



# Tribunal de Contas

## Gabinete da Juíza Conselheira

### Ana Furtado

---

#### Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia da República

#### Grupo de Trabalho sobre a Lei de Enquadramento Orçamental - 23/2/2018

Senhor Deputado Vice-Presidente da COFMA, Senhoras e Senhores Deputados

1. Não compete ao TdC definir as regras e os procedimentos capazes de levar a cabo esta reforma estrutural, nem as prioridades e os meios a ela afetas, mas é nossa função, tal como bem refletido nas palavras do Sr. Presidente, zelar e promover a boa gestão das finanças públicas, a transparência, e a “accountability” do processo orçamental. Nesse sentido, desde 2016 que o TdC tem vindo a acompanhar a reforma em curso, através da realização de auditorias concomitantes. Já publicamos **3 relatórios de auditoria à implementação do SNC-AP (Julho 2016, Março e Outubro de 2017), e 1 relatório de auditoria à implementação da ECE (Outubro 2017)**, onde se faz o ponto de situação, se identificam os riscos e se emitem recomendações. *O próximo relatório está previsto para abril. Nos próximos 10 minutos irei então apresentar os principais resultados destas auditorias.*
2. De acordo com o espírito da Lei de Enquadramento Orçamental e do Decreto-Lei que aprovou o SNC-AP, ambos de setembro de 2015, os anos de **2016 a 2018 são os anos da transição e preparação para a produção das Contas do Estado consolidadas e também numa base de acréscimo**. Note-se, no entanto, que este processo global de transição dá continuidade a um processo que se iniciou com a reforma da administração financeira do Estado de 1990 que, dois anos depois, determinou aos SFA a aplicação do plano de contas empresarial, e em 1997, alargou a contabilidade patrimonial a todos os serviços do Estado. Pelo que, ao nível do referencial contabilístico, este novo processo representa, para a maioria das entidades não um processo de transição total de base de caixa para base de acréscimo mas sim uma adaptação a um novo sistema contabilístico de base de acréscimo. Ao nível da CGE e do OE, aí sim a mudança é grande porque nunca antes foram apresentadas demonstrações financeiras dos subsectores da AC (aliás como sempre enfatizado pelo TdC nas diversas recomendações feitas ao Governo nos Pareceres sobre a CGE, apontando inclusive para a bondade da apresentação de demonstrações financeiras mesmo que parcelares).
3. Tomando como exemplo os casos de França e de Espanha, países com matriz legal semelhante à nossa, entre a publicação da legislação de referência (2001 em França e 2010 em Espanha) e a apresentação da primeira conta em base de acréscimo<sup>1</sup>, decorreram cerca de **5 anos**.

---

<sup>1</sup> Em França o universo abrangido inclui apenas os SI (os SFA constam apenas como participações financeiras do Estado).



# Tribunal de Contas

## Gabinete do Juiz Conselheiro

---

4. Claro que a reforma estrutural preconizada nestes dois diplomas, **não se esgota** na aplicação de um referencial contabilístico que permita a elaboração de demonstrações financeiras. As regras que constam da LEO potenciam também alterações importantes por exemplo, ao nível do planeamento financeiro (plurianual e por programas), do controlo interno, da gestão da receita e da prestação de contas.
5. Para a produção das demonstrações financeiras segundo as regras definidas na LEO é necessário que todas as entidades da AP produzam as suas contas em SNC-AP, e, que ao nível central, se proceda à respetiva consolidação (tal como já acontece atualmente no caso da SS). **Para esta consolidação é fundamental a operacionalização da ECE**, constituída pelas operações contabilísticas da responsabilidade do Estado, como as receitas gerais, as responsabilidades e os ativos do Estado, que pela primeira vez serão objeto de contabilidade patrimonial.
6. **O primeiro produto** previsto neste contexto é a apresentação, já a 1/10/2018 da proposta do **OE de 2019** com demonstrações financeiras previsionais, incluindo a ECE. A partir daí, todo o exercício orçamental referente a 2019, incluindo a apresentação de contas intercalares (a referente ao primeiro trimestre já em 05/2019) e da CGE de 2019 (a 15/5/2020) se irá basear num conjunto de regras e procedimentos de base de acréscimo que permite produzir as respetivas demonstrações financeiras. O procedimento termina com o Parecer sobre a CGE 2019 e a respetiva certificação pelo TdC a 30/9/2020. A Lei definiu assim, todo um pacote completo e sem desfasamentos já para o exercício orçamental de 2019: em termos de produtos: OE, Contas trimestrais e CGE; em termos de perímetro: subsetores da AC e da SS; e em termos de controlo: a certificação. E tudo isto sem ter garantido a operacionalização da existência de verdadeiros períodos “transitórios ou de teste a soluções parcelares”. Os nossos relatórios de auditoria foram dando conta do que se foi fazendo e do que ia ficando por fazer.

