RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 12/2003 – 2.ª S

Conselheiro Relator
Freitas Pereira

Processo n.º 26/02 - AUDIT
10 de Abril de 2003

ASSUNTO: Auditoria ao Sistema de Controlo Interno da Execução do Orçamento da Segurança Social

- AUDITORIA DE SISTEMAS
- SISTEMA DE CONTROLO INTERNO
- SISTEMA DE INFORMAÇÃO FINANCEIRA
- EXECUÇÃO ORÇAMENTAL
- CONTABILIDADE

CONCLUSÕES

As conclusões que de seguida se apresentam tiveram em consideração a matéria analisada e as observações efectuadas no decurso da acção referida:

1. O SIF apresenta todas as condições para um adequado registo e controlo da execução orçamental por parte do IGFSS e respectivo acompanhamento e controlo pelo TC, conforme o disposto no art.º 55.º, n.ºs 5 e 6, respectivamente, da Lei do Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

Assim, logo que o SIF se encontre em funcionamento pleno, isto é, com a capacidade de reflectir todas as transacções efectuadas que respeitam à vertente orçamental, estarão criadas as condições para ser, pelo IGFSS, disponibilizado o respectivo acesso ao Tribunal de Contas (cf. Capítulos VI e VII).

2. No entanto, apesar de o Orçamento inicial de 2002 ter sido distribuído pelas diversas “empresas” do sistema, incluindo as operações relativas

aos cabimentos e compromissos, a implementação do referido sistema, iniciada formalmente em Janeiro de 2002, encontrou, ao longo do ano, sérias dificuldades que, em boa parte, se mantêm até ao presente, as quais não têm permitido a exploração plena das potencialidades que se lhe reconhecem, designadamente na vertente da execução orçamental (por “empresa”¹, instituição e globalmente).

Acresce que os Centros de Custo não estão ainda definidos no SIF, com excepção de alguns organismos, designadamente o Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade.

Note-se, também, que o sistema de informação que gere o Subsistema Previdencial na vertente de capitalização – cuja competência é do Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS) – não está ainda integrado no SIF, dado haver incompatibilidade entre os respectivos sistemas informáticos, encontrando-se, no entanto, em fase de implementação o projecto de lançamento “dos registos do IGFCSS e do FEFSS no sistema SIF”, relativamente ao que decorrem, no presente, os contactos entre o IGFCSS e o IGFSS para a sua concretização, tendo sido já desenvolvido um interface contabilístico com a actual aplicação de contabilidade do IGFCSS, passível de adaptação directa ao SIF (cf. Capítulo V – Ponto V.2.2 e Capítulo VI – Ponto A).

3. Neste contexto, o SIF não se encontra em condições de produzir directamente os elementos necessários para aferir da execução orçamental global, de acordo com os mapas do OSS para 2002, ou sob qualquer outra forma de produto final, numa perspectiva quer micro quer macro. Aliás, deve referir-se que o SIF não foi, à partida, preparado para a produção automática dos mapas orçamentais globais, de acordo com a estrutura do Mapa IX do OSS/02 relativamente à execução orçamental de 2002 (cf. Capítulo VI – Pontos B e L).
4. Também, relativamente aos mapas orçamentais da receita e da despesa, se, por um lado, o quadro legal que determina a respectiva estrutura não

¹ Equivale, *grosso modo*, ao conceito de entidade contabilística, correspondendo, para efeitos do SIF, aos serviços que se constituem como uma unidade em termos orçamentais.

se encontra ainda estabilizado², por outro, também a empresa adjudicatária deverá, a pedido do IGFSS, desenvolver ainda os mapas definidos e consagrados na Lei n.º 91/2001 e no POCISSSS, bem como a produção automática dos mapas orçamentais por subsistemas (cf. Capítulo VI – Pontos B e L).

