



TRIBUNAL DE CONTAS

**PROCESSO 20/2017 – AUDIT
RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 23/2017 - 2.ª SECÇÃO**

**AUDITORIA
À
IMPLEMENTAÇÃO DA ENTIDADE CONTABILÍSTICA
ESTADO**

1.º RELATÓRIO INTERCALAR

**Departamento de Auditoria II
Outubro de 2017**





Índice

SUMÁRIO	5
1 – INTRODUÇÃO	7
1.1 Fundamento da ação.....	7
1.2 Objetivos, âmbito e método.....	8
1.3 Exercício do contraditório	8
2 – OBSERVAÇÕES.....	9
2.1 O que está em causa	9
2.2 Plano de implementação da LEO e modelo de governação da ECE.....	12
2.2.1 – Projeto ECE anterior à UniLEO	12
2.2.2 – Projeto ECE com a UniLEO	13
2.3 O que foi planeado.....	14
2.3.1 – Quanto ao âmbito	14
2.3.2 – Quanto à calendarização	16
2.4 O que já foi feito	18
2.4.1 – Atividades concluídas	19
2.4.2 – Atividades em curso	24
2.4.3 – Atividades por iniciar	24
2.5 Intervenção das entidades agentes do Estado	28
2.6 Acompanhamento e controlo.....	29
3 – CONCLUSÕES	32
4 – RECOMENDAÇÕES	33
5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	34
6 – EMOLUMENTOS	34
7 – DECISÃO	35
ANEXOS	37
Anexo A – Diplomas a rever no âmbito da implementação da ECE.....	38
Anexo B – Composição e competências dos Gabinetes da UniLEO	39
Anexo C – Projetos por eixo do Plano de Implementação da LEO.....	40
Anexo D – Exercício do contraditório – Respostas das entidades	41

Índice de quadros

Quadro 1 – Fases e atividades do projeto piloto da ECE cofinanciado pelo Eurostat.....	15
Quadro 2 – Calendarização inicial e revista do projeto cofinanciado pelo Eurostat.....	16
Quadro 3 – Cronograma inicial e revisões da calendarização do projeto piloto ECE.....	17
Quadro 4 – Estado das atividades do projeto piloto da ECE (a 25/07/2017) e risco de atraso.....	18
Quadro 5 – Informação a prestar à ECE pelas entidades que atuam como agentes do Estado.....	19
Quadro 6 – Principais características dos requisitos técnicos e funcionais do SI da ECE	22
Quadro 7 – Sistemas de informação a implementar	25
Quadro 8 – Relação do projeto Implementação da ECE com outros projetos do plano de implementação da LEO	31

Índice de figuras

Figura 1 - Modelo de governação para o projeto da ECE (antes da UniLEO).....	12
Figura 2 - Arquitetura do sistema contabilístico da ECE e fluxos de controlo com outros SI.....	23
Figura 3 - Implementação da LEO - Arquitetura funcional do sistema integrado de informação.....	26



Principais siglas

AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BA	Balanço de Abertura
CGE	Conta Geral do Estado
CRSI	Caderno de Requisitos do Sistema de Informação
DCC	Documento Contabilístico e de Cobrança
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
ECE	Entidade Contabilística Estado
GE	Gabinete Executivo
GGCP	Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos
GT	Gabinete Técnico
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MC	Modelo Concetual
MF	Ministro das Finanças
S3CP	Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas
SI	Sistema de informação
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
TdC	Tribunal de Contas
UniLEO	Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

Ficha técnica

Coordenação Geral	Luís Filipe Simões
Coordenação Técnica	Maria João Caldas
Equipa de Auditoria	Maria Umbelina Pires
	Mónica Ferreira
	Nuno Rosa



SUMÁRIO

Elemento fulcral do novo modelo de gestão das finanças públicas, a Entidade Contabilística Estado (ECE), criada pela Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), é constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado, enquanto ente soberano, e tem por referencial, como entidade integrada na administração central que orçamenta e relata, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

A auditoria cujos primeiros resultados são reportados neste relatório visa habilitar o Tribunal a emitir uma opinião sobre a implementação da ECE nos termos previstos na LEO, através da identificação de riscos significativos para a eficácia desse processo, e incide sobre as entidades intervenientes no mesmo.

A implementação da ECE é fundamental para concretizar o modelo definido na LEO pela materialidade financeira do conjunto de operações que a constituem ao incluir todas as operações relativas ao Estado enquanto ente soberano. A formulação e execução de um plano de implementação da LEO pela Unidade criada para o efeito (UniLEO) vai no sentido recomendado pelo Tribunal quanto à necessidade de calendarizar integralmente a implementação da ECE e de identificar os seus responsáveis.

Porém, subsistem riscos de o processo em curso não assegurar a plena implementação da ECE, nos termos previstos na LEO, para o exercício orçamental de 2019, porquanto:

1. A ECE é um elemento fundamental de um novo modelo de gestão das finanças públicas parcialmente por definir e quase integralmente em implementação.
2. As recalendarizações do projeto, com a dilação dos prazos associados ao desenvolvimento de todas as atividades, traduziram-se no adiamento por 15 meses da conclusão do projeto piloto da ECE previsto no âmbito do contrato com o Eurostat.
3. A implementação piloto tem um âmbito material mais restrito do que o definido para a ECE pela LEO ao excluir, por exemplo, as operações associadas à dívida pública, às receitas fiscais, ao património imobiliário do Estado e às parcerias público-privadas.
4. Não está previsto um apropriado período experimental de todas as operações a reconhecer e a mensurar pela ECE, para definir os requisitos técnicos e institucionais necessários à efetiva e plena aplicação das disposições da LEO ao exercício orçamental de 2019.
5. O âmbito do balanço de abertura a 01/01/2019 não irá coincidir com o âmbito da ECE.
6. O envolvimento das entidades que terão de prestar a informação necessária à contabilização das operações pela ECE é diminuto, sobretudo nos casos da Autoridade Tributária e Aduaneira e da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos.
7. A execução do projeto piloto da ECE depende de serviços contratados a entidades externas (para oito das dez atividades) reforçando a necessidade de efetivo e adequado acompanhamento do processo pela UniLEO.
8. Cumprir as metas definidas para os demais projetos de implementação da LEO é, também, fator crítico de sucesso da implementação da ECE, sobretudo os relativos aos sistemas de informação.

As conclusões referidas (*vide* 3) suscitaram a formulação de um conjunto de recomendações (*vide* 4) dirigidas às entidades responsáveis visando a correção das insuficiências reportadas.

2



1 – INTRODUÇÃO

1.1 FUNDAMENTO DA AÇÃO

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Lei 151/2015¹, de 11/09, apenas aplicável na sua plenitude a partir do exercício orçamental de 2019, contempla um novo modelo de programação, execução e controlo orçamental assente num sistema integrado que visa melhorar o desempenho orçamental no curto e médio prazos, a transparência e a qualidade da informação contabilística e de gestão. Tal modelo estabelece os princípios e as regras orçamentais aplicáveis ao sector das administrações públicas, o regime do processo orçamental, as regras de execução, de contabilidade e reporte orçamental e financeiro, bem como as regras de fiscalização, de controlo e auditoria orçamental e financeira, respeitantes à administração central e ao subsector da segurança social².

Elemento fundamental do novo modelo de gestão das finanças públicas, a Entidade Contabilística Estado (ECE), criada pela LEO, é constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado, enquanto ente soberano, e tem por referencial, como entidade integrada na administração central que orçamenta e relata, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)³.

O Tribunal de Contas (TdC) decidiu auditar a **Implementação da ECE**, tendo presente os objetivos que definiu para o triénio 2017-2019: contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas, aperfeiçoar a qualidade, a tempestividade e a eficácia do controlo exercido e consolidar a capacidade técnica e organizacional para o exame das contas públicas e a Certificação da Conta Geral do Estado (CGE)⁴.

A relevância da auditoria decorre de ser fundamental implementar a ECE para concretizar o modelo definido pela LEO, desde logo pela materialidade financeira do conjunto de operações que a constituem e pelo impacto que terá ao nível da CGE. Acresce que o exame efetuado em 2016⁵ verificou existirem atrasos importantes⁶, tendo concluído que o processo não se encontrava definido nem integralmente calendarizado, uma vez que a identificação e o cronograma das tarefas se cingia às definidas no âmbito de um projeto financiado pelo Eurostat visando a elaboração de um Balanço de Abertura (BA) do Estado que não incluía todas as operações contabilísticas que integrarão a ECE.

Assim, o TdC recomendou ao Governo que assegurasse a integral calendarização do processo de implementação da ECE e a definição clara dos responsáveis pelo processo, dos objetivos e metas intermédias a cumprir bem como a intervenção das entidades que atuam como agentes do Estado, na definição do modelo concetual e na identificação dos requisitos da sua implementação⁷.

¹ A Lei 151/2015, de 11/09, aprovou uma nova LEO e revogou a anterior (Lei 91/2001, de 20/08, com as sucessivas alterações). Pese embora ter entrado em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, com exceção dos artigos que se referem ao objeto, âmbito e princípios orçamentais (artigos 1.º e 2.º e 4.º a 19.º), apenas produz efeitos três anos após a data da sua entrada em vigor, ou seja, apenas se aplicará em plenitude ao exercício orçamental de 2019.

² Artigo 1.º da LEO.

³ Artigos 3.º, 63.º e 66.º, n.º 3, da LEO e artigos 1.º e 3.º, n.º 3, do Decreto-Lei 192/2015, de 11/09, que aprovou o SNC-AP.

⁴ Nova competência atribuída ao TdC pela LEO (artigo 66.º, n.º 6).

⁵ Vide Parecer sobre a CGE de 2015: Caixa 2 – Implementação da Entidade Contabilística Estado, páginas 63 a 65.

⁶ O projeto de implementação da ECE deverá ficar concluído até 12/09/2018 (artigo 3.º, n.º 2, da LEO, e artigo 8.º da Lei 151/2015, de 11/09).

⁷ Recomendação 16 – PCGE/2015.

1.2 OBJETIVOS, ÂMBITO E MÉTODO

A auditoria visa habilitar o Tribunal a emitir uma opinião sobre a implementação da ECE nos termos previstos na LEO, através da identificação de riscos significativos para a eficácia desse processo, e incidiu sobre as entidades intervenientes nesse processo.

Sendo a capacitação do TdC para certificar a CGE um dos objetivos estratégicos para o triénio 2017-2019 e a implementação da ECE um processo em curso, a auditoria tem carácter plurianual e reporte tendencialmente semestral através de relatórios intercalares. Em cada relatório será atualizado o enquadramento legal e revistas as questões de auditoria e a metodologia subjacente à recolha de evidência, face à apreciação, nesse momento, dos principais riscos associados à implementação da ECE.

No presente relatório foram observados os métodos e técnicas constantes dos manuais de auditoria do TdC¹, bem como procedimentos e normas de auditoria internacionalmente aceites.

A auditoria decorreu em circunstâncias adequadas tendo sido prestada a colaboração devida pela Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLEO).

Tendo sido recomendada, no Parecer sobre a CGE de 2015, a intervenção dos principais agentes do Estado na implementação da ECE, foi dirigido um questionário às entidades seguintes: Direção-Geral do Orçamento (DGO), Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (IGCP) e Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP). Esse questionário visou obter informação sobre as ações desenvolvidas e os riscos e condicionalismos identificados por essas entidades nesse processo de implementação².

1.3 EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Nos termos e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)³, o relato foi enviado ao Ministro das Finanças (MF), ao Coordenador da UniLEO e aos responsáveis pelas entidades seguintes: DGO, DGTF, AT, IGCP e UTAP.

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

Dando total amplitude ao exercício do contraditório essas respostas fazem parte integrante do presente relatório (*Vide Anexo D*).

¹ Manual de Auditoria e de Procedimentos, Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais e Manual de Auditoria de Resultados.

² O questionário visou obter informação sobre: i) participação em reuniões e grupos de trabalho, ii) ações com vista à capacitação técnica de recursos humanos, iii) processo de identificação das operações cuja informação deverá ser transmitida à ECE, iv) identificação de necessidades quanto a sistemas de informação (por alterações aos atuais ou desenvolvimento de novos), v) afetação de recursos humanos ou contratação de serviços, vi) estimativa de custos dadas as necessidades identificadas, vii) riscos e condicionalismos identificados quanto ao seu contributo para o processo.

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



2 – OBSERVAÇÕES

2.1 O QUE ESTÁ EM CAUSA

A ECE, criada pela LEO e constituída pelo conjunto das operações contabilísticas da responsabilidade do Estado, é “a representação contabilística das receitas, despesas, ativos, passivos, rendimentos e gastos que se referem ao Estado, enquanto ente soberano em que diferentes agentes atuam por sua conta e nome, e está incluída na Administração Central”¹.

A criação da ECE, enquanto entidade que orçamenta e relata tendo por referencial contabilístico o SNC-AP², pretende dar expressão contabilística a um conjunto material de ativos, passivos, rendimentos e gastos não contabilizados, segundo a base de acréscimo, por qualquer entidade pública. O preâmbulo do diploma que aprovou o SNC-AP também salienta a relevância de implementar a ECE: *Às funções de contabilidade e relato financeiro tem sido atribuída pouca importância, ao ponto de não estar definida nenhuma entidade que centralize contabilisticamente todas as transações ou acontecimentos relevantes que se reportam ao Estado como entidade soberana, 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 parceria público-privadas e outras concessões, as provisões e os passivos contingentes*³.

Em termos de conteúdo, a LEO determina que no orçamento da ECE são inscritas designadamente⁴:

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

Quanto ao relato financeiro e orçamental, a LEO e o SNC-AP determinam que a ECE prepare e apresente:

- até ao final do segundo mês seguinte a cada trimestre⁵, as demonstrações orçamentais e financeiras intercalares, cuja estrutura deve ser idêntica às demonstrações contabilísticas incluídas na documentação orçamental⁶;
- os documentos de prestação de contas (que incluem o relatório de gestão, as demonstrações orçamentais e financeiras e outros documentos exigidos por lei) até 31 de março do ano seguinte ao ano económico a que as contas respeitam, a entregar ao membro do Governo responsável pela área das finanças e ao TdC⁷;

¹ Norma de Contabilidade Pública (NCP) 26 – Contabilidade e Relato Orçamental, n.º 3 – Definições do SNC-AP e artigo 3.º, n.º 2, da LEO.

² Artigos 3.º, 63.º e 66.º, n.º 3, da LEO e artigos 1.º e 3.º, n.º 3, do Decreto-Lei 192/2015, de 11/09, que aprovou o SNC-AP.

³ Decreto-Lei 192/2015, de 11/09.

⁴ Artigo 49.º, n.º 1, alíneas a) e b) da LEO.

⁵ Esta obrigação não se aplica ao trimestre findo em 31 de dezembro (artigo 64.º, n.º 3, da LEO).

⁶ Artigo 64.º, n.º 1 e n.º 2, da LEO.

⁷ Artigo 65.º da LEO.

- as demonstrações financeiras (balanço, demonstração dos resultados por natureza, demonstração das alterações no património líquido, demonstração de fluxos de caixa e anexo às demonstrações financeiras)¹;
- as demonstrações orçamentais (orçamento², demonstração de desempenho orçamental preparada segundo a contabilidade na base de caixa onde se evidenciem despesas e receitas³, saldos global, corrente, de capital e primário⁴, demonstração de desempenho orçamental da receita, demonstração de desempenho orçamental da despesa e anexo às demonstrações orçamentais)⁵;
- o orçamento de tesouraria⁶ cujo modelo de gestão deve atingir os seguintes objetivos⁷: 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 a reconciliação diária entre a informação bancária e a contabilidade, por fonte de financiamento.

A ECE é gerida pelo membro responsável pela área das finanças, cabendo à DGO a elaboração do orçamento, ficando as demais entidades públicas sujeitas a um dever de colaboração⁸. Nestes termos, terão de ser identificadas as entidades responsáveis pela execução do orçamento da ECE⁹.

A qualidade da informação exigível ao sistema de contabilidade e relato orçamental e financeiro das administrações públicas, preconizado pelo SNC-AP, e a institucionalização da ECE enquanto entidade que agrega e relata obriga, como referido, a identificar a totalidade da informação financeira reportada ao Estado, independentemente dos agentes responsáveis pelas transações envolvidas que atuam meramente em nome daquele¹⁰. Com efeito, cumprir as disposições da LEO quanto ao âmbito da ECE implica identificar de forma exaustiva as operações a reconhecer e mensurar pela ECE e as entidades que (atuando como agentes do Estado) tenham a obrigação de disponibilizar à ECE a informação necessária para contabilizar essas operações.

Além disso, a informação a disponibilizar pelas entidades intervenientes terá de ser prestada através de interfaces que permitam a sua permanente atualização pois, caso contrário, não é possível à ECE proceder, como dispõe a LEO, à reconciliação diária entre a informação bancária e a contabilidade.

¹ NCP 1 – Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras, §14.

² Artigo 49.º, n.º 1, alíneas a) e b), da LEO.

³ Compete às entidades administradoras de receitas do Estado assegurar a liquidação dessas receitas e zelar pela sua cobrança (artigo 49.º, n.º 4, da LEO).

⁴ Artigo 49.º, n.º 3, da LEO.

⁵ NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental, §46.

⁶ Por sua vez, as entidades públicas elaboram e remetem à ECE os respetivos orçamentos de tesouraria, os quais têm periodicidade mensal, com previsões deslizantes para doze meses (artigo 55.º, n.º 2 e n.º 3, da LEO).

⁷ Artigo 55.º, n.º 1, alíneas a) a d), da LEO.

⁸ Artigos 3.º, n.º 1 e n.º 3, e 49.º, n.º 2, da LEO.

⁹ Incluindo as entidades administradoras de receitas do Estado dado que a LEO determina que lhes cabe assegurar a liquidação dessas receitas e zelar pela sua cobrança (artigo 49.º, n.º 4, da LEO).

¹⁰ Neste âmbito, refere a NCP 14 - Rendimento de Transações sem Contraprestação, para o caso específico dos impostos, “[o] rendimento proveniente de impostos só surge para a entidade sujeito ativo do imposto e não para outras entidades. Isto é, quando um imposto é cobrado pela Autoridade Tributária e Aduaneira, acrescem ativos e rendimentos para o sujeito ativo do imposto e não para a Autoridade Tributária e Aduaneira. (...) Quando uma única entidade cobra impostos em nome de várias outras entidades, atua como um agente para todas elas”.



