

Para além dos mecanismos de controlo interno implementados no seio de cada entidade, o ordenamento jurídico nacional prevê também o controlo sectorial que *"(...) consiste na verificação, acompanhamento e informação perspetivados preferencialmente sobre a avaliação do controlo operacional e sobre a adequação da inserção de cada unidade operativa e respetivo sistema de gestão, nos planos globais de cada ministério ou região, sendo exercido pelos órgãos sectoriais e regionais de controlo interno"* e *"(...) o controlo estratégico, de carácter horizontal relativamente a toda a administração financeira (...), exercido pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO) e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), de acordo com as respetivas atribuições e competências previstas na lei*[2]" e atribui-lhe a designação de sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (SCI).

O n.º 1 do artigo 5.º do mesmo diploma (que criou o SCI) prevê que "*(...)os órgãos de controlo referidos planeiam, realizam e avaliam as suas ações de forma articulada, tendo em vista assegurar o funcionamento coerente e racional do sistema nacional de controlo interno (...)"*.

Adicionalmente, a LEO estabelece no seu artigo 69.º que *"(...) O sistema de controlo da administração financeira do Estado compreende os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial e visa assegurar o exercício coerente e articulado do controlo no âmbito das administrações públicas (...) e que o mesmo compreende a própria entidade responsável pela execução, os órgãos de fiscalização interna, as entidades hierarquicamente superiores de superintendência ou de tutela e os organismos de inspeção e de controlo do setor das administrações públicas."*.

Assim, a nova LEO e o SNC-AP apontam para o reforço do controlo operacional ao nível da própria entidade (controlo interno, contabilista público, certificação de contas por ROC). Neste enquadramento, os órgãos de controlo de nível estratégico deverão reposicionar-se, de forma a controlar e utilizar o trabalho efetuado no âmbito do controlo operacional. A IGF informou que está a estudar o seu futuro modelo de intervenção, onde perceciona assumir um papel estratégico mais transversal, como disciplinador e emissor de diretrizes e assegurar a consistência dos modelos de informação. O seu controlo deverá ser dirigido a situações de gestão das finanças públicas, focando a sua ação, por exemplo, ao nível da ECE e dos programas orçamentais.

Em sede de contraditório, a IGF refere que *"O novo modelo, que decorre da nova LEO e do SNC-AP, aponta para a necessidade de uma reconfiguração do sistema, fundamentalmente associada aos seguintes aspetos:*

- *Reforço do controlo da execução orçamental e da respetiva avaliação de riscos (v.g. programas orçamentais, Entidade Contabilística Estado) e da disseminação de standards de aplicação dos referenciais internacionais de auditoria, maxime de auditoria financeira;*

[1] Alíneas e) e h) do n.º 3 do artigo 9º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro.

[2] N.º 3 e n.º 5 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 166/98 de 25 de Junho.

- *Reforço dos mecanismos de controlo interno operacional e de accountability por parte dos organismos da AP, decorrente da criação da figura do contabilista público e da exigência da certificação legal das demonstrações financeiras e orçamentais por um revisor oficial de contas;*
- *Gestão orçamental estruturada em programas de missão de base orgânica, suportados por sistemas de informação orçamental, financeira e de gestão e mais orientados para avaliação de resultados;*
- *Necessidade do reforço dos sistemas de controlo interno e da capacitação das inspeções setoriais às novas exigências do modelo, designadamente em matéria de adequado escrutínio da informação orçamental, financeira e de gestão."*

A DGO, questionada quanto à forma como, no âmbito da elaboração da CGE, poderia vir a utilizar o trabalho dos revisores oficiais de contas (ROC), ao tratamento de reservas e ênfases nas contas individuais e à necessidade de relatórios "normalizados", aludiu a uma experiência positiva recente na preparação de um relatório tipificado na apresentação do orçamento de entidades com fiscal único e admitiu que poderia haver utilidade em estabelecer o conteúdo mínimo do trabalho do ROC. Porém, salientou que atualmente, não estão definidos os requisitos dos ROC no setor público, devendo esta matéria ser discutida entre a OROC e a CNC.

Questionada quanto à sua intervenção no processo de transição para o SNC-AP, a IGF informou que, do ponto de vista concetual, participou de forma ativa no desenho do sistema enquanto membro da CNC. Em sede de contraditório, refere que *"Face a esta intervenção normativa, às suas competências de controlo estratégico e ao seu reconhecimento como autoridade de auditoria nos termos da nova LEO, a IGF entende consistente estar afastada da função de acompanhamento dessa adaptação, salvaguardando a necessária independência e segregação de funções para, em momento posterior, proceder à avaliação independente da qualidade e segurança desses sistemas de informação."*.

Em matéria de recursos, a IGF considera que necessita de reforçar os seus quadros de pessoal e a vertente da formação e, em sede de contraditório, *"(...) considera de grande relevância o reforço da colaboração com a DGO no domínio do controlo orçamental, atendendo à reconhecida limitação de meios de ambas as entidades."*.

2.7 Custos da transição

A adoção de um novo referencial contabilístico envolve, como se discutiu nos pontos anteriores, o desenvolvimento complementar desse referencial, a formação do pessoal, a adequação de processos de trabalho, o ajustamento das ferramentas informáticas utilizadas, a revisão do controlo interno e a adaptação do controlo externo à nova realidade. O desenvolvimento harmonioso destes aspetos, deveria ser objeto de planeamento e da afetação explícita dos recursos necessários à sua concretização. Porém, junto das entidades contactadas não foi possível obter um quadro de planeamento geral, nem a correspondente afetação de recursos estimada.

Em termos internacionais, a PWC efetuou um estudo para a Comissão Europeia[1], publicado em 2014, sobre os custos e benefícios potenciais de implementar Normas Europeias de Contabilidade para o Setor Público (EPSAS), que usou como aproximação a estimativa de custos para a adaptação dos países ao referencial IPSAS (que se espera vir a servir de base na elaboração das EPSAS). Para

[1] *Collection of information related to the potential impact, including costs, of implementing accrual accounting in the public sector and technical analysis of the suitability of individual IPSAS standards*.

Portugal a estimativa de custos oscilava ente os € 14,902 M e € 28,158 M (abrange apenas a adoção das IPSAS, não incluindo custos associados a uma reforma mais vasta da administração financeira do Estado). A PWC alertou que os custos estimados para cada país não devem ser usados para decidir quanto à implementação das IPSAS, pois, na prática, podem variar significativamente, em função de necessidades específicas e de opções locais que venham a ser adotadas. No caso Português, tal implementação está condicionada pelas alterações estruturais previstas pela nova LEO.

As entidades contactadas foram questionadas quanto à estimativa de custos com a transição. Nesta matéria, a DGO apontou dificuldades na identificação concreta de custos (por exemplo, quando a transição é acompanhada da revisão profunda de todo o sistema de informação), mas referiu a intenção de realizar um pequeno questionário com vista à avaliação dos custos diretos do processo de transição.

Em sede de contraditório, a DGO informa que *"(...) solicitou às entidades piloto o preenchimento de um questionário sobre os custos estimados/incorridos com a implementação do SNC-AP, envolvendo os seguintes elementos de custo:*

- *Investimento em sistemas de informação (Custos incrementais, Custos com novos investimentos)*
- *Formação*
- *Serviços de consultadoria*
- *Outros."*

O quadro seguinte resume as estimativas de custos avançadas pelas entidades contactadas, ao nível da adaptação dos sistemas de informação por elas geridos (não existe informação sistematizada quanto à estimativa de custos para as entidades que utilizam outros softwares).

Quadro 4 – Estimativas de custos com a adaptação dos sistemas informáticos

Entidade	Custos de desenvolvimento	Licenças	Horizonte de implementação	Observações
DGO	Não indicado (desenvolvimento interno)	Não indicado	Até junho de 2016 para a validação de ficheiros.	A vertente de consolidação do S3CP será desenvolvida posteriormente.
eSPap	Não indicado	Não indicado	Definição de requisitos durante 2016 e lançamento de concurso público internacional. Programação e disponibilização do GeRFiP para SNC-AP durante 2017.	Dificuldade em definir requisitos para o sistema, dada a indefinição do quadro legal, designadamente no que se refere à esperada revisão do regime de administração financeira do Estado, terminando com a diferença entre serviços integrados e SFA.
SGMDN	€ 0,3 M a € 0,4 M	€ 2,1 M (atualização da versão SAP e licenças)	Meio ano de trabalho.	Custos adicionais com a infraestrutura tecnológica ainda não estimados.
SPMS	Desenvolvimento interno, suplementado com contratação externa (valor não indicado)	Não tem custos de licenciamento direto (produto próprio), mas tem custos de licenciamento referentes aos componentes elementares (base de dados Oracle)	Até ao final de 2016.	Os custos de licenciamento das tecnologias elementares, utilizadas nos produtos desenvolvidos internamente pela SPMS para uso nas instituições do Ministério da Saúde, são distribuídos de forma transversal por todas as aplicações em uso, pelo que o licenciamento abarca todos os sistemas de informação utilizados pelo Ministério da Saúde.
IGFSS/II	€ 3,0 M	Não indicado (a averiguar com a SAP a possibilidade de transitar as licenças atuais)	Ano e meio a dois anos.	É necessário estabelecer os requisitos macro, que terão que ser articulados entre as várias instituições do setor.
DGAL	€ 0,7 M para o novo SIIAL (não isolando a adaptação ao SNC-AP)	Não indicado	Até ao final de 2017.	Prevê que as *software houses* dos municípios facultem os novos sistemas até 01-01-2017.

Como se evidenciou no quadro anterior, parte das entidades gestoras de aplicações informáticas do Estado não consideram ter condições para efetuar as adaptações necessárias aos respetivos sistemas de informação de forma a permitir a transição dos respetivos utilizadores para o SNC-AP a 01-01-2017.

Ainda que não quantificando, as entidades referiram-se a custos na manutenção dos dados históricos (pelo menos 10 anos, de forma auditável), na conversão dos dados, na reexpressão do ano comparativo de acordo com os novos critérios e na formação de pessoal. Serão também de considerar custos na obtenção de informação relevante para a contabilização de operações que não eram abrangidas pelo normativo anterior, e/ou com novos critérios de mensuração (como o justo valor ou o teste de imparidade). Em sede de contraditório, a SPMS alertou para outros custos *"(...) também muito relevantes e que não se prendem com questões tecnológicas – (...) como, por exemplo, todos os relacionados com os respetivos ajustamentos nos processos operacionais locais, bem como com os ajustamentos de controlo e monitorização centrais e, ainda, os custos com formação)."*

Em suma, não foram estimados os custos, setoriais, por natureza ou globais da transição do POCP para o SNC-AP.

3 CONCLUSÕES

O SNC-AP, a aplicar pelas administrações públicas a partir de 01-01-2017, assume-se como um instrumento de criação e divulgação de informação relevante, enquadrada numa estrutura concetual que obriga à interpretação e aplicação de princípios contabilísticos. Constitui uma ferramenta de harmonização interna, por ser transversalmente aplicável às administrações públicas, e externa, por estar alinhado com o normativo internacional das IPSAS. Mantém, do normativo anterior (POCP e planos setoriais), a apresentação da contabilidade nas vertentes orçamental, financeira e de gestão.

A par do SNC-AP foi aprovada uma nova Lei de Enquadramento Orçamental que abrange a reforma do processo orçamental (com a revisão de diplomas relativos à arquitetura e à administração financeira do Estado) e a criação da ECE (para operações contabilísticas da responsabilidade do Estado enquanto entidade soberana).

