



Unidade de Implementação
da Lei de Enquadramento Orçamental

Simplex +

Medida # 63

Regime de Gestão Financeira + Simples

Modelo Concetual e Projetos de Implementação

Índice

1. Introdução.....	2
2. Situação Atual	3
2.1. O Caso da Cobrança de Receita	4
3. A Uniformização do Regime de Gestão Financeira	8
3.1. Entidade Contabilística Estado.....	8
3.2. Faturação Eletrónica	11
3.2.1. Inbound.....	11
3.2.2. Outbound	12
3.3. Modelo de Gestão de Tesouraria.....	15
3.4. Arquitetura Funcional do Novo Regime de Gestão Financeira	17
4. Trabalho Legislativo.....	18
5. Conclusão	19
Referências	20
Anexo 1 – Relatório de Implementação da ECE	
Anexo 2 – Requisitos Técnicos para a Faturação Eletrónica (<i>outbound</i>)	
Anexo 3 – Tabelas de Suporte ao Modelo de Gestão de Tesouraria	

1. Introdução

Numa era da digitalização dos serviços públicos e automação de processos, permitindo libertar recursos para a prestação de serviços aos cidadãos e empresas, através, nomeadamente, da diminuição da burocracia interna à própria Administração Pública, a generalidade das entidades públicas, sobretudo aquelas que são qualificadas como serviços integrados, são obrigados a seguir um conjunto de procedimentos na área orçamental e de gestão financeira que consomem recursos, são burocráticos e não acrescentam valor público.

O objetivo do presente documento é, por um lado, constituir uma proposta para um novo regime de gestão financeira das entidades públicas, uniformizando e otimizando os processos de gestão, através de uma reengenharia de processos com o recurso à digitalização das contas a receber e a pagar, da implementação da Entidade Contabilística Estado (ECE), da institucionalização de um modelo de gestão de tesouraria, e, por outro lado, criar as condições, através de resultados já obtidos, para eliminar procedimentos burocráticos consubstanciados em normativos, nomeadamente os relacionados com a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, a conferência de faturas, deveres de reporte manual ao Ministério das Finanças (MF) e as reconciliações bancárias de recebimentos e pagamentos.

Nesse sentido, neste trabalho concretiza-se na produção de um modelo concetual que suporte o novo regime da gestão financeira das entidades públicas, o que implicará a simplificação de processos – desde logo através da eliminação da distinção entre serviços integrados e serviços e fundos autónomos.

Com esta proposta, também se pretende criar as bases para a consolidação em um só normativo de legislação dispersa e desatualizada, nomeadamente a Lei de Bases da Contabilidade Pública (LBCP) e o Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE).

O presente documento prossegue do seguinte modo: a próxima secção procura caracterizar a situação atual; a Secção 3. apresenta os projetos que permitirão a criação de um regime de gestão financeira único para as entidades públicas, bem como os resultados já alcançados; a Secção 4. identifica o trabalho legislativo que deverá ocorrer; e a Secção 5. conclui. Na sua elaboração foi considerado o desenvolvimento do sistema de cobranças do Estado e dos sistemas de informação de base contabilística de natureza local e central.

2. Situação Atual

O regime de gestão financeira das entidades públicas assenta atualmente na distinção entre serviços integrados (SI) e serviços e fundos autónomos (SFA), nos termos da LBCP e do RAFE.

Da literatura e da legislação resultam os seguintes regimes de autonomia: i) serviços dependentes (simples); ii) serviços com autonomia administrativa; e iii) serviços com autonomia administrativa e financeira.

Os serviços simples são os que carecem de autonomia administrativa, pelo que não podem praticar atos definitivos e executórios, nomeadamente autorizar despesas e pagamentos.

Já no que toca aos serviços com autonomia administrativa, os mesmos podem praticar atos de gestão definitivos e executórios, entre os quais autorizar as respetivas despesas e pagamentos, mas com os créditos inscritos no orçamento do Estado.

Por último, relativamente aos serviços com autonomia administrativa e financeira, além de gozarem de autonomia administrativa, dispõem de receitas próprias, o que lhes permite autorizar, com essas receitas, os pagamentos das despesas por fonte de financiamento previstas no respetivo orçamento (o designado “orçamento privativo”).

Em Portugal, desde a entrada em vigor da Lei n.º 8/90, de 20 de fevereiro, e do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, que não existem serviços dependentes. Temos, assim, serviços com autonomia administrativa e serviços com autonomia administrativa e financeira, sendo aqueles a regra e estes a exceção. Todavia, não se apresentam como perfeitamente típicos: por um lado, os serviços com autonomia administrativa podem ter, em casos excecionais (cada vez menos, diríamos), receitas consignadas; por outro lado, os serviços com autonomia administrativa e financeira (organismos autónomos) podem não ter apenas receitas próprias, bastando, em princípio, para eles serem classificados como tais, que estas receitas cubram dois terços das suas despesas ou então é-lhes atribuída a autonomia financeira por disposição legal. Ou seja, em termos substanciais começam-se a esbater as diferenças entre os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos em termos de fontes de financiamento.

De um modo muito pragmático, Sarmiento (2014) ensina-nos o seguinte:

“Na administração central, do ponto de vista orçamental, existem dois tipos de estruturas: os serviços integrados e os fundos e serviços autónomos. Os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos existem como pessoas coletivas, com património e contas. Os serviços integrados gozam de autonomia administrativa que se traduz na competência dos seus dirigentes para autorizar e pagar despesa no âmbito da gestão corrente, dispondo para tal de créditos inscritos no Orçamento do Estado, enquanto os serviços e fundos autónomos beneficiam de autonomia administrativa e financeira. A autonomia financeira não está claramente definida, mas pode considerar-se como a capacidade do organismo de ter tesouraria própria. Enquanto os serviços integrados têm que requisitar à DGO quer as verbas provenientes do Orçamento do Estado quer as que resultam de receitas próprias, os que dispõem de tesouraria própria apenas têm que requisitar as verbas provenientes do Orçamento do Estado. A atribuição de autonomia

administrativa e financeira está prevista na Lei nº8/1990, de 20 de fevereiro como regime excecional.”¹

Nos trabalhos de desenvolvimento da nova LEO, chegou-se a um consenso de que, face à realidade atual do setor público, à criação da ECE, ao desenvolvimento contabilístico e dos sistemas de informação, não se mostra apropriado manter o regime de autonomia administrativa, passando a regra geral a consistir na autonomia administrativa e financeira, interpretada à luz dos princípios da nova LEO, em que a autonomia se afere mais em relação às receitas das entidades do que relativamente à sua classificação como SI ou SFA para efeitos de autonomia financeira.

2.1. O Caso da Cobrança de Receita

Atualmente, ao nível de processos da receita, existem procedimentos diferenciados para os serviços integrados (SI) e serviços e fundos autónomos (SFA) cuja razão técnica de existência é de difícil compreensão, considerando o estado atual das soluções tecnológicas, a não ser recorrendo a uma abordagem histórica e institucional, nomeadamente a circunstância de, no passado, os sistemas de informação orçamental não contemplarem a digrafia para a execução contabilística.

Assim, existem diferenças em processos como a cobrança de receitas gerais, a cobrança de receitas consignadas, o pagamento de despesa financiada com receitas gerais, o pagamento de despesa financiada com receitas consignadas ou próprias, nas reposições abatidas aos pagamentos e não abatidas aos pagamentos, na devolução de saldos de pedido de libertação de créditos (PLC), para citar algumas.

A seguinte caixa procura ilustrar a diversidade de procedimentos hoje existente.

Caixa 1: Processo atual da utilização das contas bancárias na IGCP

Ao nível do IGCP temos os seguintes principais balcões:

009 – Balcão onde residem as contas bancárias das receitas do Estado. As entidades quando têm de entregar receitas do Estado e que não utilizam a aplicação Sistema de Gestão de Receitas (SGR) fazem transferências para este balcão que está estruturado por NIB, e que correspondem às diferentes classificações económicas da receita. Depois, o IGCP, através do SGR, regista os montantes da receita cobrada.

032 – Apenas a Entidade Contabilística Estado – Sistema de Pagamentos² tem contas neste balcão, sendo que dá suporte às transferências do OE para Serviços e Fundos Autónomos e aos pagamentos de Pedidos de Libertação de Créditos (PLC) dos serviços integrados. A conta é creditada anualmente pelo valor dos pagamentos efetuados pela ECE abatidos das devoluções de saldo de PLC por parte dos SI. Serve também para refletir os pagamentos de Documento Único de Cobrança (DUC) emitidos no SGR efetuados no

¹ L. Sarmento (2014), *Debate sobre a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental*, in Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Setor Público – Comunicações e Comentários. Disponível em: <http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2014/12/LivroSextasReforma2014.pdf>

² À data da elaboração do presente documento a Entidade Contabilística Estado mais não é do que um mero sistema de informação de base transaccional.

homebanking do IGCP (movimentos a crédito na conta atrás identificada), bem como os pagamentos de restituições e reembolsos pedidos no SGR e autorizados pela DGO no SCR (movimentos a débito na referida conta);

033 – Balcão onde se encontram sediadas as contas de despesa orçamental dos serviços integrados (SI) que utilizam a aplicação GeRFIP. Cada organismo terá uma conta por cada um dos Níveis de Crédito que lhe esteja associado. Estas contas são creditadas pelos montantes aprovados de PLC e são debitadas pela execução do Orçamento de Despesa dos referidos SI;

036 – Balcão onde se encontram sediadas as contas de Despesa Orçamental dos SI Ministério da Defesa Nacional em utilização do SIG-MDN. As movimentações destas contas são em tudo idênticas às das contas do Balcão 033;

112 – Neste balcão residem as chamadas contas de *Homebanking*. São contas utilizadas, tanto por SI como por SFA. Poderá existir uma conta única por organismo, muito embora existam organismos que optam por ter várias contas que lhes permitem separar as naturezas dos montantes (de receitas próprias, de Estado, de funcionamento, de investimento, de origem comunitária...)

No caso dos SI, estas contas são creditadas pela entrada de receitas, e debitadas pelos pagamentos dos DUC do SGR, ou seja, pela entrega das verbas ao Estado (estas entregas são creditadas nas contas do balcão 032), tanto para as receitas de Estado como para a entrega de receitas próprias ou consignadas sujeitas a duplo cabimento. É importante aqui referir desde já que, o que se designa por “DUC do SGR” não tem correspondência, na sua plenitude, aos atributos e características do DUC que está previsto no Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho, que aprova o Regime de Tesouraria do Estado (RTE), e regulamentado pela Portaria n.º 1423-I/2003, de 31 de dezembro. Ou seja, a emissão do DUC no SGR serve para classificar a receita geral do Estado e consignada aos serviços integrados, através de movimentos financeiros das contas no Balcão 112 para o Balcão 032. Contudo, o “DUC no SGR” entra no SCE como qualquer outro DUC, como é o caso dos DUC emitidos pela AT.

Também no Balcão 112 passam as receitas a entregar a terceiros, tanto no âmbito da intermediação de cobranças de receitas, nomeadamente os fundos comunitários a entregar a terceiros, bem como, no âmbito da entrega de algumas retenções efetuadas em pagamentos.

Já no que concerne aos SFA, estas contas no Balcão 112, para além de servirem para acomodar entradas de receita e efetuar pagamentos, são ainda creditadas pelas transferências das solicitações de transferência de fundos (STF) aprovadas pela DGO.

Da análise efetuada decorrem algumas limitações que podem afetar uma eficiente gestão de tesouraria e a ocorrência de riscos orçamentais, a um nível macro, como por exemplo, o Estado suportar encargos financeiros superiores devido àquela gestão não eficiente.

Concluimos então que, em certa medida, os processos atualmente implementados não suportam uma eficiente gestão de tesouraria, pelos seguintes motivos:

- Não há um conhecimento centralizado de toda a receita emitida e datas prováveis de pagamento, que viabilize controlar a receita em todas as suas fases;
- Quando as entregas de receita do Estado são feitas através das tesourarias de finanças, o Estado (e.g. Ministério das Finanças) passa a desconhecer quem fez essa entrega, aparecendo nos seus sistemas como sendo a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), o que significa uma perda de informação relevante para a gestão da tesouraria;

Ora, esta situação impede que se faça uma correta gestão da receita, nomeadamente as verificações que são necessárias fazer ao nível dos montantes financeiros entregues.

De modo meramente ilustrativo, considere-se um serviço e fundo autónomo que tem de entregar ao Estado uma determinada percentagem dos seus resultados líquidos, a qualquer título, tendo essa entrega sido feita através da AT. Como é que o MF verifica se foi efetuada a entrega correta, sem ter de questionar o serviço? Não deveria o serviço utilizar o Documento Contabilístico e de Cobrança (DCC), abaixo descrito no ponto 3.2.2, ficando na Contabilidade do Estado o registo da conta a receber pela emissão do DCC (ativo financeiro) e, aquando da sua cobrança, a contabilização do recebimento daquele serviço, permitindo o confronto do recebimento com a percentagem dos resultados a entregar, verificando assim a conformidade da entrega ao Estado da receita?

- Quando as entradas na tesouraria são feitas através das transferências para os números de identificação bancária do IGCP associados às classificações económicas de receita orçamental, deixa-se de ter conhecimento, nos sistemas do Ministério das Finanças (MF), sobre quais as entidades que efetuaram essas entregas, perdendo-se informação que é crítica para o processo de gestão das receitas orçamentais, uma vez que se deixa de conhecer a entidade que procedeu à entrega da receita;
- As disponibilidades financeiras que constam nas contas dos serviços integrados no designado Balcão 112 do IGCP (*homebanking*) poderão não estar todas identificadas na informação contabilística, pois não há uma integração automática das contas a receber e dos recebimentos (MF não conhece a tesouraria das entidades);
- As entidades administradoras da receita do Estado têm o poder de decisão sobre qual é o momento em que convertem os meios financeiros, já depositados nas suas contas no “Balcão 112”, em receita geral do Estado através do SGR, podendo prejudicar uma eficiente gestão de tesouraria, pois, cabe à entidade decidir quando é o momento de emissão do documento no SGR, pagando-o, concretizando-se a transferência para o Balcão 032, onde está domiciliada a receita geral do Estado.
- **Há um incentivo para um enviesamento a favor da receita própria.** Quando há uma repartição da receita (e.g. taxas, coimas) entre os serviços e o Estado existe o risco de a parcela relativa ao Estado não ser totalmente entregue, pois não existem controlos automáticos implementados em sistema.

Os constrangimentos acima, bem como os objetivos a alcançar, servem de motivação à proposta de um regime de gestão financeira único, a seguir concretizada.