5. A execução orçamental global – de Janeiro a Novembro de 2002, publicada na Internet – foi conseguida através da remessa dos dados – tratados manualmente em formato Microsoft EXCEL – pelas instituições da segurança social, os quais foram objecto de consolidação – também ela com recurso à referida folha de cálculo – pelo IGFSS. O mesmo se aplica aos dados que foram presentes à Comissão Parlamentar sobre a execução orçamental, bem como aos elementos legalmente obrigatórios a enviar mensalmente pelo IGFSS à Direcção-Geral do Orçamento (DGO). Note-se que esta informação não está estruturada por subsistemas (cf. Capítulo VI – Pontos B e L).
6. As dificuldades encontradas na implementação do sistema derivam do facto de uma grande parte da informação necessária não estar introduzida, em função da existência de um conjunto de estrangulamentos neste domínio.

Na perspectiva de uma visão integrada, ou seja, não circunscrita à vertente orçamental mas alargada ao conjunto do SIF – na medida em que se trata de um sistema administrativo, económico e financeiro integrado e, portanto, interdependente nas diversas áreas ou módulos que o compõem –, deve referir-se que esses estrangulamentos respeitam, tanto ao **carregamento dos saldos iniciais de 2002**, ou seja, os que transitam de 2001, como ao **processamento dos dados relativos ao próprio exercício de 2002**.

No que se refere ao **carregamento dos saldos iniciais**, apenas alguns centros distritais/regionais iniciaram o processo, tendo já sido introduzida a totalidade dos saldos iniciais do Centro Nacional de Pensões e do Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade.

² O art.º 82.º dispensa a nova especificação consignada no art.º 24.º relativamente à apresentação do OE para 2002, bem como a Lei n.º 91/2001, de 28 de Agosto, vem determinar que a apresentação de contas anteriores a 2003 continua a reger-se pela lei anterior.

Este facto acarreta, entre outras consequências, o empolamento das operações de tesouraria, pois uma proporção importante dos recebimentos e pagamentos não têm contrapartida nas contas de terceiros, dado que os respectivos saldos de Balanço não foram previamente introduzidos no sistema (cf. Capítulo VI – Pontos D e E).

7. No que concerne às receitas de contribuições e ao registo de contribuintes em geral, a situação relativa à implementação do SIF acarreta num estrangulamento ainda maior à operacionalidade do sistema, por respeitar aos factos que se explicitam de seguida. Neste domínio, o Sistema de Gestão dos Contribuintes (SGC)³ foi a solução tecnológica escolhida, para permitir, nomeadamente, uma contabilização integrada e on-line de todos os movimentos financeiros dos contribuintes no SIF (cf. Capítulo VI – Pontos F e G).
- a) Este projecto teve o seu início em Setembro de 2001, sendo que, em Janeiro de 2002 – data em que o SIF arrancou em produção –, o SGC arrancou com apenas algumas funcionalidades básicas (ligação e contabilização automática de valores recebidos da Banca⁴, CTT, e SIBS), sem estarem concluídos os interfaces com os sistemas de onde tem de receber informação, designadamente o Sistema de Gestão de Tesourarias (GT), o Sistema Nacional de Leitura Óptica (CLO) e o Sistema de Execuções Fiscais (SEF).
 - b) No entanto, apesar da evolução dos trabalhos no decurso do ano de 2002, subsistem alguns aspectos menos conseguidos que afectam o SIF e o SGC, a saber:
 - i. **Migração de dados** – os dados históricos das contas correntes dos contribuintes, que comportam os movimentos anteriores a Janeiro de 2002, e que residem nos sistemas informáticos distritais, não migraram para o novo sistema nacional SGC; esta operação consta do Plano de Actividades do IGFSS para 2003,

³ O IGFSS celebrou um contrato com a empresa *CaseEdinfor*, no valor de 1.752.600 €, para a aquisição de serviços para o desenvolvimento do Sistema de Gestão de Contribuintes, que foi visado pelo TC em 21/03/2002. Ao valor referido acrescem, nos termos do acordo de licenciamento, os custos de manutenção, que foram, no ano de 2001, no valor de 40.571 €.