As anteriores transições, para o RAFE e para o POCP, caracterizaram-se por derrapagens temporais significativas e por não atingirem os objetivos a que se propunham. O sucesso da implementação do SNC-AP, intimamente ligado à reforma do processo orçamental, carece: de um plano estratégico de implementação (que inclua uma correta programação e sequenciação das fases de implementação, num horizonte temporal exequível, com estruturas técnicas de acompanhamento para auxiliar as entidades e uniformizar tratamentos contabilísticos); de uma sólida coordenação e liderança do processo pelo Governo, especialmente através do Ministério das Finanças; da comunicação com as entidades e profissionais envolvidos, obtendo o seu compromisso e empenhamento; da afetação explícita dos recursos necessários; da formação dos quadros técnicos e preparação dos dirigentes; do desenvolvimento dos sistemas de informação; da adaptação dos sistemas de controlo interno; bem como da monitorização e avaliação sistemáticas do cumprimento de metas intermédias. Porém, a implementação do SNC-AP e a reforma do processo orçamental não são sequer mencionadas no Plano Nacional de Reformas 2016, o que aponta para a atribuição de baixa prioridade à sua implementação.

(Cfr. ponto 2.3)

O Decreto-Lei n.º 192/2015 (SNC-AP) previa a publicação, até março de 2016, de um conjunto de diplomas e normas regulamentares, que se iniciou apenas a 14 de julho, com a publicação da Portaria relativa às Notas de Enquadramento ao Plano de Contas Multidimensional. Isto torna o prazo para a implementação do SNC-AP, já de si muito curto, ainda mais exíguo e, porventura, impraticável. A ausência de definição legal: i) impede o rigor na elaboração de requisitos técnicos dos sistemas a incluir nos cadernos de encargos, atrasando o lançamento dos procedimentos de contratação, a subsequente adjudicação e execução dos trabalhos; ii) atrasa os procedimentos de avaliação de ativos, passivos e responsabilidades, necessários à elaboração do balanço de abertura; iii) conduz à inação de entidades e agentes por não estarem claramente definidas as respetivas esferas de atuação e responsabilidade.

Da nova LEO depreende-se que deixará de existir a distinção entre serviços integrados e SFA, o que terá impacto na organização das entidades e no desenho dos sistemas de informação. É fundamental concretizar a futura arquitetura do Estado, uma vez que o desenvolvimento de soluções para realidades a extinguir no curto prazo constitui um desperdício substancial de recursos públicos.

(Cfr. ponto 2.4)

O regime do contabilista público no SNC-AP pode criar dificuldades adicionais às entidades de pequena dimensão. Os requisitos para o exercício da função de contabilista público, no SNC-AP, não estão suficientemente clarificados face às competências e responsabilidades que lhe são cometidas.
O novo normativo contempla tratamentos contabilísticos alternativos e o uso de estimativas que introduzem a necessidade de juízo profissional, o que acarreta riscos em termos de comparabilidade e qualidade da informação que importa acautelar adequadamente.

A formação, que deveria ter sido definida em dezembro de 2015, ainda não está estabelecida e o seu atraso pode pôr em causa a calendarização do processo de transição. Por outro lado, a implementação do SNC-AP configura também um desafio na gestão da mudança ao nível da liderança e no envolvimento dos dirigentes, sendo necessário, para além da formação técnica, combater a resistência natural à mudança, motivando funcionários e dirigentes para compreender a nova filosofia contabilística e de prestação de contas, de forma a aproveitar esta transição para reestruturar a informação financeira e melhorar a sua qualidade e utilidade.

(Cfr. ponto 2.4.1)

As entidades das administrações públicas utilizam sistemas de informação contabilística, desenvolvidos por diferentes implementadores (*software houses*) e com graus de integração variável, que terão de ser adaptados ao referencial do SNC-AP, o que exige a definição criteriosa dos requisitos que os sistemas devem cumprir. Compete às entidades públicas controlar os desenvolvimentos que solicita e garantir que os mesmos cumprem o normativo legal. Não está prevista uma coordenação central do Ministério das Finanças neste processo, sendo aconselhável o acompanhamento das evoluções tecnológicas e a partilha de conhecimentos e boas práticas.

Com vista a centralizar a informação contabilística e gerir o processo de consolidação, está a ser desenvolvido pela DGO um portal (S3CP), que irá recolher informação individual do balancete e das demonstrações orçamentais e financeiras, sujeita a um conjunto de requisitos (técnicos e funcionais) e regras de validação. Noutras entidades centralizadoras estão a ser criadas condições para aplicar aos diversos setores da administração pública a mesma estrutura de reporte e regras de validação, para a correspondência entre os sistemas locais e os sistemas centrais.

Os prazos legalmente fixados para implementação do SNC-AP são ambiciosos e a capacidade para assegurar em tempo a disponibilização de sistemas de informação adaptados ao SNC-AP e à nova LEO depende da divulgação atempada de todas as regras e instruções pertinentes. Se tal não ocorrer, podem materializar-se custos acrescidos por adaptações sucessivas aos sistemas. Algumas das entidades gestoras de aplicações informáticas do Estado não consideram possível efetuar as adaptações necessárias para assegurar a transição dos respetivos utilizadores para o SNC-AP a 01-01-2017. As entidades referiram-se também à escassez de recursos e à necessidade de investimento para assegurar a disponibilidade do histórico da informação contabilística ao abrigo do normativo anterior.

(Cfr. pontos 2.5, 2.7 e 2.5.1.1.1)

A implementação do SNC-AP prevê uma fase experimental, com a participação de 53 entidades piloto, a partir de 01-01-2016. Porém, essa fase experimental ainda não se iniciou. A seleção daquelas entidades teve na base os diferentes implementadores de *software*, o que visa assegurar a adequada preparação da generalidade dos sistemas informáticos utilizados pelas entidades públicas e facilitar o processo de transição, por via do efeito disseminador das próprias *software houses* junto dos seus clientes.

O modelo de acompanhamento das entidades piloto prevê três dimensões: a formação dedicada, prevista para abril, teve apenas início no final de junho; a adaptação dos sistemas de informação contabilística, cujo processo se encontra em curso; o esclarecimento de questões contabilísticas das entidades piloto através de um Portal colaborativo da CNC, cuja divulgação pública ocorreu a 18-05-2016, mas que ainda não estava disponível a 21-06-2016.

Quanto às necessidades de uniformização e esclarecimentos futuros, a CNC admite que poderá vir a disponibilizar em 2017 o Portal a todas as entidades e que irá continuar a desenvolver a sua ação de normalização contabilística, porém, considera que carece de uma estrutura fixa que possa pensar, planear e acompanhar os desenvolvimentos da contabilidade de forma permanente.

As entidades coordenadoras (DGO e CNC) clarificaram que, em 2016, nenhuma entidade piloto irá prestar contas em SNC-AP, nem é esperado que executem uma contabilidade paralela completa, devendo apenas testar os sistemas e as principais operações. A elaboração do balanço de abertura em SNC-AP deverá apenas ser preparada, a par com todas as entidades das administrações públicas, para 2017. Assim, o objetivo das entidades piloto fica limitado ao registo de algumas transações de acordo com este normativo e testar o reporte da informação ao S3CP. Não será efetuado o reconhecimento e desreconhecimento inicial de ativos, o que não permitirá identificar e resolver previamente eventuais dificuldades que se colocarão à generalidade das entidades.

O SNC-AP prevê que, durante 2016, todas as entidades preparem a transição para o novo referencial contabilístico. Para além da publicação do normativo e da divulgação da Circular 1381, relativa aos sistemas informáticos, e do Manual de Implementação do SNC-A[1], não foram identificadas estruturas centrais, especialmente vocacionadas para a prestação de informação e esclarecimento de dúvidas que um processo desta magnitude deve envolver (o Portal está apenas previsto para as entidades piloto).

(Cfr. pontos 2.4, 2.5.1.1.1 e 2.5.2)

A ECE, com criação prevista até 11-09-2018, abrange um leque muito variado de ativos e passivos, geridos por entidades diferentes, o que exigirá uma forte coordenação, um desenho claro da arquitetura de funcionamento, incluindo a delimitação de responsabilidades e prazos na prestação de informação.

A DGO clarificou que a implementação da ECE será faseada, tendo início com um projeto financiado pelo EUROSTAT para a elaboração do balanço de abertura, por referência a 30 de setembro. Nesta fase estão a ser discutidas e preparadas as suas políticas contabilísticas e abrangerá a integração de um conjunto limitado de ativos financeiros (os que, na despesa orçamental são processados por conta do Capítulos 60 - despesas excecionais), de transferências do Capítulo 70 - recursos próprios comunitários, da dívida pública direta e tesouraria do Estado.

(Cfr. ponto 2.5.3)

A ECE e as demais entidades públicas devem preparar demonstrações orçamentais e financeiras individuais e consolidadas, trimestrais e anuais. As demonstrações consolidadas devem transmitir a execução orçamental e a posição financeira como se de uma única entidade se tratasse. Assegurar que as demonstrações financeiras individuais utilizam políticas contabilísticas uniformes e critérios de mensuração compatíveis só será conseguido com uma autoridade central, que imponha as políticas

[1] Na página eletrónica da CNC.

contabilísticas e decida quanto a divergências de valorização. Porém, as estruturas de coordenação existentes (DGO e CNC) carecem de recursos para fazer face a este desafio.

A nova LEO estipula que, para o OE/2019, a Lei do Orçamento passará a integrar demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas. Tendo em conta a experiência de processos de transição noutros países e a dimensão e exigência das tarefas, aquela meta é otimista à luz dos recursos que vêm sendo consagrados ao seu cumprimento.

Segundo a LEO, a CGE compreende o conjunto das contas relativas às entidades que integraram o perímetro do Orçamento do Estado e obedece ao SNC-AP. Em matéria de consolidação o diploma que aprovou este último normativo estabelece que o perímetro de consolidação financeira integra o perímetro de consolidação orçamental e também as entidades controladas pelas administrações públicas. Perante estas redações, podem suscitar-se dúvidas se, para efeitos da CGE, o perímetro das demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas é o mesmo, circunscrito às entidades da administração central e segurança social (incluindo as entidades reclassificadas) ou se, nas demonstrações financeiras, também deve abranger as entidades controladas pelas entidades públicas incluídas no perímetro orçamental.

Caso se cumpra o prazo previsto na legislação, durante 2017 e 2018 os serviços estarão a aplicar o SNC-AP, porém, terá de ser assegurada a prestação de informação nos moldes previstos na antiga LEO, para a elaboração da CGE (atualmente reportes via SIGO), devendo ser equacionada a forma como serão produzidos os mapas da Conta.

(Cfr. ponto 2.5.4)

A nova LEO e o SNC-AP apontam para o reforço do controlo operacional ao nível da própria entidade: controlo interno, contabilista público, certificação de contas por ROC. Neste enquadramento os órgãos de controlo de nível estratégico e setorial deverão reposicionar-se, de forma a controlar e utilizar o trabalho efetuado no âmbito do controlo operacional.

(Cfr. ponto 2.6)

A adoção de um novo referencial contabilístico envolve o desenvolvimento complementar do mesmo, a formação do pessoal, a adequação de processos de trabalho, o ajustamento das ferramentas informáticas utilizadas, a revisão do controlo interno e a adaptação do controlo externo à nova realidade. O desenvolvimento harmonioso destes aspetos, deveria ser objeto de planeamento, da afetação dos recursos necessários à sua concretização e da estimação dos custos financeiros, o que ainda não foi feito. É que junto das entidades contactadas não foi possível obter um quadro de planeamento geral, nem a correspondente afetação de recursos estimada. A DGO apontou dificuldades na identificação concreta de custos, mas referiu a intenção de realizar um pequeno questionário com vista à avaliação dos custos diretos do processo de transição.

(Cfr. ponto 2.7)

4 RECOMENDAÇÕES

Reitera-se a Recomendação n.º 27, formulada, a este propósito, no Parecer sobre a CGE de 2014, que se transcreve:

> *"A estratégia de implementação do SNC-AP deve incluir a definição clara dos responsáveis pela liderança do processo, objetivos e metas intermédias, bem como a definição dos meios (recursos humanos, organizativos e suporte informativo) que permitam o cumprimento das metas fixadas nos diplomas legais (...), tendo em vista não só a produção de demonstrações financeiras individuais, mas também as demonstrações financeiras consolidadas."*

5 EMOLUMENTOS

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

6 VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projeto de Relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respetivo parecer (autuado no processo) no sentido de que: *"(...) Não se evidenciam infrações financeiras sobre que o Ministério Público deva pronunciar-se, nem quaisquer outras ilegalidades que justifiquem a intervenção de outras jurisdições. Mais se emite parecer no sentido da aprovação do projeto de relatório"*.