Nesse sentido, a implementação da ECE, do sistema de faturação eletrónica e do modelo de gestão de tesouraria permitem a conceção de um regime financeiro único, eliminando a distinção entre SI e SFA, sendo idênticas as regras em relação à informação

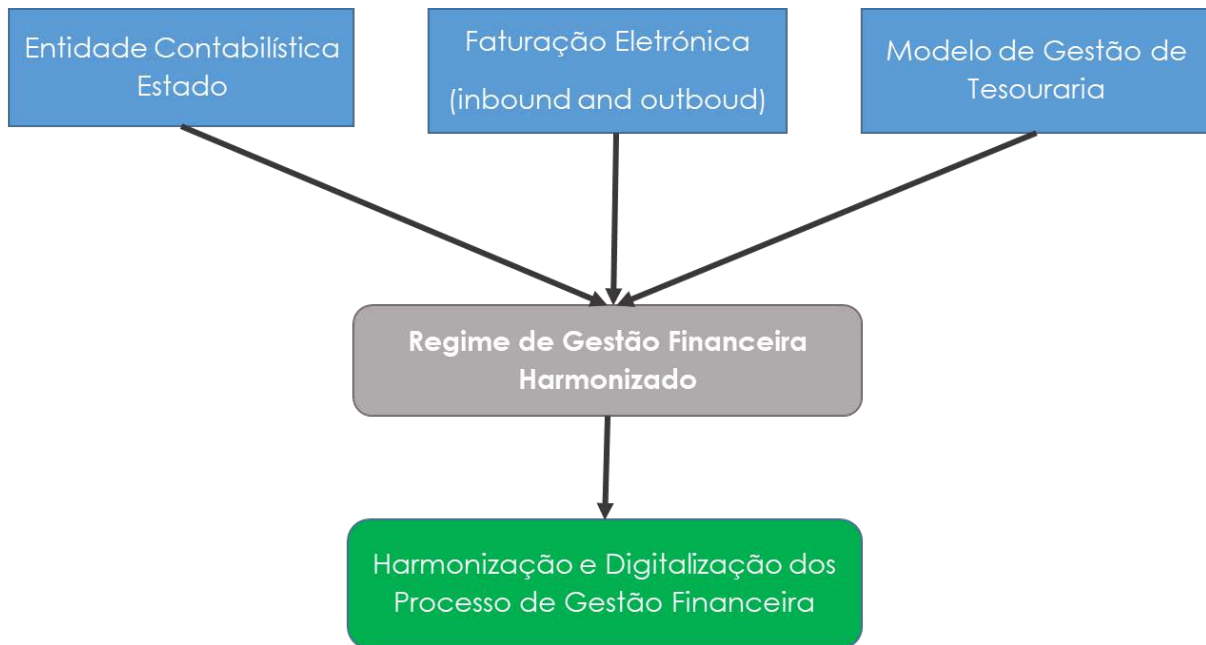
previsional (orçamento, demonstrações financeiras e operacional), de execução e de relato, **propondo-se que esse regime único seja norteado pelos seguintes princípios:**

- Autonomia em relação à combinação dos recursos para atingir os objetivos, respeitando o orçamento de tesouraria;
- Responsabilidade pelos resultados e assunção das consequências desses resultados (*accountability*);
- Um regime de relato orçamental e económico-financeiro em harmonia com os princípios contabilísticos e orçamentais geralmente aceites, decorrentes da nova LEO e do SNC-AP;
- A aderência a um modelo de controlo interno de acordo com as boas práticas internacionais;
- Uma revisão independente das demonstrações orçamentais e financeiras; e
- Caso a dimensão e complexidade o justifique, a institucionalização da função de auditoria interna.

3. A Uniformização do Regime de Gestão Financeira

Com a implementação dos projetos relativos à Entidade Contabilística Estado, Faturação Eletrónica e Modelo de Gestão de Tesouraria, é possível conceber um único regime de gestão financeira para as entidades públicas:

Figura 1: Regime de Gestão Financeira Harmonizado



Estes projetos, se bem-sucedidos, implicam a desburocratização de um vasto conjunto de processos e de reportes ao MF, hoje assentes em base declarativa, ao passo que no futuro passarão a ser através de integração direta entre os sistemas de informação das entidades públicas e os sistemas centrais do MF.

Também ao nível das entidades, ao ser garantida a integração automática das faturas emitidas e recebidas, bem como as respetivas reconciliações bancárias, aquando dos pagamentos e recebimentos, serão eliminadas um conjunto de tarefas relacionadas com a contabilização e conferências.

Os pontos seguintes descrevem de forma sucinta os projetos subjacentes que permitirão a implementação do regime de gestão financeira único, o qual tem subjacente uma reengenharia de processos neste tempo da digitalização e automação.

3.1. Entidade Contabilística Estado

A Entidade Contabilística Estado (ECE), criada pelo n.º 2 do artigo 3.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, doravante LEO, será uma pedra angular em três funções essenciais do futuro MF: i) contabilidade e contas públicas, incluindo o novo modelo de contas nacionais; ii) controlo de gestão; e iii) gestão de tesouraria.

O projeto de criação da ECE surge num contexto de mudança ao nível da contabilidade no sector público e pretende ser uma componente importante da reforma em curso com

vista à implementação do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)³, o qual é convergente, no subsistema da contabilidade financeira, com as normas internacionais de contabilidade pública, as *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS). A ECE visa ainda, melhorar a gestão das Finanças Públicas em Portugal, nomeadamente através da melhoria dos processos de receita e a sua integração com a gestão de tesouraria da própria ECE e das entidades públicas, permitindo também a simplificação de alguns dos processos atuais, nomeadamente os relativos aos SI, conforme acima se fez alusão.

Apesar de muitas entidades públicas já produzirem um relato financeiro de acordo com a contabilidade segundo a base de acréscimo, não é possível produzir demonstrações financeiras consolidadas da Administração Central com base na agregação e consolidação das demonstrações financeiras individuais dessas entidades. Tal facto é consequência da existência de lacunas ao nível do registo contabilístico de ativos e passivos que, por dizerem respeito ao Estado enquanto entidade soberana, não estão a ser contabilizados de acordo com o método das partidas dobradas e na base do acréscimo por nenhuma entidade pública, com a sua consequente omissão em termos de relato financeiro. Há um conjunto de entidades, na sua maioria pertencentes ao Ministério das Finanças, que atuam como agentes do Estado Português, não procedendo ao registo contabilístico na ótica financeira destas atividades realizadas em nome e por conta deste.

Será a ECE que permitirá o registo contabilístico destas operações, nomeadamente as de natureza fiscal, da tesouraria, dos instrumentos financeiros, do património imobiliário, e dos investimentos do Estado Português.

Na vertente da gestão de tesouraria, a ECE elabora um orçamento de tesouraria assente num modelo de gestão que disponibiliza a informação necessária ao cumprimento dos objetivos legalmente previstos, nomeadamente no âmbito do artigo 55.º da LEO:

- a. Assegurar que existem disponibilidades financeiras suficientes para liquidar as obrigações à medida que as mesmas se vão vencendo, nos termos do n.º 4 do artigo 52.º;
- b. Maximizar o retorno da tesouraria disponível;
- c. Permitir a gestão eficiente dos riscos financeiros;
- d. Permitir a reconciliação diária entre a informação bancária e a contabilidade por fonte de financiamento.

A ECE tem a sua tesouraria suportada por contas bancárias domiciliadas na IGCP, E.P.E., que compreendem a crédito os montantes recebidos (a débito na contabilidade), como são exemplo, os referentes a cobranças de impostos e taxas, a transferências e subsídios, a empréstimos contraídos ou mesmo a reposições de dinheiros públicos. As referidas contas bancárias compreendem a débito os montantes despendidos (a crédito na contabilidade), como são exemplo, as transferências de receitas gerais (as designadas transferências do Orçamento do Estado) para as demais entidades públicas, os

³ O Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro, aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas.

pagamentos para a UE, os reembolsos de empréstimos contraídos, os reembolsos e restituições e outros pagamentos no âmbito das obrigações do Estado Português.

No âmbito da sua integração na Conta Única no Tesouro Expandida, a ECE irá contabilizar num primeiro momento, aquando da sua cobrança, toda a tesouraria pública, incluindo aquela que diz respeito às designadas receitas gerais consignadas e receitas próprias.

Será necessário criar legislação que qualifique os diferentes tipos de receita e que estabeleça mecanismos da sua afetação às entidades beneficiárias, com base nos seguintes princípios de discriminação da receita:

- receita que é afeta automaticamente às entidades públicas (e.g., receita obtida no quadro de relações mercantis); e
- receita cuja tesouraria subjacente só é libertada para as entidades beneficiárias em função da demonstração, por parte das mesmas, da identificação das necessidades de tesouraria, com base no respetivo modelo de gestão de tesouraria, e nos termos do artigo 55.º da LEO.

O projeto ECE, no âmbito contratualizado com o Eurostat, está concluído, destacando-se os respetivos eixos de implementação, atividades e respetivo estado:

Eixo de Implementação	Atividades	Estado
Eixo 1 – Modelo Conceptual e Instrumentos Normalizadores	1. Modelo conceptual da ECE	1. Concluído
	2. Manual de Contabilidade e Relato	2. Concluído
	3. Caderno de requisitos do SI	3. Concluído
	4. Manual de Consolidação	4. Concluído
Eixo 2 – Implementação do Sistema de Informação e Formação	5. Implementação do SI	5. Concluído
	6. Estratégia para conclusão do perímetro da ECE (balanço de transição balanço completo)	6. Concluído
	7. Regulamento de Governação	7. Concluído
	8. Formação	8. Concluído
Eixo 3 – Implementação	9. Balanço de abertura – Transição (IPSAS 33 e orientação do Eurostat)	9. Concluído
	10. Registo de transações e outros eventos na ECE (demonstrações financeiras transitórias – 3 anos)	10. Concluído

No **Anexo 1** consta o relatório de implementação deste projeto.

Importa aqui destacar que o projeto na sua plenitude tem um âmbito maior, o qual será considerado a partir da conclusão do mesmo com o financiamento do Eurostat, e perdurará pelo menos até à entrada em vigor da nova LEO.

3.2. Faturação Eletrónica

O projeto relativo à faturação eletrónica tem duas componentes: i) contas a pagar (*inbound*); e ii) contas a receber (*outbound*).

3.2.1. Inbound⁴

Relativamente às contas a pagar, pretende-se que todos os operadores económicos enviem em formato eletrónico as faturas que emitem para entidades públicas.

As faturas assim recebidas terão integração contabilística automática, aumentando a eficiência dos processos.

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

Por um lado, a automatização dos processos garantirá a integração automática nos sistemas contabilísticos das entidades da Administração Pública, diminuindo erros e permitindo uma otimização da gestão dos recursos públicos. Por outro lado, a redução de esforço administrativo promovida pela uniformização, integração e automatização de processos, permitirá uma diminuição do tempo de tratamento dos documentos e uma diminuição dos custos de transação, operação e tecnológicos.

Considerando o processo aquisitivo na Administração Pública, a Fatura Eletrónica permitirá ligar de uma forma desmaterializada todo o fluxo de informação associado ao processo aquisitivo, ou seja, desde a intenção de aquisição ao pagamento. Assim, serão criadas as condições para uma otimização de todo o fluxo, nomeadamente, permitindo uma otimização da Gestão da Tesouraria e potenciando a Reforma da Gestão da Tesouraria Pública, na componente da despesa (contas a pagar). Tendo em conta a integração e normalização dos processos, será possível a partilha de informação pelos diferentes agentes do ecossistema, garantindo a transparência, abrangência, tempestividade, controlo e a fiabilidade da informação contabilística. No que diz respeito aos Agentes Económicos, a introdução da Fatura Eletrónica na Administração Pública permitirá agilizar e desmaterializar o relacionamento existente, reduzindo os prazos de pagamento, custos de operação, de transação e garantindo maior fiabilidade em todas as atividades do processo.

A adoção da Fatura Eletrónica na Administração Pública permitirá ao Estado ter um papel dinamizador e mobilizador da introdução generalizada da Fatura Eletrónica, entre todos os agentes económicos, sendo esta adoção generalizada um fator relevante para a economia.

A União Europeia lidera o processo de harmonização da adoção da faturação eletrónica na contratação pública. A diretiva comunitária 2014/55/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E

⁴ Este ponto teve o contributo da ESPAP, através dos seus representantes no Gabinete Técnico da UniLEO.

DO CONSELHO, de 16 de abril de 2014, visa garantir a implementação de normas interoperáveis, transfronteiriças e que eliminem as inseguranças jurídicas relativas à emissão de faturas eletrónicas. Neste sentido, a Administração Pública Portuguesa antecipa este processo de mudança, garantindo o desenvolvimento das competências necessárias para a adesão ao programa da União Europeia.

Ao nível do controlo das obrigações orçamentais (contas a pagar) e sua articulação com o orçamento de tesouraria, a introdução da Fatura Eletrónica na Administração Pública permitirá assegurar de uma forma mais eficaz e eficiente a qualidade de execução do processo aquisitivo da Administração Pública, garantindo a integração, otimização, normalização de processos e potenciando as melhores práticas.

Nesse sentido, estão a ser desenvolvidos projetos em duas vertentes: i) o **portal da faturação eletrónica para todas as entidades públicas** (Central, Regional, Local e Empresarial), assente num modelo totalmente desmaterializado com capacidade de interoperabilidade com os sistemas de informação das diferentes entidades (e.g. *Enterprise Resource Planning Systems*), de gestão documental e de arquivo. Tal vai permitir a desmaterialização do processo de conferência de faturas, de verificação de dívidas à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e Segurança Social, e integração automática com sistemas contabilísticos e de relato; e ii) o **portal colaborativo de fornecedores** que permitirá a centralização da visão dos fornecedores da Administração Pública num portal único e colaborativo, com funcionalidades de suporte aos processos de negócio das entidades públicas e dos operadores económicos, garantindo a transparência e a eficiência dos meios.

3.2.2. Outbound

Para uma Gestão Financeira Pública de qualidade é necessário, nomeadamente, ao nível da receita, o Estado deter uma capacidade de previsão das receitas e a centralização de fundos, esta última recorrendo a um instrumento do tipo Conta Única no Tesouro (CUT), sendo a faturação eletrónica - outbound uma das componentes essenciais.

Assim, no que toca às contas a receber (receita orçamental e outros influxos que não decorrem da execução orçamental), preconiza-se a criação de um documento padronizado para a recolha de fundos públicos, o designado Documento Contabilístico e de Cobrança (DCC).

Nos termos do artigo 4.º do Regime de Tesouraria do Estado (RTE) a “[g]estão da entrada de fundos compreende a organização, o acompanhamento e o controlo da cobrança das receitas e a correspondente centralização dos fundos.”

O Documento Único de Cobrança (DUC) está previsto no RTE e na Portaria n.º 1423-I/2003, sendo o título que exprime a obrigação pecuniária decorrente da relação entre o Estado e o devedor.