Essa tarefa é complexa visto ser necessário, por exemplo, identificar todas as taxas que constituam receita do Estado independentemente da entidade responsável pela sua cobrança ou, no que à tesouraria respeita, identificar todas as contas com movimentação de fundos do Estado enquanto ente soberano.

Para além da complexidade quanto ao recenseamento do universo de operações a contabilizar na ECE (pois existem operações não contabilizadas por qualquer entidade específica), a aplicação do referencial contabilístico (SNC-AP) também vai suscitar dificuldades, dado que as operações apenas têm sido reconhecidas em contabilidade na base de caixa. A DGO já admitiu que o SNC-AP vai exigir políticas contabilísticas específicas para a ECE: “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).”¹

A implementação da ECE está ainda dependente do andamento de outros projetos, pois, mesmo sendo fundamental, é apenas um dos elementos de um novo modelo de gestão das finanças públicas ainda parcialmente por definir e quase integralmente em implementação. Refira-se, a este propósito, os atrasos significativos já verificados:

- no SNC-AP, cuja data de aplicação foi, entretanto, adiada um ano (para 01/01/2018)²;
- na revisão de um conjunto importante de diplomas que inclui normativos estruturantes, como a Lei de Bases da Contabilidade Pública, o Regime da Administração Financeira do Estado ou o Regime da Tesouraria do Estado (parte dos quais deviam ter sido revistos até 12/09/2016³ - vide **Anexo A**).

O novo enquadramento orçamental aplicar-se-á na sua plenitude ao exercício orçamental de 2019, o que implica, como reconhece a UniLEO “(...) dispor até meados de 2018 das condições legais e técnicas para que o orçamento para 2019 seja elaborado de acordo com a nova LEO.”⁴

¹ Vide Relatório de Auditoria 13/2016 (Auditoria à implementação do SNC-AP), 2.ª Secção, página 27, disponível em www.tcontas.pt.

² Já em setembro de 2016 por força artigo 3.º do Decreto-Lei 85/2016, de 21/09, foi adiada em um ano a data de produção de efeitos prevista no artigo 18.º do Decreto-Lei 192/2015, de 11/09 (que aprovou o SNC-AP). Sobre esta matéria, vide Relatório de Auditoria n.º 22/2017 – 2.ª Secção (Auditoria à implementação do SNC-AP), aprovado em 26/10/2017.

³ Artigo 3.º da Lei 151/2015, de 11/09.

⁴ Plano de Implementação da LEO, página 4.

2.2 PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEO E MODELO DE GOVERNAÇÃO DA ECE

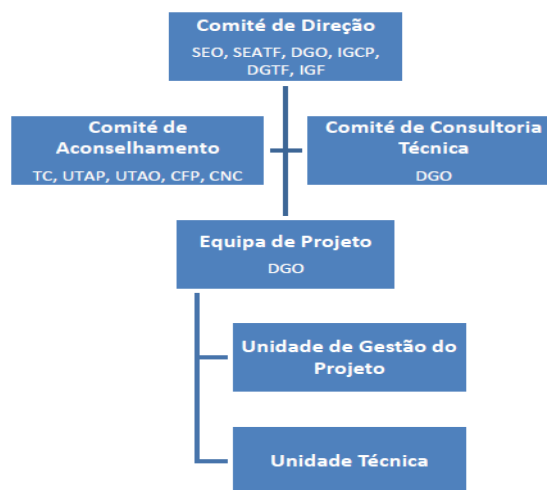
A implementação da ECE insere-se no âmbito das atribuições conferidas à UniLEO pela Lei 151/2015, de 11/09, que procedeu à criação desta Unidade atribuindo-lhe a missão de assegurar a implementação da LEO “nas dimensões jurídica, técnica, comunicacional, informática e de controlo, de forma a proporcionar ao Estado e aos seus serviços e organismos maior eficácia das políticas públicas numa lógica de resultados”¹. No mesmo sentido, a Portaria 128/2017, de 5/04², estabeleceu que “No quadro da implementação e disseminação do SNC-AP e da reforma da contabilidade e contas públicas em geral” compete à UniLEO a implementação da ECE³.

Não obstante a Lei 151/2015 ter fixado o prazo de 180 dias⁴, a constituição e regras de funcionamento da UniLEO só foram aprovadas em novembro de 2016⁵ e os seus responsáveis apenas foram nomeados em finais de dezembro desse ano⁶. Os atrasos registados na aprovação das normas de funcionamento da UniLEO e na designação dos seus responsáveis implicaram que tivesse decorrido mais de um ano entre a criação da referida Unidade e a sua efetiva operacionalização. Deste modo, o processo de implementação da ECE foi iniciado sob a dependência da DGO e só transitou para a UniLEO aquando da sua efetiva entrada em funcionamento.

2.2.1 – Projeto ECE anterior à UniLEO

No âmbito dos trabalhos desenvolvidos pela DGO antes da entrada em funcionamento da UniLEO foi elaborado o Modelo Concetual da ECE (*vide* 2.4.1.1) cuja proposta de modelo de governação para o projeto da ECE previa que o trabalho seria desenvolvido na DGO por uma equipa com valências técnicas e funcionais, auxiliada por uma equipa de gestão do projeto.

Figura 1 - Modelo de governação para o projeto da ECE (antes da UniLEO)



Fonte: Modelo Concetual da ECE

¹ Artigo 4.º, n.º 1, da Lei 151/2015, de 11/09, e artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei 77/2016, de 23/11.

² Diploma que aprovou “a estratégia de disseminação e implementação do SNC-AP, bem como da reforma da contabilidade e contas públicas em geral”.

³ Artigo 2.º, n.º 1, alínea b).

⁴ Artigo 4.º, n.º 6, da Lei 151/2015, de 11/09.

⁵ Decreto-Lei 77/2016, de 23/11.

⁶ Despacho 15387/2016, de 22/12, do Ministro das Finanças.



Nesse âmbito, os *outputs* gerados seriam analisados e validados internamente pela DGO, através de um comité de consultoria técnica que facultaria a assessoria necessária à avaliação do comité de direção do Projeto ECE. Por sua vez, o comité de direção seria composto por representantes do Gabinete do Secretário de Estado do Orçamento, do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, do Tesouro e das Finanças, da DGO, do IGCP, da DGTF e da Inspeção-Geral de Finanças (IGF). Esse modelo não chegou a ser integralmente implementado, designadamente o apoio a prestar ao comité de direção, nas suas avaliações, por um comité de aconselhamento (cuja composição incluiria representantes do TdC, da UTAP, da Unidade Técnica de Apoio Orçamental, do Conselho de Finanças Públicas e da Comissão de Normalização Contabilística).

Até à entrada em funcionamento da UniLEO, a DGO foi responsável pelo desenvolvimento do projeto de implementação da ECE tendo, para esse efeito, criado uma equipa de projeto específica, constituída por elementos de várias unidades orgânicas, a funcionar na dependência da Direção de Serviços de Apoio Funcional aos Sistemas Orçamentais.

2.2.2 – Projeto ECE com a UniLEO

A UniLEO é uma estrutura de carácter temporário¹ com apoio administrativo e logístico e despesas necessárias ao respetivo funcionamento assumidos pela Secretaria-Geral do Ministério das Finanças (SGMF)². Não dispor de mapa de pessoal próprio impede o recrutamento de recursos humanos pela UniLEO. Compete ao membro do Governo responsável pela área das finanças dirigir a Unidade e nomear os respetivos Coordenador e Responsável Técnico. Ao Coordenador compete promover e dinamizar os trabalhos da Unidade e ao Responsável Técnico a gestão técnica dos trabalhos das equipas encarregues da realização dos projetos³:

Em termos organizacionais a UniLEO dispõe de três Gabinetes: Executivo (GE), Técnico (GT) e de Gestão e Coordenação de Projetos (GGCP), podendo o GT e o GGCP funcionar em “subgabinetes especializados”. Os Gabinetes “podem promover mecanismos de participação das entidades relevantes da sociedade civil ou personalidades de reconhecido mérito nos trabalhos a desenvolver, designadamente através da sua audição ou presença em reuniões de trabalho”⁴. A composição e competências dos gabinetes da UniLEO constam do **Anexo B**.

O funcionamento dos Gabinetes e a sua articulação não foi objeto de regulamentação, apesar de ser possível ao membro do Governo responsável pela área do orçamento, sob proposta do GE, aprovar um regulamento interno de funcionamento da UniLEO⁵. Em contraditório, a UniLEO alegou não considerar necessário o referido regulamento “(...) uma vez que foi preparado um plano detalhado de implementação e que serão adquiridos serviços de IT *Governance*, de acordo com a metodologia COBIT 5, bem como serviços de gestão integrada de um programa de projetos (*program management office*) (...)”. Ora, face à complexidade do trabalho a realizar pela UniLEO, à dimensão e ao número de entidades envolvidas na implementação da ECE, esse regulamento poderia concorrer para a eficácia e a eficiência do funcionamento dos Gabinetes e da sua articulação.

¹ Nos termos do artigo 4.º, n.º 7, da Lei 151/2015, de 11/09, a UniLEO funciona pelo prazo de três anos, renovável por igual período.

² Artigo 13.º, n.º 1, do Decreto-Lei 77/2016, de 23/11 e Despacho 1133/2017, do Ministro das Finanças, de 31/01.

³ Artigos 4.º, n.º 1, da Lei 151/2015, de 11/09 e 2.º, n.º 1, e 9.º do Decreto-Lei 77/2016, de 23/11.

⁴ Artigos 4.º, n.º 2 a n.º 5, da Lei 151/2015, de 11/09, e 11.º do Decreto-Lei 77/2016, de 23/11.

⁵ Artigo 12.º do Decreto-Lei 77/2016, de 23/11.

Para continuar os trabalhos a UniLEO constituiu, na dependência do GGCP, a equipa de projeto de implementação da ECE¹ à qual foram afetos 3 elementos da DGO, todos em regime de tempo parcial: um a 60% e dois a 80% (assumindo um deles as funções de Coordenador do Projeto). Para além desses elementos, têm prestado colaboração à equipa o Responsável Técnico da UniLEO e um outro elemento, sendo ambas as participações a tempo parcial (10% e 20%, respetivamente).

Segundo a UniLEO, a profissionalização do GGCP é um fator crítico de sucesso de implementação da LEO considerando “(...) o nível de exigência técnica, a necessidade de acompanhamento continuado e a gestão integrada dos diferentes projetos (...) sob pena de a UniLEO se tornar uma estrutura disfuncional e ineficiente (...)”²

A UniLEO entende, também, que será necessário reforçar a equipa do projeto da ECE bem como a passagem a tempo integral dos elementos de que já dispõe por forma a “assegurar a participação das entidades relevantes para efeitos das operações da ECE”.

2.3 O QUE FOI PLANEADO

O projeto de implementação da ECE encontra-se integrado no Eixo IV – Reforma da Contabilidade e das Contas Públicas do Plano de Implementação (PI) da LEO³ elaborado pela UniLEO em junho de 2017. O PI é composto por seis eixos, cada um constituído por um ou mais projetos – *vide Anexo C*.

O planeamento do processo de implementação da ECE cinge-se aos termos acordados com o Eurostat em contrato celebrado para o desenvolvimento de um projeto piloto da ECE⁴. O contrato, datado de 28/08/2015, compreende a descrição dos objetivos gerais e específicos do projeto a desenvolver, a forma como será implementado, a metodologia a aplicar, os resultados expectáveis, os riscos envolvidos, a duração do projeto, os custos totais estimados, a comparticipação financeira do Eurostat, as condições de pagamento, os termos do relatório final a apresentar e as demais disposições jurídicas, administrativas e financeiras contratualizadas.

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

2.3.1 – Quanto ao âmbito

O projeto cofinanciado pelo Eurostat visa apoiar a preparação do balanço de abertura do Estado Português e a implementação de uma base de acréscimo para as transações relacionadas com a ECE numa fase piloto, sendo desenvolvido em três fases: Modelo Concetual e Instrumentos Normalizadores (Fase 1), Implementação do Sistema de Informação e Formação (Fase 2) e Implementação Piloto (Fase 3).

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

² Plano de Implementação da LEO, página 2.

³ O PI visa orientar a UniLEO na prossecução dos objetivos para que foi criada e “(...) tem os seguintes propósitos: i) constituir um instrumento de trabalho da UniLEO; ii) permitir o acompanhamento da execução dos projetos; iii) servir de base aos relatórios de implementação; iv) proporcionar transparência às atividades da UniLEO e v) responsabilizar a UniLEO pelos recursos e resultados.”

⁴ Na sequência de candidatura decidida por Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 13/03/2015.



Apesar de as fases 1 e 2 previstas no contrato com o Eurostat visarem o âmbito total das operações a reconhecer e mensurar pela ECE, nos termos da LEO, o âmbito da implementação piloto é materialmente mais restrito, não incluindo todas as operações contabilísticas que integrarão a ECE (como se explicita em 2.4.3.2).

Acresce que não se encontra previsto um período experimental¹ abrangendo todas as operações a reconhecer e mensurar nos termos da LEO, o que permitiria avaliar em que medida estariam garantidos os requisitos técnicos e institucionais de uma efetiva e plena aplicação no exercício orçamental de 2019. Em contraditório, a UniLEO reconhece que os atrasos verificados reduziram o espaço temporal previsto para o período pós projeto e entrada em produção da ECE.

No quadro seguinte apresentam-se as dez atividades que concorrem para o desenvolvimento das fases do projeto piloto da ECE².

Quadro 1 – Fases e atividades do projeto piloto da ECE cofinanciado pelo Eurostat

Fases/Atividades	Objetivos
Fase 1 - Modelo Concetual e Instrumentos Normalizadores	
1. Preparação do modelo concetual	Especificação do modelo institucional, do âmbito contabilístico, da informação a prestar pelas entidades que atuam como agentes do Estado Português (AT, DGTF, DGO, IGCP e UTAP)
2. Manual de contabilidade e relato para a ECE	Definição dos processos, procedimentos e políticas contabilísticas da ECE e da estrutura do modelo de relato
3. Especificações funcionais e técnicas do software contabilístico de suporte à ECE	Requisitos técnicos e funcionais do sistema de informação da ECE, designadamente quanto aos processos contabilísticos, às interfaces, às regras de validação das interfaces e aos testes de aceitação a desenvolver
4. Preparação do Manual de Consolidação	Especificação dos processos e procedimentos de consolidação, políticas contabilísticas e estrutura do modelo de relato consolidado
Fase 2 - Implementação do Sistema de Informação e Formação	
5. Desenvolvimento do sistema de informação da ECE	Desenvolvimento da arquitetura funcional do sistema de informação tendo por base o caderno de requisitos elaborado na fase 1
6. Estratégia de implementação do Balanço de Abertura (BA) da ECE	Identificação, classificação e mensuração dos ativos e passivos a considerar no BA
7. Regulamento das transações e outros eventos a reconhecer e mensurar na ECE	Regulamentação das transações e eventos a reconhecer e mensurar na ECE
8. Formação e capacitação técnica para implementação do SNC-AP na ECE	Desenvolvimento de um programa de formação, com vista a dotar de competências contabilísticas em SNC-AP os recursos humanos diretamente envolvidos na execução do projeto ECE
Fase 3 - Implementação Piloto	
9. Balanço de Abertura – Piloto	Recolha, tratamento de informação, elaboração e publicação do Balanço de Abertura piloto por referência a 30/09/2017, e contabilização em SNC-AP das transações e outros eventos piloto e o reporte de informação da entidade, relativo aos meses de outubro, novembro e dezembro de 2017
10. Processos de contabilização e transações na ECE de acordo com o SNC-AP - Piloto	
Conclusão do Projeto	
Relatório final sobre a execução técnica e financeira da ação	

Fonte: MF/DGO – Contrato com o Eurostat, primeira e segunda Adendas ao Contrato.

¹ Como definido para a aplicação do SNC-AP pela Portaria 128/2017, de 05/04.

² A designação das atividades é a constante da primeira e segunda Adendas ao contrato celebrado com o Eurostat face às alterações significativas verificadas na segunda das três fases do projeto piloto da ECE.

2.3.2 – Quanto à calendarização

O cronograma das fases e atividades do projeto, com indicação da duração e calendarização inicial e revista (de acordo com o previsto no contrato celebrado com o Eurostat e correspondentes adendas) consta do quadro seguinte.

Quadro 2 – Calendarização inicial e revista do projeto cofinanciado pelo Eurostat

Atividades	Cronograma Inicial		1.ª Revisão		2.ª Revisão	
	Duração (dias)	Data de início / conclusão	Duração (dias)	Data de início / conclusão	Duração (dias)	Data de início / conclusão
Projeto piloto ECE	287	01/10/2015 a 14/11/2016	353	28/09/2015 a 21/04/2017	575	28/09/2015 a 23/04/2018
1 - Modelo Conceitual e Instrumentos Normalizadores	80,5	01/10/2015 a 23/01/2016	281	28/09/2015 a 28/12/2016	476	28/09/2015 a 13/11/2017
1. Preparação do modelo conceitual	33	15/10/2015 a 29/11/2015	109	28/09/2015 a 22/03/2016	250	28/09/2015 a 09/11/2016
2. Manual de contabilidade e relato para a ECE	80,5	01/10/2015 a 23/01/2016	135	28/09/2015 a 04/05/2016	130	03/04/2017 a 02/11/2017
3. Especificações funcionais e técnicas do software contabilístico de suporte à ECE	25	21/11/2015 a 24/12/2015	22	01/02/2016 a 24/06/2016	104	01/02/2016 a 19/07/2016
4. Preparação do Manual de Consolidação	80,5	01/10/2015 a 23/01/2016	54	02/10/2016 a 28/12/2016	55	16/08/2017 a 13/11/2017
2 - Implementação do Sistema de Informação e Formação	62,38	31/01/2016 a 30/04/2016	110	01/04/2016 a 29/09/2016	343	01/04/2016 a 13/10/2017
5. Desenvolvimento do sistema de informação da ECE	-	-	84	16/05/2016 a 29/09/2016	84	16/05/2017 a 28/09/2017
6. Estratégia de implementação do Balanço de Abertura (BA) da ECE	21,31	04/02/2016 a 02/03/2016	27	18/04/2016 a 31/05/2016	27	19/07/2017 a 31/08/2017
7. Regulamento das transações e outros eventos a reconhecer e mensurar na ECE	-	-	27	31/05/2016 a 15/07/2016	27	31/08/2017 a 13/10/2017
8. Formação e capacitação técnica para implementação do SNC-AP na ECE	-	-	17	01/04/2016 a 29/04/2016	80	01/04/2016 a 11/08/2016
3 - Implementação Piloto	145	22/04/2016 a 14/11/2016	125	01/08/2016 a 17/02/2017	122	02/08/2017 a 19/02/2018
9. Balanço de Abertura – Piloto	93	22/04/2016 a 02/09/2016	60	01/08/2016 a 07/11/2016	60	02/08/2017 a 08/11/2017
10. Processos de contabilização e transações na ECE de acordo com o SNC-AP - Piloto	96	01/07/2016 a 14/11/2016	86	03/10/2016 a 17/02/2017	84	03/10/2017 a 19/02/2018
Conclusão do Projeto						
Relatório final sobre a execução técnica e financeira da ação	60	-	40	17/02/2017 a 21/04/2017	40	19/02/2018 a 23/04/2018
Duração total do projeto	16 meses		19 meses		31 meses	

Fonte: MF/DGO – Contrato com o Eurostat, primeira e segunda Adendas ao Contrato.