7 DECISÃO

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

a) Aprovar o presente Relatório e ordenar que o mesmo seja remetido:

1 *À Presidente da Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Modernização administrativa;*
2 *Ao Ministro das* Finanças*;*
3 *Ao Ministro da Defesa Nacional;*
4 *Ao Ministro Adjunto;*
5 *Ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social;*
6 *Ao Ministro da Saúde;*
7 *Ao Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores;*
8 *Ao Secretário-Regional das Finanças e da Administração Pública do Governo Regional da Madeira;*
9 *À Diretora-Geral do Orçamento;*
10 *Ao Presidente da Comissão de Normalização Contabilística;*
11 *Ao Inspetor-Geral de Finanças;*
12 *Ao Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP;*
13 *À Presidente do Conselho de Administração da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE;*
14 *Ao Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional;*
15 *À Diretora-Geral das Autarquias Locais;*
16 *Ao Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;*
17 *Ao Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social;*
18 *À Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Informática;*
19 *Ao Presidente do Conselho de Administração da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE;*
20 *Ao Bastonário da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas;*
21 *Ao Bastonário da Ordem dos Contabilistas Certificados.*

b) Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal de Contas na Internet.

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

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

Lisboa, 14 de julho de 2016.

O CONSELHEIRO RELATOR

(José Luís Pinto Almeida)

OS CONSELHEIROS

(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

(António José Avérous Mira Crespo)

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

(José de Castro de Mira Mendes)

(António Manuel Fonseca da Silva)

(José Manuel Monteiro da Silva)

FUI PRESENTE
A Procuradora-Geral Adjunta

(Nélia Moura)

8 FICHA TÉCNICA

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

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

ANEXO 1 – METODOLOGIA

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

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

A metodologia de trabalho seguida consistiu em:

- Recolher e analisar a legislação pertinente, bem como outros documentos relacionados com o tema (estudos nacionais e internacionais, circulares ou instruções emitidas por entidades públicas);
- Questionar o Ministério das Finanças, no que se refere ao desenvolvimento da legislação complementar e do estabelecimento de estruturas de coordenação que assegurem uma implementação coordenada do SNC-AP;
- Efetuar entrevistas com diferentes intervenientes no processo de transição, colhendo informação quanto ao seu estado de preparação: Direção-Geral do Orçamento (DGO); Comissão de Normalização Contabilística (CNC); Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP (eSPap); Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE (IGCP); Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (SGMDN); Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), Instituto da Segurança Social (ISS) e Instituto de Informática (II); Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE (SPMS); Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL); Inspeção-Geral de Finanças (IGF); Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC) e uma *software house* privada (Novabase[1]). As reuniões com as diferentes entidades deram origem a fichas de entrevista;

[1] Selecionada por ter o maior número de entidades piloto e trabalhar com diferentes referenciais contabilísticos (POCP, POCE e POCMS).

- Questionar por escrito, através das Secções Regionais do Tribunal de Contas, as entidades da Administração Regional quanto ao estado de preparação para a transição;
- Participar em ações de formação e divulgação do SNC-AP.

As questões colocadas abordaram, nomeadamente, as seguintes temáticas: definição dos requisitos dos sistemas informáticos e acompanhamento da sua implementação pelas *software houses*; adaptação dos sistemas informáticos geridos por entidades públicas; modelo de centralização da informação contabilística; acompanhamento das entidades piloto; desenvolvimento da ECE; impacto orçamental do projeto de transição; emissão e harmonização das normas contabilísticas, regulação e controlo da sua aplicação; preparação dos sistemas de controlo interno; estimativa e identificação de custos com o processo de transição; riscos identificados.

ANEXO 2 – SÍNTESE DA IMPLEMENTAÇÃO DO RAFE E DO POCP

Enquadramento legal

O regime financeiro dos serviços e organismos da administração central, em função do seu grau de autonomia, foi estabelecido pela lei de bases da contabilidade pública[1], que distinguiu.

- O regime geral – autonomia administrativa, para praticar atos de gestão corrente, traduzida na competência dos dirigentes para autorizar a realização de despesas e o seu pagamento. Estes serviços ficaram obrigados a um sistema contabilístico unigráfico, devendo possuir contabilidade analítica – posteriormente, a LEO veio a designá-los por serviços integrados;
- O regime excecional, a autonomia administrativa e financeira, atribuído por imperativo constitucional ou quando mais adequado para a gestão do serviço, concede ao organismo personalidade jurídica e património próprio e aos seus dirigentes a competência para autorizar a realização de despesas e o seu pagamento. Estes organismos (SFA – serviços e fundos autónomos) deviam dispor de contabilidade diagráfica, com base no Plano Oficial de Contas ou outro plano adequado.

Para ambos os regimes era obrigatório, a par da contabilidade de caixa, uma contabilidade de compromissos ou encargos assumidos aquando da autorização da despesa, que consistia[2] no lançamento das obrigações constituídas, por atividades e classificação económica, abrangendo i) os montantes fixados para cada ano das obrigações decorrentes de lei ou contrato; ii) os encargos não pagos assumidos nos anos anteriores; iii) os encargos assumidos ao longo da gestão.

Segundo a lei de bases da contabilidade pública, seria promovida a completa informatização do sistema de gestão orçamental da administração pública e a formação do pessoal envolvido e previa-se, no âmbito do RAFE, a transição para o novo regime durante o ano económico de 1993.

Os dois regimes de autonomia foram submetidos ao sistema de contabilidade diagráfico, nas vertentes orçamental, patrimonial e analítica em 1997, com a aprovação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)[3], de utilização obrigatória para todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tivessem natureza, forma e designação de empresa pública; para a segurança social; e também para as organizações de direito privado sem fins lucrativos que dispusessem de receitas maioritariamente provenientes do OE. Posteriormente, entre 1999 e 2002, foram aprovados quatro planos de contas setoriais[4].

---

[1] Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro.

[2] Cfr. o regime de administração financeira do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.

[3] Pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro.

[4] Para as autarquias locais (POCAL), pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, alterado por Lei n.º 162/99, de 14 de setembro, Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2 de dezembro e Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de abril; para a Educação (POCE), pela Portaria n.º 797/2000, de 20 de setembro; para a Saúde (POCMS), pela Portaria n.º 898/2000, de 28 de setembro; para as instituições do sistema de solidariedade e de segurança social (POCISSSS), pelo Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de janeiro.

A implementação do RAFE e do POCP

A transição dos serviços com autonomia administrativa[1] para o RAFE decorreu a partir de 1993 e foi considerada concluída em 2003, dez anos após a data prevista, embora não abrangesse os três ramos das Forças Armadas, os estabelecimentos de ensino não superior, nem os serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Quanto aos SFA, a sua integração no RAFE, a partir do decreto de execução orçamental para 2003, passou a depender do cumprimento da unidade de Tesouraria, para além da utilização do POCP ou plano sectorial. Durante os primeiros seis anos de vigência do POCP parte dos esforços da administração pública estavam ainda focados em terminar o processo de transição anterior (RAFE).

Com a aprovação do POCP não foi estabelecida a forma como se processaria a transição para o novo sistema contabilístico, nem os meios a utilizar e tão pouco se conhecem elementos que indiciem o seu planeamento. Tal só veio a verificar-se, parcialmente, dois anos depois, pela Portaria n.º 116/99 (2.ª série), que previa a aplicação experimental do POCP em 1999 (em paralelo com o sistema anterior), para um conjunto de organismos piloto, e a sua aplicação definitiva no ano seguinte. As restantes entidades deveriam criar as condições necessárias para a futura implementação do POCP, em data a definir, sendo a Portaria omissa quanto à natureza dessas condições.

Entre 1997 e 2003 a implementação do POCP ficou ao critério de cada SFA, competindo-lhe obter (no mercado ou por desenvolvimento interno) aplicações informáticas POCP (ou planos setoriais). Porém, até ao final de 2002 apenas 44 SFA tinham implementado o POCP e era necessário desenvolver soluções que abrangessem os serviços integrados[2]. O Ministério da Defesa Nacional deu o primeiro passo nesse sentido, com a decisão de adquirir uma solução única para a área da Defesa, ainda nesse ano (o futuro SIGDN). Em 2003 optou-se pelo desenvolvimento de um sistema de informação centralizado, acompanhado pela criação de serviços partilhados de utilização obrigatória para os restantes serviços integrados e facultativa para os SFA (inicialmente denominada RIGORE e, com a associação de serviços partilhados passou a chamar-se GeRFiP - gestão de recursos financeiros e orçamentais em modo partilhado).

Nos serviços integrados a implementação do POCP ocorreu entre 2006 e 2008 no Ministério da Defesa Nacional e de 2010 a 2015 nos restantes serviços[3], exceto serviços externos do MNE e estabelecimentos de ensino não superior. Em 2016, estes dois conjuntos de entidades foram mais uma vez dispensados da obrigatoriedade de usar o POCP (ou o plano sectorial da Educação), embora tenham existido orientações, durante 2015, para preparar a adesão das escolas para 01-01-2016[4].

Sobre o processo de aplicação do POCP e suas entropias, consultar os sucessivos Pareceres sobre a CGE aprovados pelo Tribunal, indicando-se, a título de exemplo, a Caixa n.º 2 do Parecer sobre a CGE de 2014.

---

[1] Substituindo os ditos "serviços simples", para os quais as Delegações da DGO processavam o pagamento de despesas.

[2] Estes utilizavam obrigatoriamente sistemas informação centrais, dependendo a sua substituição de decisão da tutela, que só veio a concretizar-se com a implementação dos serviços partilhados, a partir de 2008, com a criação da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública (atualmente eSPap, após fusão com o Instituto de Informática e Agência Nacional de Compras Públicas).

[3] Embora estivesse prevista a sua utilização a título experimental por 7 entidades em 2006, nesse ano apenas foi utilizada pelo Tribunal de Contas e em 2008 e 2009 foi gradualmente alargada aos serviços do Ministério das Finanças.

[4] Não foram ainda recolhidos dados quanto ao número de escolas que iniciaram a aplicação do POC Educação.