Apesar da sua considerável disseminação (e.g. cobrança de impostos, contribuições, descontos obrigatórios, taxas, coimas) ainda há um volume considerável de fundos que entra na tesouraria do Estado sem ter um DUC como suporte, através do designado balcão 009 da IGCP acima descrito, sendo que o mesmo não tem expressão

contabilística, e não há uma integração de todos os DUC emitidos com um sistema de informação central, obviando assim na execução de atividades relacionadas com a gestão de tesouraria, nomeadamente, o conhecimento tempestivo da receita emitida, por classificação orçamental, e a respetiva cobrança.

A tesouraria do Estado criou uma rede de cobranças própria sustentada pelo **DUC**, enquanto documento desmaterializado, e por um sistema informático de controlo diário das cobranças, depósitos e fundos entrados na Tesouraria do Estado, o Sistema de Cobranças do Estado – SCE, com ligação direta aos sistemas próprios das entidades administradoras da receita.

A utilização do DUC desmaterializado, permite a cobrança das receitas de qualquer entidade através da Rede de Cobranças do Estado: Multibanco, Instituições de Crédito, Serviços Locais de Cobrança dos Impostos e das Alfândegas, CTT, etc.

Através deste sistema garante-se o controlo eficiente dos valores dos documentos com o dinheiro recebido e possibilita-se que as entidades administradoras das receitas atualizem, em tempo útil, as contas correntes dos contribuintes/devedores.

Contudo, a utilização do DUC ainda não é universal para a cobrança de toda a receita do Estado e o mesmo não tem integração contabilística, fragilidades que se pretendem sanar com o DCC.

Face ao exposto, propõe-se a criação do DCC, que, para efeitos de simplificação, configura o conceito de faturação eletrónica pelas entidades públicas, tendo por base **os seguintes princípios:**

1. Toda as entradas de fundos no Estado têm de estar suportadas pelo DCC;
2. Integração dos sistemas de informação da IGCP e do DCC com os sistemas contabilísticos;
3. O Estado deter informação que lhe permita fazer projeções de curto e médio prazo de entradas de fundos;
4. A emissão do DCC, sua cobrança, retificações (notas de débito ou de crédito) ou anulações terão reflexos na contabilidade orçamental (ao nível da receita e dos recebimentos) e na contabilidade financeira (ao nível dos ativos, rendimentos e recebimentos), sempre com recurso ao método das partidas dobradas (digrafia);
5. Outros influxos de tesouraria, nomeadamente os decorrentes de operações de tesouraria devem também ser suportados pelo DCC;
6. Eficiência da gestão da tesouraria pública;
7. Disposição de uma perspetiva antecipada da execução das receitas e, em face da mesma, ajustar os créditos libertos para as entidades contabilísticas incluírem nas suas previsões de tesouraria (*vide* Modelo de Gestão de Tesouraria), permitindo a evolução do instrumento “pedido de libertação de créditos” para a gestão de um orçamento de tesouraria;
8. A Entidade Contabilística Estado procederá ao registo dos DCC em todas as suas fases.

Em suma, toda a receita pública deve ser titulada pelo DCC, devendo o mesmo consistir também no documento de suporte contabilístico. O produto da cobrança do DCC será canalizado para a IGCP, EPE, no âmbito do SCE já atualmente vigente para o DUC, possibilitando a implementação de um sistema avançado de **conta única no tesouro (CUT)**, evolução natural do princípio da unidade de tesouraria, hoje vigente.

Vamos de seguida tecer algumas considerações sobre um sistema CUT.

O objetivo central de uma CUT é que a execução do orçamento necessite o menos possível do recurso à emissão de dívida pública (financiamento).

A CUT é uma estrutura unificada de contas bancárias que permite uma visão consolidada dos recursos financeiros do Estado. É, portanto, uma conta bancária, ou um conjunto de contas bancárias interligadas, através da qual, ou das quais, são processados todos os recebimentos e pagamentos. Assim, ao princípio da unidade de tesouraria adicionamos o **princípio da fungibilidade dos recursos financeiros**, independentemente da sua posterior utilização. A necessidade de identificar transações financeiras individuais para efeitos de controlo e relato **é satisfeita através do sistema contabilístico e não pela detenção de contas bancárias autónomas**, decorrendo daqui especial relevância a definição do plano de contas central e a integração dos sistemas de informação da CUT com os contabilísticos.

Assim, o sucesso da implementação da CUT passa também pelo desenvolvimento dos sistemas de informação da IGCP, contabilísticos e de comunicações.

O processamento das transações na CUT poderá ser centralizado ou descentralizado. Considerando o contexto institucional em Portugal, a opção deverá recair no processamento descentralizado.

Deste modo, no processamento descentralizado, cada unidade orçamental processa as suas próprias transações durante a execução orçamental e opera diretamente a sua conta bancária integrada no sistema da CUT.

Neste sistema, as unidades orçamentais poderão ter contas na banca comercial desde que autorizadas pelo Ministro das Finanças e num modelo de contas de saldo nulo. Neste modelo, os saldos credores daquelas contas são transferidos diariamente para a CUT.

No **Anexo 2** constam os requisitos funcionais para o DCC bem como a arquitetura do sistema de informação.

3.3. Modelo de Gestão de Tesouraria

Uma gestão de tesouraria eficiente é um elemento fundamental para o controlo da execução orçamental, pois, permite identificar com antecedência excedentes ou necessidades de tesouraria que deverão ter expressão na execução orçamental.

A capacidade de ajustar a execução da despesa em termos temporais e quantitativos é de importância estratégica em qualquer sistema orçamental, permitindo financiar as despesas a um custo o mais baixo possível.

Nesse sentido, já no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de junho, que aprova o RTE, é apontado como objetivo primordial "*[a] otimização da gestão global dos fundos públicos, entre os quais merecem particular atenção os excedentes e disponibilidades de tesouraria tanto para os serviços integrados do Estado como dos seus serviços e fundos autónomos (...) numa ótica de gestão previsional e integrada de fundos.*"

Nestes termos, o Estado deve assegurar a existência de um modelo de gestão de tesouraria com os seguintes objetivos:

- a) Assegurar que existem disponibilidades financeiras suficientes para liquidar as obrigações à medida que as mesmas se vão vencendo;
- b) Adequar a assunção de compromissos à capacidade de financiamento do Estado;
- c) Garantir que o recurso ao financiamento só ocorre quando é efetivamente necessário;
- d) Maximizar o retorno da tesouraria disponível;
- e) Realizar uma gestão eficiente dos riscos financeiros;
- f) Efetuar a reconciliação diária entre a informação bancária e a Contabilidade por fonte de financiamento (receitas do Estado, receitas próprias, fundos comunitários, empréstimos);
- g) Gerar informação relevante, fiável e tempestiva para a política orçamental.

Estes requisitos resultam também da nova Lei de Enquadramento Orçamental.

A informação sobre fluxos de caixa previsionais de uma entidade é útil para os utentes da informação em prever as necessidades de tesouraria futuras; a sua capacidade de gerar fluxos de caixa e a sua capacidade de libertação de fundos próprios para financiar as suas atividades, no âmbito dos seus objetivos.

A capacidade de ajustar a execução da despesa em termos temporais e quantitativos é de importância estratégica em qualquer sistema de gestão financeira pública, permitindo financiar as despesas a um custo o mais baixo possível.

Em relação à gestão de tesouraria, mostra-se fundamental para garantir um adequado controlo de compromissos e das obrigações de pagamento (contas a pagar), evitando-se que estes se tornem em dívida vencida, a implementação de um novo instrumento de gestão previsto na nova LEO: o orçamento de tesouraria.

Nesse sentido, deverão ser definidos um conjunto de requisitos funcionais para os sistemas contabilísticos locais, fornecidos pelas diferentes *softwares houses*, e modelos de envio de informação ao Sistema Central de Tesouraria, a implementar como projeto decorrente da nova LEO, permitindo cumprir com as suas disposições neste domínio.

Com este projeto, que visa a implementação de uma solução de gestão de tesouraria pelas entidades públicas e a sua integração com o sistema central de gestão de tesouraria, procuram-se alcançar os seguintes objetivos:

1. Definir requisitos funcionais para os sistemas de informação locais, no âmbito da gestão de tesouraria;
2. Disseminar uma ferramenta de planeamento e controlo financeiro, visando a identificação precoce de necessidades, ou excedentes, de tesouraria;
3. Antecipar riscos orçamentais, permitindo a sua gestão através da implementação de ações corretivas;
4. Permitir a identificação tempestiva das entidades com maiores desvios de previsão de recebimentos, constituindo uma fonte de informação para a gestão de riscos orçamentais;
5. Enquadrar a LCPA no âmbito da gestão de tesouraria, permitindo a sua revogação;
6. Aumentar a intensidade do controlo ao nível da dívida vencida em vez do conceito atual de pagamentos em atraso (dívida vencida há mais de 90 dias);
7. Integrar a gestão de tesouraria com os processos de receita e despesa;
8. Permitir a aquisição de experiência com a metodologia de estimativas rolantes (*rolling forecasts*);
9. Integrar no sistema de gestão de tesouraria o registo dos pagamentos associados aos compromissos e obrigações anuais e plurianuais;
10. Auxiliar nos trabalhos de preparação do orçamento (t) ao permitir uma visão atualizada e consolidada da execução do ano em que é preparado o orçamento (t-1) e que serve de base de partida (*baseline*), a designada estimativa;
11. Permitir uma visão consolidada dos fluxos de tesouraria.

As tabelas necessárias para a implementação do modelo são as seguintes, constando o seu conteúdo no **Anexo 3**:

Tabela 1 – Plano de Contas de Tesouraria

Tabela 2 – Previsão mensal dos influxos de tesouraria, atualizada para os 12 meses seguintes aos da previsão

Tabela 3 – Previsão de pagamentos e pagamentos efetivos

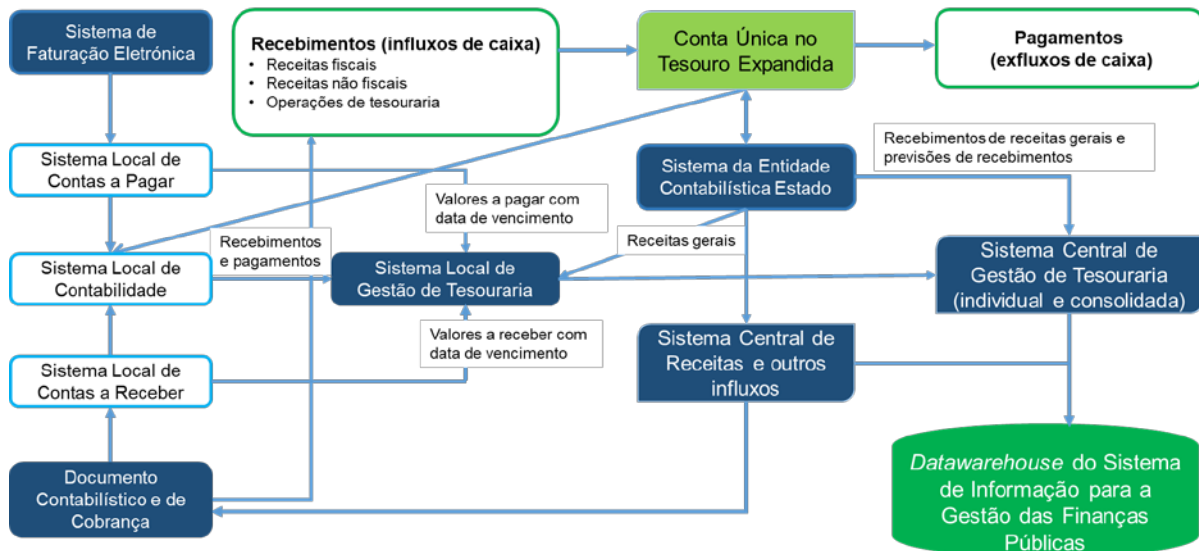
Tabela 4 – Previsão de pagamentos e execução

Tabela 5 – Fluxos de tesouraria e fundos disponíveis

3.4. Arquitetura Funcional do Novo Regime de Gestão Financeira

A seguinte figura procura ilustrar o novo modelo de regime gestão financeira aplicável às entidades públicas, dando-se especial destaque aos projetos acima identificados:

Ilustração 1: Arquitetura Funcional do Novo Regime de Gestão Financeira



Com esta figura pretende-se representar o seguinte:

- A faturação às entidades públicas (contas a pagar) será efetuada através do sistema de faturação eletrónica;
- A tesouraria pública cobrada a partir do DCC, o qual representa a componente *outbound* da faturação eletrónica, é canalizada para a Conta Única no Tesouro Expandida (CUT-E);
- O DCC será emitido através de uma plataforma central, compreendendo a componente de *outbound* do sistema de faturação eletrónica, nos termos da arquitetura de sistemas em curso, melhor descrita no **Anexo 3**;
- As disponibilidades na CUT-E são expressas contabilisticamente na ECE como ativos da ECE ou ativos das entidades públicas sujeitas à obrigação de cumprirem com o princípio de unidade de tesouraria, previsto no artigo 54.º da LEO;
- As saídas de tesouraria da CUT-E têm expressão contabilística na ECE;
- O sistema de gestão de tesouraria da ECE disponibiliza tesouraria às entidades públicas, na componente relativa às receitas gerais, através das necessidades de tesouraria expressas nos planos de tesouraria das entidades;
- Os pagamentos e previsões de pagamentos da ECE e das Entidades Públicas são integrados no sistema central de gestão de tesouraria;
- Os recebimentos e previsões de recebimentos da ECE e das Entidades Públicas são integrados no sistema central de gestão de tesouraria;

- Todos os dados são enviados para um sistema *datawarehouse* que, através de uma solução de análise e exploração de informação (*business intelligence*), permitirá satisfazer as necessidades de informação para efeitos de controlo e gestão das finanças públicas, nas dimensões de gestão dos riscos, controlo orçamental e gestão de tesouraria.

4. Trabalho Legislativo

O regime financeiro único, consubstanciado nos projetos acima descritos implica a revogação de um conjunto significativo de legislação e consolidação num reduzido número de instrumentos legais dos princípios e requisitos acima expostos. Nesse sentido, será revogada a seguinte legislação, nomeadamente:

- Lei de Bases da Contabilidade Pública;
- Regime da Administração Financeira do Estado;
- Regime de Tesouraria do Estado;
- Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso;
- Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de agosto;
- Artigo 12.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro;
- Portaria n.º 1423-I/2003, de 31 de dezembro;

E integrar no Regime de Gestão Financeira das Entidades Públicas, e respetiva regulamentação, os princípios e processos decorrentes da implementação da Entidade Contabilística Estado, da Faturação Eletrónica (*inbound* e *outbound*) e do Modelo de Gestão de Tesouraria.