Tribunal de Contas

Q

A designação das atividades é a constante da primeira e segunda Adendas ao contrato celebrado com o Eurostat face às alterações significativas verificadas na segunda das fases do projeto piloto da ECE.

A duração total do projeto quase duplica da calendarização inicial (16 meses¹) para a resultante da segunda revisão (31 meses). Com efeito, os atrasos significativos que o projeto foi registando implicaram, nas revisões da calendarização, um adiamento importante das datas previstas para o início e finalização de todas as atividades.

A título exemplificativo, assinala-se o adiamento da conclusão do Manual de Contabilidade e Relato para a ECE e do Manual de Consolidação (em mais de 21 meses), das especificações funcionais e técnicas do software contabilístico de suporte à ECE (em mais de 18 meses) e da estratégia de implementação do Balanço de Abertura (BA) da ECE (em mais de 17 meses).

Quadro 3 – Cronograma inicial e revisões da calendarização do projeto piloto ECE

Atividades	Ano	2015												2016												2017												2018																																																																																																																																																																					
		Mês			1			2			3			4			5			6			7			8			9			10			11			12			1	2	3	4																																																																																																																																																															
		Nº Meses												1												2												3												4												5												6												7												8												9												10												11												12												1												2												3												4									
1. Preparação do modelo conceitual	C. Inicial	[Barra amarela]																																																																																																																																																																																																									
	1.ª rev.	[Barra cinzenta]																																																																																																																																																																																																									
	2.ª rev.	[Barra azul]																																																																																																																																																																																																									
2. Manual de contabilidade e relato para a ECE	C. Inicial	[Barra amarela]																																																																																																																																																																																																									
	1.ª rev.	[Barra cinzenta]																																																																																																																																																																																																									
	2.ª rev.	[Barra azul]																																																																																																																																																																																																									
3. Especificações funcionais e técnicas do software contabilístico de suporte à ECE	C. Inicial	[Barra amarela]																																																																																																																																																																																																									
	1.ª rev.	[Barra cinzenta]																																																																																																																																																																																																									
	2.ª rev.	[Barra azul]																																																																																																																																																																																																									
4. Preparação do Manual de Consolidação	C. Inicial	[Barra amarela]																																																																																																																																																																																																									
	1.ª rev.	[Barra cinzenta]																																																																																																																																																																																																									
	2.ª rev.	[Barra azul]																																																																																																																																																																																																									
5. Desenvolvimento do sistema de informação da ECE a)	C. Inicial	[Barra amarela]																																																																																																																																																																																																									
	1.ª rev.	[Barra cinzenta]																																																																																																																																																																																																									
	2.ª rev.	[Barra azul]																																																																																																																																																																																																									
6. Estratégia de implementação do Balanço de Abertura (BA) da ECE	C. Inicial	[Barra amarela]																																																																																																																																																																																																									
	1.ª rev.	[Barra cinzenta]																																																																																																																																																																																																									
	2.ª rev.	[Barra azul]																																																																																																																																																																																																									
7. Regulamento das transações e outros eventos a reconhecer e mensurar na ECE a)	C. Inicial	[Barra amarela]																																																																																																																																																																																																									
	1.ª rev.	[Barra cinzenta]																																																																																																																																																																																																									
	2.ª rev.	[Barra azul]																																																																																																																																																																																																									
8. Formação e capacitação técnica para implementação do SNC-AP na ECE a)	C. Inicial	[Barra amarela]																																																																																																																																																																																																									
	1.ª rev.	[Barra cinzenta]																																																																																																																																																																																																									
	2.ª rev.	[Barra azul]																																																																																																																																																																																																									
9. Balanço de Abertura – Piloto	C. Inicial	[Barra amarela]																																																																																																																																																																																																									
	1.ª rev.	[Barra cinzenta]																																																																																																																																																																																																									
	2.ª rev.	[Barra azul]																																																																																																																																																																																																									
10. Processos de contabilização e transações na ECE de acordo com o SNC-AP - Piloto	C. Inicial	[Barra amarela]																																																																																																																																																																																																									
	1.ª rev.	[Barra cinzenta]																																																																																																																																																																																																									
	2.ª rev.	[Barra azul]																																																																																																																																																																																																									
Relatório final sobre a execução técnica e financeira da ação	C. Inicial	[Barra amarela]																																																																																																																																																																																																									
	1.ª rev.	[Barra cinzenta]																																																																																																																																																																																																									
	2.ª rev.	[Barra azul]																																																																																																																																																																																																									
		Calendarização inicial												[Barra amarela]												[Barra amarela]												[Barra amarela]																																																																																																																																																																					
		1.ª Revisão do Contrato												[Barra cinzenta]												[Barra cinzenta]												[Barra cinzenta]																																																																																																																																																																					
		2.ª Revisão do Contrato												[Barra azul]												[Barra azul]												[Barra azul]																																																																																																																																																																					

Fonte: MF/DGO – Contrato com o Eurostat, primeira e segunda Adenda ao Contrato (Cronograma).

a) Não se apresenta informação relativa ao cronograma inicial para estas atividades por não terem correspondência direta com o contrato inicial celebrado com o Eurostat.

¹ A duração de 16 meses inclui o tempo previsto para a elaboração do relatório final sobre a execução técnica e financeira da ação.

2.4 O QUE JÁ FOI FEITO

Nos termos da LEO a competência para elaborar o orçamento da ECE pertence à DGO, estando as demais entidades públicas sujeitas a um dever de colaboração¹. Como referido (*vide* 2.1), a identificação das entidades responsáveis pela execução do Orçamento da ECE e a definição do seu âmbito de intervenção são elementos-chave do processo de implementação da ECE. Como previsto nos documentos já elaborados para definir conceitualmente o modelo da ECE e o respetivo sistema de informação, essa intervenção direta irá cingir-se às entidades que atuam como principais agentes do Estado: a DGO, a DGTF, a AT, o IGCP e a UTAP.

O ponto de situação da execução das tarefas e fases do processo reportado nos pontos seguintes resulta da evidência recolhida junto da UniLEO em 25/07/2017 e da informação prestada pelas entidades acima referidas para aferir e comprovar a sua intervenção no processo².

As revisões da calendarização do projeto no âmbito do contrato celebrado com o Eurostat aumentaram a duração do projeto de 287 dias para 575 dias (*vide* ponto 2.3.1). Com efeito, em julho de 2017, a implementação piloto da ECE já deveria estar concluída (há oito meses segundo o cronograma inicial do projeto ou há três meses segundo a primeira revisão)³. Do quadro seguinte consta o ponto de situação atualizado de cada uma das atividades e o correspondente nível de risco de atraso, face à calendarização em vigor (resultante da segunda revisão do cronograma).

Quadro 4 – Estado das atividades do projeto piloto da ECE (a 25/07/2017) e risco de atraso

Atividades	Cronograma (2.ª revisão)					Estado	Risco de atraso
	2015 2.º S	2016 1.º S	2016 2.º S	2017 1.º S	2017 2.º S		
Fase 1 - Modelo Conceitual e Instrumentos Normalizadores							
1. Preparação do modelo conceitual							Concluído Inexistente
2. Manual de contabilidade e relato para a ECE							Em curso (15%) Moderado
3. Especificações funcionais e técnicas do <i>software</i> contabilístico de suporte à ECE							Concluído Inexistente
4. Preparação do Manual de Consolidação							Por iniciar Reduzido
Fase 2 - Implementação do Sistema de Informação e Formação							
5. Desenvolvimento do sistema de informação da ECE							Por iniciar Significativo
6. Estratégia de implementação do Balanço de Abertura (BA) da ECE							Por iniciar Significativo
7. Regulamento das transações e outros eventos a reconhecer e mensurar na ECE							Por iniciar Moderado
8. Formação e capacitação técnica para implementação do SNC-AP na ECE							Em curso (10%) Moderado
Fase 3 - Implementação Piloto							
9. Balanço de Abertura – Piloto							Por iniciar Moderado
10. Processos de contabilização e transações na ECE de acordo com o SNC-AP - Piloto							Por iniciar Moderado
Relatório final sobre a execução técnica e financeira da ação							

Fonte: MF/DGO – Segunda Adenda ao Contrato com o Eurostat (Cronograma) e UniLEO – informação prestada em 25/07/2017 (estado das atividades).

Nota: as atividades com períodos inferiores a 6 meses, num mesmo ano, estão assinaladas no semestre mais representativo.

Legenda:	risco inexistente atividades concluídas
risco reduzido	atividades em curso, com grau de execução superior a 80% do rácio “tempo já decorrido da atividade / duração total definida para a atividade” ou para atividades por iniciar e não dependentes de outras atividades críticas
risco moderado	atividades em curso, com grau de execução inferior a 80% do rácio “tempo já decorrido da atividade / duração total definida para a atividade” ou para atividades por iniciar e dependentes de outras atividades críticas
risco significativo	atividades que, de acordo com o cronograma, deveriam estar em curso e não tiveram ainda início

¹ Artigo 49.º, n.º 2.

² Informação prestada pela DGTF em 21/07/2017, pela DGO, pela AT e pela UTAP em 25/07/2017 e pelo IGCP em 31/07/2017.

³ *Vide* Quadro 2 – Calendarização inicial e revista do projeto cofinanciado pelo Eurostat.



Das atividades previstas destacam-se como críticas e geradoras de atrasos, desde logo, as que, segundo o cronograma em vigor, já deveriam ter sido iniciadas e não o foram. São também potenciais geradoras de atrasos, as atividades com grau de execução reduzido e as atividades por iniciar que, mesmo cumprindo o cronograma, dependem de outras atividades críticas.

2.4.1 – Atividades concluídas

Das atividades concluídas resultaram dois documentos essenciais para o desenvolvimento do projeto: o Modelo Concetual (MC) da ECE e o Caderno de Requisitos dos Sistemas de Informação (CRSI), elaborados em junho de 2016 e homologados em novembro desse ano, antes da entrada em funcionamento da UniLEO¹.

2.4.1.1 – Modelo concetual da ECE

O MC descreve o enquadramento institucional e de gestão da ECE bem como as suas obrigações de contabilidade e de relato orçamental e financeiro, nos termos da LEO e do SNC-AP. Visando obter a expressão contabilística das transações relativas ao Estado como ente soberano, o MC identifica a informação a prestar à ECE por cada uma das entidades que atuam como agentes do Estado, como evidencia o quadro seguinte.

Quadro 5 – Informação a prestar à ECE pelas entidades que atuam como agentes do Estado

Entidade	Informação a prestar à ECE
AT	<ul style="list-style-type: none">▪ Receita fiscal e aduaneira por imposto/taxa e demais tributos (liquidação e cobrança).▪ Reembolsos e restituições por imposto/taxa e demais tributos (emissão e pagamento).▪ Estimativas/especialização dos rendimentos fiscais por imposto e demais tributos.▪ Adiantamentos recebidos dos contribuintes a título de pagamentos por conta por imposto.▪ Créditos sobre os contribuintes por imposto e demais tributos.▪ Dívidas para com os contribuintes por imposto e demais tributos.
DGTF	<ul style="list-style-type: none">▪ No âmbito do Sector Empresarial do Estado, designadamente: investimentos em novas aquisições/participações, constituição de empresas públicas controladas pelo Estado, liquidação de entidades públicas, dotações de capital/recapitalização, indemnizações compensatórias, assunção de passivos e de responsabilidades, transmissão de património de sociedades extintas, empréstimos concedidos, garantias concedidas, dividendos/remuneração de capital, responsabilidades contingentes, perdas por imparidade.▪ No âmbito dos apoios financeiros, designadamente: empréstimos concedidos, garantias concedidas, bonificações, subsídios e indemnizações compensatórias, reconhecimento de perdas por imparidade, constituição de provisões.▪ No âmbito do património imobiliário do Estado, designadamente: aquisições onerosas, transmissões de ativos fixos tangíveis, permutas, doações, expropriações, alienações, arrendamentos, autos de cedência e locações, dações em pagamento.▪ Sobre financiamentos contraídos em nome do Estado Português.
DGO	<ul style="list-style-type: none">▪ No âmbito da gestão do Orçamento do Estado, designadamente a referente ao Capítulo 70 – Recursos Próprios Comunitários.▪ No âmbito da gestão operacional do Dotação Provisional do Capítulo 60².

¹ Nos termos do modelo de governação do projeto da ECE, anterior à entrada em funcionamento da UniLEO, estes documentos foram elaborados pela equipa de projeto, validados pelo comité de consultoria técnica da DGO em 24/06/2016, submetidos para apreciação ao Gabinete do Secretário de Estado do Orçamento pelo Comité de Direção e homologados por Despacho do Secretário de Estado do Orçamento em 09/11/2016, proferido nos processos com a referência P8368/2016/DGO e P9073/2016/DGO, respetivamente.

² Nos termos do artigo 45.º, n.º 11, da LEO a dotação provisional, destinada a fazer face a despesas imprevisíveis e inadiáveis, assumirá a forma de programa.

IGCP	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No âmbito da gestão da dívida direta, dos instrumentos financeiros e da tesouraria do Estado, designadamente a que envolva instrumentos financeiros geridos pelo IGCP, tais como Obrigações do Tesouro, Bilhetes do Tesouro, Certificados do Tesouro, Certificados de Aforro, Papel Comercial, Repós de financiamento - <i>Repurchase agréments</i>, Certificados Especiais de Dívida Pública de Curto Prazo (CEDIC), Certificados Especiais de Dívida Pública de Médio e Longo Prazo (CEDIM), Contratos SWAP e Empréstimos do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira - MEEF, do Fundo Europeu de Estabilização Financeira - FEEF ou do Fundo Monetário Internacional - FMI.
UTAP	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No âmbito dos acordos de concessão de serviços, designadamente informação financeira dos processos de Parcerias Público-Privadas (PPP). ▪ Sobre a avaliação de ativos, atualizações do valor dos ativos subjacentes às concessões e PPP e reavaliações.
Entidades Administradoras de Receita	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informação do Documento Contabilístico e de Cobrança (DCC)

Fonte: Modelo Conceitual da ECE.

Apesar de o MC fornecer informação importante sobre o âmbito da ECE e de globalmente considerar as disposições da LEO¹, não é exaustivo ao identificar as operações a reconhecer e mensurar pela ECE faltando-lhe, assim, concluir o recenseamento das mesmas. Consequentemente, também não tem integralmente definida a informação a prestar à ECE por cada entidade nem as regras de prestação dessa informação, designadamente quanto à forma, periodicidade, nível de desagregação e prazos.

Em contraditório, a UniLEO alega que o MC “não pretende ser um documento final, mas sim constituir uma orientação de alto nível do objeto que se pretende conceptualizar, estando preparado para evoluir de forma dinâmica na medida em que novas atualizações se justifiquem.”

Ainda assim, é um documento fundamental para o processo de implementação da ECE, uma vez que:

- identifica a AT, a DGTF, a DGO, o IGCP e a UTAP como entidades que atuam como principais agentes do Estado cuja informação terá de ser contabilisticamente relevada pela ECE;
- estabelece duas formas de prestar informação à ECE, uma para as referidas entidades e outra para as restantes entidades administradoras da receita.

O MC dispõe que o reconhecimento das operações contabilísticas relativas à ação como agentes do Estado da AT, DGTF, DGO, IGCP e UTAP exige a interligação dos seus sistemas com o de informação da ECE e salienta a necessária intervenção dessas entidades quer para a especificação e validação das interfaces entre esses sistemas, quer para a execução da contabilidade orçamental e financeira. Aliás, no caso das receitas fiscais, refere “um trabalho de fundo a realizar entre a DGO e a AT, no sentido de se poder identificar, para cada tipo de imposto, quais os critérios mais adequados de reconhecimento do respetivo rendimento, em base de acréscimo”, bem como para definir a política contabilística em matéria de ativos e passivos fiscais.

Por sua vez, para as restantes situações, ou seja, para a receita administrada por outras entidades o MC determina que a informação será reconhecida contabilisticamente pela ECE através do DCC.

¹ No que é explicitamente referido em relação ao modelo de gestão e de controlo político (artigos 3.º, n.º 3 e 71.º, n.º 1, da LEO), ao enquadramento orçamental (artigo 49.º, n.º 1, da LEO), à competência para a elaboração do orçamento (artigo 49.º, n.º 2, da LEO), ao relato orçamental e financeiro (designadamente, o artigo 49.º, n.º 3 e artigos 64.º e 65.º da LEO e observando a NCP 26 - Contabilidade e Relato Orçamental do SNC-AP) e à gestão de tesouraria (artigo 55.º da LEO) considera, globalmente, as disposições da LEO.



O MC não explicita como será implementado nem como funcionará o DCC, referindo apenas que permitirá que “(...) toda a receita se encontre devidamente reconhecida e de forma célere em cada uma das suas fases (emissão, cobrança e no momento em que aqueles factos ocorram) e que as entidades beneficiárias de receitas cobradas por outras entidades tenham conhecimento dessa receita, através do registo contabilístico, logo no momento da emissão.”