Vejamos:

7. **A aplicação do SNC-AP pelas entidades da AP** (AC, AL, AR, SS) inicialmente prevista para 1/1/2017 foi adiada para 1/1/2018 (e para a AL, para 1/1/2019). Neste momento **ainda não existe um ponto de situação sobre o estado da transição**: (i) só no último trimestre de 2017 a UniLEO disponibilizou um questionário on-line a ser, mensalmente, preenchido por todas as entidades (5245 no total) de forma a fazer esse ponto de situação; (ii) também porque esse questionário é muito extensivo o grau de respostas até à data, não chega a 10% da totalidade do universo<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Em Janeiro apenas 6% (325) submeteu respostas ao extenso questionário (11% da administração central, 86% da segurança social, 24% da administração regional e 3% da administração local)



# Tribunal de Contas

## Gabinete do Juiz Conselheiro

---

8. A missão de assegurar a implementação da LEO foi conferida à **UniLEO**, entidade nova criada em simultâneo com a aprovação da nova LEO<sup>3</sup> mas regulamentada só, já passado mais de 1 ano<sup>4</sup>. Esta estrutura de carácter temporário (com um mandato de 3 anos, renováveis por igual período) inclui 3 gabinetes e é dirigida pelo MF, através do Gabinete Executivo, a quem compete *aprovar o âmbito e objetivos de cada projeto, o respetivo orçamento, supervisionar as atividades do projeto e adotar as decisões necessárias ao cumprimento dos calendários estabelecidos.*” Por sua vez, ao Gabinete Técnico, compete *o planeamento, execução e avaliação dos projetos e diplomas a desenvolver* (**anexo 3**). Até à data, nem o Gabinete executivo formalizou os produtos da UniLEO (por exemplo o manual de implementação), nem o Gabinete Técnico apresentou o relatório trimestral contendo a avaliação do estado de implementação da LEO, tal como definido no artigo 14º do DL 77/2016 que regulamenta a UniLEO.
9. **A parte operacional desta Unidade** está a cargo da sua equipe de coordenação com as competências de gestão dos processos de implementação do SNC-AP e da ECE (gabinete de gestão e coordenação dos projetos). Neste contexto, em Junho de 2017 foi elaborado o Plano de implementação da LEO, documento no qual se identificam 31 projetos (instrumentais) e se define um cronograma com um horizonte temporal de execução compatível com o definido na LEO (**anexo 4**). O investimento previsto neste Plano ascende a € 54,6 M, dos quais € 11,7 M são custos centrais (a repartir por dois ou mais anos e a suportar pela UniLEO) e € 43 M de custos locais, relativos à implementação do SNC-AP e a suportar pelas diferentes entidades da AP. No entanto o Tribunal nos seus relatórios tem vindo a alertar *para o risco de derrapagem destes custos que serão afetados pela revisão do quadro legal, pelo desenvolvimento de normas de controlo interno e também por instruções (no âmbito da consolidação por exemplo).*
10. Sobre os **31 projetos**, a maioria encontra-se ainda em fase de implementação, mas os riscos de não cumprimento dos prazos previstos no cronograma são elevados. Em particular aqueles cujo prazo diz respeito ao segundo trimestre de 2018, como sejam os projetos 1.3, 1.4, 1.5 e 2.1 relativos aos “Modelos de mapas e demonstrações orçamentais”, “Modelo de preparação das demonstrações financeiros previsionais”, ao “Novo modelo de proposta do OE” e o do “Documento contabilístico e de cobrança”. Os riscos derivam em particular dos atrasos já verificados quer logo inicialmente porque decorreu mais de um ano entre a criação da UniLEO e a sua regulamentação, quer porque existem dificuldades na afetação dos recursos humanos às equipas de

---

<sup>3</sup> artigo 4º da Lei 151/2015, de 12/09.

<sup>4</sup> DL 77/2016 de 23/11 e Portaria 128/2017 de 5/4.



# Tribunal de Contas

## Gabinete do Juiz Conselheiro

---

projeto que deveriam funcionar no âmbito do Gabinete de Gestão e Coordenação dos Projetos.

11. Dos **principais constrangimentos** identificados no relatório de auditoria ao SNC-AP, destaco ainda:
  - i. Os diplomas sobre a arquitetura financeira do Estado encontram-se ainda por rever (**anexo 5**).
  - ii. A arquitetura técnica de referência do Sistema Integrado de Gestão Financeira Pública ainda por definir.
  - iii. Atraso na adaptação dos sistemas contabilísticos ao SNC-AP e na sua interligação aos sistemas centrais.
  - iv. Subdimensionamento das estruturas de apoio ao processo de transição.
  - v. Ainda não foram definidos aspetos chave para preparar a consolidação do OE e da CGE (a integrar num manual de consolidação, nomeadamente a identificação das entidades abrangidas, entidade consolidante, políticas contabilísticas uniformes, critérios de mensuração compatíveis, identificação de operações comuns).
  - vi. Risco de descontrolo de custos, tanto maiores quanto os atrasos e as sucessivas reformulações de processos.
  