⁴ No que se refere às ligações “on-line” com a Banca, apenas alguns Bancos remetem ficheiros electrónicos, durante o período nocturno, com as transacções havidas durante o mesmo dia.

na medida em que esta tarefa, não só é reconhecida como complexa, como também é considerada de prioridade elevada, pois dela depende, entre outros aspectos, o encerramento contabilístico do exercício de 2002.

Esta situação é tanto mais complicada quando se sabe que o desfasamento temporal, em número de meses, existente no final do exercício de 2001, entre a entrada de folhas de remunerações e o último mês introduzido no sistema, relativamente aos trabalhadores por conta de outrem, era de 3 a 6 meses nos seguintes distritos: Aveiro, Beja, Braga, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu.

- ii. **Base de Dados Nacional de Contribuintes (BDNC)** – esta base de dados, cuja gestão de projecto é da responsabilidade do IIES, não contém, ainda, informação completa e fiável, apesar de a sua implementação ter vindo a ser considerada, ao longo dos anos, como um dos objectivos prioritários para a reorganização administrativa do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social;
- iii. **Problemas com interfaces de outros sistemas**, como sejam o *Sistema Nacional de Leitura Óptica (CLO)*, o *Sistema de Execuções Fiscais (SEF)* e o *Sistema de Gestão de Tesourarias (GT)*.

Realce-se que o *Sistema de Gestão de Tesourarias (GT)* assenta numa aplicação que o IIES implementou, em Janeiro de 2002, em todos os serviços de tesouraria do SSSS, sem estarem, no entanto, asseguradas todas as condições de ligação a um *interface* com o SIF, de modo a permitir a sua adequada contabilização em tempo útil. Por outro lado, persistem neste sistema os problemas operacionais que se apresentam sem solução, e que têm suscitado a preocupação dos responsáveis pelas instituições intervenientes no processo.

A não conciliação dos valores cobrados com os valores depositados, gera movimentos por regularizar, tornando o sistema ineficaz e pondo em causa as normas mínimas de segurança e fiabilidade que devem presidir ao funcionamento do sistema informático que suporta o SIF.

No sentido de ultrapassar os problemas, foi criado o *Grupo Operacional de Gestão de Tesourarias*, que retomou uma opção anteriormente aventada, a de que, relativamente ao movimento das tesourarias, fosse solicitado aos Centros Distritais o envio de ficheiros em *Microsoft EXCEL*, após o **carregamento manual** de valores cobrados e depositados em cada uma delas, uma vez que se concluiu que não existiam elementos fiáveis que permitissem aferir com segurança da possibilidade de recuperar automaticamente a informação em questão.

Para além dos sistemas referidos no enunciado desta alínea, também **na área das prestações sociais** não tem sido possível a migração automática dos dados, muito embora deva notar-se que, conforme informação prestada pelo IGFSS, os programas informáticos que processam aquela informação estão, no presente, a ser objecto de actualização com vista à sua adequação aos desenvolvimentos legislativos mais recentes, designadamente a introdução de novos escalões nas prestações familiares.

As alegações produzidas, em sede de contraditório, confirmaram os resultados da análise e das observações efectuadas constantes do presente relatório – nomeadamente no que se refere à interconectividade do SIF com o GT –, não podendo deixar de ser encarado com reserva o facto de, para efeitos do fecho contabilístico de 2002, se poder prever a possibilidade da adopção de critérios de “contabilização de carácter excepcional”, isto é, sem uma adequada conciliação de saldos.