É o PI da LEO a clarificar pretender-se que o DCC corresponda ao conceito de fatura das entidades da administração central pelo que: “Toda a receita do Estado Soberano (receitas gerais), representado pela ECE, e das entidades integradas na administração central deve ser titulada pelo DCC, o qual servirá também de suporte ao registo contabilístico.” Com efeito, prevê-se que o DCC venha permitir a otimização da gestão da receita, através da melhoria dos processos de planeamento e controlo da tesouraria, uma vez que irá conter informação que permitirá a distribuição contabilística, no momento da emissão, e financeira, aquando da cobrança.

Acresce que o MC procede também ao enquadramento da informação relevante nas demonstrações financeiras da ECE e à identificação das normas de contabilidade pública aplicáveis, apresentando um esquema, ainda que incompleto, das componentes do balanço de abertura da ECE.

Não obstante a importância atribuída à intervenção da AT e da UTAP, a elaboração do documento com a definição do modelo concetual da ECE foi concluída sem a participação dessas entidades.

2.4.1.2 – Caderno de requisitos do sistema de informação da ECE

O CSRI da ECE foi produzido com o objetivo de definir a arquitetura de base do sistema de informação (SI) que dará suporte à contabilidade da ECE. Este sistema deverá, de acordo com os objetivos fixados para a sua conceção, representar uma evolução relativamente aos atuais circuitos de solicitação e disponibilização de fundos e contribuir para o apoio à prestação de contas e à tomada de decisão.

O SI da ECE tem de assegurar a produção de informação relevante, fiável, compreensível, oportuna, comparável e verificável¹ sobre as transações e outros eventos do Estado enquanto ente soberano. Dadas as características da ECE, em particular ser uma representação contabilística de receitas, despesas, ativos, passivos, rendimentos e gastos do Estado, enquanto ente soberano, os *inputs* terão de ter origem em sistemas de informação externos, sobretudo os geridos pelos seus principais agentes.

Por isso, o CSRI identifica que, no âmbito do levantamento dos requisitos técnicos do sistema de informação de base à ECE, terão de ser definidas, designadamente, regras e políticas relativas: à definição do perímetro relevante para a informação do sistema; às interfaces de entrada e saída de informação no sistema; aos mecanismos de controlo de qualidade e validação dos fluxos de informação do sistema; e, finalmente, ao registo dos elementos e ao reporte de informação num quadro contabilístico que compreenda uma contabilidade orçamental, uma contabilidade financeira e uma contabilidade de gestão, nos termos da normalização contabilística em vigor.

Considerando esses aspetos fundamentais, as principais definições propostas no documento para os requisitos técnicos e funcionais do SI da ECE constam, em síntese, do quadro seguinte.

¹ Características qualitativas que possibilitam que a informação incluída no relato seja útil para os utilizadores das demonstrações financeiras e que, portanto, o relato financeiro cumpra os seus objetivos. Vide §§ 45 e seguintes da Estrutura Concetual do SNC-AP.

Quadro 6 – Principais características dos requisitos técnicos e funcionais do SI da ECE

Requisitos técnicos e funcionais	Principais características
Definição do perímetro de informação	Embora não seja definido um perímetro de informação relevante nem exista remissão para outra fonte onde tal seja identificado, o CRSI menciona, sob o conceito de “ <i>stakeholders</i> da informação contabilística da ECE”, as principais entidades agentes do Estado: a AT, o IGCP, a DGTF, a DGO e a UTAP.
Interfaces de entrada e saída de informação do sistema	<p>O CRSI prevê que o sistema tenha, pelo menos, sete interfaces com função:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ de integração da informação contabilística relativa ao orçamento aprovado para a ECE; ▪ de integração de informação de natureza contabilística com origem externa a partir dos sistemas operacionais dos agentes do Estado; ▪ de integração de informação com origem externa a partir dos sistemas operacionais dos agentes do Estado relativa a ativos; ▪ de enviar informação para o Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas (S3CP)¹; ▪ de estabelecer a ligação ao IGCP para emissão de transferências e reconciliações bancárias; ▪ de enviar informação relativa à gestão de alterações orçamentais; ▪ de interação com o portal para exposição de informação residente no sistema.
Mecanismos de controlo de qualidade e validação dos fluxos de informação do sistema	<p>O CRSI prevê o controlo da interação com os diversos intervenientes através da:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ definição de perfis (por exemplo: administrador, autorização, consulta, lançamento) de modo a possibilitar a adequada segregação de funções; ▪ gestão de entidades (identificadas através do NIF); ▪ produção de informação por centros de responsabilidade, sendo, assim, possível individualizar os lançamentos contabilísticos e o relato orçamental por área de negócio e pela respetiva entidade. <p>O CRSI prevê o controlo dos processos através de mecanismos e regras de validação para cada processo; bem como da identificação do utilizador que desencadeou cada transação, das datas relevantes (data de sistema, data de lançamento ou data-valor), das transações efetuadas por cada utilizador num determinado período, da lista de lançamentos por conciliar ou das interações feitas com o sistema a partir das interfaces.</p>
Registo dos elementos e reporte de informação num quadro contabilístico que compreenda uma contabilidade orçamental, uma contabilidade financeira e uma contabilidade de gestão, nos termos da normalização contabilística em vigor	<p>O CRSI prevê que o sistema seja constituído por três módulos integrados:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ um módulo de contabilidade, cujo alcance é poder assegurar, designadamente, o suporte à preparação e execução do orçamento da ECE (incluindo o controlo e segregação das fases dos processos de execução de receitas e despesas, com base no disposto na NCP 26 – Contabilidade e Relato Orçamental), o reflexo contabilístico das transações e eventos que relevam para a imagem verdadeira e apropriada da posição financeira e dos resultados da entidade, bem como o controlo de informação de contas a receber e a pagar. O sistema procura assegurar, ainda, a produção do relato orçamental e financeiro, nos termos previstos na legislação aplicável. ▪ um módulo de gestão de ativos que tem, como âmbito, o património imobiliário do Estado, incluindo o que estiver classificado como propriedades de investimento e ainda as participações financeiras do Estado Português detidas direta e indiretamente, bem como os acordos de concessão de serviços, permitindo a sua identificação, classificação, mensuração e reconhecimento. ▪ um módulo de gestão de tesouraria da ECE concebido para proporcionar a informação necessária ao controlo dos meios financeiros líquidos de que dispõe, nomeadamente no que se refere às disponibilidades em contas domiciliadas no IGCP, sendo que o modelo torna possível elaborar um plano de tesouraria deslizando a 12 meses, que contemple os fluxos e exfluxos de caixa quer futuros já agendados quer previsionais.

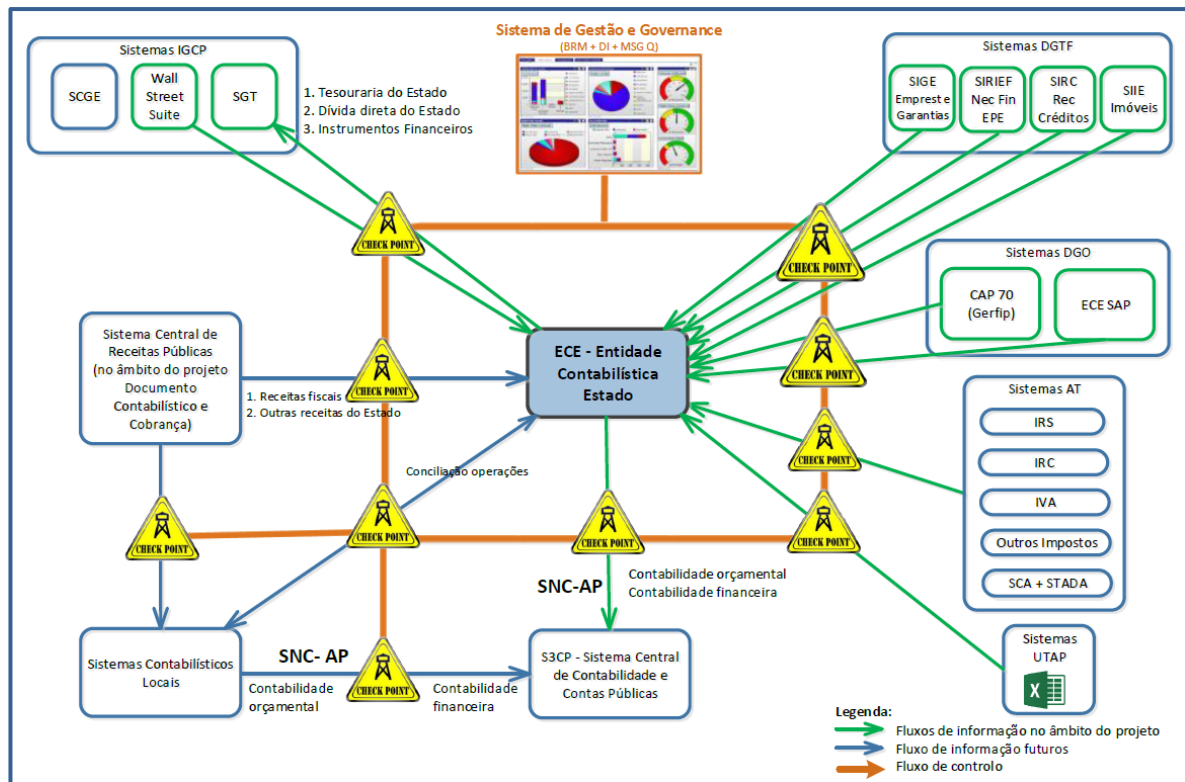
Fonte: Caderno de requisitos do sistema de informação da ECE.

Note-se que as regras para registar e reportar informação, os mecanismos de controlo e as interfaces do sistema dependem da definição do perímetro de informação relevante na medida em que só poderão ser integralmente identificados em função de um conjunto particular de dados e processos. Porém, a definição do perímetro de informação relevante não consta do documento.

¹ O S3CP é o sistema para o qual fluirá a informação orçamental e económico-financeira das entidades integradas nas administrações públicas que depois de agregada será consolidada. Está a ser desenvolvido por componentes: 1. Portal de integração contabilística (*data integration*), 2. Base de dados (*datawarehouse*); 3. Alterações orçamentais, 4. Solução de análise e exploração da informação e 5. Solução de consolidação de contas.

A arquitetura do sistema contabilístico da ECE e fluxos de controlo com outros sistemas de informação é descrita no CRSI pela figura seguinte.

Figura 2 - Arquitetura do sistema contabilístico da ECE e fluxos de controlo com outros SI



Fonte: Caderno de requisitos do sistema de informação da ECE, página 14.

Apesar de a figura incluir siglas de sistemas operacionais das entidades agentes do Estado com os quais se prevê estabelecer interfaces para disponibilizar a informação de natureza contabilística, o documento não faz referência a esses sistemas.

Ora, tendo a elaboração do CRSI sido precedida de reuniões com a DGTF e o IGCP os sistemas relativos às operações da responsabilidade destas entidades correspondem aos referidos nessas reuniões. Já quanto à AT e à UTAP:

- os sistemas referentes às receitas fiscais são identificados de forma vaga (dado não existirem, em rigor, sistemas designados por IRS, IRC ou Outros Impostos);
- para a informação a disponibilizar pela UTAP, a figura não indica qualquer sistema, referindo apenas um ficheiro excel, o que não é consistente com a pretendida atualização automática da informação orçamental e financeira no SI da ECE.

2.4.2 – Atividades em curso

Para a atividade 2 - Manual de contabilidade e relato para a ECE, cuja elaboração está a cargo da empresa Ernst & Young¹, foi previsto um período de execução de oito meses (de abril a novembro de 2017). Após metade desse período, o respetivo grau de execução reportado pela UniLEO (15%) evidencia risco de incumprimento do prazo final. Estão em fase de revisão as componentes do Manual respeitantes às áreas contabilísticas seguintes: ativos fixos tangíveis, propriedades de investimento, ativos intangíveis, locações e ativos de concessão.

Para a atividade 8 - Formação e capacitação técnica para implementação do SNC-AP na ECE que a última revisão do cronograma previa estar concluída até 11/08/2016, encontra-se definido, em termos genéricos, o plano de uma ação de formação a ministrar pela KPMG² com início em setembro.

O desenvolvimento paralelo destas duas atividades implica uma necessária articulação, uma vez que os conteúdos da ação de formação a ministrar pela KPMG e os do Manual de contabilidade e relato a ser elaborado pela Ernst & Young devem ser consistentes.

A ação de formação visa assegurar a capacitação técnica dos elementos que venham a integrar a equipa de projeto da ECE ou que, estando afetos às entidades que atuam como principais agentes do Estado, venham a interagir com essa equipa. Está prevista a participação de elementos da equipa de projeto da ECE, da AT, do IGCP, do DGTF, da DGO e da UTAP.³

Em contraditório, a UniLEO reporta a duração (49 horas), calendarização (20/10/2017 a 13/11/2017) e o número de formandos (34) dessa ação de formação.

O contrato prevê que a KPMG prepare as sessões de formação tendo "(...) por base um levantamento prévio, junto das entidades que atuam em nome e por conta do Estado Português, das operações por si geridas que terão impacto nas demonstrações financeiras da ECE". Como prevê o contrato, a DGO, a DGTF, o IGCP e a UTAP já realizaram ou agendaram reuniões com representantes da KPMG. Porém, o contrato não prevê a realização de qualquer reunião com a AT.

2.4.3 – Atividades por iniciar

Em 25/07/2017, seis atividades encontravam-se por iniciar. Duas dessas atividades já deveriam ter sido iniciadas segundo a calendarização em vigor: 5 - Desenvolvimento do sistema de informação da ECE, em 16/05/2017, e 6 - Estratégia de implementação do Balanço de Abertura (BA) da ECE, em 19/07/2017.⁴

¹ Contrato celebrado com a SGMF em 31/03/2017, na sequência de procedimento por ajuste direto autorizado por despacho de 09/09/2016 da Diretora-Geral do Orçamento – vide 2.6.

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

³ E ainda a participação de quatro representantes do TdC.

⁴ As restantes atividades têm início previsto a partir de 16/08/2017 – vide Quadro 2.



2.4.3.1 – Desenvolvimento do sistema de informação da ECE

Está ainda em curso o procedimento para lançar o concurso de aquisição de solução informática para o designado sistema de informação (SI) da ECE. Em contraditório, a UniLEO informa que: “O concurso público para a aquisição do sistema de informação de suporte à contabilidade e relato da ECE encontra-se em fase de análise de propostas.”

O SI da ECE é um dos projetos previstos no Plano Setorial das Tecnologias de Informação e Comunicação do Ministério das Finanças¹ e insere-se no âmbito da Estratégia das Tecnologias de Informação e Comunicação (Estratégia TIC 2020)².

Em consonância com o CRSI da ECE, o referido plano sublinha que “o sistema de informação da ECE deverá incorporar, através de interligações com outros sistemas fonte, a informação relevante a considerar para a ECE, possibilitando um adequado controlo e escrituração orçamental e financeira de acordo com o SNC-AP de transações e outros eventos, assim como a necessária segregação de informação por centros de responsabilidade e de funções, bem como a adequada estruturação de perfis de acesso que permitam operacionalizar a interação com os diversos *stakeholders*”.

Para além das características do SI da ECE definidas no CRSI, também se deve enfatizar a necessidade da coordenação de todos os projetos, uma vez que este é apenas um dos seis SI a implementar no quadro do novo modelo da LEO.

Quadro 7 – Sistemas de informação a implementar

Sistemas de informação	Situação
Sistema Central de Receitas Públicas	A iniciar no quadro do projeto Documento Contabilístico e de Cobrança cujo caderno de requisitos já foi definido pela DGO
Sistema de Planeamento Financeiro e Orçamento	Implementação em curso da responsabilidade da DGO
Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas	Implementação em curso
Sistema Central de Gestão de Tesouraria	Implementação a iniciar. Já se encontra elaborado um caderno de requisitos
Sistema de Faturação Eletrónica	Implementação em curso da responsabilidade da ESPAP

Fonte: PI da LEO, Tabela 7: Sistemas de informação a implementar, página 54.

Segundo o PI da LEO, a implementação:

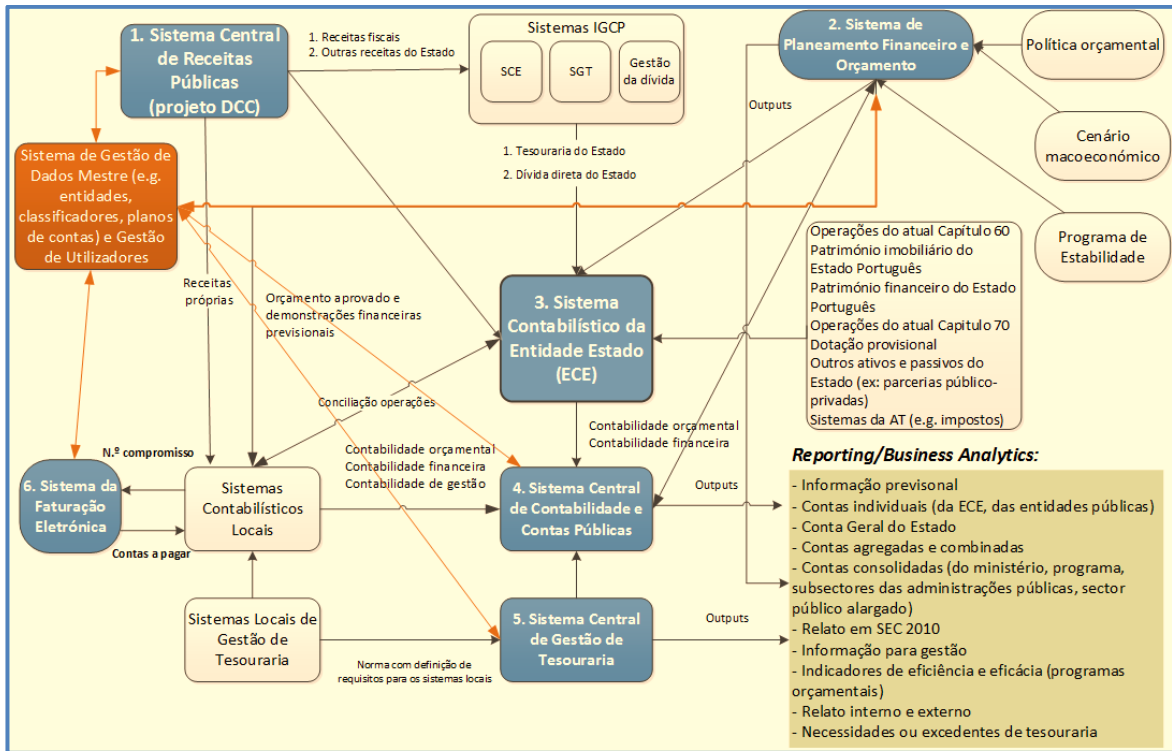
- destes sistemas exige a constituição de equipas de projeto afetas em exclusividade, a aquisição de novas soluções informáticas (*software* e *hardware*) e serviços de consultadoria;
- coordenada dos SI com o cumprimento dos prazos e requisitos técnicos, para além dos serviços de suporte referidos no Eixo VI (*vide Anexo C*), requer um responsável pela coordenação técnica do desenvolvimento dos SI, com fortes conhecimentos dos sistemas atuais e dos projetos de implementação da LEO.