Os seguintes princípios visam nortear o desenvolvimento do Regime Único de Gestão Financeira:

1. Consolidar e atualizar/rever, face à realidade atual do que se considera ser os bons princípios da gestão financeira pública, a Lei de Bases de Contabilidade Pública e o Regime de Gestão Financeira do Estado
2. Integrar as diferentes fases do ciclo de gestão: planeamento, controlo e prestação de contas
3. Estabelecer os requisitos para a gestão de tesouraria das entidades públicas e sua integração com a gestão de compromissos, permitindo revogar a LCPA e respetiva regulamentação
4. Inserir as normas sobre alterações orçamentais
5. Regulamentar o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais no que respeita aos documentos previsionais
6. Incluir disposições, nomeadamente as relativas às regras previsionais e aos conceitos de revisão e alteração orçamental, que permitam revogar completamente o POCAL

5. Conclusão

O modo como o Estado mobiliza recursos e os utiliza na produção de bens e serviços públicos deve assegurar o desenvolvimento sustentável e harmonioso da sociedade.

Para isso, o Estado deve estar dotado de uma infraestrutura de gestão que permita a satisfação das necessidades coletivas, bem como, uma administração transparente e responsável dos recursos públicos.

Nesse sentido, a digitalização poderá ser uma alavanca crucial na reengenharia dos processos de gestão das Finanças Públicas, aumentando a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços a prestar aos cidadãos e empresas, bem como, dos serviços intra-entidades públicas, muitas vezes ignorados.

O objetivo central do presente documento é constituir uma proposta para a institucionalização de um regime financeiro único para os serviços, organismos e outras estruturas da administração central, local e regional passando o atual regime de autonomia administrativa e financeira a constituir-se como regra.

Para tal, é necessária a implementação dos seguintes instrumentos: a) a faturação eletrónica (componentes *inbound* e *outbound*); b) a institucionalização do Estado Português como entidade que orçamenta e relata (“Entidade Contabilística Estado”) e c) o modelo de gestão de tesouraria.

Estes instrumentos estão em desenvolvimento através de diferentes projetos, mostrando-se necessário continuar a sua implementação em prol dos objetivos a que os mesmos se coadunam.

Referências

Franco, A. S. (2012), *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 4.ª Edição – 14.ª Reimpressão, Almedina.

Gupta, S., M. Keen, A. Shah e G. Verdier (2017), *Digital Revolutions in Public Finance*, International Monetary Fund.

Linert, I. (2009), “Modernizing Cash Management”, International Monetary Fund, Technical Notes and Manuals.

Pattanayak, S. (2016), “Expenditure Control: Key Features, Stages, and Actors”, *Technical Notes and Manuals - International Monetary Fund*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1602a.pdf>

Pattanayak, S. e I. Fainboim (2010), *Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues*, International Monetary Fund Working Paper (WP/10/143).

Ribeiro, J. T. (1997), *Lições de Finanças Públicas*, 5.ª Edição, Coimbra Editora.

Saxena, S. e S. Yläoutinen (2016), “Managing Budgetary Virements”, *Technical Notes and Manuals - International Monetary Fund*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1604.pdf>

Tommasi, D. (2007), “Budget Execution”, in *Budgeting and Budgetary Institutions*, World Bank

Tribunal de Contas (2013), *Auditoria ao Controlo da Receita de IVA Autoliquidado*, Relatório de Auditoria n.º 05/2013 – 2.ª S, Processo n.º 25/2012 – AUDIT.

Tribunal de Contas (2013), *Auditoria ao Cumprimento da Unidade de Tesouraria por Empresas Públicas*, Relatório de Auditoria n.º 15/2013 – 2.ª S.

Williams, M. (2010), “Government Cash Management: Its Interaction with Other Financial Policies”, International Monetary Fund, Technical Notes and Manuals.

Anexo 1 – Relatório de Implementação da ECE

PMO Final Project Report

Secretaria-Geral do Ministério das
Finanças de Portugal

Report on the execution of the Project
Proposal exposed in *Grant Agreement*
02113.2015.003-2015.255

Table of Contents

Graphics Index	2
Acronyms and Abbreviations.....	3
1. Introduction	4
2. Background.....	5
2.1 Project Description	6
2.2 Project Calendar	6
2.3 Project Activities	7
3. Phase 1 – Conceptual Model and standardization instruments	8
3.1 Objectives.....	8
3.2 Main activities to be performed.....	8
3.2.1 Conceptual Model Preparation	8
3.2.2 ARF Manual for the SAE (separate financial statements)	9
3.2.3 Functional and technical requirements of the accounting software for the SAE	9
3.2.4 Consolidation Manual Preparation	10
3.3 Calendar	10
3.4 Outputs.....	11
3.5 Activities Dependency.....	11
4. Phase 2 – Information System Implementation and Training	12
4.1 Objectives.....	12
4.2 Main activities to be performed.....	13
4.2.1 SAE Information System Development.....	13
4.2.2 SAE Opening Balance Implementation Strategy	13
4.2.3 Development of document containing the regulation of transactions and other events to be recognized and measured in SAE	14
4.2.4 Training and technical enablement to implement SNC-AP in the SAE.....	14
4.3 Calendar	15
4.4 Outputs.....	15
4.5 Activities Dependency.....	15
5. Phase 3 – Implementation Pilot	16
5.1 Objectives.....	16
5.2 Main activities to be performed.....	16
5.2.1 SAE's Opening Balance Sheet Pilot.....	16
5.2.2 Accounting and transaction processes in the SAE according to the SNC-AP Pilot.....	16
5.3 Calendar	17
5.4 Outputs.....	17
5.5 Activities Dependency.....	17
6. Project Timetable.....	18
7. Project Financials	19
7.1 Summary Expenditure Report.....	19
7.2 Final Financial Statement	20
8. Project Conclusions	24
Annex A.....	25

Graphics Index

Chart 1.....	7
Table 1 – Project Timetable.....	18
Table 2 – Summary Expenditure Report.....	19
Table 3 – Final Financial Statement.....	20

Acronyms and Abbreviations

ARF – Accounting and Reporting Framework

AT – Portuguese Tax and Customs Authority

CNC – Portuguese National Accounting Standards Commission

DGTF – Portuguese Treasury and Finance Directorate (Ministry of Finance)

DGO – Portuguese Budget Directorate (Ministry of Finance)

EC – European Commission

ECE – the equivalent of SAE in Portuguese (Entidade Contabilística Estado)

EPSAS – European Public Sector Accounting Standards

EU – European Union

Eurostat – Directorate-General of the European Commission responsible for the provision of statistical information to the institutions of the EU

IFRS – International Financial Reporting Standards

IGCP – Portuguese Treasury and Debt Management Agency

IGF – Portuguese General Inspection

IMF – International Monetary Fund

IPSAS – International Public Sector Accounting Standards

IT – Information Technology (ies)

GNI – Gross National Income

MoF – Portuguese Ministry of Finance

OBS – Opening Balance Sheet

PMI – Project Management Institute

PMO – Project Management Office

SAE – State Accounting Entity

SNC-AP – New Accounting Framework for the General Government Sector

SOEs – State-Owned Enterprises

UniLEO – Public Financial Management Reform Unit

VAT – Value-Added Tax

1. Introduction

The present report aims at establishing a comparison between the expectations set during the European Commission (EC) Grant application – and subsequent amendments, the last dated March 20th, 2017 – and the ‘as is’ status of the project for each of its phases and underlying activities. This comparison, in turn, is expected to provide a clear view of the success attained at each of these activities, as well as to inquiry and expose the reasons that explain eventual slower progress in other components of the project.

The Portuguese Public Accounting System has been subjected, in the last 5 years, to major structural reforms in order to improve decision making, fiscal transparency and accountability.

In the beginning of 2013 the Ministry of Finance (MoF) appointed the National Accounting Standards Commission (CNC) to carry out the mission of adapting International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) to the Portuguese Public Sector and proceed with the Eurostat-led implementation of the future European Public Sector Accounting Standards (EPSAS). The achievements then obtained were so done with the active participation of members of the main MoF’s entities, namely the Budget Directorate (Ministry of Finance) (DGO) and Portuguese General Inspection (IGF).

With the development and approval of the new Budgetary Framework Law (Law 151/2015), as well as of the New Accounting Framework for the General Government Sector – SNC-AP (Decree-Law 192/2015) – the application to the EC Grant aimed at supporting the modernization process leading to its application to the short and long-term management of the assets, liabilities, revenues and expenditures of the Portuguese Republic, and, through that, promote better public finance transparency, management, and governance.

The document here presented starts by drawing some background briefing on the recent history of public accounting issues in Portugal, then moving to the project description, which necessarily includes the objectives, activities, calendar expectations and outputs, followed by their respective timetable and responsibilities. It proceeds to analyzing each of the phases both generally and in activity detail, in order to ensure that the project is fully covered. Finally, in Annex A follows a listing of all the documentation that supports the information hitherto presented.

2. Background

On 7 April 2011, Portugal requested financial assistance from the EU, euro area countries and the IMF. An economic adjustment program was negotiated in May 2011 between the Portuguese authorities and officials from the European Commission, ECB and the IMF.

Also in 2011, the Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 stated that one of the specifications for country numerical fiscal rules is to contain an “effective and timely monitoring of compliance with the rules, based on reliable and independent analysis carried out by independent bodies or bodies endowed with functional autonomy vis-à-vis the fiscal authorities of the Member-States”

The Portuguese Government has decided to improve fiscal transparency through the provision of high-quality fiscal reports. In the International Monetary Fund (IMF) Fiscal Transparency Evaluation of Portugal this is also set as a priority.¹

Steps are being taken in order to improve the accounting and fiscal reporting framework through the implementation of internationally accepted standards. On this direction, significant progress has been made in reviewing national standards and aligning them with IPSAS. The Ministry of Finance is also supporting the Eurostat-led project on the development and adoption of EPSAS, which is expected to use IPSAS as a reference.

Some positive features such as the adoption by most government entities of accrual accounting concepts and the availability of necessary IT accounting systems shall be highlighted. However, there are some structural issues that needed to be addressed, including the specification of the overall reporting framework. The former fiscal reporting framework, replaced by the SNC-AP, was fragmented and missed strategic perspective. The detailed and intricate previous accounting system reflected this absence of long-term planning and focused on individual entities rather than on accounting and actual reporting needs of the General Government as a whole (i.e., in the definition provided by Eurostat²).

As a result, significant assets, liabilities, expenses and revenues are not accounted for in the central government’s accounting system. Transactions and balances related to government bank accounts, government debt, tax revenues, and investments are not recorded in, or reported from, the government’s official accounting records. Similarly, public-private partnership assets and liabilities are also not reflected in government accounting system or financial statements. The relevant information is maintained separately in a silo-driven perspective by other entities, including the Treasury and Debt Management Agency (IGCP), the Tax and Customs Authority (AT) and the Portuguese Treasury and Finance Directorate (Ministry of Finance) (DGTF). In this sense, the official accounting system and records are incomplete and do not provide the necessary information for the preparation of Government (State) financial statements.

Currently, the Public Financial Management Reform Unit (UniLEO) is in charge, along with other reform pillars, for the implementation and coordination of the Public Sector Accounting Reform, developing activities associated with a central accounting and reporting function. The central accounting and reporting function should also be responsible for the overall accounting and reporting framework of the Government (State).

The conceptual design for the government accounting and reporting has been revised and will be reflected in the government accounting system. The design was based on the fundamental principle that the official accounting system must provide a complete record of all government revenues, expenses, assets, liabilities, and equity/net assets, regardless of which entity manages them.

Financial statements prepared in accordance with IPSAS can provide a broader outlook of the status of public finances. Such financial statements can consolidate the statements of the general government with the State-Owned Enterprises (SOEs) and other entities owned or controlled by the general government. This would provide a more comprehensive view of the assets or resources controlled by the public sector and the liabilities, contingent liabilities, and other risks to which the public sector is exposed. The first implementation towards this goal will be the pilot of the State Accounting Entity Opening Balance Sheet, which is one of the streams anticipated in the application to the EC Grant.

2.1 Project Description

The project is structured in three phases with the mission to implement the following accounting function scope: the application of new accrual-basis standards in a pilot phase via the State Accounting Entity (SAE) implementation as to support the record of materially significant assets, liabilities, expenses and revenues (only accounted in cash basis) in the central government's accounting system. This will allow the transactions and balances related to government bank accounts, government debt, tax revenues, and investments (not recorded until now) to be reported from the government official accounting records.

The main entities of the MoF, namely DGO, IGCP, AT and DGTF, are comprised within the scope of this project and are mandated to provide the necessary information for the pilot implementation of the SAE Opening Balance Sheet (OBS).

After two amendments (the first dated March 1st 2016, and the second one dated March 20th, 2017), the latest version of the Project Proposal is structured in three phases, which in turn are divided in a total of ten activities:

Phase 1: The **Conceptual Model and standardization instruments** phase has four activities:

- ▶ Conceptual Model Preparation
- ▶ Accounting Manual and SAE Report
- ▶ Functional and technical specifications of SAE accounting support software
- ▶ Consolidation Manual Preparation

Phase 2: The **Information System Implementation and Training** phase has four activities:

- ▶ SAE Information System Development
- ▶ Implementation Strategy for the SAE Opening Balance
- ▶ Regulation of transactions and other events to be recognized and measured at SAE
- ▶ Training and technical enablement to implement the SNC-AP in SAE

Phase 3: The **Implementation Pilot** phase has two activities:

- ▶ Opening Balance Sheet Pilot
- ▶ Accounting and transaction processes in the SAE according to the SNC-AP

In the following pages, each phase will be detailed and reviewed, establishing a comparison, for each activity, between its objectives and expected outcomes and the current state of affairs. These details were obtained through the project inputs for the Microsoft Project (MS Project) to simulate and consolidate the workload, time and cost of the Project Proposal in an integrated view of those activities, as well as through the competent entities above mentioned.

2.2 Project Calendar

The overall project timeline, as well as all information to follow on this report, takes into consideration a project kick-off date of September 26, 2015, since this was the date indicated both on the first EC Grant Agreement on its two subsequent amendments. Thus, it is against this benchmark – also available on Annex A to this report as far as project support documentation is related – that we will hold the project and its activities.