ANEXO 3 – LISTA DAS ENTIDADES PILOTO

Ministério	Regime jurídico	Referencial contabilístico	Entidade
Encargos Gerais do Estado	SFA	POCP	Tribunal de Contas
Encargos Gerais do Estado	SFA	POCP	Conselho das Finanças Públicas
Presidência Conselho Ministros	SFA	POCP	Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
Cultura	EPR	SNC	Teatro Nacional de São João, EPE
Cultura	EPR	SNC	Radio e Televisão de Portugal, SA
Finanças	SI	POCP	Gestão Administrativa e Financeira do Ministério das Finanças
Finanças	EPR	POCP	Agência Gestão Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE
Finanças	SFA	POCP	Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões
Finanças	EPR	IFRS	Parpública - Participações Públicas, SGPS, SA
Finanças	EPR	SNC	Sociedade Portuguesa de Empreendimentos SPE., SA
Negócios Estrangeiros	SFA	POCP	Fundo para as Relações Internacionais, IP
Defesa Nacional	SI	POCP	Marinha
Administração Interna	SFA	POCP	Serviços Sociais da GNR
Justiça	SFA	POCP	Instituto Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP
Economia	SFA	POCP	Instituto Português de Acreditação, IP
Planeamento e Infraestruturas	EPR	SNC	Metro - Mondego, SA
Ambiente	EPR	SNC	Metro do Porto Consultoria - Consultoria em Transportes Urbanos e Participações, Unipessoal, Lda.
Economia	SFA	POCP	Laboratório Nacional de Energia e Geologia, IP
Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural	EPR	IFRS	EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infra Estruturas do Alqueva, SA.
Saúde	SFA	POCMS	Administração Central do Sistema de Saúde, IP
Saúde	SFA	POCMS	Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa
Saúde	SFA	POCMS	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP
Saúde	EPR	SNC	Instituto Português de Oncologia - Coimbra, EPE
Saúde	EPR	SNC	Centro Hospitalar de Entre Douro e Vouga, EPE
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade da Beira Interior
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Instituto Politécnico do Cávado e do Ave
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Instituto Politécnico do Porto
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa - Reitoria
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Serviços de Ação Social da Universidade do Minho
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Serviços de Ação Social do Instituto Politécnico de Viana do Castelo
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Instituto Politécnico de Lisboa
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa - Instituto Superior de Economia e Gestão
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	SFA	POCE	Universidade de Lisboa - Instituto de Ciências Sociais
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	EPR	POCP	Centro de Educação e Formação Profissional Integrada
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	EPR	POCP	Centro Formação Profissional da Indústria Ourivesaria e Relojoaria

Ministério	Regime jurídico	Referencial contabilístico	Entidade
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	EPR	POCP	Centro de Formação Profissional de Artesanato
Segurança Social	SFA	POCISSSS	Instituto Gestão Financeira da Segurança Social, IP
Administração Regional	SFA	POCMS	Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM
Administração Regional	SFA	POCP	Assembleia Legislativa da Madeira
Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Terras de Bouro
Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Condeixa-a-Nova
Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Sintra
Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Almada
Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Amares
Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Cartaxo
Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Marinha Grande
Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Oeiras
Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Melgaço
Administração Local	Município	POCAL	Junta de Freguesia da União das Freguesias de Queluz e Belas
Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Batalha
Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal Ponta Delgada
Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal de Pinhel
Administração Local	Município	POCAL	Câmara Municipal de Baião

ANEXO 4 – CONTRADITÓRIO: RESPOSTAS RECEBIDAS

De:

1 Ministro das Finanças 53
2 Ministro Adjunto 57
3 Secretário-Regional das Finanças e da Administração Pública do Governo Regional da Madeira 61
4 Diretora-Geral do Orçamento 65
5 Inspetor-Geral de Finanças 75
6 Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP 83
7 Presidente do Conselho de Administração da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE 87
8 Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional 91
9 Diretora-Geral das Autarquias Locais 93
10 Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social 95
11 Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social 97
12 Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Informática 99
13 Presidente do Conselho de Administração da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE. 103

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    : 2016-06-29 21:10:00
-------------------------------------------------------------------------------
Registo n°   : 10227/2016
Data/hora    : 2016-07-07 11:54:41
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 3
Anexos       : image001.png;Ofício n.° 1140-2016 MF.pdf;Portaria Notas Enquadramento GSEO.PDF
*******************************************************************************
```

De: Ana Furtado
Enviada: 30 de junho de 2016 10:51
Para: Antonio Marta; Teresa Ferreira; Cristina Mendes
Assunto: FW: Relato Intercalar I, relativo à auditoria à transição do POCP para o SNC-AP

De: Gabinete Ministro MF [mailto:gabinete.ministro@mf.gov.pt]
Enviada: 29 de junho de 2016 21:10
Para: Ana Furtado
Cc: André Moz Caldas; Esperança Cortes; Engrácia Soares
Assunto: RE: Relato Intercalar I, relativo à auditoria à transição do POCP para o SNC-AP

Exma. Senhora
Auditora –Coordenadora
Ana Furtado

Encarrega-me o Senhor Chefe do Gabinete de enviar o ofício n.º 1140/2016, sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,
DANILO CAMAL
Coordenador

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

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

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

29. JUN 16 01140

Exmo. Senhor

Diretor Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Mensagem eletrónica	22-06-2016	Ent. 3721/2016 Proc. 12.1	

ASSUNTO: Relato intercalar I da auditoria à transição do POCP para o SNC-AP

Exmo. Senhor, Excelência,

Na sequência do Processo n.º 27/2016-AUDIT, remetido a 22 de junho, no âmbito do Relato Intercalar I da auditoria à transição do POCP para o SNC-AP, encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de apresentar os devidos esclarecimentos.

Relativamente aos diplomas a publicar ou a rever no seguimento do disposto na nova Lei do Enquadramento Orçamental ("LEO") ou no respetivo diploma preambular, cumpre informar que o decreto-lei que constitui e estabelece as regras de funcionamento da Unidade de Implementação da LEO ("Unidade") foi discutido e aprovado em Reunião do Conselho de Ministros, no passado dia 2 de junho.

Encontra-se previsto no mencionado Decreto-Lei que a missão da Unidade é prosseguida através de uma estrutura de missão, competindo ao Governo definir, através de resolução de Conselho de Ministros, a composição dos gabinetes da Unidade e os termos específicos do seu funcionamento. Assim, encontra-se já preparado um projeto de resolução do Conselho de Ministros, a ser discutido após a publicação do referido decreto-lei, a qual vai regulamentar a matéria em causa.

Na referida resolução do Conselho de Ministros encontra-se claramente definida a alocação das diferentes responsabilidades no âmbito da Unidade, encontrando-se também prevista a nomeação de um coordenador da Unidade, ao qual competirá a coordenação, promoção e dinamização dos trabalhos da mesma. A expectativa deste Ministério é que esta Unidade assuma um papel de dinamização, a nível transversal, dos processos inerentes tanto aos processos de reforma previstos na nova Lei de Enquadramento Orçamental, como também daqueles associados à transição para o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

Gabinete do Ministro das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

GOVERNO DE PORTUGAL | MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

O projeto de Resolução de Conselho de Ministros referido já se encontra ultimado, devendo ser agendado para discussão em Reunião de Conselho de Ministros com a maior brevidade possível. Parte do atraso na concretização desta Unidade decorre também, e em função dos prazos em causa no âmbito do próprio processo legislativo, pela forma como ficou prevista a forma legislativa de constituição desta Unidade e da respetiva estrutura de missão.

No que diz respeito aos diplomas previstos no SNC-AP, encontra-se a aguardar a publicação em Diário da República da portaria com as notas de enquadramento ao Plano de Contas Multidimensional, de acordo com o n.º 4 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro. Esta portaria, cujo conteúdo se anexa, encontra-se já assinada pelo Senhor Secretário de Estado do Orçamento desde o final do passado mês de maio. Neste âmbito, cumpre também referir que a portaria relativa ao regime simplificado previsto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, preparada pela Comissão de Normalização Contabilística, deverá ser assinada e enviada para publicação num prazo máximo de 10 dias úteis.

Quanto ao manual de implementação do SNC-AP, preparado pela Comissão de Normalização Contabilística, foi submetido no dia 29 de junho à apreciação do Sr. Secretário de Estado do Orçamento. A homologação, prevista no n.º 2 do artigo 12.º Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, deverá ser assegurada até ao final do mês de junho, de maneira a permitir a sua utilização nas sessões de formação agendadas com as entidades que integram a aplicação piloto do SNC-AP.

No que concerne à formação em SNC-AP destinada às entidades piloto, estão agendadas sessões de formação a decorrer no Porto (uma turma) e em Lisboa (duas turmas). Estas sessões realizam-se entre os dias 28 de junho e 14 de julho.

Com os melhores cumprimentos

O Chefe de Gabinete

André Caldas

C/c: SEO e SEAF

Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças
Av. Infante D. Henrique, 1, 1149-009 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 881 68 00 FAX + 351 21 881 68 62 EMAIL gabinete.ministro@mf.gov.pt www.portugal.gov.pt

2 Ministro Adjunto

```
*****************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
-----------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
-----------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : gabinete.ministro@madj.gov.pt
Data/hora     : 2016-06-29 15:26:44
-----------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 9989/2016
Data/hora     : 2016-07-04 11:48:53
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 2
Anexos        : image001.png;Of. 1086.pdf
*****************************************************************************
```

Exmos. Senhores

Encarrega-me o Senhor Chefe do Gabinete do Senhor Ministro Adjunto de remeter o nosso ofício nº 1086/2016, de 28.06.2016, sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

SÓNIA MARQUES
Gabinete de Apoio

REPÚBLICA PORTUGUESA
GABINETE DO MINISTRO ADJUNTO

Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 - 8º
1399-022 Lisboa, PORTUGAL
Tel / Phone (+ 351) 21 392 76 00
FAX (+ 351) 21 392 77 43
gabinete.ministro@madj.gov.pt
www.portugal.gov.pt

REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO ADJUNTO

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Dr. José F. F. Tavares

anafurtado@tcontas.pt e dai@tcontas.pt

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Email	22.06.2016	**Nº: 1086/2016** **ENT.: 1672/2016** **PROC. Nº: 503/2016**	28/06/2016

ASSUNTO: Relato Intercalar I, relativo à auditoria à transição do POCP para o SNC-AP

Na sequência do vosso e-mail, de 22 de junho, relativo ao Processo n.º 27/2016-AUDIT, o qual mereceu a nossa melhor atenção, informo V.Ex.ª de que não temos qualquer observação a fazer ao Relato Intercalar I da auditoria às transição do POCP para o SNC-AC, nas matérias relativas a esta tutela.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

José Luís Barão

Gabinete do Ministro Adjunto
Rua Prof. Gomes Teixeira, 2 - 8º, 1399-022 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 392 76 00 FAX + 351 21 392 77 43 EMAIL: gabinete.ministro@madj.gov.pt www.portugal.gov.pt

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

S. R.

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
GOVERNO REGIONAL
SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TRIBUNAL DE CONTAS
E 9937/2016
2016/7/1

Exmo. Senhor
Dr. José F.F. Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

A DAI
2016-07-07

Sec. Reg. das Finanças e da Administração Pública
Gabinete do Secretário
SAÍDA
N.º : 2.461 29-06-2016

Sua referência : 27/2016 - AUDIT

Sua comunicação de:

ASSUNTO: **"RELATO INTERCALAR I DA AUDITORIA À TRANSIÇÃO DO POCP PARA O SNC-AP"**

Sobre o assunto em epígrafe, encarrega-me Sua Excelência o Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública, de comunicar a V. Exa. que, o SNC-AP foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, revogando o POCP e os planos de contas setoriais, com efeitos a 01-01-2017. No seu artigo 11º está contemplada a designação das entidades piloto que, durante o ano de 2016, vão aplicar o normativo do SNC-AP. A participar como entidades piloto da Região Autónoma da Madeira (RAM) estão a Assembleia Legislativa da Madeira (ALM) e o Instituto de Administração da Saúde e Assuntos Sociais, IP-RAM.

Neste âmbito e face à exigência técnica que a mudança para este modelo contabilístico envolve, a DGO emitiu a Circular nº1381 que divulga as instruções para a integração de informação contabilística, orçamental e financeira, no Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas (S3CP) destinadas a todas as entidades piloto do SNC-AP que integram a Administração Central.

Relativamente à participação ativa das entidades piloto da RAM, o IASAÚDE, IP-RAM tem encontrado dificuldades de implementação do SNC-AP face ao cronograma definido, visto existir ainda alguma indefinição e atraso que tem comprometido o arranque dos trabalhos, nomeadamente, atraso ao nível da publicação dos indispensáveis diplomas legais, bem como de orientações técnicas (por exemplo o manual de implementação).

Avenida Arriaga * 9004-528 Funchal * Telef. 291-212100 * Fax 291-233126 * Contribuinte 671001310 * http://srpf.gov-madeira.pt/

Paralelamente, a ALM identificou como principais constrangimentos ao cumprimento dos prazos inicialmente definidos para este projeto, o atraso na implementação das alterações aos sistemas informáticos de apoio à contabilidade e gestão a indefinição de regras e mecanismos de recolha de informação a aplicar na RAM de forma a obter uma conta/entidade contabilística para a RAM.

Contudo, nota-se uma preocupação em avançar com a componente de formação específica às entidades piloto, na qual a RAM estará presente, ao mesmo tempo que será garantido o acesso ao Portal colaborativo para apoiar estas entidades no processo de transição relativamente a questões/dúvidas de aplicabilidade das normas contabilísticas.

Em suma, o atraso na publicação dos diplomas legais, a entrada em modo de funcionamento do portal S3CP, a escassa formação específica para os técnicos de contabilidade e as dificuldades de adaptação do sistema informático para satisfazerem os requisitos do plano de contas multidimensional e da prestação de informação orçamental e patrimonial, constituem fortes entraves no cumprimento do horizonte temporal para a implementação do SNC-AP, que devem ser rapidamente colmatados para garantir o percurso da transição.

Com os melhores cumprimentos.

A CHEFE DO GABINETE,

Andreia Jardim

Elaborado: NF / Verificado: AT
2016-06-28

Avenida Arriaga * 9004-528 Funchal * Telef. 291-212100 * Fax 291-233126 * Contribuinte 671001310 * http://srpf.gov-madeira.pt/

4 Diretora-Geral do Orçamento