¹ O desenvolvimento do SI da ECE concorre para a concretização do objetivo da Medida 8, do Eixo II – Inovação e Competitividade do Plano, que consiste no desenvolvimento de atividades que permitam melhorar a qualidade dos serviços prestados e/ou aumentar a eficiência interna da Administração Pública através do recurso às TIC.

² A Estratégia TIC 2020, aprovada pela Resolução de Conselho de Ministros (RCM) 108/2017, de 26/07, foi elaborada pelo Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública, constituído pela RCM 33/2016, de 03/06.

A interligação entre estes sistemas e, nessa medida, a necessidade de uma gestão integrada da implementação dos diferentes projetos fica patente na figura seguinte, constante do PI da LEO, que pretende ilustrar a arquitetura funcional do sistema integrado de informação que dará suporte à implementação da LEO e no qual se inclui o SI da ECE.

Figura 3 - Implementação da LEO - Arquitetura funcional do sistema integrado de informação



Fonte: PI da LEO, Figura 4: Sistema Integrado de Gestão Financeira Pública, página 53.

2.4.3.2 – Estratégia de implementação do Balanço de Abertura (BA) da ECE

Esta atividade está abrangida pelo contrato de prestação de serviços de contabilidade celebrado com a Ernst & Young. Apesar de ter sido prevista a preparação de um documento estratégico para a implementação do BA da ECE reportado a 01/01/2019 (atividade 6), o BA piloto da ECE (atividade 9) tem um âmbito mais restrito do que o definido na LEO para a ECE. Segundo o planeado, o BA piloto será reportado a 30/09/2017 e será desenvolvido de acordo com o SNC-AP, observando, ainda, as Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao Sector Público (*International Public Sector Accounting Standards – IPSAS*), designadamente a IPSAS 33 - Adoção pela primeira vez das IPSAS em base de acréscimo. Supletivamente, será também considerada a Norma de Contabilidade e Relato Financeiro 3 do SNC¹ porque o SNC-AP não inclui uma norma contabilística específica sobre a adoção pela primeira vez do normativo que defina, designadamente, políticas contabilísticas para o balanço de abertura e para as primeiras demonstrações financeiras².

¹ Nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei 192/2015, de 11/09 e tal como previsto no Manual de Implementação do SNC-AP.

² Lacuna que o Manual de Implementação do SNC-AP visou colmatar. De facto, tanto as normas internacionais de contabilidade pública (IPSAS) como o sistema de normalização contabilística tratam especificamente da adoção pela primeira vez dos respetivos normativos contabilísticos numa norma autónoma (*vide* IPSAS 33 e Norma Contabilística e de Relato Financeiro 3, ambas baseadas na Norma Internacional de Contabilidade IFRS (*International Financial Reporting Standard*) 1. Note-se, no entanto, que a NCP 1 – Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras inclui um ponto sobre o conteúdo das divulgações transitórias que devem ser feitas na adoção pela primeira vez do SNC-AP.



O contrato com o Eurostat previa que o BA piloto incluísse¹ os “(...) saldos de abertura associados ao capítulo 60 e património financeiro do Estado (gerido pela DGTF), saldos de abertura associados ao capítulo 70 (gerido pela DGO) e saldos de abertura associados à Tesouraria do Estado (gerida pelo IGCP)”.

Para explicitar sucintamente o âmbito definido para o BA piloto, refere-se o seguinte:

- As dotações orçamentais inscritas no Capítulo 60 - “Despesas excecionais” (com exceção da dotação provisional²) correspondem a atribuições da DGTF no âmbito dos apoios financeiros do Estado a conceder sob a forma de empréstimos, participações financeiras, garantias, bonificações de juros, subsídios e indemnizações compensatórias. Incluem ainda as despesas com amoedação, comissões e outros encargos bem como as despesas relacionadas com o património imobiliário do Estado (*v.g.* aquisição, arrendamento, alienação e gestão).
- O património financeiro do Estado é constituído, maioritariamente, por participações em capital social e estatutário de empresas do sector empresarial do Estado e por créditos, em resultado da concessão de empréstimos, execução de garantias e outros créditos transmitidos para o Estado a qualquer título³.
- O Capítulo 70 – “Recursos Próprios Comunitários”, gerido pela DGO, contempla as dotações financeiras destinadas a assegurar as transferências de Portugal para o Orçamento da UE, enquanto Estado Membro. Essas transferências resultam da receita de direitos aduaneiros (cobrados nas importações de produtos provenientes de outros países), de recuperação de direitos agrícolas e de quotizações da Organização Comum do Mercado do açúcar e, ainda, da designada contribuição financeira nacional, calculada com base numa percentagem do IVA cobrado e do Rendimento Nacional Bruto (RNB)⁴.
- Os saldos de abertura da tesouraria do Estado compreendem os saldos provenientes da movimentação de fundos públicos em execução do OE e através de operações específicas do Tesouro, cabendo ao IGCP a correspondente relevação na contabilidade do Tesouro.

Deste modo, o BA piloto exclui saldos de abertura materialmente relevantes como os associados à dívida pública, às receitas fiscais e ao património imobiliário do Estado. A exclusão de ativos e passivos de tal materialidade põe em causa a utilidade da elaboração do BA piloto, sobretudo porque, à luz da calendarização em vigor, a sua conclusão está prevista para novembro de 2017, ou seja, menos de um ano antes da efetiva entrada em funcionamento da ECE.

Além desta limitação, os responsáveis da UniLEO admitem a possibilidade de só incluir no BA piloto as operações passíveis de serem integradas e atualizadas de forma automática através de interface. Assim, a inclusão de operações no BA piloto dependerá do funcionamento da interligação entre os sistemas de informação das entidades que atuam como agentes do Estado e o de suporte à ECE e do funcionamento de mecanismos de atualização automática da informação orçamental e financeira no sistema de informação de suporte à ECE. Face aos condicionalismos identificados, os responsáveis da UniLEO admitiram poderem não vir a estar reunidas as condições para a elaboração de um BA piloto.

¹ Segunda Adenda ao contrato com o Eurostat, página 7.

² Gerida pela DGO.

³ *Vide* Balanço, anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados - DGTF - “Despesas Excecionais” (capítulo 60) de 2016.

⁴ *Vide* Relatório de Gestão da conta de gerência da DGO - “Recursos Próprios Comunitários” (capítulo 70), do ano 2016 e segunda Adenda ao contrato com o Eurostat, página 7.

Em contraditório, a UniLEO adianta a possibilidade de não serem incluídos “(...) ativos e passivos que requeiram um maior período de adaptação ao normativo, nomeadamente para a definição e/ou implementação das fontes de informação e definição/adequação dos modelos que melhor auxiliem ao seu reconhecimento e mensuração em base de acréscimo”, nos termos da IPSAS 33 (que prevê para esses casos um período transitório), informando que essa matéria será definida detalhadamente no documento relativo à estratégia de conclusão do BA. Ora, a mera admissão desta possibilidade constitui um fator de risco adicional sério para a implementação efetiva da ECE na data prevista.

Os responsáveis da UniLEO reiteram o compromisso de apresentar um BA da ECE reportado a 01/01/2019, ainda que incompleto. Ora, se o BA reportado a 01/01/2019 não comportar o âmbito da ECE, como definido na LEO, apenas representará um conjunto de saldos e não um verdadeiro balanço. Aliás, o contrato com o Eurostat salienta a necessidade desse BA da ECE vir a reconhecer e mensurar:

- os principais ativos do Estado Português, designadamente os “investimentos em associadas, subsidiárias e ativos fixos tangíveis (edifícios, património imobiliário do Estado), caixa, contas a receber e ativos de concessão de serviços a considerar no âmbito da NCP 4 - Acordos de Concessão de Serviços: concedente”;
- no respeitante aos passivos, as “obrigações do tesouro emitidas pela República Portuguesa, instrumentos financeiros a reconhecer nos termos da NCP - 18, provisões e passivos contingentes, passivos a reconhecer no âmbito dos acordos de concessão de serviços, nos termos da NCP 4 e outros passivos”.

2.5 INTERVENÇÃO DAS ENTIDADES AGENTES DO ESTADO

Como é reconhecido nos documentos já produzidos, a definição do âmbito de intervenção da DGO, DGTF, AT, IGCP e UTAP (como entidades responsáveis pela execução do Orçamento da ECE) bem como da informação contabilística que cada uma dessas entidades deve prestar constituem fatores críticos de sucesso do processo de implementação da ECE.

Em contraditório, a UniLEO alega que os trabalhos de preparação do Manual de Contabilidade e Relato da ECE vão incluir reuniões de trabalho que requerem uma participação ativa das entidades AT, IGCP, DGTF, DGO e UTAP.

Ora, apesar dessas entidades estarem, como prevê a lei, representadas no GT da UniLEO¹, a informação disponibilizada (*vide* 1.2)² evidencia diferenças significativas quanto ao seu grau de envolvimento e intervenção no processo de implementação da ECE, porquanto:

- a DGO, a DGTF e o IGCP participaram em reuniões (quando o projeto era coordenado pela DGO e já no âmbito da UniLEO) que precederam a elaboração do MC e do CRSI tendo esses documentos incorporado contributos dessas entidades;
- a AT e a UTAP só recentemente foram envolvidas no processo (o primeiro contacto formal da UniLEO com a UTAP ocorreu em julho de 2017).

¹ Artigo 6.º do Decreto-Lei 77/2016, de 23/09.

² Informação prestada pela DGTF em 21/07/2017, pela DGO em 25/07/2017, pela AT em 25/07/2017, pela UTAP em 25/07/2017 e pelo IGCP em 31/07/2017.



Q

Tribunal de Contas

A informação disponibilizada evidencia que a DGO, a DGTF e a AT (cuja intervenção é recente) estão ainda a iniciar a identificação das operações contabilísticas que devem constar da ECE bem como das necessidades em termos de sistemas de informação. Dos riscos percecionados por estas entidades quanto ao projeto da ECE, destaca-se o seguinte: “a complexidade dos sistemas, que suportam toda a gestão/liquidação e cobrança dos diversos impostos, bem como os seus diferentes graus de desenvolvimento, poderão condicionar a resposta da AT aos requisitos e especificações que venham a ser definidos, com especial relevo o reporte referente à informação das operações de liquidação.”

2.6 ACOMPANHAMENTO E CONTROLO

Em março de 2017 foi celebrado com a Ernst & Young um contrato de prestação de serviços de consultoria técnica para gestão da candidatura ao Eurostat e de acompanhamento da implementação física e financeira do projeto¹.

Nos termos desse contrato e para todas as atividades e fases do projeto a Ernst & Young terá de: i) assegurar a realização de todo o trabalho de acordo com o plano inicial e eventuais alterações ocorridas, ii) definir processos de controlo, de execução e de reporte de situação do projeto, iii) articular a realização de relatórios de realização física com os relatórios de execução financeira e iv) disponibilizar informação sobre o estado do projeto sempre que solicitada pela UniLEO².

Com a empresa Ernst & Young foi também celebrado um contrato de fornecimento de “Serviços de Contabilidade Previstos no Projeto Cofinanciado pelo Eurostat”³, com vista ao desenvolvimento de seis das dez atividades do projeto⁴. Nesse contrato foi prevista a elaboração de um relatório mensal sobre a “evolução de todas as operações objeto dos serviços e com o cumprimento de todas as obrigações emergentes do contrato”⁵.

Tendo sido reportado pela UniLEO que a documentação inerente ao projeto, incluindo os relatórios de progresso, seria disponibilizada pela Ernst & Young através de um portal⁶, verificou-se que a documentação disponibilizada até 18/09/2017 nesse portal se cingia a atas das reuniões efetuadas pela DGO e a informação já prestada ao TdC.

Acresce que a informação respeitante às reuniões não se encontra atualizada, apenas se reportando ao período compreendido entre novembro e junho de 2016 e não contemplando todas as reuniões realizadas nesse período, e que não consta do portal qualquer relatório de progresso sobre a execução dos contratos celebrados com a Ernst & Young.

¹ Contrato celebrado com a SGMF em 31/03/2017, na sequência de procedimento por ajuste direto autorizado por despacho de 12/08/2016 da Diretora-Geral do Orçamento.

² Alínea b) da Cláusula 3.ª.

³ Contrato celebrado com a SGMF em 31/03/2017, na sequência de procedimento por ajuste direto autorizado por despacho de 09/09/2016 da Diretora-Geral do Orçamento.

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

⁵ Cláusula 5.ª, n.º 2.

⁶ O acesso disponibilizado pela UniLEO, em agosto de 2017 e para efeito desta auditoria, prevê exclusivamente funções de consulta.

Em contraditório, a UniLEO alega: “O modelo de comunicação da UniLEO resultará da estrutura de *programme management office* [PMO] previstos no plano de implementação.” E acrescenta: “(...) o projeto está a ser devidamente acompanhado em termos de PMO, cuja equipa reúne semanalmente, divulgando pontos de situação onde estão evidenciadas as atividades em curso, identificados eventuais atrasos e procedendo à comunicação de informação relevante ao *steering committee* do projeto.”

Porém, a UniLEO não apresentou nenhum relatório sobre o estado de implementação da LEO apesar de o regime legal¹ estabelecer que o deveria fazer com periodicidade trimestral.

A UniLEO, em resposta remetida ao Tribunal², referiu que a estrutura e procedimentos dirigidos ao acompanhamento e controlo da implementação da ECE serão definidos pela Ernst & Young “(...) enquanto entidade responsável pela gestão do projeto”. Ora, a contratualização externa de serviços de consultadoria e de gestão do projeto não confere à empresa contratada o estatuto de entidade gestora do projeto. Em contraditório, a UniLEO vem clarificar que “(...) a entidade responsável por todo o projeto, incluindo a sua gestão e planeamento, é a UniLEO” e que “assume integralmente as suas responsabilidades perante as atribuições que por lei lhe foram designadas (...)”.

A contratação externa do desenvolvimento de oito das dez atividades³ previstas no cronograma do projeto, referida pela UniLEO em contraditório como tendo a “(...) a virtude de permitir que a implementação da ECE possa beneficiar das melhores práticas internacionais na área da normalização contabilística, o que é de elevada importância na reforma em curso”, reforça a necessidade de efetivo e adequado acompanhamento do processo. Esse acompanhamento requer identificar os desvios importantes e, em cada momento, os principais riscos para o cumprimento do âmbito e do prazo de conclusão das atividades, para aplicar as medidas corretivas necessárias.

A apreciação deve abranger as atividades não iniciadas, para identificar a sua dependência, designadamente, do desenvolvimento do sistema de informação e da participação ativa de outras entidades relevantes (em particular: a AT, a DGO, a DGTF, o IGCP e a UTAP).

Segundo a UniLEO, os riscos de atraso na implementação da ECE decorrem sobretudo do tratamento de questões contabilísticas complexas como as associadas a receitas fiscais (cujas estimativas para a contabilização em base de acréscimo requerem desenvolver e testar modelos matemáticos), a responsabilidades soberanas, ao défice tarifário, ao património histórico e a operações com impacto nas demonstrações financeiras como provisões, imparidades e passivos contingentes.

Ora, fazendo a ECE parte (fundamental) de um novo modelo de gestão das finanças públicas quase integralmente em implementação, cumprir as metas definidas para os demais projetos é, também, fator crítico de sucesso da implementação da ECE. O plano de implementação da UniLEO considera, aliás, que os eixos, através dos projetos que os compõem, têm interações entre si e se reforçam mutuamente.

¹ Compete ao GT elaborar e apresentar o relatório ao GE (Artigo 14.º do Decreto-Lei 77/2016, de 23/11).

² Resposta enviada ao TdC (por comunicação eletrónica) em 25/07/2017 (pontos 7 e 8).

³ Atividades: 2 - Manual de contabilidade e relato para a ECE, 4 - Preparação do manual de consolidação, 5 - Desenvolvimento do sistema de informação da ECE, 6 - Estratégia de implementação do Balanço de Abertura (BA) da ECE, 7 - Regulamento das transações e outros eventos a reconhecer e mensurar na ECE, 8 - Formação e capacitação técnica para implementação do SNC-AP, 9 - Balanço de abertura – Piloto e 10 - Processos de contabilização e transações na ECE de acordo com o SNC-AP – Piloto.



No que se refere aos restantes projetos a seu cargo (*vide Anexo C*), a UniLEO destaca como essencial para a implementação da ECE o projeto do DCC, dado que será a respetiva plataforma a assegurar a emissão, repartição, reconhecimento e contabilização da receita não fiscal do Estado. Para além do projeto de implementação do DCC, o quadro seguinte identifica outros projetos a desenvolver em estreita ligação com o da implementação da ECE.

Quadro 8 – Relação do projeto Implementação da ECE com outros projetos do plano de implementação da LEO

Eixo	Projeto	Descrição
Eixo I - Planeamento Financeiro e Orçamentação	Revisão dos classificadores orçamentais	A ECE permitirá a definição do modelo de informação que assente no conceito de entidade que orçamenta e relata (para este efeito, o programa orçamental pode ser considerado uma entidade), ao invés da atual estrutura de informação orçamental e contabilística que tem por base a classificação orgânica, levando a que o atual classificador orgânico seja revisto.
Eixo III - Novo Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro	Desenvolvimento do modelo de gestão de tesouraria	O novo modelo integrado de gestão de tesouraria, em articulação com os projetos DCC e Fatura Eletrónica ¹ , visa dar resposta às disposições da LEO, designadamente no que respeita à elaboração de um orçamento de tesouraria, tanto pela ECE como pelas demais entidades públicas e à necessidade de otimização da gestão da tesouraria pública ² . Este modelo será incorporizado no Sistema Central de Gestão de Tesouraria.
Eixo IV - Reforma da Contabilidade e das Contas Públicas	Desenvolvimento do Sistema central de contabilidade e contas públicas (S3CP)	O S3CP é o sistema, em desenvolvimento, para o qual fluirá a informação orçamental e económico-financeira das entidades integradas nas administrações públicas, que depois de agregada será consolidada. O SI da ECE terá uma interface com o S3CP.