The following timeline exposes the expected timings for each activity and the delays that have been registered both by phase and activity:

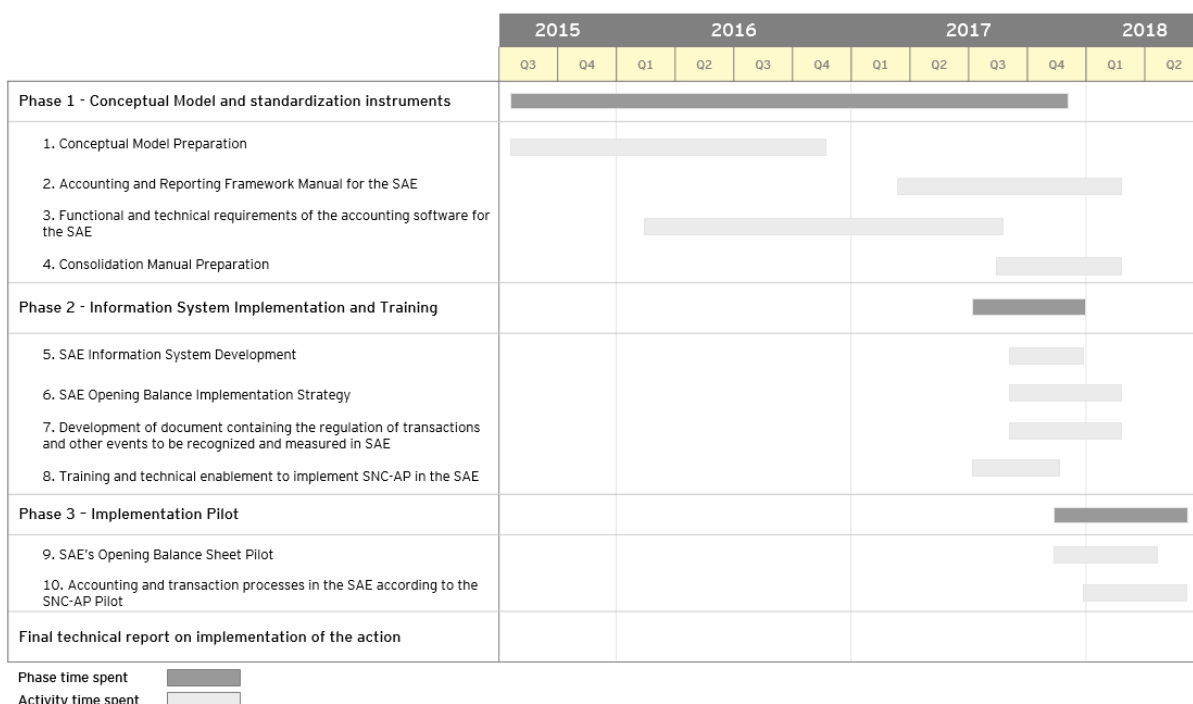


Chart 1 – Project Calendar

2.3 Project Activities

From an eagle-eye perspective, the Project Proposal here analyzed has registered significant developments, albeit some delay versus the original submission to the EC Grant and its subsequent revisions. Adopting the same nomenclature as that of the application to the EC Grant, Phases 1 and 2 have seen some progress, namely Phase 1. These phases – which in turn are comprised by activities to be address in detail below – have attained, at the date of this report, twelve out of thirteen outputs. Taking into consideration that one of these thirteen outputs were strictly dependent from the development of the IT system as it was the final transaction processes in the SAE according to the SNC-AP Pilot, it can be considered that the relevant outputs to be analyzed at this moment are the twelve over which there is factual data on.

The sluggish progress of the project and the overall delay in its execution were mainly due to the political transitions that occurred right next to the project’s kick-off on September 26, 2015: following the elections on October 4, 2015, two governments succeeded in place. The XX Constitutional Government, which held office between the October 30, 2015 and November 26, 2015 and was removed from governmental tasks after not being able to make its Governmental Program pass Parliament; and the XXI Constitutional Government, which assumed office on November 26, 2015 after being vested in those powers by the President of the Republic, having governed since then.

Given that this transition implied not only a change of government, but also of political parties and, thus, political priorities, and given the dependence of the Portuguese Public Administration from top-line political decision-making, a delay on the project proved to be unavoidable. Delays of specific nature considering each activity in particular are described on the subchapters below as to provide a more accurate perspective on the overall course of the project. It can be concluded that only after the creation of the UniLEO, by the Decree-Law 77/2016, the SAE project started to move forward swiftly.

3. Phase 1 – Conceptual Model and standardization instruments

3.1 Objectives

The first phase of this Project Proposal, named Conceptual Model phase, is composed by four activities that have the objective to specify the scope of assets and liabilities to be recorded in the Opening Balance Sheet of the SAE, develop the Accounting and Reporting Framework (ARF) for that entity as a normative instrument, establish the functional and technical requirements for the accounting software, and prepare the consolidation manual which will be developed until the end of Phase 3 of the project.

The SAE will be designed as an entity where all the transactions that pertain to the Sovereign State will be accounted for as soon as possible upon the occurrence of an economic event (aiming for real time in IT terms), in accordance with the accrual basis principle always that the requirements of recognition and measurement are met. This entity will perform also budget transactions, as set on the Portuguese budgetary laws and regulations, namely the transfers of general revenues to other public sector entities.

All transactions associated with the Sovereign State managed by Specialized Operational Information Systems will generate accounting records in the SAE according to the requirements established during this phase. The SAE design will be based on the fundamental principle that the official accounting system must provide a complete record of all revenues, expenses, assets, liabilities, and equity that are under the accounting scope of the SAE, regardless of which entity, acting as an agent of the Sovereign State, manages them. The ARF of the SAE will be based on the principle that financial statements give a true and fair view of the financial position, changes in the financial position, financial performance, and cash flows of the SAE.

The ARF will include a comprehensive set of financial statements (balance sheet, changes in net assets/equity, operational statement, cash-flow statement and notes). Consolidated financial statements, prepared in accordance with NCP 22 – Consolidated Financial Statements (based on IPSAS standards), will also be a component of the ARF when it comes to providing a broader view of public finances. Such financial statements would consolidate the statements of the public sector (general government and public enterprises), the so-called whole of government accounts.

This would provide a more comprehensive view of the assets or resources controlled by the government and the liabilities, contingent liabilities, and other financial risks to which the public sector balance sheet is exposed. The system will also be prepared to execute different levels of consolidation, namely the central government and the general government sectors. The first step on this direction is the pilot implementation of the Portuguese Opening Balance Sheet, which is, as above mentioned, one of the streams under the scope of this EC Grant.

3.2 Main activities to be performed

3.2.1 Conceptual Model Preparation

This element consists on clearly defining the scope of the SAE, as well as the perimeter of accounting procedures relating to it, so as to have a clear notion of what the SAE will constitute as an accounting entity and what kind of transactions will be reported. It also constitutes an initial framework for establishing the necessary cooperation network to feed data into the project.

Status of the activity

Having started its definition on September 26, 2015, the outcome of this activity, i.e, the Conceptual Model of the SAE (in Portuguese, “Modelo Concetual da ECE”), was submitted by Mr. Luís Viana, the Technical Manager of the Implementation Unit of the new Budgetary Framework Law, to Mrs. Manuela Proença, Director-General of DGO, on July 19, 2016.¹

¹ At that time, Luís Viana was deputy director of the Budget Directorate

In turn, Mrs. Proença submitted the ratified information to the Secretary of State for the Budget on July 20, 2016. The process was then formally concluded on November 9, 2016, after approval by the Secretary of State for the Budget (see the conceptual model approved and the ratification statement, both in Portuguese, in Annex A, project outputs).

The expected deadline as pointed on the second amendment to the EC Grant and given the commencement of work on September 26, 2015, as it can be seen from the timetable available on Annex A (project support documentation) was accomplished.

3.2.2 ARF Manual for the SAE (separate financial statements)

As far as the development of the Accounting and Reporting Framework (ARF) Manual for the SAE is concerned, it is especially focused on two tasks: ensuring the definition of sound accounting policies and procedures, as well as reliable Budgetary and Financial Reporting.

Status of the activity

The signature of the subcontracting agreement between the Secretariat General of the Portuguese MoF and Ernst & Young Audit & Associados, SROC, S.A. (hereinafter referred to as “EY Audit Portugal”) was effectively celebrated in March 31, 2017 (Annex A, project-related financial documentation) for “expected accounting services” (in Portuguese, “Serviços de Contabilidade Previstos”), with the first meeting taking place on April 28, 2017. As it can be noted in the given agreement, only on March 27, 2017 was the expenditure for this purpose approved by the Secretary-General of the Secretariat General of the MoF.

When it comes to outputs of this activity, it is important to underline that the activities to which this subchapter (i.e., 3.2.2) reports, as well as those in subchapters 3.2.4, 4.2.2, and 4.2.3, were all included under this contract, which was approved for the length of its conclusion according to the timeline defined in it or, at most, 12 months after its adjudication (which in turn took place on December 27, 2016) – meaning that any work developed after December 27, 2017, was effectively developed out of contractual bond.

With that in mind, and after the above mentioned kick-off meeting on April 28, 2017, a formal request for meetings with four different State Agents (IGCP, AT, DGO and DGTF) was sent by EY Audit Portugal on September 25, 2017. The first of these meetings was held on October 24, 2017, and the last on January 26, 2018. The timespan between meetings had was mainly due to the difficulty of conciliating agendas between the team and the different institutions involved. The objective of these meetings was to gather the process flux and understand the type of accounting and reporting structure in place, as to map its transition to the single entity which the SAE intends to be. It also served the purpose of generating awareness about the system modernization program.

As far as this specific activity is concerned, an AFR Framework Manual for the SAE has been developed, reviewed and concluded by EY Audit Portugal and final approved by UniLEO’s team on April 15th, 2018 (see the document approved in Portuguese, in Annex A, project outputs).

The delay of 359 days was calculated as the differential between the final approval by UniLEO’s team and the expected deadline as pointed on the second amendment to the EC Grant, as it can be seen from the timetable available on Annex A (project support documentation).

3.2.3 Functional and technical requirements of the accounting software for the SAE

The definition of the functional and technical specifications of the accounting software supporting the SAE has two principal tasks: putting forward the specifications of the requirements for the accounting software to ensure its reliability and accuracy, and establishing the interoperability specifications for the SAE’s software interfaces between the operating and management systems.

Status of the activity

Having started on the expected date – February 1, 2016 – both tasks of this activity were submitted by Mr. Luís Viana, the Technical Manager of the Implementation Unit of the new Budgetary Framework Law, to Mrs. Manuela Proença, Director-General of DGO, on August 12, 2016.

In turn, Mrs. Proença submitted the ratified information to the Secretary of State for the Budget on August 26, 2016. The file officially entered the Cabinet of the Secretary of State for the Budget on August 29 of the same year, and the process was formally concluded on November 9, 2016, after approval by the Secretary of State for the Budget (the specifications considered for the public tender, in English, and the ratification statement, in Portuguese, are available in Annex A, project outputs).

The total delay of 78 days, considering the deadline of July 19, 2016 as pointed on the second amendment to the EC Grant, was, as it is exposed on point 8 of the file “Informação N.º 2017/1/PROJETO ECE” in Annex A (project support documentation) and authored by Mr. Luís Moreira, mainly due to difficulties of organizational and financial governance of the Secretariat General of the MoF, namely when it comes to the appropriation of the required funds to kick-start the UniLEO structure.

Posterior to this approval, Mr. Luís Moreira concluded, on January 6, 2017, the clarification of database and functional specifications considering system communications when it came to the general description of the system – point 3.1 of the System Requirements definitions (in Portuguese, “Caderno de Requisitos do Sistema” – and to the system’s users – point 3.2 of the previously quoted document. Only after the approval of the required budgetary amendment to the General Secretariat of the MoF in order to face UniLEO’s expenditures, signed by the Secretary of State for the Budget on June 23, 2017 and by the Minister of Finance on June 28, 2017, and its corresponding processing in the system was it possible to launch the public tender for the acquisition of the SAE information system development. This fact, in turn, occurred on September 1, 2017, almost 10 months after the first signature by the Secretary of State for the Budget.

3.2.4 Consolidation Manual Preparation

Concerning the preparation of the consolidation manual, this activity was divided in two tasks: the specification of the consolidation model – i.e., the framework in which the consolidated accounts of the Public Sector will be made – and the consolidation of accounting processes and procedures as to guarantee that all information is reported and consolidated with due diligence.

Status of the activity

Having started its definition simultaneously with the activity described in chapter 3.2.2, both Consolidation Manual and AFR Manual for the SAE have been developed, reviewed and concluded by EY Audit Portugal and final approved by UniLEO’s team on April 15th, 2018 (see the document approved in Portuguese, in Annex A, project outputs).

It is important to highlight that, despite EY Audit’s efforts to provide a Consolidation Manual by the agreed timing and together with the AFR Manual for the SAE for the reasons above described, the subcontracting agreement established between the Secretariat General of the MoF and EY Audit’s explicitly states that the Consolidation Manual should only be ready after the third month of tentative reporting of the SAE. This inherently corresponds to the last activity forecast in the EC Grant Agreement after its second amendment and, as such, there is a relationship of contractual dependency described by the contract which is not coincidental with both the EC Grant Agreement schedule nor with its activity flow.

The delay of 105 days was calculated as the differential between the final approval by UniLEO’s team and the expected deadline as pointed on the second amendment to the EC Grant, as it can be seen from the timetable available on Annex A (project support documentation).

3.3 Calendar

This phase has begun on September 26, 2015, and is expected to end by April 21, 2018. Globally, the timelines defined for this phase were accomplished, despite some delay explained by the reasons above discriminated per activity.

3.4 Outputs

The following outputs were agreed as per the EC Grant agreement, concerning its latest version (i.e., 2nd amendment):

- ▶ The SAE conceptual model
- ▶ The SAE manual with the accounting policies, procedures, and SAE reporting model
- ▶ The specification of the requirements for the accounting software
- ▶ The specification of the interoperability between the operating and management systems and the SAE accounting system
- ▶ The consolidation manual with the consolidation model and accounting processes and procedures

Against expectations, the following outputs were produced on the considered timeline:

- ▶ The SAE conceptual model
- ▶ The specification of the requirements for the accounting software
- ▶ The specification of the interoperability between the operating and management systems and the SAE accounting system
- ▶ The SAE manual with the accounting policies, procedures, and SAE reporting model
- ▶ The consolidation manual with the consolidation model and accounting processes and procedures

3.5 Activities Dependency

The activities in the above listed subchapters 3.2.1, 3.2.2, and 3.2.3 were the first to be implemented and were run in parallel on the timings previously described. Activity 3.2.4 was not considered critical for the second phase, and thus was forecast to start on August 16, 2017, with its definition having started on the meeting held on April 28, 2017, thus registering a slight anticipation of timings in light of the overall delay in contrast with the agreed timings with Eurostat – albeit not sufficient to make up for the significant accumulated delay.

4. Phase 2 – Information System Implementation and Training

4.1 Objectives

The second phase of this Project Proposal, denominated Information System Implementation and Training phase, is composed by four activities that have the objective to produce detailed specifications regarding IT, skills, and project management requirements to implement the pilot of SAE and the pilot Opening Balance Sheet (OBS) for this entity and transactions on pilot basis after the Opening Balance Sheet.

This phase is composed by four activities: (i) development of the IT System for SAE; (ii) implementation strategy for the Opening Balance Sheet (OBS) of the SAE, considering the EPSAS Cell on first time implementation, IPSAS 33 and other references; (iii) regulation of transactions and other events to recognize and measure in SAE; (iv) training and building technical capacity to implement SNC-AP in SAE.

The pilot implementation action plans will be implemented according to the outputs of the first phase, namely, the SAE conceptual model and the ARF approved by the Steering Committee.