```
*****************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
-----------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
-----------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : Paula.Quelhas@dgo.pt
Data/hora     : 2016-06-29 19:20:17
-----------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 9992/2016
Data/hora     : 2016-07-04 11:51:09
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 3
Anexos        : image001.png;image002.png;Oficio DGO_P7400_2016.pdf
*****************************************************************************
```

Boa tarde, Dra. Ana Furtado,

Junto envio o ofício da Senhora Diretora – Geral sobre o assunto em referência.

Melhores cumprimentos.

Paula QLA Santos

1849-2015 166 anos

DGOrçamento

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

DGOrçamento

Exm.ª Senhora
Dra. Ana Furtado
Auditora Coordenadora do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage – 61
1069 – 045 LISBOA

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	29 jun 2016
Email/Ofício	*22 jun 2016*	**Ofício n.** 50/GEPO/DIRC/2016 Processo SGD: *P7400/2016* Temática: *Execução Orçamental – Respostas ao TC, e outros relatados de auditoria*	Ref.ª Emissor:

Assunto: Relato Intercalar I relativo à auditoria à transição do POCP para o SCN - AP

No que se refere ao solicitado no ofício desse Digníssimo Tribunal no âmbito do exercício de contraditório do relato sobre o assunto em epígrafe, cumpre informar o seguinte:

1.Sumário– Factos relevantes - Pág.3

Relativamente ao *"Processo de transição focado no reporte de informação não abrangendo outros aspetos relevantes"* importa clarificar que em relação ao *"Foco no cumprimento de requisitos informáticos e regras de validação para integração de informação num sistema central"* a maior parte das regras de validação são de natureza contabilística e visam assegurar a consistência entre todo o conteúdo das demonstrações orçamentais e os saldos das contas de natureza orçamental, presentes no balancete analítico da classe zero, o que representa um salto qualitativo quanto à fiabilidade do relato orçamental que, no âmbito dos atuais referenciais contabilísticos, salvo raras exceções, não pode ser validado face ao balancete analítico. No que se refere às demonstrações financeiras, proceder-se-á à validação de cada uma das rubricas do balanço e da demonstração dos resultados face aos saldos das contas presentes no balancete analítico, previamente identificadas como contribuindo para cada uma dessas rubricas. De relevar que esta normalização das demonstrações financeiras resulta da divulgação antecipada, como elementos complementares à Circular 1381, de elementos do Manual de implementação do SNC-AP, preparado pela CNC.

Rua da Alfândega 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)
Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.pt
http://www.dgo.pt
http://online.dgo.pt/servicesonline/TrackIt.aspx
(Serviço de Apoio)

Ao referir que *"As 53 entidades piloto em 2016 com o objetivo limitado a registar algumas operações e testar o reporte de informação não vão testar balanços de abertura, não permitindo identificar dificuldades neste processo..."* importa salientar que mesmo não estando a ser replicada a contabilidade no âmbito do novo referencial contabilístico, a escrituração de operações em SNC-AP, a título experimental, pressupõe a preparação de um balanço de abertura, o qual deverá ser coincidente com o final do mês a partir do qual serão escrituradas aquelas operações Caso contrário, a simulação da realidade através de um conjunto representativo de transações e de eventos contabilizadas de acordo com o SNC-AP ficaria prejudicada, podendo dar origem a saldos *"contra - natura"* em contas de terceiros movimentadas a débito ou a crédito, sem registo prévio do passivo ou do ativo (balanço de abertura).

2.4.1.1.1 S3CP (Administração Central) - Pág.10 – 1º§

O portal S3CP para integração da informação em SNC-AP está a ser desenvolvido *apenas* com os recursos da DGO, *não envolvendo, neste caso, a colaboração da ESPAP*. Presentemente, estão em curso a implementação das regras de validação, o apoio às *software houses* das entidades piloto para efeitos da integração no Portal S3CP, bem como o acompanhamento das entidades piloto. As questões que são colocadas à DGO estão relacionadas, fundamentalmente, com a estrutura dos ficheiros, sendo aquelas, até à data, essencialmente, formuladas pelas *software houses* que participaram no processo de certificação dos respetivos softwares contabilísticos relativamente ao cumprimento dos requisitos da Circular 1369 da DGO.

Neste momento, estão a ser reunidas as condições necessárias para receber a informação orçamental e financeira, em suporte eletrónico, exportada pelas entidades Piloto a partir dos *softwares* contabilísticos locais de suporte ao SNC-AP. Prevê-se a disponibilização da página da Internet para acesso ao portal S3CP no sentido de as entidades piloto procederem aos testes dos ficheiros previstos na Circular 1381. Para acesso ao portal S3CP, já foram criados os utilizadores e comunicados às entidades piloto, tendo sido também, atribuídas autenticações às *software houses* para a realização de testes. Nesta fase, os testes apenas irão incidir nas validações de estrutura, ou seja, os ficheiros serão validados contra os esquemas definidos para cada ficheiro. No que respeita às regras, logo que as mesmas estejam implementadas, os ficheiros serão objeto de validação também em relação às regras de negócio.

De referir ainda que a informação orçamental e financeira integrada no Portal S3CP deverá ser posteriormente comunicada ao Sistema S3CP. Este sistema representará a evolução do RIGORE Central para o referencial contabilístico SNC-AP.

2.4.1.1.1 S3CP (Administração Central) - Pág.10 – 4ºS

É referido na nota de rodapé 2 um cronograma que a DGO apresentou numa reunião com as *entidades piloto* em novembro de 2015, afirmação que não está correta, pelo que importa clarificar que, no dia 19 de novembro, por iniciativa do Sr. Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, ocorreu uma reunião com *as entidades intervenientes no modelo de acompanhamento das entidades piloto,* nos termos do que se descreve no ponto 2.4.2. (pág.20), com o objetivo de apresentar aquele modelo, tendo participado, à exceção do Conselho de Finanças Públicas, todos os intervenientes, incluindo representantes do Tribunal de Contas.

2.4.2 Entidades piloto – Pág.20– 1ºS

No âmbito das entidades piloto, foram convidadas 56 entidades e 12 autopropostas, perfazendo um total de 68 entidades piloto, abrangendo sistemas de informação contabilística geridos por *40 diferentes implementadores* ao invés de 41. A lista final de entidades piloto é constituída por 53 entidades (*doze autopropostas e as restantes convidadas*), abrangendo os sete referenciais contabilísticos presentes nas administrações públicas.

O processo de seleção das entidades pretendeu dar cobertura aos seguintes três aspetos:

a) Diversidade de *software houses* que atualmente asseguram o apoio tecnológico a soluções informáticas de suporte aos referenciais contabilísticos vigentes nas administrações públicas;
b) Cobertura dos diversos ministérios que compunham a estrutura orgânica do XIX Governo Constitucional;
c) Diversos referenciais contabilísticos em vigor.

A DGO encontra-se, neste momento, a acompanhar as entidades piloto selecionadas para a aplicação experimental do SNC-AP, no âmbito do projeto de Integração e Análise da Informação em SNC-AP.

Cada entidade piloto designou dois representantes: um para as questões de natureza contabilística e outro para as questões de natureza informática, os quais representarão a

respetiva entidade no modelo de acompanhamento das entidades piloto sancionado pela Tutela e que tem em vista a transição do POCP e planos setoriais para o SNC-AP, no universo das Administrações Públicas.

2.4.2.1 - Modelo de acompanhamento das entidades piloto- Pág.20 - 1ºS

A formação dedicada às entidades piloto encontra-se em curso, tendo sido criada uma turma no Porto e duas em Lisboa. A formação do Porto decorre na última semana de junho (com início a 28) e as formações de Lisboa irão decorrer nas semanas de 4 de julho e de 11 de julho.

No que diz respeito à integração no portal S3CP da informação em SNC-AP, de acordo com os requisitos da circular 1381, encontra-se em curso o acompanhamento das entidades piloto e respetivas *software houses.*

2.4.2.2 Aplicação do SNC-AP – Pág.21 – 2ºS

Relativamente aos mapeamentos, importa referir que os mesmos têm sido objeto de atualizações, tendo alguns sido disponibilizados no final de abril e outros até meados do mês de maio. Adicionalmente, informa-se que as atualizações que têm sido efetuadas referem-se essencialmente aos esquemas *"schemas"* dos ficheiros.

2.4.2.2 Aplicação do SNC-AP – Pág.22 – 6ºS - Pág.23 – 1ºS

Com a aprovação do SNC-AP (DL n.º 192/2015 de 11 de setembro), todas as entidades previstas no n.º 1 do artigo 3.º do referido diploma passam a utilizar um mesmo referencial contabilístico, permitindo resolver a fragmentação e as inconsistências atualmente existentes e, simultaneamente, dotar as Administrações Públicas de um sistema orçamental e financeiro mais eficiente e mais convergente com os sistemas que atualmente vêm sendo adotados a nível internacional.

O SNC-AP apenas não é aplicável às empresas públicas reclassificadas com valores admitidos à negociação em mercado regulamentado, pois estas aplicam as IFRS, exceto quanto ao cumprimento dos requisitos legais relativos à contabilidade orçamental.

De referir ainda que, por via da Circular Série A nº 1381, as entidades que aplicam as IFRS, além de estarem sujeitas à implementação da NCP26 – Contabilidade e Relato Orçamental (de acordo com o nº 3 do artigo 3º do Decreto-Lei nº192/2015, de 11 de setembro, que aprova o SNC-AP), estão também sujeitas ao envio ao S3CP de todos os modelos orçamentais e financeiros preconizados na referida Circular.

Rua da Alfândega, 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)

Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.pt

http://www.dgo.pt
http://online.dgo.pt/servicosonline/Tracker.aspx
(Serviço de Apoio)

2.4.3 Entidade Contabilística Estado – Pág.23

Tal como referido em anteriores alegações, em particular, as constantes do processo sobre a Auditoria à implementação da ECE, sem prejuízo do exposto na Lei n.º151/2015, de 11 de setembro, que a institucionaliza, a Entidade Contabilística Estado (ECE) tem que ser regulamentada, nomeadamente ao nível do seu funcionamento, regulamentação essa que deverá definir em relação a cada uma das entidades que atua em nome e por conta do Estado Português, entre outras dimensões, o âmbito, a periodicidade, a responsabilidade pela execução da contabilidade e a forma de prestação de informação a integrar na contabilidade da ECE.

A DGO tem atualmente em curso um projeto piloto cofinanciado pelo Eurostat, após despacho de concordância de Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, que visa a implementação da ECE e a elaboração do seu primeiro Balanço.

A experiência proporcionada por este projeto, nomeadamente ao nível da interação entre as várias entidades agentes do Estado Português e da interoperabilidade entre os sistemas, permitirá a elaboração de contributos para uma proposta de regulamento de funcionamento da ECE que estabeleça, com uma base de consenso prévio, direitos, obrigações, competências e responsabilidades dos diversos intervenientes.

O projeto contempla três fases:

✓ **Fase 1 - Modelo Concetual e Instrumentos Normalizadores**

i. Preparação do Modelo conceptual (e.g. âmbito contabilístico; sistema de informação) – Concluído e em fase de apreciação interna (DGO).
ii. Manual de contabilidade e relato para a ECE (demonstrações financeiras separadas).
iii. Especificações funcionais e técnicas do software contabilístico de suporte à ECE – Concluído e em fase de apreciação interna (DGO).
iv. Preparação do Manual de Consolidação

✓ **Fase 2 - Implementação do Sistema de Informação e formação**

i. Desenvolvimento do sistema de informação da ECE
ii. Estratégia de implementação do Balanço de Abertura (BA) da ECE
iii. Regulamento das transações e outros eventos a reconhecer e mensurar na ECE
iv. Formação e capacitação técnica para implementação do SNC-AP na ECE

✓ **Fase 3 - Implementação Piloto**

i. Balanço de Abertura – Piloto (preparação e recolha de informação para o BA com referência a 30.09.2016)

ii. Processos de contabilização e transações na ECE de acordo com o SNC-AP - Piloto

O projeto será finalizado com a elaboração e entrega do relatório final sobre a execução técnica e financeira da ação junto do Eurostat. A estratégia de implementação desta Entidade será definida a médio prazo (fase 2 do mesmo).

2.5 - Sistema de controlo interno – Pág.28

O Portal S3CP está a ser desenvolvido com vista a assegurar a integração de informação orçamental e financeira através de ficheiros XML (*Extensible Markup Language)* exportados a partir dos *softwares* contabilísticos locais (o que constitui um processo independente da tecnologia usada pelo sistema local) e visa garantir a fidedignidade e integralidade da informação recolhida face àquela que estará residente nos sistemas locais, assim como a fiabilidade do processo de prestação da informação.

Serão objeto de recolha as demonstrações orçamentais e financeiras, assim como alguns elementos que integram o Anexo às demonstrações financeiras e o balancete analítico permitindo a validação cruzada do conteúdo daquelas peças de relato face ao balancete analítico.

Para o efeito foram divulgados, através da Circular 1381, os requisitos funcionais e técnicos que as *software houses* terão de acolher no software contabilístico local para procederem ao envio com sucesso da informação em SNC-AP ao Portal S3CP.

2.6 Custos da transição – Pág29 /30 – 2º §

A DGO solicitou às entidades piloto o preenchimento de um questionário sobre os custos estimados/incorridos com a implementação do SNC-AP, envolvendo os seguintes elementos de custo:

- Investimento em sistemas de informação:
  - Custos incrementais
  - Custos com novos investimentos
- Formação
- Serviços de consultadoria
- Outros

DGOrçamento

É importante frisar que o estudo elaborado pela PwC para o Eurostat teve o envolvimento de várias entidades públicas, nomeadamente a DGO, a DGAL, o IGFSS e os órgãos próprios dos governos regionais, tendo tomado por referência a perceção do intervalo dos custos de implementação.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,

Manuela Proença

/PQ

Rua da Alfândega 5 - 2.º
1149-006 Lisboa (Portugal)

Tel: (+351) 21 884 63 00
Fax: (+351) 21 884 65 00 / 51
Email: dgo@dgo.pt

http://www.dgo.pt
http://online.dgo.pt/servicosonline/Trackit.aspx
(Serviço de Apoio)

5 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        : mfgoncalves@igf.gov.pt
Data/hora    : 2016-06-29 16:49:11
-----------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 9990/2016
Data/hora    : 2016-07-04 11:49:45
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 2
Anexos       : image001.png;2016 06 29 TdC Nota 1043_Relatório TdC_SNC-AP_AFS.pdf
*****************************************************************************
```