- c) Registam-se, também, estrangulamentos ao nível do **relacionamento com os CTT**, entidade que procede à cobrança das contribuições dos trabalhadores independentes, seguro social voluntário e domésticas, de que resultou um número apreciável de movimentos bloqueados.
8. Outro dos estrangulamentos, considerado como significativo para a operacionalidade do SIF, respeita, em função da arquitectura inicial do sistema, ao conflito existente entre a centralização em determinadas estruturas do **processamento e pagamento dos vencimentos** do

pessoal e o orçamento descentralizado a níveis organizacionais de hierarquia inferior, facto que se circunscreve ao IGFSS e ISSS. Esta situação tem originado significativos inconvenientes ao nível da gestão e controlo orçamental por parte do IGFSS, na medida em que implica a não possibilidade do conhecimento automático e imediato de qual o orçamento disponível, obrigando ao recurso a processos extra-contabilísticos. De acordo com o IGFSS, a empresa adjudicatária procedeu, entretanto, ao desenvolvimento de um conjunto de procedimentos tendo em vista a resolução do problema, os quais se encontram em fase de testes.

No entanto, o problema da contabilização dos vencimentos não se circunscreve à questão apontada, na medida que subsiste ainda a lacuna – cuja ultrapassagem está ainda em fase de estudo (e, ao que tudo indica, só possível em 2003) – da criação de um interface entre o sistema actual de processamento de vencimentos, o **Sistema de Gestão de Vencimentos (GESVEN)** e o SIF, bem como a criação de uma estrutura de rubricas nesta aplicação que seja adequada à classificação contabilística em termos do **POCISSSS**.

Entretanto, para 2002, a empresa adjudicatária construiu um programa de processamento **semi-automático** de vencimentos, o qual implica uma prévia transcrição manual da informação dos ficheiros do GESVEN para folhas de cálculo *Microsoft EXCEL*, como base para o referido processamento. Segundo o IGFSS, o carregamento destes ficheiros, por parte dos serviços, está atrasado (cf. Capítulo VI – Ponto J).

9. Por último, na **área do imobilizado corpóreo**, constataram-se atrasos no que respeita à introdução de toda a informação, nomeadamente os saldos contabilísticos, no que concerne a viaturas, imóveis, obras em curso e, muito particularmente, quanto aos bens móveis, como sejam o equipamento informático e mobiliário, por **não estar ainda efectuada a respectiva inventariação física dos bens**.

Refira-se que, segundo informação prestada pelo IGFSS, quanto aos bens móveis, o método a seguir será o da desagregação deste imobilizado por *“bens que representam os saldos das contas do razão os quais poderão ser amortizados em 3 anos à taxa de amortização de 33,33%”*, **prática que não respeita os princípios contabilísticos geralmente aceites** (cf. capítulo VI – ponto K).

Face ao exposto, o controlo da execução orçamental, relativo ao exercício de 2002, não pode ser conseguido através do SIF, suscitando aprioristicamente sérias dúvidas sobre a fiabilidade do sistema, em termos de controlo orçamental.

Por outro lado, também, não há uma previsão clara de quando este problema possa ser ultrapassado, pois, conforme expresso – em documento escrito – pelos responsáveis do IGFSS, esse objectivo poderá ser atingido em 2003, com a condicionante de todas as instituições realizarem atempadamente todas as transacções orçamentais/financeiras no sistema em questão.

RECOMENDAÇÕES

Face às conclusões expostas, e salvaguardando eventuais medidas, no entretanto adoptadas, que possam colmatar as deficiências detectadas, recomenda-se o seguinte:

Ao Ministro da Segurança Social e do Trabalho:

1. Futuras medidas e acções a tomar nesta área não devem perturbar significativamente a estabilidade do sistema, desta forma melhor rentabilizando o investimento – de capital humano e material – subjacente à implementação dos diferentes sistemas de informação e suas componentes.
2. Devem ser tomadas decisões com vista à criação das condições necessárias à estabilização dos sistemas de informação da segurança social que interagem com o SIF, designadamente o SGC, CLO, SEF e GT.
3. Deve assegurar-se o cumprimento das medidas tomadas pela Comissão Permanente de Sistemas de Informação e Estatística no âmbito do plano integrado de sistemas de informação da segurança social, designadamente quanto ao cumprimento de metas calendarizadas para a implementação e entrada em produção das principais novas aplicações e

quanto à recuperação dos atrasos na migração de dados, vitais ao sistema de segurança social.