The SAE pilot implementation action plan will specify the integrity technological feature to guarantee that all Central Government transactions will be accounted as soon as possible when the recognition and measurement criteria will be met (real time in IT terms).

All transactions associated with the Sovereign State managed by Specialized Operational Information Systems will generate accounting records in the SAE according to the requirements established during the previous phase. The SAE design was based on the fundamental principle that the official accounting system must provide a complete record of all revenues, expenses, assets, liabilities, and equity that are under the accounting scope of the SAE, regardless of which entity, acting as an agent of the Sovereign State, manages them.

The pilot State OBS will be developed based on IPSAS 33 – First-Time Adoption of Accrual Basis International Public Sector Accounting Standards. At a later stage, not included in the Project under present consideration, the consolidation process will aggregate all accounting entities of the General Government Sector (SAE included).

The objective under the development of the OBS strategy considers the above mentioned stages, and the pilot OBS implementation will be in the scope of the MoF, at the 2017 fiscal year, considering the Chapters 60 and 70 of the current organic budget classification and cash holdings at IGCP that are under the scope of SAE.

Chapter 60 – “Exceptional Expenditures” –, aims to support the operations relating to financial supervision of the State and its shareholder function in SOEs. It involves the management of financial assets and of the public debt, as well as the management of fixed assets (buildings) and supports the State’s financial support policies, such as the granting of subsidies and compensatory allowances and the granting of guarantees.

Chapter 70 – “Community Own Resources” –, seeks to support transfers made by Portugal as a Member-State in the context of own resources of the European budget, which supports the costs of the European Union (EU). These transfers are carried out on behalf of recoveries of agricultural and customs duties and sugar levies (Traditional Own Resources), as well as by the Portuguese financial contribution established based on the value added tax (VAT) and based on the gross national income (GNI). All operations that should be considered for these two chapters should be accounted on accrual basis.

4.2 Main activities to be performed

4.2.1 SAE Information System Development

Concerning the development of SAE's Information System, this activity was divided into five tasks: the detailed specification of requirements, design, and approval of the solution; the development of the accounting processes; development of the interfaces with specialized operational systems; development of the validation rules for the interfaces; and acceptance testing. Each of these tasks is considered paramount to guarantee a modern and flexible approach to accounting in the Public Sector that produces sound and reliable financial statements, both on a standalone and on an aggregate basis.

Status of the activity

Having received the final approval and contracting of the software vendor on November 27, 2017 (cf. Annex A, project support documentation), this activity is now concluded. A standard version of the system was provided, and will in turn allow for direct manual entries into the system. Customization works are undergoing and, posterior to that, webservices for import and export of information to and from other systems will take place.

The process faced some issues, which are also reported on Annex A (project support documentation). After the publication of the preliminary report in accordance with the Portuguese Public Tender Code, one of the two software vendors who participated in the tender, Quidgest, decided to present a complaint to the process, resulting in the issue of a final report, which did not receive any complaints, thus complying with all legal dispositions in force. The contract was then adjudicated to Primavera Business Software Solutions, S.A., on November 27, 2017 for a value of 84,950.00€ (excl. VAT at a 23% rate).

The delay of 154 days versus the expected deadline is effectively due to the same issues that were the cause of the delays faced with the remaining subcontractors, which were bound by the availability of budget allocation. This situation was further aggravated by the restructuring of the MoF in mid-2016, namely with the transition of DGO – which was the governmental responsible for the project here described – to a budget perimeter outside that of the Secretariat General of the MoF. The project's lead was transferred to UniLEO only in mid-2017, which required a new budget allocation for the budget (which transitioned from DGO to the Secretariat General of the MoF). These changes significantly altered the technical procedures and administrative authorizations that substantially effect all tender processes. Finally, one has to consider the difficulty in achieving the activity described in subchapter 3.2.3, which further complicated matters concerning this project.

4.2.2 SAE Opening Balance Implementation Strategy

The development of a document that reflects a realistic and appropriate implementation strategy for the Opening Balance Sheet when it comes to the SAE is key to the success of Phase 2 of this project; without careful guidance and planning, any chance of effecting a structural reform will be removed. Thus, it is vital that, alongside the technical and IT components, the implementation strategy is well-planned and well-communicated.

Status of the activity

The document which outlines the strategy for the implementation of an Opening Balance in the SAE has been developed, reviewed and concluded by EY Audit Portugal and final approved by UniLEO's team on April 15th, 2018 (see the document approved in Portuguese, in Annex A, project outputs).

The delay of 155 days was calculated as the differential between the final approval by UniLEO's team and the expected deadline as pointed on the second amendment to the EC Grant, as it can be seen from the timetable available on Annex A (project support documentation).

The main reason for the delay in completing this activity was the administrative delay and the necessary political reshuffle following the governmental transitions on the aftermath of the elections of October 4, 2015, as reported on subchapter 2.3 of this report.

4.2.3 Development of document containing the regulation of transactions and other events to be recognized and measured in SAE

The objective of the development of the document contemplated in this activity is to create a handbook that can be of guidance to all those who are to perform functions concerning the SAE, the registry of accounting movements concerning the Central Government's assets, liabilities, revenues, expenses, and equity, and its audit.

Status of the activity

This activity started its definition alongside the activities described above in subchapters 3.2.2 and 3.2.4 on the meeting of April 28, 2017 and after the signing of the subcontracting agreement on March 31, 2017. Having benefited from the meetings that the previously listed activities have had, the document containing the regulation of transactions has been developed, reviewed and concluded by EY Audit Portugal and final approved by UniLEO's team on April 15th, 2018 (see the document approved in Portuguese, in Annex A, project outputs).

The delay of 125 days was calculated as the differential between the final approval by UniLEO's team and the expected deadline as pointed on the second amendment to the EC Grant, as it can be seen from the timetable available on Annex A (project support documentation).

The main reason for the delay in completing this activity was the administrative delay and the necessary political reshuffle following the governmental transitions on the aftermath of the elections of October 4, 2015, as reported on subchapter 2.3 of this report.

4.2.4 Training and technical enablement to implement SNC-AP in the SAE

Following the introduction of double entry bookkeeping in public accounting, in accordance with the Accounting Normalization for Public Administrations approved by Decree-Law 192/2015, as well as the implementation of the principle of accrual-based accounting, a need was identified to enable and capacitate the human resources directly involved in the implementation of this project, which is why the training program above mentioned took place.

The objective of this training program is to provide knowledge over essential elements of SNC-AP, making the involved workers become familiar with accounting for the Portuguese State's real estate assets, public-private partnerships and concessions, equity shares in controlled and associated entities, taxes, transfers and subsidies, provisions, contingent liabilities and contingent assets, loans granted to public companies, how to account for the financial instruments managed by the IGCP, and overall procedures with impact on the financial statements of the SAE.

The target group was composed by technicians and managers of the Public Entities involved in UniLEO's work in their capacity of Agents of the Portuguese State in the scope of the SAE. The training was certified and a mandatory attendance of 10 sessions in order to attain the certification was required.

Status of the activity

Having started the definition of contractors to provide and deliver the training program on May 2016, both tasks were finalized in September 2016. The entity chosen to provide this training was KPMG Audit Portugal, having conducted these sessions in its Lisbon Headquarters.

This activity was initiated on October 20, 2017, and was comprised by 14 sessions, the last of which was concluded on November 16, 2017. The program for these sessions is available on Annex A (project outputs) to this report. Even though the activity took place within 24 days (7 more than expected in the

planning from the second amendment), there was a significant delay of the end date versus the planned ending: 563 days.

This delay, in turn, is justified by the fact that this activity was only part of Phase 2 of the project and, therefore, priority and respective resources were attributed to the activities pertinent to Phase 1, namely the definition of the Conceptual Model, the AFR Framework Manual, and the definition of the information system's specifications. As 2017 started and after the definition of the project's operation within UniLEO's attributions, some delays were caused by the public tender processes, namely due to budget allocation constraints. The contracting effectively took place in April 2017, and the conciliation of agendas with different State Agents (over 30 people involved comprising a timeframe that also coincided with typical vacations periods in Portugal, such as August) in order to list the needs for preparing the training sessions, as well as their dates, also took its toll on the timings.

4.3 Calendar

This phase was expected to have begun in April 1, 2016 for the training on the public accounting framework, with a subsequent start in May 16, 2017 for the development and implementation of the IT system, resulting in an estimated end date of October 13, 2017.

The deviation of expectation towards actual performance proved significant, since this phase of the project began in May 2016, and was concluded on April 3, 2018. With effect, the overall timelines for this phase were not accomplished for the reasons above discriminated per activity and given the activity dependencies below described, the most relevant of which being that concerning the development and implementation of the IT system for the SAE.

4.4 Outputs

The following outputs were agreed as per the EC Grant agreement, concerning its latest version (i.e., second amendment):

- ▶ Detailed specification document of the requirements for the IT system (accounting processes, interfaces, and validation rules)
- ▶ The OBS strategy document to identify the main assets and liabilities to be recognized in the SAE, under the scope of SNC-AP, with an associated calendar
- ▶ The document containing regulation of transactions and other events to recognize and measure in SAE
- ▶ The course syllabus and class material as a capacity plan for SAE accounting transactions

Against expectations, the following outputs were produced:

- ▶ Detailed specification document of the requirements for the IT system (accounting processes, interfaces, and validation rules)
- ▶ The course syllabus and class material as a capacity plan for SAE accounting transactions
- ▶ The OBS strategy document to identify the main assets and liabilities to be recognized in the SAE, under the scope of SNC-AP, with an associated calendar
- ▶ The document containing regulation of transactions and other events to recognize and measure in SAE

4.5 Activities Dependency

The activities of Phase 2 started their implementation after the approval of the Conceptual Model and after the definition of the functional and technical requirements of the accounting software for SAE completed on the first phase of this Project Proposal.

5. Phase 3 – Implementation Pilot

5.1 Objectives

The third and last phase of the Project Proposal to the EC Grant was named Pilot Implementation phase. Its objective is to test the capability of performing pilot approaches to both SAE's Opening Balance Sheet (OBS) and to transactions of SAE under the strategy defined on the second phase whilst using the best practices of project management, as to be able to expand to full production with a proven concept.

It comprises two activities, named SAE's (State Accounting Entity) Opening Balance Sheet Pilot and Accounting and transaction processes in the SAE according to the SNC-AP Pilot.

5.2 Main activities to be performed

5.2.1 SAE's Opening Balance Sheet Pilot

The SAE's OBS Pilot activity is composed by two tasks: the preparation and data collection with reference to a monthly closing (with a tentative date forecasted to be 30.09.2017), as well as the preparation and publication of the SAE's OBS with reference to the same time point and tentative date. Thus, it is intended that the mechanisms that allow the retrieval, processing, and storage of information on an OBS are operational, while, by the same token, opening up the discussion of the outcomes for subject matter experts to provide input on how to fine-tune the initiative.

Status of the activity

As far as this specific activity is concerned, the SAE's OBS has been developed on January 1st, 2018 (see the document approved in Portuguese, in Annex A, project outputs).

The delay of 64 days was calculated as the differential between the final approval by UniLEO's team and the expected deadline as pointed on the second amendment to the EC Grant, as it can be seen from the timetable available on Annex A (project support documentation).

The main reason for the delay in completing this activity was the administrative delay and the necessary political reshuffle following the governmental transitions on the aftermath of the elections of October 4, 2015, as reported on subchapter 2.3 of this report.

Nevertheless, the SAE's OBS was developed according to the requirements of IPSAS 33 (First-time Adoption of Accrual Basis International Public Sector Accounting Standards) and IPSAS 34 (Separate Financial Statements) creating the conditions to consolidate with all accounting entities of the central government, at a first phase. The ultimate objective is to consolidate all the levels of government and state owned enterprises.

5.2.2 Accounting and transaction processes in the SAE according to the SNC-AP Pilot

The last activity for the Project Proposal here exposed, the execution of accounting and transaction processes in the SAE according to the SNC-AP Pilot, is the final pilot needed before the model enters in full production and the benefits here reported can be effectively translated into a structural reform in the public finances of the Portuguese Republic.

Four tasks are meant to take place within this activity: the establishment of accounting records according to the SNC-AP, and the production of three monthly reports (tentatively dated for October, November, and December 2017), each one of them considered a separate task given the possibility of continuous fine-tuning and improvement. As in the pilot above, a distinct discussion and remission of inputs for consideration will take place in order to make sure that the system is fully operational according to the standards put forward by the manuals elaborated that composed the prior activities.

Status of the activity

As far as this specific activity is concerned, three out of four tasks took place: the establishment of accounting records according to the SNC-AP, and the production of two monthly reports (tentatively dated for October and November 2017, but executed on January and February 2018).

The delay of 64 days for each task was calculated as the differential between the date of execution of each task and the expected deadline as pointed out in the previous paragraph as well as in the second amendment to the EC Grant, as it can be seen from the timetable available in Annex A (project support documentation).

The main reason for the delay in completing these tasks is related to the dependence of the previous activity execution as described in 5.2.1. The third monthly report, related to March 2018, was not able to be elaborated upon the completion of the present report.

5.3 Calendar

This phase was expected to have begun on August 2, 2017, with an estimated end date of February 19, 2018.

With effect, the overall timelines for this phase were not accomplished for the reasons above discriminated per activity and given the activity dependencies below described.

5.4 Outputs

The following outputs were agreed as per the EC Grant agreement, concerning its latest version (i.e., 2nd amendment):

- ▶ SAE's OBS
- ▶ Monthly report for January 2018 (dated for October 2017)
- ▶ Monthly report for February 2018 (dated for November 2017)
- ▶ Monthly report for March 2018 (dated for December 2017)

Against these expectations, the following outputs were produced:

- ▶ SAE's OBS
- ▶ Monthly report for January 2018 (dated for October 2017)
- ▶ Monthly report for February 2018 (dated for November 2017)

As such, the remaining outputs were not delivered in full on the expected timeline due to the reasons above presented for activity in subchapter 5.2.2:

- ▶ Monthly report for March 2018 (dated for December 2017)

5.5 Activities Dependency

The two activities that make up Phase 3 started their implementation after the completion of both prior phases, namely as far as the implementation of the Information System and the training procedure are concerned.

6. Project Timetable

This project was supported by the effort of several dedicated staff from different MoF bodies in order to provide a holistic and comprehensive approach to the task at hand. As such, it is relevant to provide an overview of the workers that were involved, their hourly contribution – both per year and in total – to the project, their calculated daily rate, and the costs that thus can be assigned, per person, as a result of their contribution to the overall project.

Resources	2015	2016
Alberto Nunes	17,00	67,75
Anabela Rodrigues	13,60	49,60
Carmen Lopes	6,80	24,80
Célia Soares	3,40	12,40
Elsa Gouveia	17,00	59,70
Elisabete Silva	0,00	0,00
Emília Regueira	3,40	12,40
João Caeiro	3,40	12,40
Luís Moreira	20,40	74,40
Luís Viana	20,40	72,10
Ricardo Faria	10,20	34,90
Sandra Baiá	3,40	12,40
Valter Telles	3,40	12,40
Total	122,40	445,25

Table 1 – Project Timetable

Further detail concerning the activities to which each worker was allocated, how much time it spent on it, and how much that costed, is provided in detail on the project detailed timetables referred to on Annex A, project detailed timetables. For all the cases where the worker is still in the project, the sheet is signed and validated; for those whose sheet is not signed, they have punctually participated in the project and, although they were not able to provide signatures to certify their contribution, this was reflected on the meeting notes comprised on point 4 (Annex A, project support documentation).

7. Project Financials

As far as the financial resources utilized for the Project Proposal are concerned, and taking into account both the agreement established between the European Union and the General Secretariat of the Portuguese MoF in its latest revision of March 20, 2017 the below financials were deemed relevant.

7.1 Summary Expenditure Report

The below list a summary of the expenditures effected, per caption, as far as the project presented to Eurostat in the context Grant Agreement 02113.2015.003-2015.255.

SUMMARY EXPENDITURE REPORT	
Title of the action: State Reporting Entity	
Grant Agreement Nº 02113.2015.003-2015.255	
SUMMARY	
A — EXPENDITURE/ COSTS OF THE ACTION	TOTAL
A.1) Costs of the staff assigned to the action	142 881,71 €
A.2) Travel and subsistence costs	0,00 €
A.3) Depreciation costs of equipment	0,00 €
A.4) Costs of consumables and supplies	0,00 €
A.5) Costs entailed by other implementation contracts	79 863,90 €
A.6) Any other direct costs	0,00 €
TOTAL DIRECT COSTS	222 745,61 €
A.7) Eligible indirect costs	15 592,19 €
TOTAL ELIGIBLE COSTS	238 337,80 €
NON-ELIGIBLE COSTS	0,00 €
TOTAL COSTS OF THE ACTION	238 337,80 €
B — SOURCES OF FUNDING	
B.1) Income generated by the action	0,00 €
B.2) Own contribution by the beneficiary	77 292,95 €
B.3) Financial contribution by third parties earmarked eligible costs*	0,00 €
B.4) Contribution requested from the Commission	161 044,85 €
	238 337,80 €
B.5) Other financial contributions (own or by third parties) covering non eligible costs	0,00 €
TOTAL SOURCES OF FUNDING	238 337,80 €
Maximum % of EC contribution	67,57%
% of EC contribution requested	67,57%
Total maximum EC contribution	238 337,80 €

Table 2 – Summary Expenditure Report

7.2 Final Financial Statement

In order to provide further detail as to the financials of the projects, below follows the final financial statement for the project.

FINAL FINANCIAL STATEMENT				
Name of the applicant	Secretaria Geral do Ministério das Finanças de Portugal			
Title of the action	STATE REPORTING ENTITY Grant Agreement Nº 02113.2015.003-2015.255			
A. EXPENDITURE/COSTS OF THE ACTION				
1. Costs of staff assigned to the action				
<i>Function / Category</i>	<i>Nb of persons [A]</i>	<i>Days [B]</i>	<i>Daily rate [C]</i>	<i>SubTotal [AxBxC]</i>
Operational Staff				Excluding VAT
<i>Permanent staff</i>				
Alberto Nunes	1	84,8	224,81	19 052,48 €
Anabela Rodrigues	1	67,8	161,15	10 926,01 €
Carmen Lopes	1	33,9	175,35	5 944,48 €
Célia Soares	1	17,0	224,81	3 810,50 €
Elsa Gouveia	1	120,0	104,56	12 549,09 €
Elisabete Silva	1	1,4	224,40	305,19 €
Emília Regueira	1	17,0	193,50	3 279,81 €
João Caeiro	1	35,0	231,86	8 103,51 €
Luís Moreira	1	144,4	193,50	27 941,05 €
Luís Viana	1	108,4	250,70	27 176,06 €
Ricardo Faria	1	101,5	193,50	19 641,88 €
Sandra Baiá	1	17,0	193,50	3 279,81 €
Valter Telles	1	17,0	51,44	871,84 €
<i>Sub-Total permanent staff</i>				142 881,71 €
<i>Temporary staff</i>				
				0,00 €
<i>Sub-Total temporary staff</i>				0,00 €
Administrative staff				
<i>Permanent staff</i>				
				0,00 €
<i>Sub-Total permanent staff</i>				0,00 €
<i>Temporary staff</i>				

					0,00 €
<i>Sub-Total temporary staff</i>					0,00 €
Other staff costs					
					0,00 €
<i>Sub-Total other staff costs</i>					0,00 €
Total staff costs					142 881,71 €
2. Travel and subsistence costs of staff involved in the action					
Travel costs					
<i>Means of transport</i>	<i>Origin</i>	<i>Destination</i>	<i>Nb of persons [A]</i>	<i>Unit cost [B]</i>	<i>SubTotal [AxB]</i>
					0,00 €
<i>Sub-Total travel costs</i>					0,00 €
Subsistence costs					
<i>Number of persons [1]</i>	<i>Days [2]</i>	<i>Nights [3]</i>	<i>Daily allowance [4]</i>	<i>Hotel allowance [5]</i>	<i>SubTotal [6]=[1x(2x4)+(3x5)]</i>
					0,00 €
<i>Sub-Total subsistence costs</i>					0,00 €
Total travel and subsistence costs					0,00 €
3. Depreciation costs of equipment					
Depreciation costs					
<i>Description</i>	<i>Duration (Months used) [A]</i>	<i>Depreciation period (months) [B]</i>	<i>Percentage of use [C]</i>	<i>Real cost [D]</i>	<i>SubTotal [E]=(A/B)xCx D</i>
					0,00 €
<i>Sub-Total depreciation costs</i>					0,00 €
<i>Description</i>			<i>Quantity [A]</i>	<i>Unit cost [B]</i>	<i>SubTotal [C]=[A]*[B]</i>
					0,00 €
<i>Sub-Total other equipment costs</i>					0,00 €
Total equipment costs					0,00 €
4. Costs of consumables and supplies necessary to implement the action					
			<i>Quantity [A]</i>	<i>Unit cost [B]</i>	<i>SubTotal [C]=[A]*[B]</i>
Postal charges					
					0,00 €
<i>Sub-Total postal charges</i>					0,00 €
Telephone costs					
					0,00 €
<i>Sub-Total telephone costs</i>					0,00 €
Other costs					
					0,00 €

<i>Sub-Total other costs</i>			0,00 €
Total costs of consumables and supplies			0,00 €
5. Costs entailed by other implementation contracts (sub-contracting)			
<i>Brief description of tasks subcontracted</i>	<i>Name of subcontractor (if known)</i>	<i>SubTotal</i>	
Accounting Services		9 138,90 €	
Development of the IT System for SAE		47 847,00 €	
Project Management Services		9 963,00 €	
Training to implement SNC-AP in SAE		12 915,00 €	
<i>Weight of sub-contracting</i>			33,51%
Total costs entailed by other implementation contracts (sub-contracting)			79 863,90 €
6. Any other direct costs			
	<i>Quantity [A]</i>	<i>Unit cost [B]</i>	<i>SubTotal [C]=[A]*[B]</i>
Information costs (printing, dissemination etc.)			
			0,00 €
<i>Sub-Total information costs</i>			0,00 €
Costs of reports			
			0,00 €
<i>Sub-Total costs of reports</i>			0,00 €
Costs of translation			
			0,00 €
<i>Sub-Total costs of translation</i>			0,00 €
Workshops / Meetings			
			0,00 €
<i>Sub-Total workshops / meetings</i>			0,00 €
External audit costs (only if requested by the grant contract)			
			0,00 €
<i>Sub-Total external audit costs</i>			0,00 €
Other costs			
<i>Description of item</i>	<i>Quantity [A]</i>	<i>Unit cost [B]</i>	<i>SubTotal [C]=[A]*[B]</i>
			0,00 €
<i>Sub-Total other costs</i>			0,00 €
Total other direct costs			0,00 €
Total direct costs			222 745,61 €

7. Eligible indirect costs (= 7% of total direct costs)		
Total indirect costs		15 592,19 €
TOTAL ELIGIBLE COSTS		238 337,80 €
Non-eligible costs		
<i>Brief description of non-eligible costs</i>		<i>SubTotal</i>
Total non-eligible costs		0,00 €
TOTAL COSTS OF THE ACTION		238 337,80 €

B. SOURCES OF FUNDING			
1. Income generated by the action		0,00%	0,00 €
	<i>Quantity [A]</i>	<i>Unit cost [B]</i>	<i>SubTotal [C]=[A]*[B]</i>
Enrolment fees			
			0,00 €
<i>Sub-Total enrolment fees</i>			0,00 €
Document sales			
			0,00 €
<i>Sub-Total document sales</i>			0,00 €
Other income			
			0,00 €
<i>Sub-Total other income</i>			0,00 €
2. Own contribution by the beneficiary		32,43%	77 292,95 €
3. Financial contribution by third parties earmarked eligible costs*		0,00%	0,00 €
4. Contribution requested from the Commission (of total eligible costs)		67,57%	161 044,85 €
		100,00%	238 337,80 €
5. Other financial contributions (own or by third parties) covering non eligible costs			0,00 €
TOTAL SOURCES OF FUNDING			238 337,80 €

Table 3 – Final Financial Statement

8. Project Conclusions

The project presents, so far, a reasonable performance when one considers the hindrances it faced. The registered developments occurred at a speed below that which would be desirable for a project which is interpreted as being part of a comprehensive reform of the Portuguese Republic's Public Finances and the promotion of its transparency, integrity, and the need for political accountability.

Despite the several and significant delays each activity has suffered as a result of the above mentioned obstacles, making it impossible to fulfill the expectations concerning the deadlines forecast in both the EC Grant agreement and its two revisions, it managed to achieve twelve out of thirteen expected outputs, which must be considered as an evenhanded performance.

Even though some aspects, such as the difficulties risen from the public tender and the process length of the Portuguese Public Tender Code, are in fact issues beyond the control of both the Public Administration and of the political governance procedure, it is relevant to emphasize that only after the creation of the UniLEO, by the Decree-Law 77/2016, the SAE project started to move forward swiftly.

Therefore – and in order to ensure that the project follows a development trajectory that can deliver the expected results in a timing which, albeit not the planned one, is still relevant for attaining the goals specified in the application to the EC Grant – it is not only needed to speed up political decision-making mechanisms and guarantee that all procedural pieces subjected to court mandates are correctly prepared from the start as to prevent further delays such as that of the Portuguese Public Tender Code, but it is also paramount to promote a better entanglement between functional teams and focus on delivering with objective metrics in order to quickly get to a pilot-testing phase, and thus place the project as a front-and-center priority for the Portuguese Public Administration.

SUPPORT INFORMATION RESPECTANT TO THE PROJECT

As to provide supporting evidence to the statements, claims, and facts alluded to in this report concerning the execution of the Proposal exposed in Grant Agreement 02113.2015.003-2015.255, as well as to allow for a deeper understanding of all the work developed in that context, the information below listed is extensively provided in electronic format on the drive that accompanies this report.

1. Project outputs

- Documental evidence concerning the achievement of project activities

2. Project detailed timetables

- Timetables both for the project and for each member of the staff

3. Project-related financial documentation

- Evidence concerning the financial flows from the project

4. Project support documentation

- Documental evidence of project progress in major milestones

5. Final report support documentation

- Documental evidence sustaining the statements made throughout this report

Anexo 2 – Requisitos Técnicos para a Faturação Eletrónica (outbound)

A faturação eletrónica na componente outbound será processada através do Documento Contabilístico e de Cobrança (DCC).

O DCC deverá assentar na normalização já existente para o Documento Único de Cobrança (DUC), devendo o mesmo ter, contudo, **integração contabilística**.

O DCC deverá conter informação que permita a distribuição contabilística, no momento da emissão, e financeira, aquando da cobrança, da receita.

Cada entidade deverá registar no sistema de informação – **plataforma de emissão de receitas das entidades do Estado** – a total identificação das receitas que arrecada, nomeadamente a sua repartição percentual e o fundamento legal subjacente, **numa lógica de criação de dados mestre para os tipos de receita** (“produtos”). Só poderá emitir-se receita sobre os produtos já carregados no sistema.

Na referida plataforma será emitido, pelas entidades do Estado, cidadãos ou empresas, o DCC, o qual terá, obrigatoriamente, por referência os tipos de receita atrás referidos, com possibilidade de se adicionar ou eliminar tipos de receita.

O Documento Contabilístico e de Cobrança (DCC) deve conter a seguinte informação:

- a) Identificação do organismo ou serviço processador (nome e número de identificação fiscal - NIF);
- b) Período a que respeita;
- c) Número atribuído ao documento;
- d) Identificação da entidade devedora (pessoa singular ou coletiva), incluindo o NIF;
- e) Natureza da receita (de acordo com o catálogo pré-definido para a entidade);
- f) Montante da receita;
- g) Data limite para a cobrança da receita;
- h) Distribuição da receita (e.g. consignada, receitas gerais).

Com exceção da alínea h), todos estes requisitos já constam no artigo 11.º do RTE.