Exmo Senhor
Diretor-Geral
da Direção-Geral do Tribunal de Contas

Encarrega-me o Senhor Subinspetor-Geral Dr António Ferreira dos Santos, de remeter a Nota **nº 2016/1043**, relativa ao assunto: **Relato Intercalar I da auditoria à transição do POCP para o SNC-AP,** em resposta ao e-mail de 22 junho.

Com os melhores cumprimentos

Manuela Gonçalves
Secretariado da Direção

Inspeção-Geral de Finanças
Rua Angelina Vidal, 41 - 1199-005 Lisboa
Telef: 21 811 35 07 Fax: 21 813 87 42

Concordo.
Remeta-se à DG do Tribunal de Contas, na sequência do mail de 22 de junho.

Subinspetor-Geral

Assinado de forma digital por ANTÓNIO MANUEL PINTO FERREIRA DOS SANTOS
Dados: 2016.06.29 15:36:53 +01'00'

NOTA N.º 2016/1043

De:	Para:
Inspeção-Geral de Finanças	Direção-Geral do Tribunal de Contas
Processo: 2016/250/S3/103	Sua ref.:Processo nº 27/2016 - AUDIT

Assunto: Relato Intercalar I da auditoria à transição do POCP para o SNC-AP

No seguimento da comunicação da Direção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) relativa ao assunto supra, nos termos do artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) apresenta as suas alegações.

Atento o conteúdo transversal do documento que nos foi remetido, a IGF entende não se pronunciar sobre o mesmo numa perspetiva global, limitando os seus comentários aos pontos em que é expressamente referida a sua intervenção e/ou opinião.

Como característica a assinalar relativamente a alguns dos excertos em que a IGF é referida, eventualmente como consequência da metodologia utilizada[1], saliente-se que o estilo coloquial do relato, pouco adequado a um documento técnico, desvirtua as opiniões/asserções apresentadas. Esse estilo literário e a fonte de prova (assentes na oralidade), traduzem-se em registos pouco rigorosos e que, em nossa opinião, não refletem de forma adequada a tecnicidade dos assuntos em presença e o conteúdo das opiniões expressas.

Passamos de seguida a apresentar alguns excertos do projeto de relatório:

[1] A metodologia adotada centrou-se na auscultação das principais entidades intervenientes no processo, tendo-se concretizado, no caso da IGF, numa reunião realizada em 11 de maio de 2016, nas instalações da IGF, cujos pontos em agenda eram:
a) Acompanhamento pela IGF do processo de transição do POCP para o SNC-AP, designadamente quanto à adaptação dos sistemas de informação (qualidade e segurança);
b) Forma como o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado está a equacionar ajustar-se para assegurar a fiabilidade e integralidade das demonstrações orçamentais e financeiras que irão integrar a Conta Geral do Estado.

1) Ponto 2.4.1.2 Sistemas contabilísticos – Página 14

> *"Segundo a IGF, a preparação de um bom software leva cerca de um ano a fazer e outro ano para o testar. Os prazos legalmente fixados, inferiores, são muito ambiciosos, podendo vir a carecer de ajustamento.*
> *A DGO considera que a adaptação dos sistemas de informação ao SNC-AP deve ser efetuada pelas software houses com base no quadro legal aprovado e, segundo a IGF, compete às entidades públicas controlar os desenvolvimentos que solicita e garantir que os mesmos cumprem os requisitos exigidos pelo SNC-AP e restante normativo legal."*

Ainda que a expressão *"um bom software leva cerca de um ano a fazer e outro ano para o testar"* possa ter sido utilizada para enfatizar um argumento, no contexto coloquial em que a reunião ocorreu, não pode ser reproduzida em documento técnico porque, naturalmente, não existe um referencial técnico que permita sustentar essa asserção, nem o TdC o solicitou como seria exigido para poder utilizar e formalizar essa eventual expressão isolada e retirada do contexto em que foi utilizada.

Assim, o que se procurou transmitir ao TdC foi que: **a complexidade do sistema de informação, face aos *interfaces* nele existentes, necessariamente deve ser acompanhada de testes destinados a assegurarem o seu bom funcionamento e correção, caso necessário. Esses testes constituem uma condição importante para a qualidade da informação produzida, admitindo-se, ainda, que só após um período de fluxo regular de dados será possível testar, de forma adequada, as funcionalidades de agregação e de consolidação presentes no sistema**. Pelo que deve ser este o registo literário em documento técnico da opinião expressa pela IGF.

Já no que respeita à referência feita no 2º parágrafo, entende-se que a opinião expressa pela IGF foi a seguinte: **compete principalmente às entidades públicas assegurarem o adequado desenvolvimento das aplicações de que necessitam, designadamente que as mesmas cumprem os requisitos exigidos pelo SNC-AP e restante normativo legal.**

2) Ponto 2.4.1.2 Sistemas contabilísticos – Página 15

> *"Futuramente, os sistemas adaptados ao SNC-AP terão de ser certificados para o S3CP[1]. Segundo a IGF, a certificação dos sistemas deveria também abranger outros níveis, designadamente assegurar que cumprem os requisitos e produzem a informação adequada, podendo ser exigida a sua certificação prévia[2].*
>
> *[1] A IGF considera também necessário o controlo periódico entre a informação residente nos sistemas locais e aquela que é reportada ao sistema central da DGO, como forma de assegurar que a informação contabilística não foi indevidamente substituída.*
>
> *[2] Embora a IGF disponha de uma equipa de auditoria informática, não tem recursos suficientes para efetuar a certificação, pelo que teria que ser realizado por entidades (empresas)*

devidamente credenciadas. Por outro lado, considera que concetualmente não seria correto certificar o software e, posteriormente, auditar o seu funcionamento."

O registo literário no documento deverá expressar a posição que foi efetivamente expressa e que é a seguinte:

A certificação dos sistemas locais (sistemas contabilísticos das entidades) não se deveria resumir a que os dados exportados desse sistema local cumprem as regras de validação do sistema central, mas também assegurar, designadamente, que cumprem os requisitos exigidos pelo SNC-AP e restante normativo legal e que produzem a informação adequada.

Neste domínio, a IGF foi ainda questionada pelo TdC se pondera vir a certificar os sistemas de informação contabilística produzidos pelas *software houses*. Sublinha-se e reafirma-se que: **não obstante a IGF dispor de auditores informáticos certificados, a certificação requerida não integra as suas competências. Essa certificação exige requisitos específicos, existindo empresas especializadas em processos de certificação, em termos similares ao que acontece com os sistemas informáticos de suporte à prestação de informação de natureza fiscal ou na área da saúde. Acresce que uma intervenção da IGF dessa natureza contrariaria as normas técnicas e éticas porque rege a sua atuação, atendendo a que futuramente auditará o respetivo funcionamento.**

Uma nota ainda para salientar que a IGF realçou: **a necessidade da existência de um controlo periódico entre a informação residente nos sistemas locais e aquela que é reportada ao sistema central da DGO, por forma a assegurar a fidedignidade da informação produzida.**

3) Ponto 2.5 Sistema de controlo interno – Página 29

"A IGF informou que está a estudar o seu futuro modelo de intervenção, onde perceciona assumir um papel estratégico mais transversal, como disciplinador e emissor de diretrizes e assegurar a consistência dos modelos de informação. O seu controlo deverá ser dirigido a situações de gestão saudável das finanças públicas, focando a sua ação, por exemplo, ao nível da ECE e dos programas orçamentais.

(...)

Questionada quanto à sua intervenção no processo de transição para o SNC-AP, a IGF informou que, do ponto de vista concetual, participou de forma ativa no desenho do sistema enquanto membro da CNC. Por uma questão de independência e segregação de funções, considera que não deve estar envolvida na implementação para poder avaliar os riscos e desenhar as intervenções que considere pertinentes. Porém admite, durante as ações planeadas para 2016, poder detetar alguns problemas neste processo.

Em matéria de recursos, a IGF considera que necessita de reforçar os seus quadros de pessoal e a vertente da formação e lamenta a impossibilidade de obter a colaboração da DGO para o controlo orçamental, dados os recursos exíguos desta entidade."

Relativamente à primeira questão – modelo de intervenção da IGF no sistema de controlo interno da administração financeira do Estado – foi veiculado o entendimento que o atual modelo legal, criado há 18 anos e centrado na perspetiva orçamental, não acompanhou a reorganização dos serviços, incluindo ao nível das entidades de controlo setorial, carecendo de ajustamentos face à nova realidade.