4. Deve providenciar-se pela criação das condições necessárias à informatização dos serviços de tesouraria, de forma a obviar aos recebimentos manuais, com introdução posterior no sistema, que constituem factores geradores de algumas divergências entre os ficheiros de Depósito e de Cobrança.
5. Deve assegurar-se o cumprimento de um plano de formação profissional adequado às necessidades dos serviços, com vista a uma melhor adaptação aos novos métodos e procedimentos (que se exigem uniformes ao nível nacional), bem como à obtenção de maiores qualificações profissionais na segurança social.
6. Deve providenciar-se, em matéria de consolidação de contas, pela aprovação e consequente publicação da portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Segurança Social e do Trabalho, nos termos do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 12/2002, de 25 de Janeiro, que aprova o referido plano de contas.

Ao IGFSS, em articulação, sempre que for caso disso, com o IGFCSS, ISSS e IIES:

Devem ser tomadas todas as medidas para assegurar:

1. Celeridade na recuperação da toda a informação necessária ao eficaz funcionamento do SIF (integridade e consistência da informação nele contida), designadamente os dados relativos aos saldos iniciais de 2002 – principalmente no que respeita ao imobilizado corpóreo –, e os dados inerentes às transacções orçamentais do próprio exercício.
2. Registo atempado de todas as operações orçamentais e financeiras no SIF, no que concerne ao exercício de 2003.

3. Recuperação rápida, tanto de situações de atraso grave nos normais procedimentos – atrasos no registo de remunerações (com efeitos nas contas correntes dos contribuintes) e no processamento das prestações sociais –, como na aceleração dos calendários de implementação das novas aplicações previstas.
4. Celeridade na correcção dos erros decorrentes do registo deficiente dos dados recolhidos nas Estações de Correios relativos à cobrança das contribuições para a Segurança Social dos Trabalhadores Independentes, Trabalhadores do Serviço Doméstico e do Seguro Social Voluntário, bem como a tomada de medidas (harmonização de procedimentos) com vista a prevenir, no futuro, a ocorrência de novas situações de erro.
5. Inventariação sistemática de todos os bens do imobilizado corpóreo – designadamente programas e equipamentos informáticos – tendo em vista, no mais curto prazo, a adequação dos registos contabilísticos às respectivas existências físicas.
6. Eliminação do recurso a métodos extra-contabilísticos (por exemplo, à utilização de informação contidas em folhas EXCEL), para a produção de informação financeira na vertente orçamental, que deverá ser exclusivamente produzida pelo SIF.
7. Redução do perímetro das Operações de Tesouraria às suas adequadas proporções, em conformidade com as normas orçamentais em vigor.
8. Implementação de mecanismos de controlo dos dados, ao nível da garantia de coerência entre os registos efectuados no Sistema de Gestão de Tesourarias (GT) e os dados integrados, pelo IIES, nas tabelas que alimentam o interface com o Sistema de Informação Financeira (SIF), bem como de mecanismos de validação de dados que assegurem a coerência entre os movimentos integrados no SIF, via SGC, resultantes de cobranças de contribuições efectuadas em cada uma das tesourarias do sistema de segurança social e os depósitos integrados pelo interface para as mesmas tesourarias.

9. Celeridade na concretização da interconectividade entre os diferentes sistemas de informação, designadamente:

a) CLO, DRI, DRD e GT.

b) Interfaces que permitem que as actuais aplicações do IGFCSS e do FEFSS sejam passíveis de adaptação directa ao SIF;

c) Ligações automáticas com as prestações sociais,

tendo como objectivos a eliminação dos procedimentos manuais e/ou semi-automáticos e a transmissão de dados em tempo real.

10. Celeridade na concretização da entrada em produção do Sistema de Identificação e Qualificação (IDQ).