12. A **ECE**, tal como já referido, é uma entidade que será constituída pelo conjunto de operações contabilísticas da responsabilidade do Estado enquanto ente soberano, “*tais como as receitas gerais, o património, a tesouraria, a dívida direta do Estado e respetivos encargos, as transferências para outras entidades e administrações públicas, os contratos de PPP e outras concessões, as provisões e os passivos contingentes*”.
  
13. Dos **principais constrangimentos** identificados no relatório de auditoria à implementação da ECE, destaco:
  - i. O planeamento da operacionalização da ECE cinge-se ao desenvolvimento de um projeto piloto acordado com o Eurostat.
  - ii. As recalendarizações desse projeto quase duplicaram a sua duração total (de 16 meses para 31 meses).
  - iii. O balanço de abertura piloto tem um âmbito mais restrito do que o definido na LEO pois exclui as operações associadas à dívida pública, às receitas fiscais, ao património imobiliário do Estado e às PPPs.
  - iv. Não se encontra previsto um período experimental abrangendo todas as operações.
  - v. O envolvimento das diversas entidades que terão de prestar informação é ainda muito reduzido, sobretudo a AT.



# Tribunal de Contas

## Gabinete do Juiz Conselheiro

---

- vi. A execução deste projeto depende de serviços contratados a entidades externas (para oito das dez atividades definidas no projeto).
14. Neste contexto, o **Tribunal formulou recomendações** ao MF e à UniLEO, no sentido de que para a correta e atempada implementação do SNC-AP e da ECE sejam tomadas medidas que permitam recuperar os atrasos e no sentido de ser assegurada:
- A disponibilização dos meios necessários (recursos humanos, organizativos, suporte informativo e financeiros) que permitam o cumprimento das metas e prazos fixados.*
  - A nomeação da entidade responsável pela preparação de contas consolidadas.*
  - A produção atempada das propostas de revisão dos normativos legais, face ao seu impacto na arquitetura financeira do Estado, evitando o recurso a soluções transitórias, com sucessivas adaptações nos sistemas de informação e custos adicionais.*
15. Termino, destacando os **avanços realizados em 2017**, em particular o ímpeto que se sentiu na operacionalização desta reforma ao nível de todo o universo das APs que se preparou para a aplicação do SNC-AP sob coordenação da UniLeo. Este ímpeto resultou em particular de uma clara divulgação da reforma (foram realizadas diversas conferências), da definição clara dos responsáveis pela coordenação e monitorização do processo de transição (publicação de Portaria de Abril de 2017), da articulação prevista com o processo de implementação da LEO através da apresentação do já referido plano de implementação da LEO (junho 2017), do envolvimento no processo dos diversos responsáveis das entidades com funções de coordenação setorial através de reuniões mensais<sup>5</sup> a partir de setembro, e a existência de um plano de formação sobre SNC-AP (cujas inscrições para uma primeira fase já em curso abrangeram cerca 8.500 formandos<sup>6</sup>). Ao nível informático, já existe um Portal (S3CP) que visa centralizar a informação contabilística e gerir o processo de consolidação da AC, podendo ser utilizado para consolidações sectoriais. Este comporta várias componentes que se encontram em diferentes estádios de desenvolvimento mas não se prevê que esteja assegurada a sua total operacionalização ainda em 2018.
16. Concluo, reforçando o desejo do Sr. Presidente sobre a apresentação ao TdC de uma CGE nos moldes definidos pela LEO, ou seja incorporando as demonstrações financeiras consolidadas que reflectam a totalidade das despesas, das receitas, dos ativos e dos passivos do Estado. Para que tal se verifique, “o tão brevemente quanto

---

<sup>5</sup> Foram realizadas 6 reuniões no âmbito da Comissão de Acompanhamento da Reforma da Contabilidade e Contas Públicas.

<sup>6</sup> Este plano abrange 39 módulos temáticos, a disponibilizar gradualmente, na plataforma *on line* do INA, entre novembro de 2017 e maio de 2018, sem custo para os utilizadores. As inscrições abrangeram cerca de 8.500 formandos e existe a expectativa de vir a abrir uma segunda fase de formação.



# Tribunal de Contas

## Gabinete do Juiz Conselheiro

---

*possível*” estou convencida de que, estando o desenho já consubstanciado em forma de lei, falta neste momento refazer o cronograma, com prazos realistas mas exigentes e com um faseamento onde aos objetivos instrumentais correspondam produtos finais devidamente calendarizados. Para tal, o trabalho desta Comissão é fundamental.