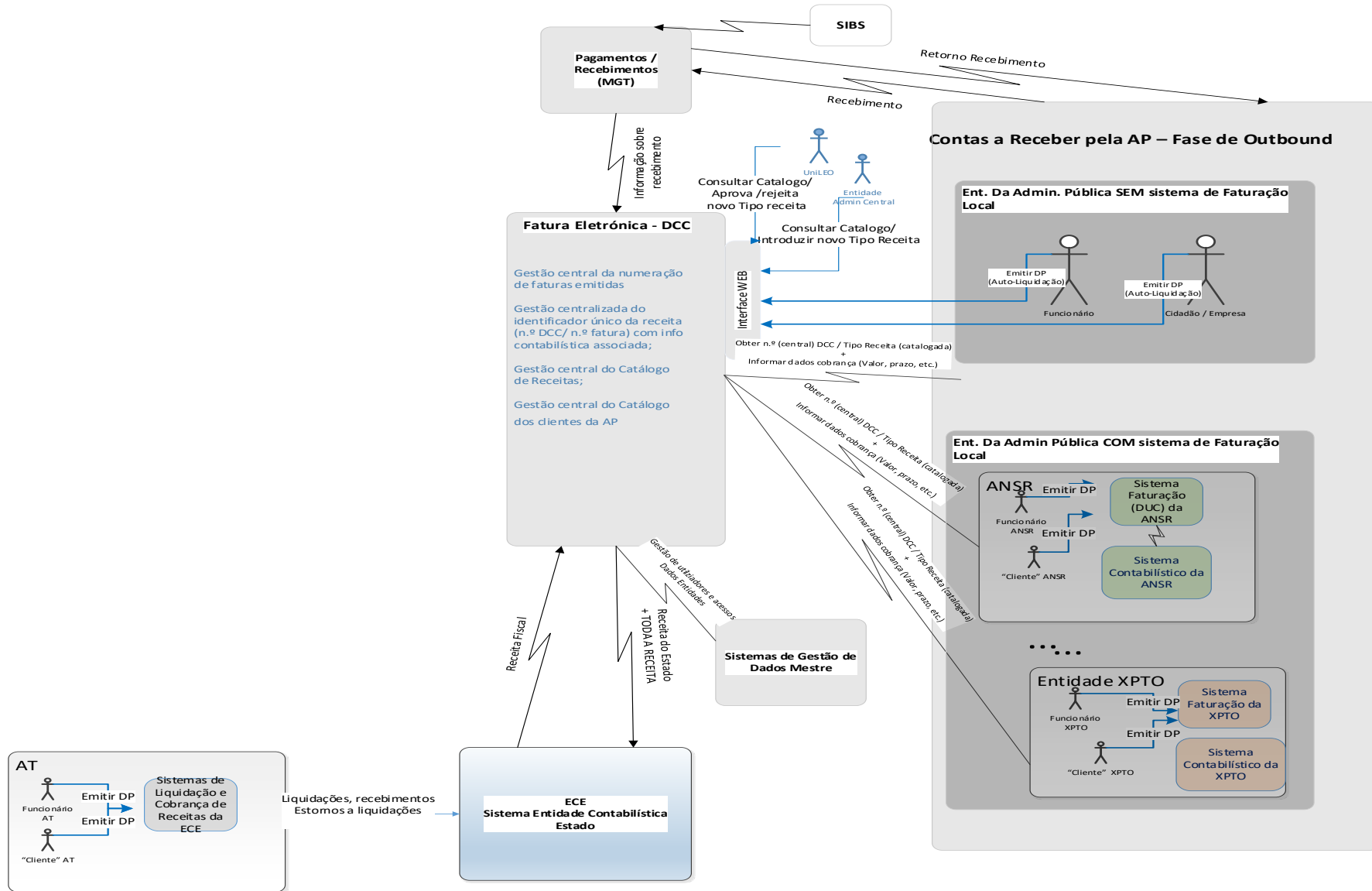
O que se pretende é que no DCC se incluam efeitos contabilísticos e de gestão de tesouraria.

Na contabilidade, ao nível da conta no tesouro (atual conta 121 – Depósitos à ordem do Tesouro do Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas) deverão ser criadas as seguintes subcontas que permitam obter informação por fonte de financiamento, propondo-se a seguinte desagregação ao nível do plano de contas central gerido pela autoridade contabilística:

121	Depósitos à ordem do Tesouro
12101	Receitas gerais
12102	Receitas próprias
11203	Fundos comunitários
12104	Empréstimos obtidos
12199	Outras

Esta desagregação, dada a integração do DCC com a contabilidade e à execução da despesa por fonte de financiamento, vai permitir saber o saldo de disponibilidades por fonte de financiamento, uma vez que na estrutura de informação do DCC estará a fonte de financiamento, **podendo existir algumas dificuldades a ultrapassar ao nível dos fundos comunitários.**

A seguinte figura procura ilustrar os requisitos técnicos para a faturação eletrónica (*outbound*), a qual se materializará através da implementação do Documento DCC:



Anexo 3 – Tabelas de Suporte ao Modelo de Gestão de Tesouraria

Tabela 1: Plano de Contas de Tesouraria

Recebimentos		Pagamentos	
Rubrica	Designação	Rubrica	Designação
Receita corrente		Despesa corrente	
R1	Receita fiscal	D1	Despesas com o pessoal
R1.1	Impostos diretos	D1.1	Remunerações certas e permanentes
R1.2	Impostos indiretos	D1.2	Abonos variáveis ou eventuais
R2	Contribuições para sistemas de proteção social e subsistemas de saúde	D1.3	Segurança social
R3	Taxas, multas e outras penalidades	D2	Aquisição de bens e serviços
R4	Rendimentos de propriedade	D3	Juros e outros encargos
R5	Transferências Correntes	D4	Transferências correntes
R51	Administrações Públicas	D41	Administrações Públicas
R51.1	Entidade Contabilística Estado	D42	Instituições sem fins lucrativos
R51.2	Outras	D43	Famílias
R52	Exterior - UE	D44	Outras
R53	Outras	D5	Subsídios
R6	Venda de bens e serviços	D6	Outras despesas correntes
R7	Outras receitas correntes		
R15	Saldo da Gerência anterior		
Receita de capital		Despesa de capital	
R8	Venda de bens de investimento	D7	Investimento
R9	Transferências de Capital	D8	Transferências de capital
R91	Administrações Públicas	D81	Administrações Públicas
R92	Exterior - UE	D82	Instituições sem fins lucrativos
R93	Outras	D83	Famílias
R10	Outras receitas de capital	D84	Outras
R11	Reposição não abatidas aos pagamentos	D9	Outras despesas de capital
R12	Receita com ativos financeiros	D10	Despesa com ativos financeiros
R13	Receita com passivos financeiros	D11	Despesa com passivos financeiros

Tabela 2: Previsão de recebimentos e recebimentos efetivos

Número da previsão de recebimento [1]	Tipo de recebimento [2]	Conta a receber [3]		Data esperada de recebimento			Natureza da receita [7]	Natureza do devedor [8]
		NIF	Nome	Mês [4]	Ano [5]	Valor [6]		

Observações:

Campo [2] - Tipo: Recorrente (código "1") ou pontual (código "2")

Para cada recebimento deve ser indicada uma data esperada de cobrança da receita (conta a receber)

O valor pode ser uma estimativa, uma vez que no momento em que se se faz a previsão de recebimentos, nem sempre está garantida uma estimativa fiável da conta a receber.

Na coluna [7] - natureza da receita - deve ser colocada a codificação que consta no plano de contas. Se por exemplo, for assumido um recebimento recorrente de receita com transferências deverá ser inscrito o código 03 (admitindo a Hipótese 1 para o plano de contas de tesouraria

Com a coluna [8] pretende-se identificar a natureza do beneficiário. Assim, a mesma:

Assume o valor "1" quando o devedor pertencer ao Estado.

Assume o valor "2" quando o devedor não pertencer às administrações públicas (incluem-se também aqui os trabalhadores)

Tabela 3: Previsão de pagamentos e pagamentos efetivos

Número da previsão de pagamento [1]	Tipo de pagamento [2]	Conta a pagar [3]		Data esperada de pagamento			Natureza da despesa [7]	Natureza do beneficiário [8]
		NIF	Nome	Mês [4]	Ano [5]	Valor [6]		

Observações:

Campo [2] - Tipo: Recorrente (código "1") ou pontual (código "2")

Para cada obrigação deve ser indicada uma data esperada de pagamento da obrigação (conta a pagar) que o mesmo originou.

O valor pode ser uma estimativa, uma vez que no momento em que se se faz a previsão de pagamento, nem sempre está garantida uma estimativa fiável do valor a pagar (conta a pagar)

Em relação à coluna [3], quando se tratar de despesas com pessoal, não é necessária a identificação do fornecedor

Na coluna [7] - natureza da despesa - deve ser colocada a codificação que consta no plano de contas. Se por exemplo, for assumido um compromisso recorrente de despesa com salários deverá ser inscrito o código D1.1

Com a coluna [8] pretende-se identificar a natureza do beneficiário. Assim, a mesma:

Assume o valor "1" quando o fornecedor de bens ou serviços pertencer ao Estado

Assume o valor "2" quando o fornecedor não pertencer às administrações públicas (incluem-se também aqui os trabalhadores)

Tabela 4: Previsão de pagamentos e execução

Valores (u.m.)

Ano n

Código	Descrição	Orçamento	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Mai	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
Despesas Correntes		265 700	14 642	34 642	16 642	14 642	14 642	33 642	13 642	14 642	34 642	14 642	44 642	14 642
D1	Despesas com Pessoal	120 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
D1.1	Remunerações Certas e Permanentes	100 000	8 333	8 333	8 333	8 333	8 333	8 333	8 333	8 333	8 333	8 333	8 333	8 333
D1.2	Abonos Variáveis ou Eventuais	20 000	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667	1 667
D1.3	Segurança Social das quais:	23 200	1 933	1 933	1 933	1 933	1 933	1 933	1 933	1 933	1 933	1 933	1 933	1 933
D1.3.1	Encargos com a Saúde	5 200	433	433	433	433	433	433	433	433	433	433	433	433
D1.3.1.1	Contrib. Entidade Patronal para ADSE	4 200	350	350	350	350	350	350	350	350	350	350	350	350
D1.3.1.2	Outros	1 000	83	83	83	83	83	83	83	83	83	83	83	83
D1.3.2	Contribuições de Segurança Social	18 000	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500
D1.3.2.1	CGA	18 000	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500
D1.3.2.2	Segurança Social - Regime Geral	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D1.3.2.3	Outras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D1.3.3	Outras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D2	Aquisições de Bens e Serviços	15 000	1 250	1 250	3 250	1 250	1 250	250	250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250
D3	Juros e Outros Encargos	2 500	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208
D4	Transferências Correntes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D4.1	Administrações Públicas	0												
D4.2	Instituições sem Fins Lucrativos	0												
D4.3	Famílias	0												
D4.4	Outras	0												
D5	Subsídios	90 000	0	20 000	0	0	0	20 000	0	0	20 000	0	30 000	0
D6	Outras Despesas Correntes	15 000	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250	1 250
Despesas de Capital		45 000	0	0	0	30 000	0	0	0	0	0	0	0	15 000
D7	Investimento	45 000	0	0	0	30 000	0	0	0	0	0	0	0	15 000
D8	Transferências de Capital	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D8.1	Administrações Públicas	0												
D8.2	Instituições sem Fins Lucrativos	0												
D8.3	Famílias	0												
D8.4	Outras Transferências de Capital	0												
D9	Outras Despesas de Capital	0												
D10	Despesas com Ativos Financeiros	0												
D11	Despesas com Passivos Financeiros	0												
Correntes + Capital		310 700												

Notas:

A coluna do Orçamento refere-se ao orçamento em base de caixa (orçamento corrigido líquido de cativos). As entidades devem também preparar orçamentos em base de acréscimo, significando tal a preparação das seguintes demonstrações financeiras previsionais: balanço e demonstração de resultados

Em cada mês são sempre preenchidos todos os meses do ano. As previsões vão sendo substituídas pelos valores efetivos executados que dev em ser assinalados com **E** junto ao nome do mês.

No início de cada mês, as previsões para o próprio mês e os meses seguintes são as melhores estimativas em face da informação disponível

Os pagamentos relativos aos contratos plurianuais devem, logo que conhecidos, ser registados na Tabela 3.

Tabela 5: Fluxos de tesouraria e fundos disponíveis (consistente com o plano de tesouraria que faz o mapeamento para a LCPA)

Tabela para o ano n

Valores (u.m.)

Fluxos de tesouraria	Orçamento	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Ano n+1	
														Janeiro	Fevereiro
Tesouraria inicial (I)			12 358	7 717	18 075	433	21 792	12 150	21 008	33 367	25 725	33 583	15 942		
Dotação corrigida líquida de cativos															
Transferências e subsídios com origem no Orçamento do Estado	270 000	22 500	22 500	22 500	22 500	22 500	22 500	22 500	22 500	22 500	22 500	22 500	22 500	21 375	21 375
Receita efetiva própria cobrada, ou recebida como adiantamento															
Previsão de receita efetiva própria a cobrar no mês n	54 000	4 500	4 500	4 500	4 500	13 500	4 500	0	4 500	4 500	0	4 500	4 500	4 500	4 500
Produto de empréstimos contraídos nos termos da lei															
Realização de ativos financeiros orçamentais															
Transferências ainda não efetuadas decorrentes de fundos comunitários cujas faturas se encontrem liquidadas e devidamente certificadas ou validadas															
Saldos transitados do ano anterior (utilização autorizada)															
Montantes autorizados excecionalmente (artigo 4º da LCPA)															
De receitas gerais			3 000												
De receitas próprias															
De empréstimos															
Correção do desvio mensal desfavorável entre a previsão e a execução															
Influxos de fundos no mês (I)	324 000	27 000	30 000	27 000	27 000	36 000	27 000	22 500	27 000	27 000	22 500	27 000	27 000	25 875	25 875
Pagamentos (transporte da Tabela 3)	310 700	14 642	34 642	16 642	44 642	14 642	33 642	13 642	14 642	34 642	14 642	44 642	29 642	14 660	14 660
Despesas correntes	265 700	14 642	34 642	16 642	44 642	14 642	33 642	13 642	14 642	34 642	14 642	44 642	14 642	13 910	13 910
Despesas de capital	45 000	0	0	0	30 000	0	0	0	0	0	0	0	15 000	750	750
Reposição de montantes autorizados excecionalmente							3 000								
Exfluxos de fundos no mês (II)	310 700	14 642	34 642	16 642	44 642	14 642	36 642	13 642	14 642	34 642	14 642	44 642	29 642	14 660	14 660
Saldo de tesouraria = TI + (I) - (II)	13 300	12 358	7 717	18 075	433	21 792	12 150	21 008	33 367	25 725	33 583	15 942	13 300		
Fundos disponíveis (LCPA) = Tesouraria inicial + [(I) do mês n, n+1 e n+2]- [(II) do mês n, n+1 e n+2]		18 075	433	21 792	12 150	21 008	33 367	25 725	33 583	15 942	13 300	24 515	35 731	n/a	n/a

Notas:

Para as entidades da Administração Central, os saldos transitados do ano anterior serão inscritos no mês em que ocorrer a competente autorização para aplicação em despesa.

Em cada mês são sempre preenchidos todos os meses do ano. As previsões vão sendo substituídas pelos valores efetivos executados.

Em cada mês o total anual representa sempre a melhor previsão da entidade para os resultados finais do ano.

As empresas públicas abrangidas pela LCPA (entidades públicas reclassificadas e entidades públicas empresariais integradas no Serviço Nacional de Saúde) consideram o saldo de disponibilidades/meios financeiros líquidos de 31-12-n-1 na tesouraria inicial de janeiro do ano n

Para os meses de novembro e dezembro o cálculo dos fundos disponíveis foi considerado como tendo recebimentos e pagamentos em janeiro e fevereiro do ano n+1, respetivamente, uma vez que foi aditado, pelo artigo 172.º da Lei n.º 66-B/2012, o seguinte n.º 4 ao artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 127/2012: para os fundos disponíveis previstos nas alíneas a) [dotação corrigida líquida de cativos], b) [transferências ou subsídios com origem no OE] e c) [previsão de receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes] não releva o ano económico.

As previsões para os influxos dos meses que estão fora do ano orçamental, ou seja, janeiro e fevereiro do ano n+1, devem ter em consideração a última informação disponível para o orçamento do ano n+1. Estes valores têm de ser registados na Tabela 2.