Fonte: Plano de Implementação da LEO.

¹ O projeto de Introdução da faturação eletrónica nas entidades públicas, nos termos descritos pelo Plano de Implementação da LEO, é direcionado ao controlo das obrigações orçamentais (contas a pagar), tendo como objetivo assegurar, de forma mais eficaz e eficiente, a qualidade de execução do processo aquisitivo da Administração Pública, desde a intenção de aquisição ao pagamento.

² Artigo 55.º da LEO.

3 – CONCLUSÕES

A implementação da ECE é fundamental para concretizar o modelo definido na LEO pela materialidade financeira do conjunto de operações que a constituem ao incluir todas as operações relativas ao Estado enquanto ente soberano.

A formulação e execução de um plano de implementação da LEO pela Unidade criada para o efeito vai no sentido recomendado pelo Tribunal quanto à necessidade de calendarizar integralmente a implementação da ECE e de identificar os seus responsáveis.

Subsistem, apesar disso, riscos de o processo em curso não assegurar a plena implementação da ECE, nos termos previstos na LEO, para o exercício orçamental de 2019, porquanto:

1. A ECE é um elemento (ainda que fundamental) de um novo modelo de gestão das finanças públicas parcialmente por definir e quase integralmente em implementação.
2. As recalendarizações do projeto, com a dilação dos prazos associados ao desenvolvimento de todas as atividades, traduziram-se no adiamento por 15 meses da conclusão do projeto piloto da ECE previsto no âmbito do contrato com o Eurostat.
3. A implementação piloto tem um âmbito material mais restrito do que o definido para a ECE pela LEO ao excluir, por exemplo, as operações associadas à dívida pública, às receitas fiscais, ao património imobiliário do Estado e às parcerias público-privadas.
4. Não está previsto um apropriado período experimental de todas as operações a reconhecer e mensurar pela ECE, para definir os requisitos técnicos e institucionais necessários à efetiva e plena aplicação das disposições da LEO ao exercício orçamental de 2019.
5. O âmbito do balanço de abertura a 01/01/2019 não irá coincidir com o âmbito da ECE previsto na LEO.
6. O envolvimento das entidades que atuam como principais agentes do Estado e que terão de prestar a informação necessária à contabilização das operações pela ECE é diminuto, sobretudo nos casos da AT e da UTAP.
7. A execução do projeto piloto da ECE depende de serviços contratados a entidades externas (para oito das dez atividades) reforçando a necessidade de efetivo e adequado acompanhamento do processo pela UniLEO.
8. Cumprir as metas definidas para os demais projetos de implementação da LEO é, também, fator crítico de sucesso da implementação da ECE, sobretudo os relativos aos sistemas de informação.



4 – RECOMENDAÇÕES

Ao Ministro das Finanças:

1. Atribua os recursos necessários à plena implementação da ECE, nos termos previstos na Lei de Enquadramento Orçamental, para o exercício orçamental de 2019.
2. Determine um apropriado período experimental a todas as entidades que tenham de prestar informação à ECE que inclua todas as operações a reconhecer e mensurar, para definir os requisitos técnicos e institucionais necessários à efetiva e plena aplicação das disposições da Lei de Enquadramento Orçamental ao exercício orçamental de 2019.

À Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental:

3. Enquanto entidade responsável pela gestão do projeto de implementação da ECE proceda ao seu efetivo e adequado acompanhamento identificando os principais riscos de incumprimento do âmbito e do prazo de conclusão das atividades, mensurando os desvios importantes e aplicando as medidas corretivas necessárias.
4. Divulgue a sua apreciação trimestral específica sobre a implementação do projeto da ECE contendo, no caso das atividades cujos serviços foram contratados a entidades externas, a apreciação dessas entidades.
5. Promova o adequado envolvimento no projeto de implementação da ECE de todas as entidades que atuando como agentes do Estado terão de prestar a informação necessária à contabilização das operações pela ECE.
6. Elabore e submeta a aprovação do membro do Governo responsável pela área do orçamento o regulamento interno de funcionamento da UniLEO.

2

5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

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

6 – EMOLUMENTOS

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



Tribunal de Contas

7 – DECISÃO

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

1. Aprovar o presente relatório e ordenar a sua remessa às seguintes entidades:
 - Ministro das Finanças;
 - Coordenador da Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental;
 - Diretora-Geral do Orçamento;
 - Diretora-Geral do Tesouro e Finanças;
 - Diretora-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira;
 - Presidente da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública;
 - Coordenador da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos.
2. Fixar o prazo de seis meses para as entidades destinatárias das recomendações constantes deste relatório informarem o Tribunal sobre o seu acatamento ou apresentem justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
3. Tratando-se de um Relatório intercalar, os emolumentos a pagar serão fixados pelo Tribunal no relatório final.
4. Remeter cópia deste relatório e do respetivo processo à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da LOPTC.
5. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o relatório no sítio do Tribunal de Contas na Internet.

Tribunal de Contas, aprovado em sessão de 26 de outubro de 2017

O Conselheiro Relator

(José Luís Pinto Almeida)

Fui Presente,

A Procuradora-Geral Adjunta

(Nélia Maria Magalhães de Moura)

Os Conselheiros Adjuntos

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

Q





ANEXOS

ANEXO A – DIPLOMAS A REVER NO ÂMBITO DA IMPLEMENTAÇÃO DA ECE

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

Diplomas a rever
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lei 8/90, de 20/02 - Lei de Bases da Contabilidade Pública ▪ Lei 43/91, de 27/07 - Lei quadro do Planeamento ▪ Lei 112/97, de 16/09, com posteriores alterações - Regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas coletivas de direito público ▪ Lei 98/97, de 26/08, com posteriores alterações - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ▪ Lei 7/98, de 03/02, com posterior alteração - Lei quadro da Dívida Pública ▪ Lei 3/2004, de 15/01, com posteriores alterações - Lei quadro dos Institutos Públicos ▪ Lei 4/2004, de 15/01, com posteriores alterações - Princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado ▪ Decreto-Lei 18/2008, de 29/01, com posteriores alterações - Código dos Contratos Públicos ▪ Lei 8/2012, de 21/02, com posteriores alterações - Lei dos Compromissos em Atraso das Entidades Públicas ▪ Lei 28/2012, de 31/07, com posteriores alterações - Quadro plurianual de programação orçamental 2015-2018

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

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



ANEXO B – COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIAS DOS GABINETES DA UNILEO

Gabinetes	Principais Competências	Composição
Gabinete Executivo	Aprovar o âmbito e os objetivos de cada projeto, respetivo orçamento, supervisionar as atividades do projeto e adotar as decisões necessárias ao cumprimento dos calendários estabelecidos	<ul style="list-style-type: none">▪ Membro do Governo responsável pela área das finanças▪ Membro do Governo responsável pela área do orçamento▪ Diretor-Geral da DGO▪ Coordenador da UniLEO
Gabinete Técnico	Planeamento, execução e avaliação dos projetos e diplomas a desenvolver em execução da LEO	<ul style="list-style-type: none">▪ Um membro designado pelo membro do Governo responsável pela área do orçamento▪ Dois representantes da Direção-Geral do Orçamento (DGO)▪ Um representante da IGF, da DGTF, da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP), do IGCP, da Comissão de Normalização Contabilística (CNC), do Instituto Nacional de Estatística (INE), do CFP e do TdC (como observador)▪ Um membro designado pelo membro do Governo responsável pela Presidência do Conselho de Ministros (PCM)▪ Um membro designado pelo membro do Governo responsável pela área da segurança social▪ Um representante do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS)▪ Três representantes de entidades relevantes da sociedade civil ou personalidades de reconhecido mérito das matérias da competência da Unidade, cooptados pelos restantes membros
Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos	Promover, coordenar e controlar as atividades necessárias à concretização dos objetivos de cada projeto, respeitando os recursos e o calendário aprovados	<ul style="list-style-type: none">▪ Coordenador da UniLEO▪ Um membro designado pelo membro do Governo responsável pela área do orçamento▪ Responsáveis das equipas encarregues de concretizar cada um dos projetos de implementação▪ Responsável Técnico da UniLEO

Fonte: Artigo 4.º, n.º 2 a n.º 5, da Lei 151/2015, de 11/09, e artigos 3.º a 8.º do Decreto-Lei 77/2016, de 23/09.

ANEXO C – PROJETOS POR EIXO DO PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEO

Eixo I		Eixo II		Eixo III	
Planeamento Financeiro e Orçamentação¹		Reforma da Gestão da Receita Pública²		Novo Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro³	
<ul style="list-style-type: none"> Revisão dos classificadores orçamentais (económico, orgânico, funcional e de fontes de financiamento) Desenvolvimento do modelo do Quadro Plurianual de Receitas e Despesas Públicas Preparação dos modelos para os mapas previstos na LEO 		<ul style="list-style-type: none"> Criação e implementação do documento contabilístico e de cobrança (DCC) 		<ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento do modelo de gestão de tesouraria Introdução da faturação eletrónica nas entidades públicas Modelo de gestão de riscos Definição do quadro de indicadores orçamentais e económico-financeiros 	
Eixo IV		Eixo V		Eixo VI	
Reforma da Contabilidade e Contas Públicas⁴		Reforma do Modelo de Controlo Interno e Auditoria⁵		Suporte	
<ul style="list-style-type: none"> Estabelecer o Regime de gestão financeira das entidades públicas Desenvolvimento do Sistema central de contabilidade e contas públicas (S3CP) Implementação da Entidade Contabilística Estado Desenvolvimento do modelo de prestação de contas das entidades públicas Desenvolvimento do modelo da Conta Geral do Estado Regulamento da formação inicial e subsequente do contabilista público Desenvolvimento do novo modelo de Contas Nacionais 		<ul style="list-style-type: none"> Definição do novo modelo institucional de controlo financeiro e auditoria Definição e desenvolvimento dos referenciais e controlo e auditoria Regulamentação do modelo de controlo interno das entidades públicas Regulamentação do modelo de certificação legal das demonstrações orçamentais Revisão da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas 		<ul style="list-style-type: none"> Apoio administrativo Serviços de <i>Program Management Office</i> Consultoria de <i>governance</i> e estratégia para os sistemas de informação Auditoria à gestão e implementação de projetos Gestão de arquiteturas, certificação de processos, governação e qualidade de dados Revisão da legislação e nova legislação decorrente da implementação da LEO Estratégia de gestão da mudança 	

Fonte: Plano de Implementação da LEO.

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

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

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

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

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



Entidades
Ministério das Finanças
Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental
Direção-Geral do Orçamento
Direção-Geral do Tesouro e Finanças
Autoridade Tributária e Aduaneira
Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE
Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

Q





Q



REPÚBLICA
PORTUGUESA

GABINETE DO MINISTRO DAS FINANÇAS

Exmo. Senhor **16. OUT 17 01694**
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
Mensagem eletrónica	12-10-2017	ENT.: 6104/2017 PROC. N.º: 12.1	

ASSUNTO: Auditoria à Implementação da Entidade Contabilística Estado (ECE) - Relato -
Audição

Ex. Ministro,

No âmbito da apresentação do Relato mencionado em epígrafe para efeito de exercício do contraditório, o Tribunal de Contas emitiu as seguintes recomendações ao Ministro das Finanças:

1. "Atribua os recursos necessários à plena implementação da ECE, nos termos previstos na Lei de Enquadramento Orçamental, para o exercício orçamental de 2019."
2. "Determine um apropriado período experimental a todas as entidades que tenham de prestar informação à ECE que inclua todas as operações a reconhecer e mensurar, para definir os requisitos técnicos e institucionais necessários à efetiva e plena aplicação das disposições da Lei de Enquadramento Orçamental ao exercício orçamental de 2019."

Face ao exposto encarrega-me S.E. o Ministro das Finanças de informar que este Ministério pretende assegurar os recursos necessários à plena implementação da ECE, nos termos previstos na Lei de Enquadramento Orçamental, para o exercício orçamental de 2019.

Em matéria de planeamento estão a ser preparadas as entidades para se definir os requisitos técnicos e institucionais necessários à efetiva e plena aplicação das disposições da Lei de Enquadramento Orçamental ao exercício orçamental de 2019. Em termos de projeto está previsto um período experimental para garantir a todas as entidades uma adaptação ao sistema para a necessária e rigorosa prestação de informação à ECE.

Com os melhores cumprimentos, *devido a tempo e muito cordialmente*

O Chefe de Gabinete

André Caldas

André Caldas

C /c: SEO

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



De:	Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (UniLEO)
Para	Tribunal de Contas (TdC) A/C Senhor Auditor-Coordenador Luís Filipe Simões Av. da República, n.º 65 1050-159 Lisboa LuisFilipeSimoes@tcontas.pt
Assunto	Projeto ECE Auditoria do Tribunal de Contas à Implementação da ECE 1.º Relatório Intercalar de setembro de 2017 (Processo 20/2017 – AUDIT) Exercício de Contraditório
Data	16 de outubro de 2017

Introdução

Através de email datado de 27.09.2018, o TdC remeteu à UniLEO, para efeitos de contraditório, o 1.º Relatório Intercalar de setembro de 2017 (Processo 20/2017 – AUDIT) respeitante à Auditoria do TdC à Implementação da ECE.

O presente documento vem exercer o contraditório em causa.

Comentários gerais ao Relatório

1. Enquadramento do Projeto e desenvolvimentos recentes

Tal como o próprio Tribunal de Contas (TdC) refere, a Entidade Contabilística Estado (ECE) é um elemento essencial do modelo de gestão financeira pública que decorre da nova Lei



Unidade de Implementação
da Lei de Enquadramento Orçamental

de Enquadramento Orçamental (LEO) e do novo referencial contabilístico público, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP).

Nesse sentido, em 2015, ainda no contexto da Direção-Geral do Orçamento (DGO), e respondendo a uma abertura de apoios por parte do Eurostat com o propósito de financiar projetos com vista à modernização dos sistemas de contabilidade pública, nomeadamente no que se refere à adoção do princípio da especialização e elaboração do Balanço de Abertura, foi definido um projeto com o objetivo de preparar a elaboração de um balanço de abertura piloto da ECE (conceito diferente de demonstrações financeiras transitórias previsto na IPSAS 33 - *First-time Adoption of Accrual Basis International Public Sector Accounting Standards*), visando dar expressão contabilística a um conjunto alargado e material de ativos, passivos, rendimentos e gastos, designadamente, 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 parceria público-privadas e outras concessões, as provisões e os passivos contingentes.

Com a candidatura aprovada em agosto de 2015, os trabalhos iniciais focaram-se na preparação da documentação necessária para os processos de aquisição de serviços previstos no plano de projeto, e, pouco tempo depois, com a publicação da LEO e do SNC-AP, no estudo e análise daqueles dois documentos, pilares da reforma da gestão financeira pública.

Com o acumular de dificuldades para concluir os processos de aquisição de serviços, a equipa de projeto acabou por elaborar o documento Modelo Concetual da ECE, que foi aprovado por S.E. o Sr. Secretário de Estado do Orçamento em 09.11.2016, continuando-se a procurar concluir os processos de aquisições de serviços definidas no projeto, para concretização das restantes atividades e *outputs*.

Estas contratações, sujeitas a todas as regras em vigor, nomeadamente no âmbito dos contratos públicos, sofreram diversas vicissitudes, nas quais teremos que incluir a transição do projeto para a UniLEO, o que não permitiu que tivessem sido concluídas antes da data em que efetivamente o foram.

Com a transição para a UniLEO, dado o tempo decorrido, o projeto torna-se muito mais premente, ficando no entanto, compactado em termos temporais.



Ainda assim, registaram-se avanços significativos, nomeadamente:

- A monitorização do projeto é feita em reuniões semanais com a equipa de *project management office* (PMO);
- A formação programada de 49 horas¹ irá decorrer de 20 de outubro a 13 de novembro, envolvendo 34 formandos², e cujo caderno de encargos contemplou a necessidade de um levantamento dos processos de negócio geridos pelas entidades agentes do Estado Português, com vista ao seu enquadramento em SNC-AP;
- O concurso público para a aquisição do sistema de informação de suporte à contabilidade e relato da ECE encontra-se em fase de análise de propostas.

Adicionalmente, consideramos da maior importância a atenção que o próprio TdC tem dado a esta implementação, traduzida na auditoria de acompanhamento específica.

2. Imprecisões do Relatório

No relatório sujeito a contraditório, encontramos algumas imprecisões, que julgamos merecer reparação.

- Na página 13, § 3, é mencionada a "(...) Direção de Serviços de Apoio Funcional aos Sistemas Operativos", quando na verdade a sua correta designação é Direção de Serviços de Apoio Funcional aos Sistemas Orçamentais, nos termos do Despacho n.º 2386/2013, de 05 de janeiro;
- No quadro 5 «Informação a prestar à ECE pelas entidades que atuam como agentes do Estado» (pág. 19), no que se refere à DGO, onde consta "(...)Capítulo 70 – Recursos Próprios Tradicionais" deverá constar "(...)Capítulo 70 – Recursos Próprios Comunitários", já que os Recursos Próprios Tradicionais, constituem uma divisão orgânica do Capítulo 70;

¹ Programa em anexo.

² Incluindo quatro representantes do Tribunal de Contas, na qualidade de observadores.



Unidade de Implementação
da Lei de Enquadramento Orçamental

- Na página 29, § 5, é reproduzida³ uma alegada afirmação, atribuindo-se à Unileo a afirmação de que a consultora EY era a entidade responsável pela gestão do projeto. Com efeito, importa clarificar que a entidade responsável por todo o projeto, incluindo a sua gestão e planeamento, é a Unileo.

A EY, tal como previsto na candidatura ao Eurostat, desenvolve um trabalho de suporte, acompanhado e gerido pela equipa de projeto da Unileo, libertando esta última de tarefas assessorias à implementação do Projeto, ficando a equipa da Unileo focada no processo de implementação e nos resultados a alcançar.

Neste contexto, a equipa da EY desenvolve atividades acessórias, como são a organização de documentação para efeitos de gestão da candidatura junto do Eurostat, monitorização da evolução das atividades planeadas, identificação de desvios temporais face aos planeamentos, comunicação do progresso dos trabalhos à gestão da Unileo, identificando situações de risco, entre outros.

Assim, frisamos que a Unileo não transmitiu em qualquer ocasião passada, nem transmitirá em qualquer ocasião futura, as responsabilidades que lhe estão cometidas.

A Unileo assume integralmente as suas responsabilidades perante as atribuições que por lei lhe foram designadas, o que não prejudica nem pode ser confundido com a aquisição de serviços que servem de apoio à boa execução e relato sobre os projetos, com são os serviços de PMO.

3. Outras considerações

No relatório sujeito a contraditório, encontramos diversas referências a omissões do Modelo Conceptual, nomeadamente no que toca à ausência de informação sobre o Documento Contabilístico e de Cobrança (DCC) (pág. 20), à falta de componentes do balanço de

³ "A Unileo reportou que a estrutura e procedimentos dirigidos ao acompanhamento e controlo da implementação da ECE serão definidos pela Ernst & Young "(...) enquanto entidade responsável pela gestão do projeto". Conforme se depreende do contraditório ora apresentado, a frase reproduzida não corresponde ao entendimento da Unileo sobre a responsabilidade dos Projetos constantes do Plano de Implementação, incluindo, naturalmente, o Projeto ECE. Assim, uma vez que a frase em causa não consta – nem constará – de qualquer documento da Unileo, assumimos que a mesma corresponda a um apontamento retirado pela equipa de Auditoria do TdC durante a reunião especificamente realizada para o efeito ou em qualquer outra ocasião. Neste pressuposto, frisamos que tal apontamento não traduz a posição da Unileo.



abertura (pág. 21), à definição de perímetro de informação relevante (pág. 22), indicando que o documento não é exaustivo na identificação das operações a reconhecer e mensurar pela ECE. Estas afirmações são elaboradas sobre um Modelo Conceptual, que não pretende ser um documento final, mas sim constituir uma orientação de alto nível do objeto que se pretende conceptualizar, estando preparado para evoluir de forma dinâmica na medida em que novas atualizações se justifiquem. De referir ainda que o documento de estratégia para a elaboração do Balanço de Abertura da ECE, bem como o regulamento para as transações e outros eventos a reconhecer e mensurar na ECE, cuja elaboração se enquadra nos trabalhos do Eixo II (do projeto), serão dois importantes documentos no sentido de calendarizar a implementação da ECE e identificar os seus responsáveis.

Contraditório às Conclusões

1. A ECE é um elemento (ainda que fundamental) de um novo modelo de gestão das finanças públicas parcialmente por definir e quase integralmente em implementação.

A ECE foi criada pelo artigo 3.º da LEO, aprovada pela Lei n.º151/2015 de 11 de setembro. O projeto de implementação piloto, bem como o início dos trabalhos de implementação foram desenvolvidos no âmbito da DGO, num contexto de elevada escassez de recursos humanos e financeiros, enquadrados por uma candidatura a um programa de apoio do Eurostat, com o propósito de financiar projetos com vista à modernização dos sistemas de contabilidade pública, nomeadamente no que refere à adoção do princípio da especialização e elaboração do Balanço de Abertura. O início do projeto cofinanciado pelo Eurostat foi oficializado em reunião de 29.09.2015, promovida pelo Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento.

Sem uma estrutura dedicada a integralmente ao referido projeto, os constrangimentos orçamentais e processuais encontrados com os procedimentos de contratação de serviços previstos no mesmo, sem os quais aumentariam as dificuldades para a sua concretização,



conduziram a dois pedidos de adiamento junto do Eurostat (22.03.2016 e 20.03.2017), que se traduziram nas adendas já disponibilizadas ao TdC.

Neste contexto de elevados constrangimentos, em julho de 2016 encontrava-se finalizada a primeira versão do documento Modelo Conceptual da ECE, tendo a mesma sido homologada por despacho de S.E. o SEO em 09.11.2016.

A passagem do projeto para a Unileo, que apenas se concretizou com a publicação da Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril, não proporcionou de forma imediata as condições necessárias para que o projeto, e consequentemente que a implementação da ECE, avançasse conclusivamente, mantendo-se os constrangimentos antes referidos ao nível da afetação de recursos humanos e dotações orçamentais, como aliás é referido pelo TdC neste Relatório.

- 2. As recalendarizações do projeto, com a dilatação dos prazos associados ao desenvolvimento de todas as atividades, traduziram-se no adiamento por 15 meses da conclusão do projeto piloto da ECE previsto no âmbito do contrato com o Eurostat.**

Remetemos para o enquadramento feito no ponto anterior.

- 3. A implementação piloto tem um âmbito material mais restrito do que o definido para a ECE pela LEO ao excluir, por exemplo, as operações associadas à dívida pública, às receitas fiscais, ao património imobiliário do Estado e às parcerias público-privadas.**

A implementação piloto da ECE foi projetada na candidatura submetida ao Eurostat em 13.03.2015 (cofinanciamento aprovado em 28.08.2015) tendo precedido, em termos conceituais, a definição formal da ECE efetuada na LEO.

A abordagem para a elaboração de um balanço de abertura em piloto para a ECE, de acordo com o SNC-AP, considera um conjunto mais restrito de ativos e passivos, não considerando, por exemplo, a integração de contas a receber no âmbito de impostos,



tendo para tal atendido ao estipulado na IPSAS 33 - *First-time Adoption of Accrual Basis International Public Sector Accounting Standards*⁴.

De acordo com a referida norma, pode ser excecionado transitoriamente por um período de três anos, o reconhecimento de ativos e passivos que, pelas suas características e especificidades, requeiram um maior período de adaptação ao normativo, nomeadamente para a definição e/ou implementação das fontes de informação e definição/adequação dos modelos que melhor auxiliem ao seu reconhecimento e mensuração em base de acréscimo.

A aplicação pela primeira vez do SNC-AP ao conjunto de ativos e passivos reportados à ECE pode assim contemplar as referidas exceções que constam na IPSAS 33, sem prejuízo da sua divulgação e, bem assim, das disposições adotadas para o seu cumprimento, durante o período de transição previsto, o qual será definido detalhadamente no documento relativo à estratégia de conclusão do balanço de abertura. No final do período de transição, ao qual correspondem as demonstrações financeiras de transição definidas na IPSAS 33, um adotante pela primeira vez deve cumprir com os requisitos de reconhecimento, mensuração, apresentação e divulgação de todos os itens das suas demonstrações financeiras, cumprindo com o estipulado na NCP1 - Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras.

Esta abordagem é também coerente com o preconizado pelo Eurostat, no documento «*Guidance For The First Time Implementation of Accrual Accounting*», elaborado pelo EPSAS Working Group, no âmbito do projeto de reforma e harmonização dos sistemas contabilísticos do sector público nos países membros da União Europeia, e que nesta fase pretende incentivar a implementação da contabilidade de acréscimo através da adoção das normas Internacionais de contabilidade para o setor público (IPSAS), promovendo com ele alguma orientação para a transição a partir da base de caixa. Simultaneamente são criadas as bases para uma eventual criação e implementação das *European Public Sector Accounting Standards* (EPSAS).

⁴ Considerada de acordo com o estipulado no número 1, alínea a) do artigo 13º do SNC-AP, segundo o qual na integração de lacunas do SNC-AP deverão ser aplicadas subsidiariamente em primeiro lugar as Normas Internacionais de Contabilidade Pública que estiverem em vigor.



É de referir, ainda, que as Entidades Públicas que atuam como “Agentes do Estado Português” no âmbito da ECE conhecem o projeto, bem como o seu âmbito, desde o seu início, quer pela sua inclusão no modelo de governação inicial definido no âmbito do projeto, quer pelo seu envolvimento nas reuniões técnicas da Missão do FMI, da qual resultou um relatório⁵ onde ficou de certo modo delineada a base para a elaboração do modelo conceitual da ECE. Assim, podemos concluir que de facto não só houve uma colaboração de todas as entidades agentes do Estado Português, como também os seus contributos foram considerados na elaboração do documento final do Modelo Conceptual da ECE.

Acresce que se espera um envolvimento ativo no contexto da formação que se irá iniciar em breve, bem como na apreciação e contributos para o Manual de Contabilidade e Relato, onde ficarão definidas, nomeadamente, as políticas contabilísticas, para o Manual de Consolidação, para o documento de Estratégia de Implementação do Balanço de Abertura (BA), e para o Regulamento das Transações e Outros Eventos a reconhecer na ECE, sendo que deste último resultarão um conjunto de processos, procedimentos, responsabilidades e interações entre os diferentes agentes do Estado Português.

Dito isto, a implementação piloto pareceu-nos ser a abordagem mais apropriada para a criação da ECE e para a elaboração do BA e adoção da contabilidade de acréscimo para as transações e outros eventos que respeitam a esta Entidade, desde logo porque:

- O programa de apoio do Eurostat que esteve na base deste projeto previa uma amplitude temporal de apenas 16 meses para a conclusão do mesmo, manifestamente insuficiente dadas as experiências internacionais que demonstram o tempo que projetos desta natureza normalmente levam a implementar;
- Estão em causa transações que nunca foram consideradas nem reconhecidas contabilisticamente em contabilidade de acréscimo em partidas dobradas;
- É previsível ausência de informação que permita o reconhecimento e mensuração de muitas transações e outros eventos de acordo com as normas do SNC-AP;

⁵ Harris, J., Boukezica, R., Flynn, S. & Botton, N. (2015). *Implementing Accrual Accounting: Filling the Gaps and Applying the Standards*. International Monetary Fund.



- É previsível a necessidade de adaptação/desenvolvimento de sistemas de informação a montante e cujo controlo pertence às entidades agentes do Estado Português.

Há que salientar que, para além do âmbito da implementação piloto, a Unileo está a desenvolver o trabalho com o objetivo de incluir todas as operações relevantes, conforme decorrer da estratégia de implementação do balanço de abertura da ECE.

4. Não está previsto um apropriado período experimental de todas as operações a reconhecer e mensurar pela ECE, para definir os requisitos técnicos e institucionais necessários à efetiva e plena aplicação das disposições da LEO ao exercício orçamental de 2019.

Os atrasos verificados com os processos de aquisição de serviços essenciais ao projeto, a indefinição entre a criação da Unileo e a transição do projeto para esta, bem como a não alocação de recursos humanos ao projeto após a transição legal ocorrida com a publicação da Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril, reduziu em muito o espaço temporal previsto para o período pós projeto e entrada em produção da ECE.

5. O âmbito do balanço de abertura a 01/01/2019 não irá coincidir com o âmbito da ECE previsto na LEO.

De acordo com as razões já expostas no ponto 3. do Contraditório às Conclusões acima, nomeadamente o enquadramento dado pela IPSAS 33 e pelo documento «*Guidance For The First Time Implementation of Accrual Accounting*» do EPSAS Working Group, o Balanço de Abertura da ECE em 01.01.2019 resultará da definição estratégica que vier a ser definida no âmbito de projeto (Eixo II do projeto) para a sua elaboração. Em algumas áreas o resultado será a evolução do primeiro Balanço (Piloto do Projeto) em consequência do reconhecimento de transações associadas a itens já reconhecidos.

Os restantes ativos e passivos estão também a ser objeto de atenção e análise no âmbito da implementação da ECE e serão reconhecidos na medida em exista informação fiável



que cumpra com as características qualitativas que determinam a utilidade da informação contida nas demonstrações financeiras.

6. O envolvimento das entidades que atuam como principais agentes do Estado e que terão de prestar a informação necessária à contabilização das operações pela ECE é diminuto, sobretudo nos casos da AT e da UTAP.

Sem prejuízo de virem a ser identificadas outras entidades que atuam em nome e por conta do Estado Português, cremos que as entidades identificadas no projeto cofinanciado pelo Eurostat foram desde cedo despertadas para a necessidade da sua colaboração com os trabalhos de implementação da ECE.

Neste contexto, não podemos ficar alheios à importância da Missão do FMI em setembro de 2015, na qual o TdC participou, onde o tema foi vastamente abordado e onde todas estas entidades tiveram oportunidade de colaborar e recolher informação que lhes permitiu antecipar necessidades futuras no âmbito da reforma em curso.

Importa referir que foram realizadas reuniões exploratórias em 2016⁶:

- Em fevereiro 2016 com a entidade IGCP;
- De junho a julho de 2016 realizaram-se 5 reuniões com a DGTF, no âmbito da Recuperação de Créditos, dos Apoios Financeiros, das Participações e do Sector Empresarial do Estado e do Património Imobiliário.

Em fevereiro de 2015, ainda antes do projeto se iniciar, já havia sido realizada uma reunião de trabalho com a UTAP, no âmbito das Parcerias-Público Privadas (PPP);

Já em sede de projeto, damos conta de que as entidades IGCP, DGTF, DGO e UTAP foram envolvidas ativamente em reuniões de trabalho tendentes à preparação da ação de formação que irá ser ministrada pela KPMG, entre outubro e novembro de 2017.

No que aos trabalhos de preparação do Manual de Contabilidade e Relato da ECE diz respeito, damos conta de estão a ser preparadas reuniões de trabalho que requerem uma participação ativa das entidades AT, IGCP, DGTF, DGO e UTAP.

⁶ No contexto da DGO



No que à AT diz respeito temos a referir que se trata de uma entidade de elevada importância em todo este novo modelo de informação, e que a mesma se encontra já desperta para a necessidade do seu envolvimento na ECE, desde a Missão técnica do FMI referida anteriormente, reforçada por duas reuniões ocorridas já em 2017, reuniões essas que estiveram na origem de um memorando preparado pela Unileo e no qual fica claramente justificada a necessidade de envolvimento da AT em todo o processo.

No entanto, na fase em que se encontra agora o projeto, espera-se da AT e das demais entidades terão uma colaboração ativa e profícua no projeto, que a Unileo tentará estimular, pois o seu envolvimento é crucial para a elaboração dos documentos associados ao projeto e para a implementação do sistema de informação da ECE.

7. A execução do projeto piloto da ECE depende de serviços contratados a entidades externas (para oito das dez atividades) reforçando a necessidade de efetivo e adequado acompanhamento do processo pela Unileo.

De recordar que o Projeto de implementação da ECE nasceu no seguimento de uma candidatura a cofinanciamento do Eurostat, e ainda no seio da DGO, sem que tivesse suporte numa estrutura dedicada na totalidade, como seria o ideal para a implementação de um projeto desta importância para a reforma da contabilidade e contas públicas em Portugal.

Nesse sentido, antecipando-se as normais dificuldades na contratação de recursos humanos com as necessárias competências, estabeleceu-se que algumas das tarefas deveriam ser realizadas com recurso a contratação externa de serviços especializados, tendo ficado claro nos respetivos cadernos de encargos que existe e existirá um acompanhamento de proximidade e validação dos outputs produzidos, por parte da equipa de projeto⁷.

Assim, foram até ao momento contratados os seguintes serviços:

- Serviços de Gestão da Candidatura aprovada pelo EUROSTAT no âmbito do projeto de criação da ECE no valor de €15.000,01, adjudicado à empresa EY. Foi adotado o

⁷ De acordo com as estruturas de *governance* do Projeto, tanto aquando da sua integração no contexto da DGO, como agora no âmbito da Unileo.



procedimento de ajuste direto com um preço base de €30.000,00, com convite a cinco empresas, tendo a EY apresentado o menor preço de entre as duas que se apresentaram a concurso;

- Serviços de assessoria na área contabilística, no âmbito do projeto da conceção e implementação da ECE no valor de €18.575,01, adjudicado à empresa EY. Foi adotado o procedimento de ajuste direto com um preço base de €37.150,00, com convite a quatro empresas, tendo a EY sido a única empresa a apresentar proposta;
- Serviços especializados de formação e capacitação técnica no âmbito da aplicação SNC-AP às transações e outros eventos que respeitem à ECE no valor de €10.500,00, adjudicado à empresa KPMG. Foi adotado o procedimento de ajuste direto com um preço base de €20.000,00, com convite três empresas, tendo a KPMG sido a empresa classificada em primeiro lugar na sequência da avaliação das três propostas em concurso, com base nos critérios previamente definidos no respetivo caderno de encargos.

Temos ainda a salientar que a opção pela contratação de serviços de consultadoria tem a virtude de permitir que a implementação da ECE possa beneficiar das melhores práticas internacionais na área da normalização contabilística, o que é de elevada importância na reforma em curso.

8. Cumprir as metas definidas para os demais projetos de implementação da LEO é, também, fator crítico de sucesso da implementação da ECE, sobretudo os relativos aos sistemas de informação.

Dadas as características da ECE, cujas transações e outros eventos são geridos e executados por outras entidades que atuam em nome e por conta do Estado Português, de forma descentralizada e com recurso a sistemas operacionais e contabilísticos próprios de cada uma das áreas em consideração, torna-se de todo imprescindível que estes sistemas, a montante do sistema de informação de suporte à contabilidade e relato da ECE, estejam técnica e funcionalmente preparados para cumprir com os requisitos da informação contabilística, nomeadamente os que permitam uma correta identificação e mensuração das transações e outros eventos.



Assim, esta reforma da contabilidade e contas públicas também assenta o seu sucesso nos sistemas de informação, tal como nas relações que se estabelecem entre eles. Também a adequada implementação do projeto ECE tem dependências de outros projetos, nomeadamente o Sistema de Conta Única no Tesouro (inclui o projeto Documento Contabilístico e de Cobrança), que está em discussão com o *Structural Reform Support Service* da Comissão Europeia, bem como do seu sucesso dependem outros projetos, com especial ênfase na preparação de contas consolidadas, onde a ECE têm um papel materialmente relevante, desde logo pelo reconhecimento da receita, dívida direta e tesouraria do Estado.

As dependências e precedências que estão identificadas são as seguintes:

Da relação com as entidades Agentes do Estado Português e respetivos sistemas de informação

Precedências

- Definição das políticas contabilísticas da ECE nos termos do SNC-AP
- Implementação do sistema de suporte à ECE
- Definição dos interfaces de Input

Dependências

- Avaliação da informação disponível nos sistemas de cada uma das entidades
- Adaptação dos sistemas fonte aos requisitos da informação e das interfaces
- Testes de aceitação no âmbito das interfaces contabilísticas
- Implementação piloto da recolha de informação e registos contabilísticos na ECE das transações e outros eventos que respeitam ao Estado Português

Da relação com Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas (S3CP)

Precedências

- Reconhecimento contabilístico no sistema de informação da ECE das transações e outros eventos que respeitam ao Estado Português
- Adaptação do sistema de informação da ECE aos requisitos da Norma 1 da Unileo



- Testes de validação com S3CP
- Conclusão do projeto S3CP

Dependências

- Consolidação da Administração Central em S3CP
- Relato orçamental e financeiro individual e consolidado a partir do S3CP

Da relação com o Sistema de Conta Única no Tesouro (CUT)

Precedências

- Definição das políticas contabilísticas da ECE nos termos do SNC-AP
- Implementação do sistema de suporte à ECE
- Definição dos interfaces de Input
- Conclusão do subprojeto Documento Contabilístico e de Cobrança do projeto CUT

Dependências

- Reconhecimento contabilístico na ECE da liquidação e recebimento das receitas gerais, onde se incluem as fiscais e aduaneiras
- Implementação de um modelo de gestão da tesouraria (outro dos subprojetos do projeto CUT) do Estado

Para a finalização do Projeto

Precedências

- Finalização do processo de aquisição do sistema de informação
- Implementação do sistema de informação de suporte à contabilidade e relato da ECE
- Definição das políticas contabilísticas da ECE nos termos do SNC-AP
- Implementação das interfaces com os outros sistemas

Dependências

- Elaboração do Balanço de Abertura de transição
- Implementação do registo contabilístico de transações e outros eventos na ECE



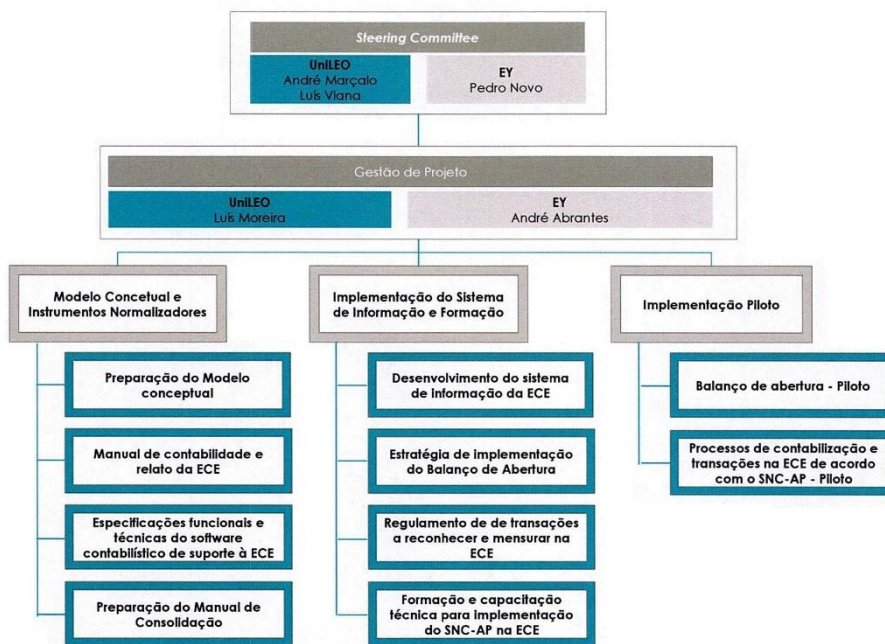
- Demonstrações orçamentais e demonstrações financeiras de transição (conceito da IPSAS 33) da ECE

Contraditório às Recomendações à UniLEO

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

A equipa de projeto da ECE, integrada na UniLEO, está a acompanhar o desenvolvimento do projeto de forma efetiva e pró-ativa. Adicionalmente, de acordo com as boas práticas de gestão de projeto, o projeto está a ser devidamente acompanhado em termos de PMO, cuja equipa reúne semanalmente, divulgando pontos de situação onde estão evidenciadas as atividades em curso, identificados eventuais atrasos e procedendo à comunicação de informação relevante ao *steering committee* do projeto.

A governação específica deste projeto assenta na seguinte estrutura:



Estrutura de governação do Projeto ECE

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

A apreciação das entidades externas é inerente à própria execução do contrato, dado que os resultados do trabalho dessas entidades são avaliados pela equipa de projeto e respetiva estrutura de governação do projeto acima indicada.

O modelo de comunicação da Unileo resultará da estrutura de *programme management office* previstos no plano de implementação.

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



A equipa de projeto da ECE, integrada na UniLEO, tem promovido o adequado envolvimento das diversas entidades que atuam por conta e em nome do Estado Português, conforme acima bem se demonstrou.

Contudo, temos que salientar que é da maior importância que as próprias entidades promovam iniciativas internas visando adequar os seus processos, procedimentos e sistemas de informação às necessidades decorrentes do SNC-AP e da LEO, antecipando desde já desafios futuros, nomeadamente ao nível da alocação de recursos financeiros e humanos, estando naturalmente a UniLEO disponível para prestar esclarecimentos e os apoios que venham a ser necessários, como tem feito até agora.

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

Para o funcionamento da UniLEO, a falta do referido regulamento, uma vez que foi preparado um plano detalhado de implementação e que serão adquiridos serviços de IT Governance, de acordo com a metodologia COBIT 5, bem como serviços de gestão integrada de um programa de projetos (*program management office*), não é vista como um entrave ao funcionamento da UniLEO na prossecução dos objetivos para que foi criada.

O Coordenador da UniLEO,



Assinado de forma digital por
ANDRÉ VIEIRA RIBEIRO MARÇALO
Dados: 2017.10.16 18:37:37 +01'00'



DGOrcamento

Exm.º Senhor
Dr. Luís Filipe Simões
Auditor-Coordenador
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. da República – 65
1050-159 Lisboa

REFERÊNCIA ORIGEM	DATA ORIGEM	NOSSA REFERÊNCIA	Data: 25 jul 2017
Mensagem/Ofício nº23972/DAII	14 jul 2017	Ofício n.º 443/GEPO/DIRC/2017	Ref.º Emissor:
		Processo SGD: P7565/2017	
		Temática: Execução Orçamental - Respostas ao TC e outras entidades de controlo	

Assunto: Auditoria à Implementação da Entidade Contabilística Estado (ECE)

No que se refere ao solicitado no ofício anexo à mensagem de correio eletrónico desse Digníssimo Tribunal em referência sobre o assunto em epígrafe, atendendo ao contexto institucional vigente, em particular, com a publicação do Decreto-Lei n.º 77/2016, de 11 de setembro, a informação aqui prestada incide nas matérias respeitantes ao Cap.70 do OE – Recursos Próprios Comunitários.

1. Participação em reuniões e grupos de trabalho

A DGO participou no grupo de trabalho do projeto de implementação da ECE na ótica do Cap. 70 do MF, através do Chefe da Divisão de Orçamento e Recursos Próprios e de uma técnica superior da mesma Divisão, pertencentes à Direção de Serviços dos Assuntos Comunitários (DSAC). Neste âmbito, realizaram-se um total de 17 reuniões de trabalho do grupo acima referido que se materializaram na elaboração do “Modelo Conceptual da ECE” e da primeira versão do “Caderno de Requisitos Funcionais do Sistema de Informação da ECE”.

2. Ações com vista à capacitação técnica de recursos humanos (v.g. formação)

Relativamente à capacitação técnica dos recursos humanos da DGO no que se refere à integração do Cap.70 na ECE, foi solicitado à DGO, por parte da UNILEO, a indicação de interlocutores para a participação numa reunião com a consultora selecionada para ministrar a formação no âmbito da implementação da ECE. Pretende-se um levantamento prévio de operações que terão impacto nas demonstrações financeiras da ECE. Esta reunião realizou-se a 25/7/2017, tendo participado na mesma a Diretora de Serviços dos Assuntos Comunitários e o Chefe de Divisão de Orçamento e Recursos Próprios, bem como uma técnica da mesma unidade orgânica.

Por outro lado, para efeitos de participação na ação de formação sobre a ECE, foi solicitado pela UNILEO à DGO a indicação de três formandos, tendo sido designados um elemento da DSAC, um elemento da 3.ª Delegação, que acompanha o Ministério das Finanças, e um elemento da Direção de Serviços de Orçamento. Foi ainda solicitada a possibilidade da inscrição de dois elementos adicionais.

3. Processo de identificação das operações cuja informação deverá ser transmitida à ECE

Ao longo das reuniões referidas (vd. resposta à primeira questão), foram refletidas no "Modelo Conceptual da ECE" e no "Caderno de Requisitos Funcionais do Sistema de Informação da ECE", as operações realizadas pela DGO no âmbito do Cap. 70 e respetivo tratamento contabilístico.

O cariz contabilístico destas operações será aprofundado na fase de elaboração do manual de contabilidade e relato da ECE no âmbito do projeto sob a responsabilidade da UNILEO.

4. Identificação de necessidades quanto a sistemas de informação (por alterações aos atuais ou desenvolvimento de novos), afetação de recursos humanos ou contratação de serviços

As necessidades ao nível de sistemas de informação que resultam da operacionalização do Cap. 70 do MF estão contempladas no "Caderno de Requisitos Funcionais do Sistema de Informação da ECE". Em relação a recursos humanos, bem como a contratação de serviços, não estão identificadas, à data, necessidades adicionais associadas especificamente ao processo de integração da informação relativa ao Cap. 70 do MF na ECE.

5. Estimativa de custos dadas as necessidades identificadas

Atenta a resposta ao ponto anterior, não existem estimativas de custos.

Atualmente, o GERFIP serve de base à operacionalização do Cap.70, designadamente, a emissão das ordens de pagamento bancárias a favor da Comissão Europeia com débito automático da respetiva conta domiciliada no Balcão 0033 do IGCP, E.P.E.. Perspetiva-se, à data, que o sistema de informação da ECE possa permitir a não utilização do GERFIP.

6. Riscos e condicionalismos identificados pela DGO quanto ao seu contributo para o processo

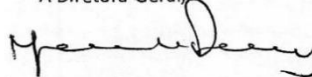
O projeto de implementação da ECE é liderado pela UNILEO. A DGO colabora com aquela Unidade sempre que solicitados contributos específicos. Do ponto de vista institucional, a DGO participa no Gabinete Técnico através de dois subdiretores-gerais.

As questões relativas à dotação e capacitação de recursos humanos afiguram-se cruciais para garantir a implementação da ECE no que se refere especificamente às operações do Cap.70 do MF.

Por fim, qualquer outra informação que seja considerada útil neste âmbito, poderá ser prestada pela DGO em fase subsequente.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral,



Manuela Proença

/PQ



Q

004038 120017



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Direção-Geral do Tesouro e Finanças

Exmo. Senhor Auditor Coordenador
Dr. Luis Filipe Vieira Simões
Direção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS

S/Ref.
Data:

N/Ref. DSGFO
Data:

E 15770/2017
2017/10/13



Assunto: **Implementação da Entidade Contabilística Estado – Relato de Auditoria**

Exmo Senhor

Reportando-nos ao documento em epígrafe, informamos que não temos comentários a produzir sobre o Relato em causa.

Aproveitamos para referir que oito elementos da DGTF irão frequentar a ação de formação sobre capacitação técnica para implementação do SNC-AP na ECE, a decorrer entre 20 de outubro e 13 de novembro do corrente ano.

Quanto à informação a prestar à ECE pela DGTF (Quadro 5, página 19), e mais concretamente a propósito da expressão “Sobre financiamentos contraídos em nome do Estado Português”, recorda-se que a DGTF assume em muitas situações a posição de entidade responsável pelo financiamento de programas que na sua origem correspondem à execução de financiamentos contraídos pela República Portuguesa, como por exemplo os enquadrados na Resolução do Conselho de Ministros n.º 84-O/2016, de 22 de dezembro, cuja gestão compete ao IGCP, assegurando a DGTF que os recursos obtidos são mutuados aos beneficiários finais através de verbas inscritas no Orçamento do Estado para o efeito.

Com os meus melhores cumprimentos

A Diretora-Geral, em substituição

Maria João Araújo

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

Q

De: Gabinete Diretor Geral da AT [mailto:dg-at@at.gov.pt]

Enviada: 13 de outubro de 2017 11:10

Para: Luis Filipe Simoes <LuisFilipeSimoes@tcontas.pt>

Assunto: RE: Auditoria à Implementação da Entidade Contabilística Estado - Relato - Audição

Exmo. Sr.

Dr. Luis Filipe Simões

Auditor-Coordenador da Direção-Geral do Tribunal de Contas

Em resposta ao solicitado, encarrega-me a Senhora Diretora Geral de informar que, de acordo com informação obtida junto da Área da Cobrança, não existem matérias a relevar no exercício do contraditório, atendendo a que o relato em análise evidencia de forma clara o modo como têm decorrido os trabalhos de implementação da ECE, com especial relevo para a falta de envolvimento da AT neste processo, pelo que a AT não irá exercer o respetivo contraditório.

Com os melhores cumprimentos,

Cláudia Afecto Dias

Chefe de Divisão

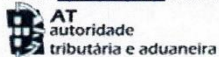
Gabinete Diretor Geral da AT

Rua da Prata, nº 10 - 2º - 1149-027 Lisboa

Geral: (+351) 218 812 600

CAT - Centro de atendimento telefónico - (+351) 217 206 707

E-mail: dg-at@at.gov.pt Visite-nos em www.portaldasfinancas.gov.pt





De: Edite Gonçalves [mailto:edite.goncalves@igcp.pt]

Enviada: 16 de outubro de 2017 16:04

Para: Luis Filipe Simoes <LuisFilipeSimoes@tcontas.pt>

Cc: LIS-CD <LIS-CD@igcp.pt>; José Miguel Costa <jose.costa@igcp.pt>

Assunto: RE: Auditoria à Implementação da Entidade Contabilística Estado - Relato - Prorrogação do Prazo para Audição até 16-10-2017

Refª IGCP nº 15950/2017

Boa tarde Dr. Luís Filipe Simões,

No âmbito do projeto de Implementação da Entidade Contabilística Estado informamos que a ação de formação intitulada "Formação e capacitação técnica – Entidade Contabilística Estado" terá início no próximo dia 20 de outubro e terminará no dia 13 de novembro. A KPMG será a entidade formadora e o IGCP frequentará a ação de formação com um especial interesse no módulo sobre a contabilização dos instrumentos financeiros.

Por outro lado, está agendada para o dia 24 de outubro uma segunda reunião com a KPMG na qual serão abordados temas relacionados com os sistemas que suportam as operações associadas à dívida pública com o objetivo de avaliar a possibilidade de os mesmos interligarem-se, no futuro, com o sistema contabilístico da ECE.

Com os melhores cumprimentos,

Edite Alves Gonçalves

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

edite.goncalves@igcp.pt

Tel. : +351 21 792 33 00/ +351 21 792 33 82

Fax : +351 21 799 37 95

www.igcp.pt

UTAP

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

EXMO. SENHOR
DR. LUÍS FILIPE VIEIRA SIMÕES
Auditor-Coordenador
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

TRIBUNAL DE CONTAS

E 15773/2017
2017/10/13



Sua referência	Sua comunicação de 27/09/2017	Nossa referência Com.029/2017 11/10/2017	Proc. N°
----------------	----------------------------------	--	----------

ASSUNTO: IMPLEMENTAÇÃO DA ENTIDADE CONTABILÍSTICA ESTADO – RELATO DE AUDITORIA - AUDIÇÃO

Tendo a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (“UTAP”) sido notificada para se pronunciar acerca do 1.º Relatório Intercalar elaborado no âmbito da Auditoria à Implementação da Entidade Contabilística Estado (“ECE”), submetemos pelo presente a resposta desta entidade, nos seguintes termos:

1. A participação da UTAP no processo de implementação da ECE foi até à data reduzida. Com efeito, através do seu Coordenador ou dos Consultores esta Unidade esteve envolvida nos seguintes momentos do projeto ou eventos com ele relacionados:
 - i) Reunião de *kick-off* do projeto realizada no dia 29 de setembro de 2015, em que participou na qualidade de membro do *Steering Committee*. Posteriormente foi solicitado à UTAP que indicasse um membro para servir de elo de ligação com a Unidade de Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental (“Unileo”), tendo para o efeito sido indicado o Coordenador da UTAP;
 - ii) Participação na conferência subordinada ao tema “Reforma da Contabilidade Pública: Ponto da Situação e Próximas Iniciativas”, organizada pela Comissão

UTAP – Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos
Ministério das Finanças
Rua Braamcamp, 90 – 6º piso
1250-052 Lisboa, Portugal
www.utap.pt
Telef: +351 211 119 700
E-mail: geral@utap.pt

Página 1 de 2



UTAP

Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos

de Normalização Contabilística (“CNC”) e pela Unileo. A conferência teve lugar no dia 28 de abril de 2017 e inseriu-se no âmbito dos trabalhos da 4.ª reunião do Grupo de Trabalho das *European Public Sector Accounting Standards* (“EPSAS”);

- iii)* Email enviado a 3 de julho de 2017 pelo Dr. Luís Filipe Cracel Viana, Responsável Técnico da Unileo, no qual se apresentam as linhas mestras do projeto e se introduz o programa de formação de apoio à implementação da ECE;
 - iv)* Reunião realizada no dia 17 de julho de 2017 com representantes da KPMG e da Unileo, com o objetivo de apresentar o projeto e adaptar a ação de formação às particularidades do trabalho desenvolvido pela UTAP, e que contou com a participação de um membro da nossa unidade.
2. Além destes momentos, não foi solicitada a presença de membros da UTAP para reuniões adicionais com responsáveis da Unileo, nem foi esta contactada para outro efeito relacionado com a ECE – nem na sua qualidade de membro do *Steering Committee*, ou no âmbito das suas atribuições em matéria de Parcerias Público-Privadas.
3. Assim, entendemos que a UTAP tem participado no processo de maneira adequada, e na medida das solicitações que lhe foram endereçadas. Naturalmente que esta Unidade reforça o seu compromisso com o projeto liderado pela Unileo, reiterando a nossa disponibilidade para contribuir dentro das nossas competências.

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

Com os melhores cumprimentos,

O Coordenador da UTAP

Fernando Crespo Dias