O novo modelo, que decorre da nova LEO e do SNC-AP, aponta para a necessidade de uma reconfiguração do sistema, fundamentalmente associada aos seguintes aspetos:

- Reforço do controlo da execução orçamental e da respetiva avaliação de riscos (v.g. programas orçamentais, Entidade Contabilística Estado) e da disseminação de *standards* de aplicação dos referenciais internacionais de auditoria, *maxime* de auditoria financeira;
- Reforço dos mecanismos de controlo interno operacional e de *accountability* por parte dos organismos da AP, decorrente da criação da figura do contabilista público e da exigência da certificação legal das demonstrações financeiras e orçamentais por um revisor oficial de contas;
- Gestão orçamental estruturada em programas de missão de base orgânica, suportados por sistemas de informação orçamental, financeira e de gestão e mais orientados para avaliação de resultados;
- Necessidade do reforço dos sistemas de controlo interno e da capacitação das inspeções setoriais às novas exigências do modelo, designadamente em matéria de adequado escrutínio da informação orçamental, financeira e de gestão.

Relativamente à participação da IGF no acompanhamento da adaptação do SNC-AP referiu-se que a IGF participou, e continua a participar, no desenho do novo SNC-AP no quadro da sua intervenção na CNC.

Face a esta intervenção normativa, às suas competências de controlo estratégico e ao seu reconhecimento como autoridade de auditoria nos termos da nova LEO, a IGF entende consistente estar afastada da função de acompanhamento dessa adaptação, salvaguardando a necessária independência e segregação de funções para, em momento posterior, proceder à avaliação independente da qualidade e segurança *desses sistemas* de informação.

Relativamente à terceira questão – recursos e relação com a DGO – a IGF acentuou a necessidade de reforçar verbas para cobrir as novas necessidades de formação neste domínio,

não se reconhecendo na afirmação *"lamenta a impossibilidade de obter a colaboração da DGO para o controlo orçamental, dados os recursos exíguos desta entidade"*. Assim, o que se transmitiu foi que a **IGF considera de grande relevância o reforço da colaboração com a DGO no domínio do controlo orçamental, atendendo à reconhecida limitação de meios de ambas as entidades.**

4) Ponto 3 Conclusões – Página 34

> *"Já a IGF alertou para o défice de conhecimento sobre os sistemas de informação na administração pública, que poderá levar a aproveitamento abusivo dos seus fornecedores."*

Não existe qualquer referência a este aspeto no corpo do relatório (ponto 2.6) de que resulte esta conclusão, nem nos identificamos com a singeleza dos postulados, pelo que a mesma deve ser eliminada.

Inspetor de Finanças Diretor

Assinado de forma digital por RENATO FELISBERTO PINHO MARQUES
Dados: 2016.06.29 15:17:08 +01'00'

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

Q.

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

Registo de entrada

Mensagem original
Email : Jaime.Quesado@espap.pt
Data/hora : 2016-07-05 08:13:21

Registo nº : 10069/2016
Data/hora : 2016-07-05 09:25:02
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 1
Anexos : image001.jpg
****

Cara Dra. Ana Furtado,

Espero que esteja tudo bem.

Antes de mais, as minhas desculpas pelo atraso no envio destas breves notas-comentário ao Relato Intercalar relativo à auditoria à transição do POCP para o SNC-AP, devido a um lapso operacional.

Conforme tivemos oportunidade de abordar na Reunião de Trabalho realizada no contexto desta Auditoria, a ESPAP, no contexto das suas atribuições e competências, tem participado de forma ativa no processo de transição do POCP para o SNC-AP, tendo até agora desenvolvido as principais seguintes ações:

-Ultimação do Portal Colaborativo para a Comissão de Normalização Contabilística, que irá apoiar os 53 pilotos no respetivo processo de implementação – este Portal foi oportunamente apresentado aos pilotos, com a presença das principais entidades responsáveis, e pretende ser um apoio muito prático à resolução de questões por parte de todos os envolvidos no processo;

- Adequação do Gerfip para os novos requisitos deste processo, através da solução Gerfip 4.0, que se pretende venha a responder de forma integrada aos novos desafios da gestão da cadeia de valor da utilização de recursos por parte da Administração Pública;

- Capacitação da sua estrutura técnica interna em termos dos novos requisitos processuais e técnicos, tendo em vista o conhecimento adequado dos novos processos a implementar;

- Acompanhamento direto permanente do processo de transição dos 3 Pilotos Gerfip selecionados pelo Governo e articulações colaborativas com outras entidades piloto no quadro duma partilha

inteligente de conhecimento e experiências;

- Abordagem temática das questões associadas a este processo no âmbito das Redes de Trabalho que a ESPAP dinamiza com diferentes stakeholders (Secretarias Gerais de Ministérios, Autarquias, Universidades e Institutos Politécnicos, outras entidades);

A ESPAP continuará a acompanhar este processo, no quadro da sua missão e competências, e está naturalmente disponível para dar o seu apoio no que for considerado oportuno.

Muito obrigado.

Com estima,

Francisco Jaime Quesado
Presidente 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

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

```
*******************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
-------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
-------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : rosario.alcobia@igcp.pt
Data/hora    : 2016-06-29 10:31:42
-------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 9986/2016
Data/hora    : 2016-07-04 11:44:32
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 1
Anexos       : 10481.pdf
*******************************************************************************
```

Bom dia

Em resposta ao vosso e-mail enviamos em anexo o nosso ofício nº 10481, de 28/06.

Com os melhores cumprimentos

Rosário Alcobia
Coordenadora do Serviço de Gestão Administrativo/ Head of Administration

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E.
***Portuguese Treasury and Debt Management Agency* - IGCP, E.P.E.**
rosario.alcobia@igcp.pt
Tel.: +351 21 792 33 00/ +351 21 794 97 00
Fax: +351 21 799 37 95
www.igcp.pt

IGCP
Agência de Gestão da Tesouraria
e da Dívida Pública

Exmo. Senhor
Diretor Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

N/ Ofício nº 10481
Lisboa, 28 de junho de 2016

Assunto: Auditoria à transição do POCP para o SNC-AP

No seguimento do vosso ofício referência Processo nº 27/2016 – audit., que anexa a auditoria à transição do POCP para o SNC-AP, informamos que nada temos a acrescentar ao teor do relato em apreço.
Aproveitamos para informar que duas coordenadores do IGCP, E.P.E. irão frequentar a partir do próximo dia 4 de julho a formação de 32 horas ministrada pela Ordem dos Contabilistas Certificados.

Com os melhores cumprimentos

António Pontes Correia
Vogal do Conselho de Administração

Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, E.P.E.
Av. da República, 57, 6.º - 1050-189 Lisboa - Portugal • Tel. +351 21 792 33 00 • Fax +351 21 799 37 95
e-mail: info@igcp.pt • www.igcp.pt
Contribuinte n.º 503 756 237

8 Secretário-Geral do Ministério da Defesa Nacional

```
*******************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
-------------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
-------------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : antonio.marques@defesa.pt
Data/hora    : 2016-06-30 10:05:04
-------------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 9995/2016
Data/hora    : 2016-07-04 11:53:55
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 0
*******************************************************************************
```

Ex.ma Senhora Dr.ª Ana Furtado
Em substituição do Sr. SG do MDN, que se encontra ausente em férias, cumpre-me informar que, relativamente ao documento recebido do TC sobre a transição de POCP para SNC-AP, não temos informação complementar nem contraditório a apresentar quanto ao conteúdo do mesmo.

Com os meus respeitosos cumprimentos
António Gameiro Marques
Contra-Almirante, SGA do MDN

9 Diretora-Geral das Autarquias Locais

```
*****************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
-----------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
-----------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email        : francisca.ramalhosa@dgal.pt
Data/hora    : 2016-06-29 18:35:00
-----------------------------------------------------------------------------
Registo nº   : 9991/2016
Data/hora    : 2016-07-04 11:50:13
Serviço      : DAI
Email        : dai@tcontas.pt
N. Anexos    : 2
Anexos       : image001.png;image002.png
*****************************************************************************
```

Boa Tarde

No seguimento da análise do Relatório Intercalar enviado, gostaríamos de acrescentar que o desenvolvimento da nova aplicação SIIAL, prevista para dar resposta à entrada em vigor do SCN-AP, foi objeto de candidatura aprovada pelo SAMA / Portugal 2020. No entanto a execução da candidatura está ainda pendente do pedido de autorização feito pela DGAL (a 3 de maio) para aplicação dos saldos transitados.

Ficamos disponíveis para qualquer questão
Melhores cumprimentos

www.portalautarquico.pt

Francisca Ramalhosa
Subdiretora Geral
francisca.ramalhosa@dgal.pt

DGAL | DIREÇÃO-GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS
Rua Tenente Espanca n.º 20 a 24, 4.º Andar | 1050-223 - Lisboa
Tel.: 21 313 30 00 | Fax: 21 352 81 77
www.portalautarquico.pt | geral@dgal.pt

www.portalautarquico.pt

Lucília Ferra
Diretora Geral
lucilia.ferra@dgal.pt

DGAL | DIREÇÃO-GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS
Rua Tenente Espanca n.º 20 a 24, 4.º Andar | 1050-223 - Lisboa
Tel.: 21 313 30 00 | Fax: 21 352 81 77
www.portalautarquico.pt | geral@dgal.pt

10 Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

218433717 IGFSS-DOC 16:14:55 01-07-2016 1/1

IGFSS / 01-07-2016 /S 15675

218433717

REPÚBLICA PORTUGUESA 100 ANOS

SEGURANÇA SOCIAL

igfss INSTITUTO DE GESTÃO FINANCEIRA DA SEGURANÇA SOCIAL

RECEBIDO
Departamento de Auditoria VII
Em 4/7/16

SERVIÇO: DOC/DC

TRIBUNAL DE CONTAS
E 9963/2016
2016/7/1

Exmº. Senhor
Diretor Geral do Tribunal de Contas
Avª. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
		15675/2016	2016/06/30

ASSUNTO: Relato intercalar I, relativo à auditoria à transição do POCP para o SNC-AP

Em resposta ao e-mail de 22/06/2016, informa-se que nada há a referir relativamente à informação produzida.

Com os melhores cumprimentos,

O Conselho Diretivo,

Nuno Venes
Vice-Presidente

FG

IMP.IGFSS.02.01 - Revisão 1 - Data: 16-03-2016

apcer ISO 9001 IQNet

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

1/1

11 Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social

```
*****************************************************************************
REGISTO AUTOMÁTICO - NÃO RESPONDA A ESTE EMAIL
AUTOMATIC REGISTRATION - DO NOT REPLY TO THIS EMAIL
-----------------------------------------------------------------------------
Registo de entrada
-----------------------------------------------------------------------------
Mensagem original
Email         : ISS-Secretariado-Presidente@seg-social.pt
Data/hora     : 2016-06-30 13:07:24
-----------------------------------------------------------------------------
Registo nº    : 9996/2016
Data/hora     : 2016-07-04 11:54:59
Serviço       : DAI
Email         : dai@tcontas.pt
N. Anexos     : 5
Anexos        : image003.jpg;image001.png;image004.jpg;SS.PDF;Relato_intercalar_I.PDF
*****************************************************************************
```

Exmos. Senhores,

Na sequência do e-mail enviado, encarrega-me o Sr. Presidente do Conselho Diretivo do ISS, I.P, Dr. Rui Fiolhais, de remeter pronuncia dos serviços competentes deste Instituto, referindo o seguinte:

- Relativamente ao processo de transição do POCISSS para o SNC-AP no âmbito da Segurança Social, a Entidade Piloto é o IGFSS, I.P.
- Não obstante o ISS, I.P irá colaborar com o IGFSS, I.P e com o II, I.P, no decorrer dos trabalhos conducentes à implementação do referido Sistema de Normalização Contabilística.
- No âmbito do relatório em análise, o ISS, I.P, em concreto o Departamento de Gestão e Controlo Financeiro deste Instituto, não foi contactado para prestação de esclarecimento junto do Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos,

Secretariado do Conselho Diretivo

Instituto da Segurança Social, I.P.
Rua Rosa Araújo, nº 43 - 1250-194 Lisboa
Telf.: 300 510 550 - ext. 22359 | Fax: 300 520 207
www.seg-social.pt

12 Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Informática

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

Registo de entrada

Mensagem original
Email : Luisa.Silva@seg-social.pt
Data/hora : 2016-06-29 15:22:47

Registo nº : 9988/2016
Data/hora : 2016-07-04 11:47:38
Serviço : DAI
Email : dai@tcontas.pt
N. Anexos : 3
Anexos : oficio TC Relato Intercalar I da auditoria à transição do POCP para o SNC-AP_Assinado.pdf;II.PDF;Relato_intercalar_I.PDF
****

Exma. Senhora
Auditora Coordenadora
Dra. Ana Furtado,

Enviamos em anexo a nossa resposta ao vosso mail.

Com os nossos melhores cumprimentos

Luísa Silva

Conselho Diretivo
Luisa.Silva@seg-social.pt | (+351) 21 423 00 12 | (+351) 912 619 937 | voip: 30012
Av. Prof. Dr. Cavaco Silva, 17 - Taguspark - 2740-120 - Porto Salvo

INSTITUTO DE INFORMÁTICA
CONFIANÇA E INOVAÇÃO

Exma. Senhora
Auditora Coordenadora do
Tribunal de Contas
Dra. Ana Furtado
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua Referência	Sua Comunicação	Nossa Referência	Data
		II 489/2016	2016/06/29

Assunto: Relato Intercalar I da auditoria à transição do POCP para o SNC-AP

No cumprimento do exercício do contraditório relativo ao "Relato Intercalar I da auditoria à transição do POCP para o SNC-AP" , cumpre ao instituto de informática informar o seguinte; Na pág. 18, ponto, 2.4.1.2.4 SIF (Segurança Social), do referido relatório é referido, e citando: " O sistema contabilístico da Segurança Social (SIF), de base SAP, articula-se com várias aplicações informáticas que gerem fluxos específicos da segurança social (por exemplo, pensões, prestações de desemprego e contribuições) através de cerca de duas dezenas de interfaces, suportados em desenvolvimentos e parametrizações de elevada complexidade. A preparação dos sistemas para a transição para o SNC-AP requer o levantamento de processos, definição de procedimentos contabilísticos, requisitos para as parametrizações dos sistemas informáticos e respetivos testes, o que em meados de abril ainda não tinha ocorrido.

Segundo os responsáveis pela Segurança Social estes requisitos macro terão que ser articulados entre as várias instituições do sector e requerem a disponibilidade de recursos humanos do IGFSS, do ISS e do II, escassos à partida. Por outro lado, referiram que o processo de transição necessita de um forte investimento em sistemas de informação de infraestrutura e funcionais, pois em 2016 terão de existir sistemas informáticos em paralelo, situação considerada muito preocupante". Ora se na generalidade estamos de acordo com a preocupação evidenciada e com o relato efetuado, importa precisar alguma informação.

Assim, confirmamos o forte investimento que terá que ser feito em sistemas de informação, dotação que o orçamento de 2016 adstrito ao Instituto de Informática não prevê. Mas mais preocupante, é nossa estimativa que após estabilização de requisitos, tenhamos necessidade

de cerca de 2 anos de desenvolvimento do novo sistema. Esta previsão implica que, durante este período, exista a necessidade de manter o sistema atual, e em simultâneo desenvolver o novo sistemas e preparar a respetiva infraestrutura. O Instituto de Informática terá que manter "uma linha de manutenção" para o atual sistema, com a alocação dos recursos humanos internos e reforço externo habitualmente necessários, e uma "segunda linha de desenvolvimento" novamente com uma alocação de recursos que terá que ser dimensionada a um projeto com esta dimensão e envergadura. A transição, entre sistemas, terá que ser muito bem assegurada para que não exista perda de serviço.

Esta consideração reforça a necessidade de um planeamento adequado, realista e integrado deste projeto, igualmente estando concordantes com a necessidade de uma gestão de projeto única, forte, centralizada e com poder de decisão. Para assegurar que, na Segurança Social, este projeto tenha sucesso é necessário um responsável sectorial de negocio que faça a articulação com todos os organismos do perímetro da Segurança Social (e não poderá ser o Instituto de Informática que tem que se preocupar com a solução técnica) que têm todo o seu processo contabilístico/financeiro suportado no sistema SAP/SIF gerido por este Instituto.

Com os melhores cumprimentos.

A Presidente do Conselho Diretivo

Paula Margarida Barrocas Salgado

Digitally signed by Paula Margarida Barrocas Salgado
DN: c=PT, o=Instituto de Informática do Trabalho Solidariedade e Segurança Social, ou=Instituto de Informática do Trabalho Solidariedade e Segurança Social, cn=Paula Margarida Barrocas Salgado
Date: 2016.06.29 13:48:18 +01'00'

Paula Salgado

100 ANOS DE MINISTÉRIO 1916 - 2016

EFQM Recognised for excellence 3 star

EMPRESA CERTIFICADA eiC ISO/IEC 20000-1

Av. Prof. Dr. Cavaco Silva, 17, Ed. Ciência I -Taguspark • 2740-120 Porto Salvo
Tel. + 351 214 230 000 • E-mail: ii@seg-social.pt • www.seg-social.pt

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

TRIBUNAL DE CONTAS

E 9960/2016
2016/7/1

Director-Geral

De: Ana Gomes <ana.gomes@spms.min-saude.pt>
Enviado: 1 de julho de 2016 12:07
Para: Gab. Director-Geral
Cc: Henrique Martins; Rogerio Rodrigues; Artur Mimoso
Assunto: Exercício Contraditório - SPMS Relato Intercalar Tribunal de Contas
Anexos: 4827_Exercício contraditório - SPMS relato intercalar_Tribunal de Contas.pdf

Dou entrada
Ao DAVI 2016-07-01

Exmo. Senhor,
Juiz Conselheiro José Tavares,

Incumbe-me o Conselho de Administração da SPMS, E.P.E., de lhe enviar a digitalização do oficio remetido hoje.

Com os melhores cumprimentos,

Ana Maria Gomes
Secretariado do Conselho de Administração

SPMS EPE Serviços Partilhados do Ministério da Saúde | SNS SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE

Avenida João Crisóstomo, nº 11, 5º | 1049-062 Lisboa | Portugal
Tlm:939 020 047: 211 545 604 | Fax: 211 545 649

www.spms.min-saude.pt

1

SPMS EPE
Serviços Partilhados do Ministério da Saúde

TRIBUNAL DE CONTAS
E 9961/2016
2016/7/1

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José F.F. tavares
M.I. Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

N/ Refª:
V/ Refª: L 4827 • 01.07.16

Assunto: **EXERCÍCIO DE CONTRADITÓRIO – SPMS | RELATO INTERCALAR DO TRIBUNAL DE CONTAS REF. AUDITORIA TRANSIÇÃO PARA SNC-AP**

1. Em termos gerais, concordamos com o relatório do Tribunal de Contas, nomeadamente no que concerne o planeamento das ações subjacentes à adaptação do sistema de informação SICC (Sistema de Informação Centralizado de Contabilidade); apenas apontamos uma interpretação que necessita de ser retificada, referente aos custos de transição (ver ponto abaixo).
2. Em relação à secção "2.6 Custos de Transição", temos a referir que a linha aplicável à SPMS precisa de ser corrigida nos seguintes termos:
    a. Custos de Desenvolvimentos: onde está "contratação externa (valor não indicado)", achamos que seria mais adequado "desenvolvimento interno, suplementado com contratação externa (valor não indicado)"
    b. Licenças: onde está "Não tem custos", seria mais correto referir "Não tem custos de licenciamento direto (é produto próprio), mas tem custos de licenciamento referentes aos componentes elementares (base de dados Oracle)"
    c. Horizonte de implementação: concordamos com texto, nada a referir.
    d. Observações: achamos que deveria conter o seguinte texto "os custos de licenciamento das tecnologias elementares, utilizadas nos produtos desenvolvidos internamente pela SPMS para uso nas instituições do Ministério da Saúde, são distribuídos de forma transversal por todas as aplicações em uso, pelo que o licenciamento abarca todos os sistemas de informação utilizados pelo Ministério da Saúde".

Em termos globais, no que concerne toda a metodologia de apuramento de custos, importa alertar para uma importante ressalva: apenas estão aqui referidos os custos de adaptação tecnológica da atual

TRIBUNAL DE CONTAS DIRECÇÃO-GERAL
1. JUL. 2016
14:50
RECEPÇÃO

SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. Av. João Crisóstomo, nº 11 - 5º piso, 1049-062 Lisboa Tel.: 211 545 600 | Fax: 211 545 649
Capital Estatutário: 6.000.000€, N.º único de matrícula na C.R.C. Lisboa e de pessoa coletiva 509 540716

SPMS EPE
Serviços Partilhados do Ministério da Saúde

plataforma (que opera em regime POCMS) para SNC-AP (passando a operar exclusivamente neste regime); todavia, haverá aqui custos também muito relevantes e que não se prendem com questões tecnológicas – nomeadamente, aqueles que se prendem com o papel crítico que a ACSS, enquanto entidade coordenadora da transição para o SNC-AP, poderá melhor discriminar (como, por exemplo, todos os relacionados com os respetivos ajustamentos nos processos operacionais locais, bem como com os ajustamentos de controlo e monitorização centrais e, ainda, os custos com formação).

Com os melhores cumprimentos,

P/ O Presidente do Conselho de Administração

Henrique Martins

PB

Capital Estatutário: 6.000.000,00 Euros - NIPMPC 509 540 716

SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. Av. João Crisóstomo, nº 11 - 5º piso, 1049-062 Lisboa Tel.: 211 545 600 | Fax: 211 545 649
Capital Estatutário: 6.000.000€, N.º único de matrícula na C.R.C. Lisboa e de pessoa coletiva 509 540716

SIGLAS UTILIZADAS

ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde, IP
ANAFRE	Associação Nacional de Freguesias
CGE	Conta Geral do Estado
CNC	Comissão de Normalização Contabilística
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
ECE	Entidade Contabilística Estado
EPR	Entidade pública reclassificada
EPSAS	Normas Europeias de Contabilidade para o Setor Público (European Public Sector Accounting Standards)
eSPap	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP
EUROSTAT	Statistical Office of the European Union
FAQ	Perguntas frequentes (Frequently asked questions)
FMI	Fundo Monetário Internacional
GeRFiP	Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado
IFRS	Normas Internacionais de Relato Financeiro (International Financial Reporting Standards)
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, EPE
IGF	Inspeção-Geral das Finanças
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
II	Instituto de Informática
IPSAS	Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público (International Public Sector Accounting Standards)
ISS	Instituto da Segurança Social
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
NCP	Norma de contabilidade pública
OCC	Ordem dos Contabilistas Certificados
OE	Orçamento do Estado
OROC	Ordem dos Revisores Oficiais de Contas
PCC	Plano de contas central
PCM	Plano de contas multidimensional
POCAL	Plano oficial de contabilidade das autarquias locais
POCE	Plano oficial de contabilidade pública para o sector da educação
POCISSSS	Plano oficial de contabilidade das instituições do sistema de solidariedade e de segurança social
POCMS	Plano oficial de contabilidade do Ministério da Saúde
POCP	Plano oficial de contabilidade pública
PPP	Parcerias público-privadas
PWC	PricewaterhouseCoopers
RAFE	Regime de administração financeira do Estado
RIGORE	Rede integrada de gestão orçamental e de recursos do Estado
ROC	Revisor oficial de contas
S3CP	Sistema central de contabilidade e contas públicas
SAMA 2020	Sistema de apoio à modernização e capacitação da administração pública
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL
SCI	Sistema de controlo interno da administração financeira do Estado
SEO	Secretário de Estado do Orçamento
SFA	Serviços e fundos autónomos
SGMDN	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
SICC	Sistema de informação centralizado de contabilidade
SIDC	Sistema de informação descentralizado de contabilidade
SIF	Sistema de informação financeira
SIGDN	Sistema integrado de gestão da Defesa Nacional
SIGO	Sistema de informação para a gestão orçamental
SIIAL	Sistema integrado de informação das autarquias locais
SNC-AP	Sistema de normalização contabilística para as administrações públicas
SNS	Sistema Nacional de Saúde
SPFIN	Serviços partilhados de finanças
SPMS	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE