A Reforma da Gestão das Finanças Públicas

Plano de Implementação da nova LEO

André Marçalo
Coordenador

Luís Viana
Responsável Técnico

Renato Marques
Membro do Gabinete Técnico

Inspeção-Geral de Finanças, 1 de junho de 2017

Agenda

1. A UniLEO
2. O Plano de Implementação da LEO
3. O Novo Modelo de Gestão Financeira Pública
4. Os Eixos de Implementação da LEO
5. Conclusões

Missão

Assegurar a implementação da Lei de Enquadramento Orçamental nas dimensões jurídica, técnica, comunicacional, informática e de controlo, de forma a proporcionar ao Estado e aos seus serviços e organismos maior eficácia das políticas públicas numa lógica de resultados

Estrutura

Gabinete Executivo

Gabinete Técnico

Gabinete de Gestão e Coordenação de Projetos

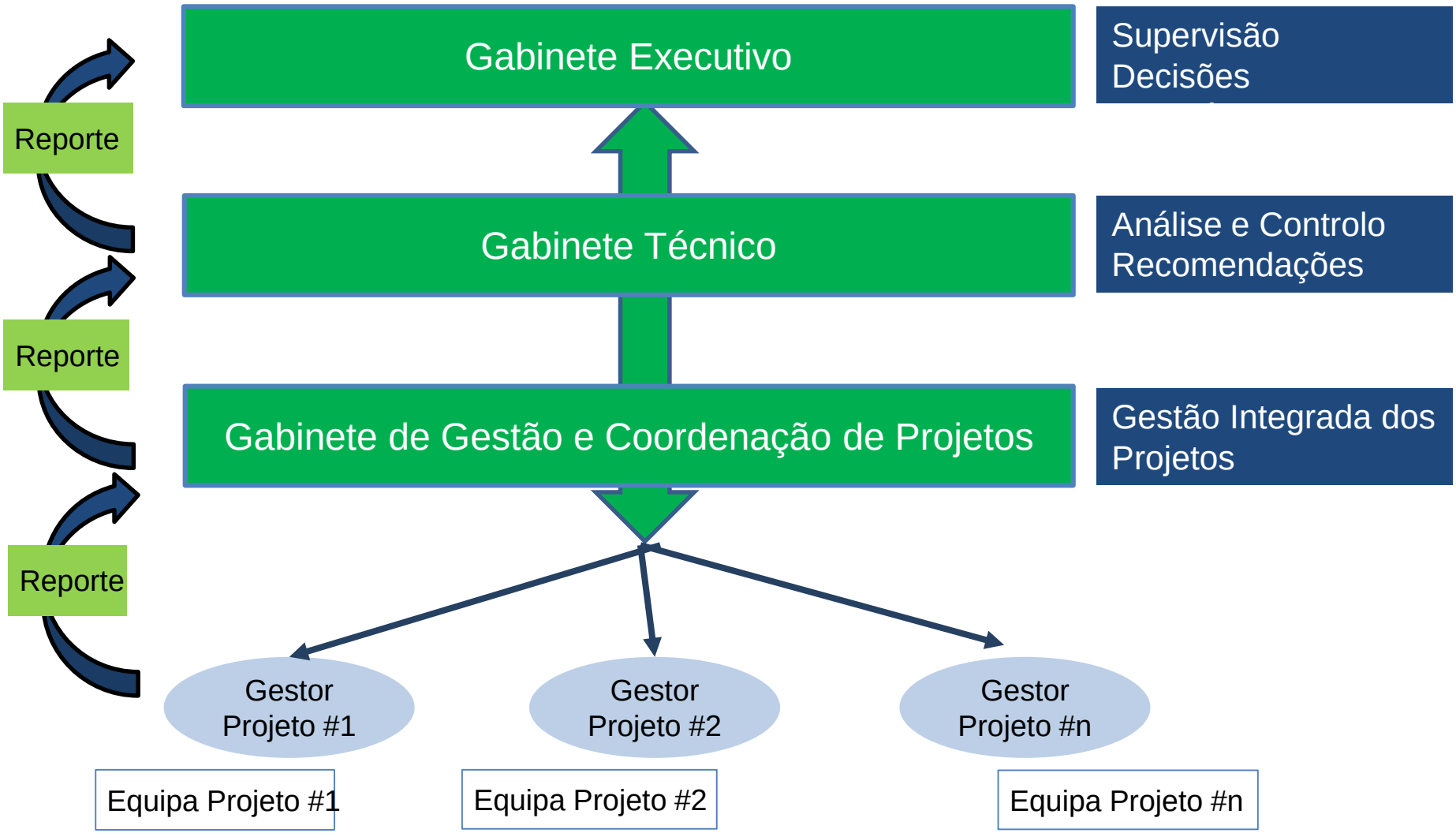
Gestão Corrente

Coordenador da Unidade

Responsável Técnico da Unidade

Gestores de Projeto

Unidade de Implementação da LEO – Decreto-Lei n.º 77/2016, de 23/11



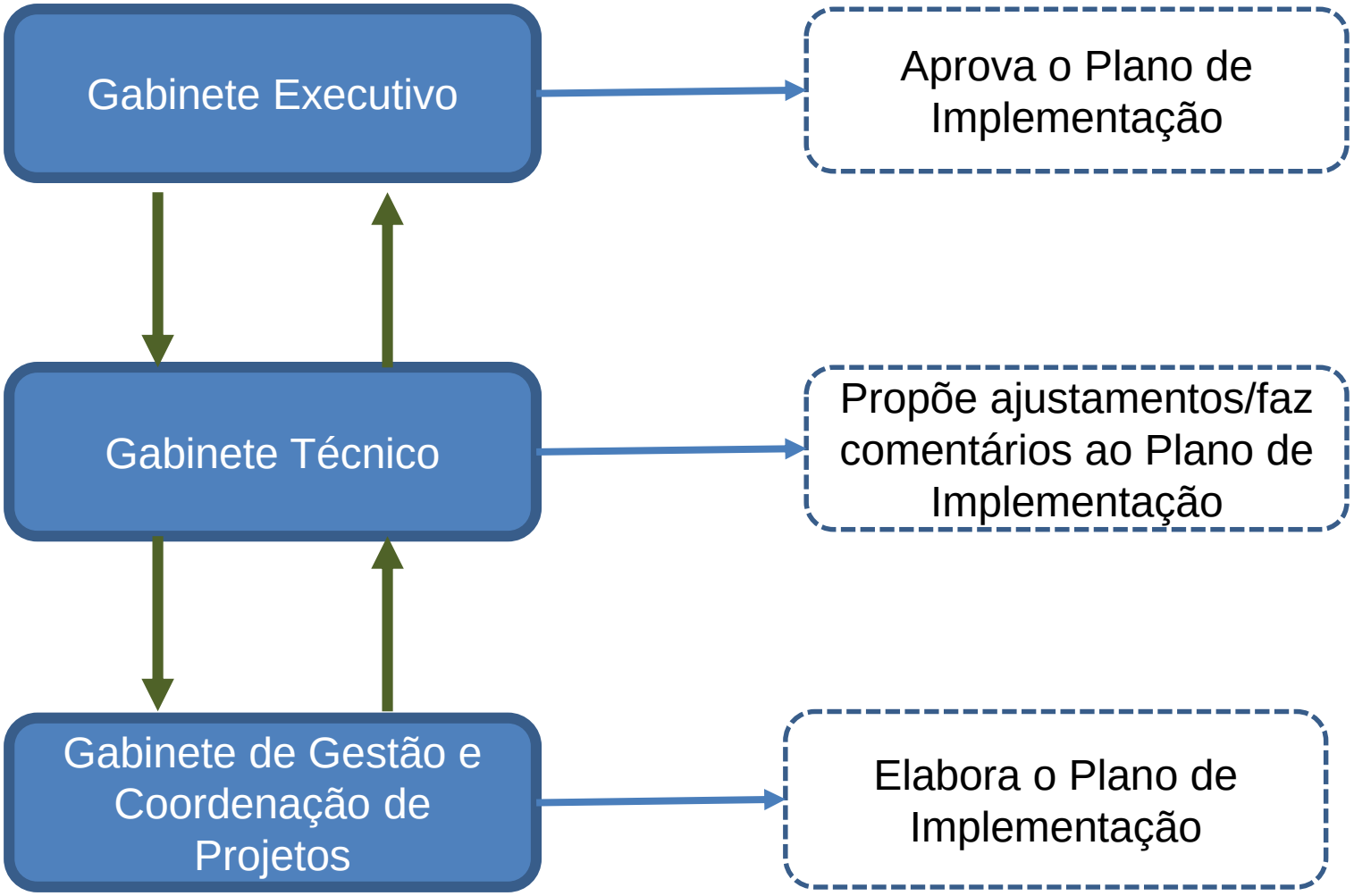
Agenda

1. A UniLEO
2. O Plano de Implementação da LEO
3. O Novo Modelo de Gestão Financeira Pública
4. Os Eixos de Implementação da LEO
5. Conclusões

Objetivos do Plano de Implementação da LEO

- Instrumento de trabalho da UniLEO
- Permitir o acompanhamento da execução dos projetos
- Servir de base aos relatórios de implementação
- Proporcionar transparência às atividades da UniLEO
- Responsabilizar a UniLEO pelos recursos e resultados

Governance do Plano de Implementação



Agenda

1. A UniLEO
2. O Plano de Implementação da LEO
3. O Novo Modelo de Gestão Financeira Pública
4. Os Eixos de Implementação da LEO
5. Conclusões

Informação Previsional ou Prospetiva

Demonstrações previsionais

Base de Caixa

Orçamentais

- Orçamento enquadrado num quadro plurianual
- Plano plurianual de investimentos

Base de Acréscimo

Económico-Financeiras

- Balanço
- Alterações no Património Líquido
- Demonstração dos Resultados
- Demonstração dos Fluxos de Caixa

As decisões sobre o futuro têm impactos nos elementos das demonstrações orçamentais e das demonstrações financeiras

Indicadores previsionais

Informação Histórica ou de Execução

Demonstrações de Relato

Base de Caixa

Orçamentais

- Execução orçamental da receita
- Execução orçamental da despesa
- Desempenho orçamental
- Execução do plano plurianual de investimentos

Base de Acréscimo

Económico-Financeiras

- Balanço
- Alterações no Património Líquido
- Demonstração dos Resultados
- Demonstração dos Fluxos de Caixa

As decisões tomadas na Fase 1 passam a ter expressão nas demonstrações de relato

Indicadores de execução

Controlo da Execução Orçamental

- Demonstrações Orçamentais Previsionais
- Indicadores previsionais
- Indicadores de execução
- Demonstrações de Relato Orçamental

Desvios na execução orçamental

Fluxos de caixa

Controlo da Execução Económico-Financeira

- Demonstrações Financeiras Previsionais
- Indicadores previsionais
- Indicadores de execução
- Demonstrações de Relato Financeiro

Desvios na execução económico -financeira

Agenda

1. A UniLEO
2. O Plano de Implementação da LEO
3. O Novo Modelo de Gestão Financeira Pública
4. Os Eixos de Implementação da LEO
5. Conclusões

Eixos de Implementação

Artigo 32.º-35.º

Primeira fase do Processo Orçamental

15 Abril (t-1)

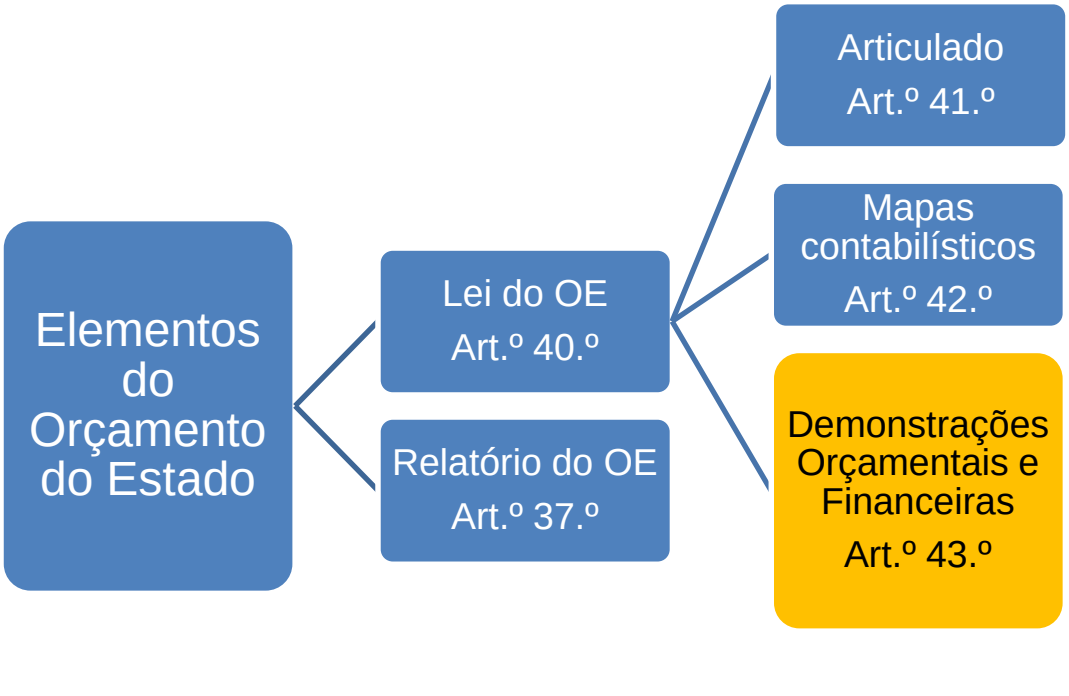
Programa de Estabilidade (Art.º 33.º)

Lei das Grandes Opções (Art.º 34.º)

Quadro plurianual (Art.º 35.º)

Quadro Plurianual das Despesas públicas

Limite da despesa total, compatível com os objetivos do Programa de Estabilidade
Limites de despesa por cada missão de base orgânica
Projeções de receitas (fonte de financiamento)
Mapa com os valores acumulados dos compromissos contratados



Demonstrações Financeiras:
1. Posição financeira: Balanço
2. Desempenho: Demonstração dos resultados
3. Fluxos de caixa: Demonstração dos Fluxos de Caixa

Orçamento:

Da Entidade Contabilística Estado (Art. 49.º)

Das Entidades Públicas (Art. 50.º)

Da Segurança Social (Art. 51.º)

Programas Orçamentais

Ministro Sectorial

Determina a **Entidade Gestora** do conjunto dos programas

Missão	Conjunto de despesa e respetivas fontes de financiamento
Programas	Conjunto de acções de duração variável tendo em vista a realização de objetivos associados à implementação de políticas
Ações	Unidades básicas de realização de um programa com calendarização, execução orçamental e financeira, metas e indicadores de desempenho

O Ministro responsável por cada política pública propõe a criação de programas orçamentais, a sua denominação, período de programação, custos totais, fontes financiamento e metas a alcançar em linha com as políticas públicas a desenvolver

Entidade Gestora PO

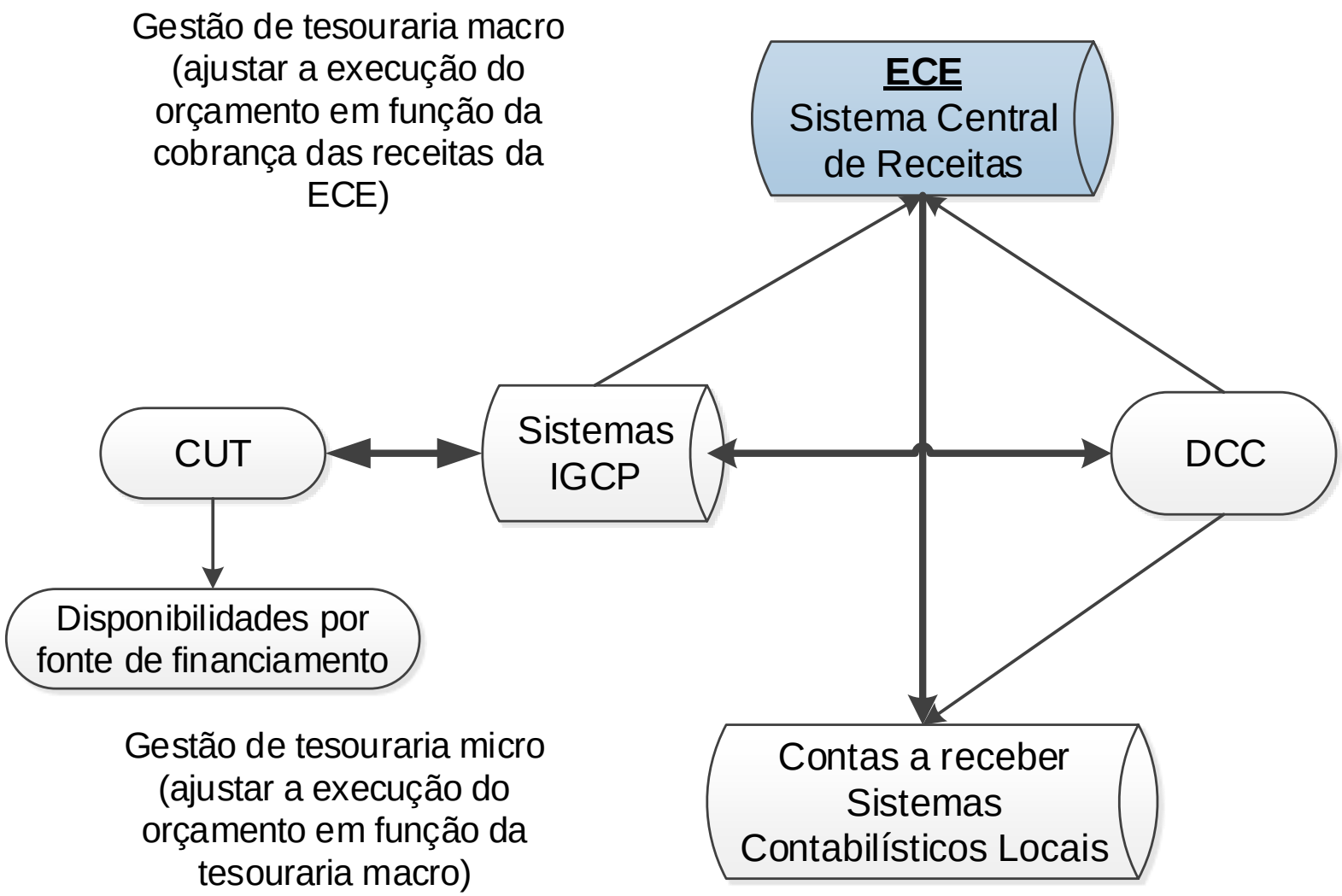
Art. 48.º - Competências

- Propor e desenvolver os programas da missão de base orgânica
- Definir e implementar de forma sistemática um modelo de gestão de riscos
- Prevenção e mitigação de riscos financeiros e de governação
- Proceder à elaboração dos orçamentos de tesouraria para cada um dos programas
- Acompanhar o controlo orçamental e financeiro do programa
- Proceder às recomendações que considerar adequadas à garantia do cumprimento dos objetivos de cada programa
- Prestação de informação orçamental, financeira e de custeio
- Definir os indicadores que permitam a avaliação do programa orçamental
- Preparar informação orçamental, financeira e de tesouraria consolidada por programa e da missão de base orgânica, incluindo um apuramento de custos das ações do programa
- Colaborar com o Ministério das Finanças, com vista à orçamentação por programas e à definição do quadro plurianual

Eixo I - Planeamento Financeiro e Orçamentação

Projeto		2017				2018				2019	
#	Descrição	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2
1.1.	Revisão dos classificadores orçamentais										
1.1.1.	Classificador económico										
1.1.2.	Classificador orgânico										
1.1.3.	Classificador funcional (ligação ao custeio)										
1.1.4.	Classificador fontes de financiamento										
1.2.	Modelo de medium term budget framework										
1.3.	Modelos de mapas e demonstrações orçamentais										
1.4.	Modelo de preparação das demonstrações financeiras previsionais										
1.5.	Novo modelo de proposta de OE										
1.6.	Modelo de orçamentação por programas										
1.7.	Modelo de custeio associado à orçamentação por programas										

Eixo II - Reforma da Gestão da Receita Pública



Eixo II - Reforma da Gestão da Receita Pública

Projeto		2017				2018	
#	Descrição	T1	T2	T3	T4	T1	T2
2.1.	Documento Contabilístico e de Cobrança						

Execução da Receita e da Despesa

Artigo 52.º

- ✓ Nenhuma despesa pode ser paga sem que o **compromisso e a respetiva programação de pagamentos previstos sejam assegurados pelo orçamento de tesouraria da entidade** (n.º 4)

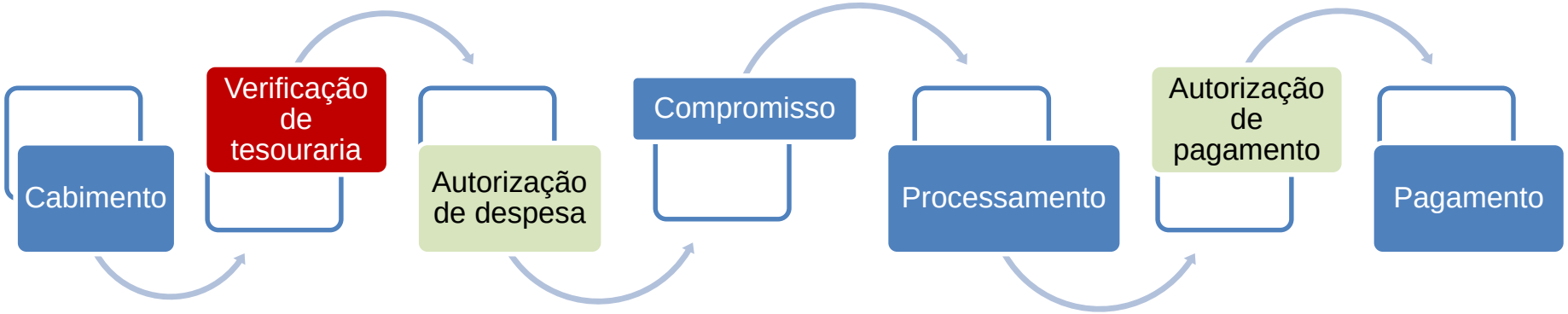
- ✓ As operações de execução do orçamento das receitas e das despesas obedecem ao princípio da segregação das funções de liquidação e de cobrança, quanto às primeiras, e de autorização da despesa e do respetivo pagamento, quanto às segundas (n.º 6)

Gestão de Tesouraria da Entidade Contabilística Estado (ECE) e das entidades públicas

Artigo 55.º

Objetivos do MGT	ECE	Entidades públicas
Assegurar que existem disponibilidades financeiras suficientes para liquidar as obrigações à medida que se vão vencendo	Sim	Sim
Maximizar o retorno da tesouraria disponível	Sim	Não aplicável
Permitir a gestão eficiente dos riscos financeiros	Sim	Não aplicável
Permitir a reconciliação diária entre a informação bancária e a contabilidade por fonte de financiamento	Sim	Sim

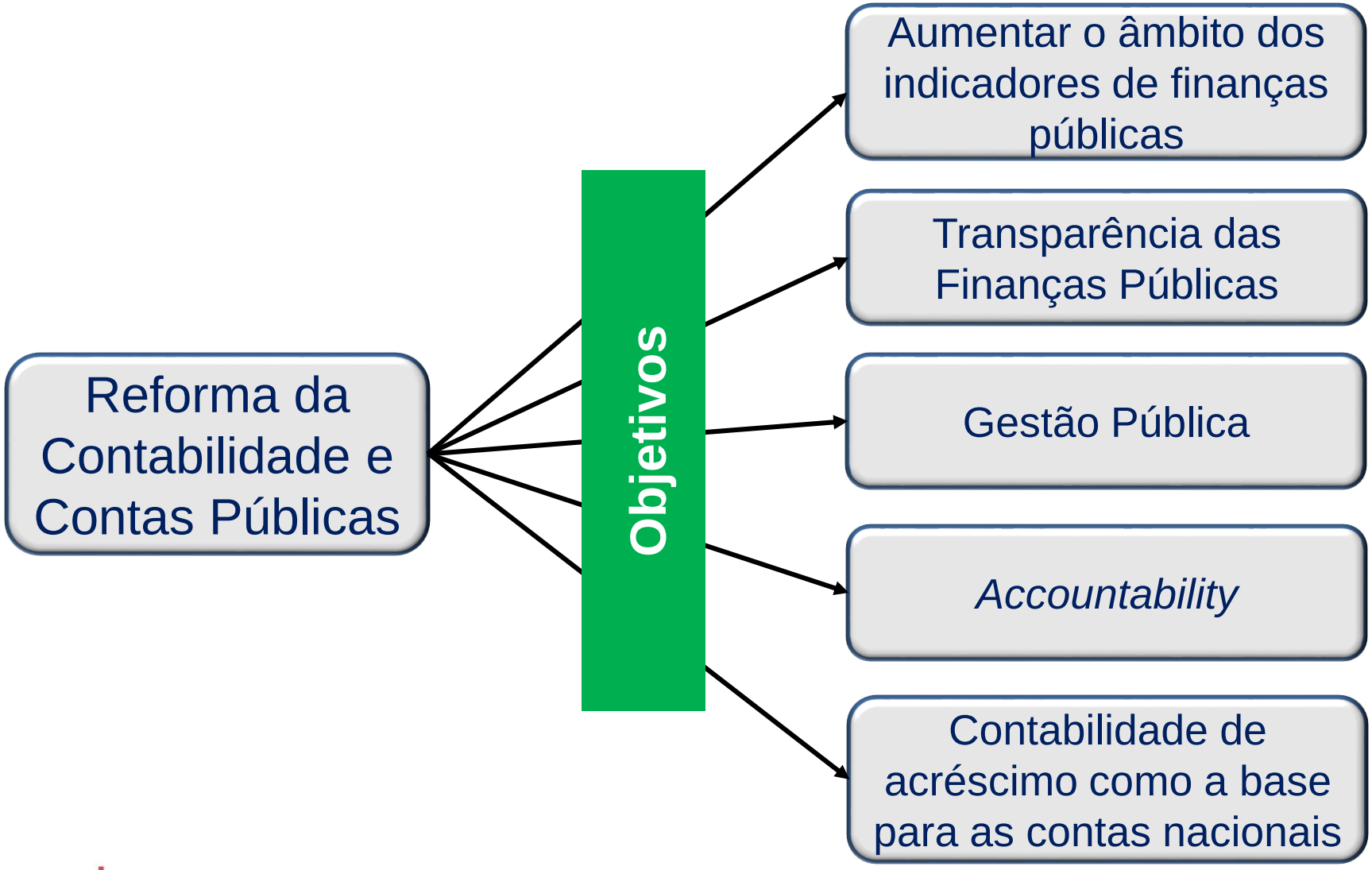
- O orçamento de tesouraria é mensal, com previsão deslizante para os doze meses seguintes, e é remetido mensalmente à ECE



- Introdução de técnicas de gestão de tesouraria que evitem a existência de dívida vencida
- Nenhum compromisso poderá ser emitido sem a existência de liquidez na data, ou datas, de pagamento

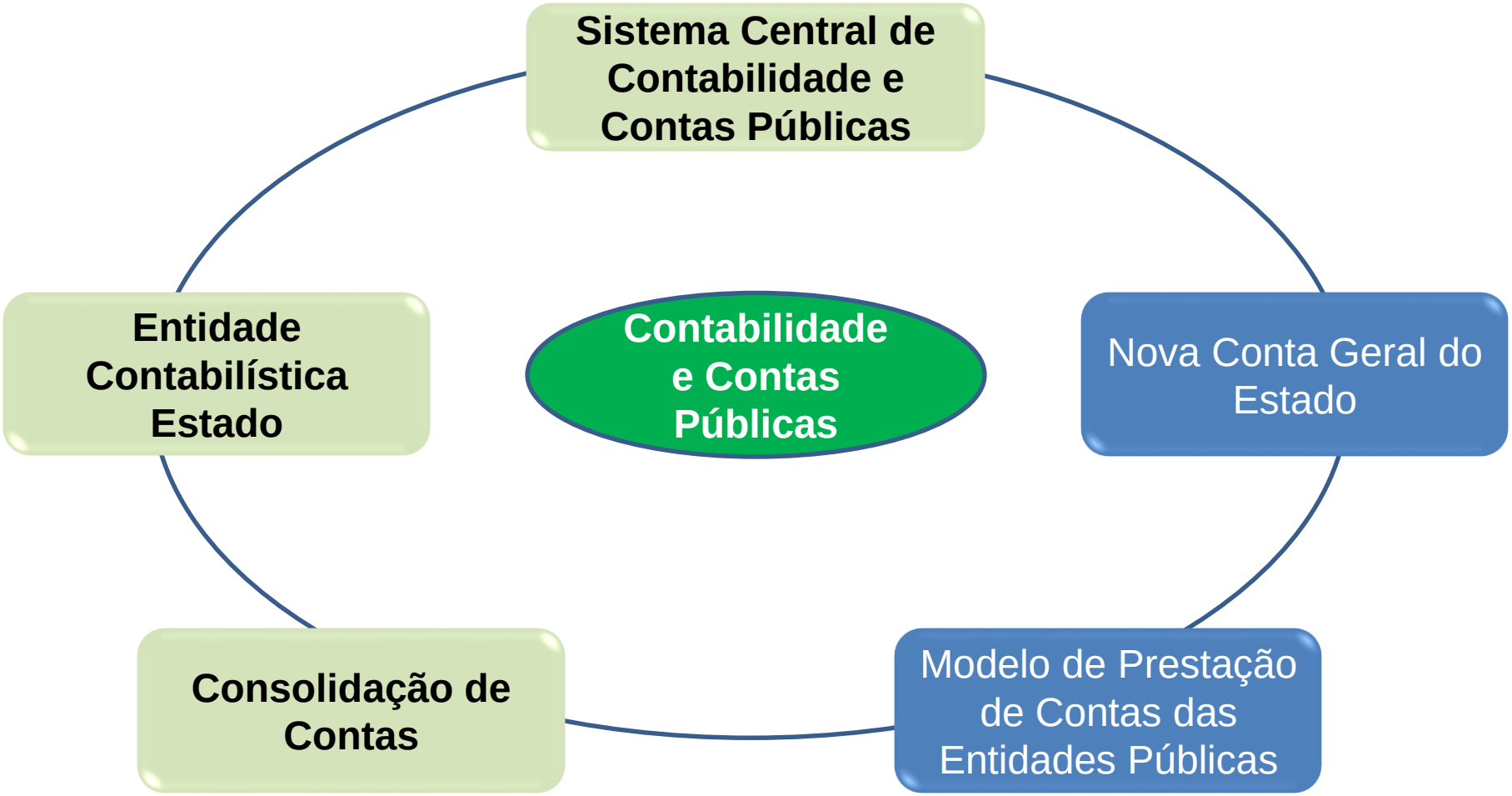
Eixo III - Novo Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro

Projeto		2017				2018			
#	Descrição	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
3.1.	Modelo de Gestão de Tesouraria (componente central)								
3.2.	Faturação eletrónica às entidades públicas								
3.3.	Modelo de gestão de riscos								
3.4.	Quadro de indicadores orçamentais e económico-financeiros								


Reforma da Contabilidade e Contas Públicas
Objetivos
Aumentar o âmbito dos indicadores de finanças públicas
Transparência das Finanças Públicas
Gestão Pública
Accountability
Contabilidade de acréscimo como a base para as contas nacionais

Estratégia de Disseminação e Implementação

- Responsabilidade da UniLEO
- Atribuição à UniLEO de um conjunto de competências de conceção, desenvolvimento, implementação, normalização, comunicação, controlo e coordenação da Reforma da Contabilidade e Contas Públicas
- Plano global de formação
- Todas as entidades sujeitas ao SNC-AP passam a ter acesso aos mecanismos de acompanhamento (necessidade de pedir credenciais de acesso)
- Comissão de acompanhamento com reuniões mensais (22 entidades)
- Definição de um processo de monitorização e relatório de transição


Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas
Nova Conta Geral do Estado
Modelo de Prestação de Contas das Entidades Públicas
Consolidação de Contas
Entidade Contabilística Estado
Contabilidade e Contas Públicas

O projeto teve início em outubro de 2015

Eixos de Implementação

Eixo 1	Eixo 2	Eixo 3
1. Modelo conceptual 2. Instrumentos normalizadores	1. Implementação do Sistema de informação 2. Formação	Implementação piloto

Existência legal a partir de 2019

Projeto ECE – As 10 Macro Atividades

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. Início em maio
	3. Caderno de requisitos do SI	3. Concluído
	4. Manual de Consolidação	4. Início em maio
Eixo 2 – Implementação do Sistema de Informação e Formação	5. Implementação do SI	5. Concurso público
	6. Estratégia para o Balanço de Abertura	6. Início em maio
	7. Regulamento de Governação	7. Início em maio
	8. Formação	8. Início em junho
Eixo 3 – Implementação Piloto	9. Balanço de abertura - Piloto	9. Depende de 5
	10. Registo de transações e outros eventos na ECE	10. Depende de 5

Modelo de Consolidação

Para quê?

- Proporcionam uma visão clara sobre os ativos e passivos, incluindo os passivos contingentes e outras fontes de riscos orçamentais, das administrações públicas

- Obtenção de um conjunto adicional de indicadores, para além do défice e da dívida, fundamentais para a monitorização do desempenho e compreensão da sustentabilidade das finanças públicas

- Responsabilização dos decisores pelas consequências económico-financeiras, e não somente pelos efeitos de tesouraria, das decisões tomadas (avaliação do impacto no património líquido/*net worh*)

- Obtenção das contas nacionais a partir de ajustamentos às demonstrações financeiras consolidadas (ótica do acréscimo) em vez de ajustamentos a um saldo apurado na ótica de caixa

- Espera-se que com a reforma da contabilidade pública **novos indicadores** possam preparados para a análise das Finanças Públicas:

Resultados líquidos consolidados
Dívida consolidada calculada de acordo com requisitos contabilísticos
Endividamento líquido consolidado
Alterações no património líquido (*net worth*)
EBITDA consolidado

Atualmente, o conceito de equilíbrio assenta num saldo global positivo (receitas efetivas – despesas efetivas), aferido numa ótica de caixa – artigo 25.º da LEO

As entidades terão de assegurar o equilíbrio económico-financeiro

Artigo 27.º da nova LEO

Os serviços e entidades integrados nas missões de base orgânica do subsetor da administração central devem apresentar na elaboração, aprovação e execução, um saldo global nulo ou positivo, bem como resultados positivos antes de despesas com impostos, juros, depreciações, provisões e perdas por imparidade

Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas – Caracterização

Plano de Contas Central

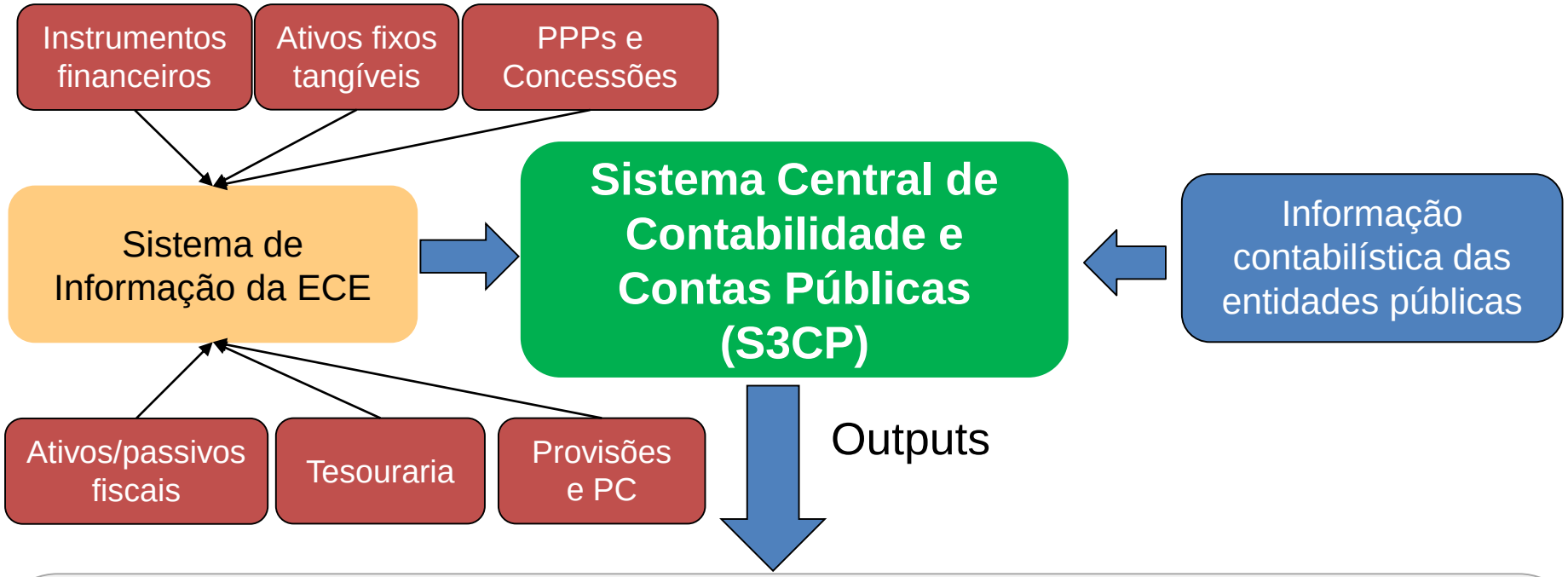
- Balancete
- Posição financeira e alterações
- Desempenho financeiro
- Fluxos de caixa
- Antiguidade da dívida
- Desempenho orçamental
- Controlo orçamental - Despesa
- Controlo orçamental - Receita
- Quadros de desenvolvimento

Planos de Contas das Entidades Públicas

- Portal para integração e qualidade da informação
- Requisitos contabilísticos e técnicos que as software houses têm de cumprir
- Web services para integração com os sistemas de informação das entidades públicas (sistemas locais)
- Requisitos próprios para efeitos de consolidação de contas

Norma Técnica 1/2017

Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas – Outputs



Demonstrações orçamentais e financeiras individuais (ECE, outras entidades públicas)

Demonstrações orçamentais e financeiras consolidadas (Ministério, Setores Institucionais, Setor Público)

Relatórios para controlo de gestão

Prestação de Contas (nova Conta Geral do Estado)

Relato de acordo com o SEC 2010

Instrumento → Questionário Dinâmico (guião de transição)

- Dados Mestre
- Plano de Transição
- Balanço de Abertura

- Atualização mensal
- Resultados apresentados e discutidos mensalmente na comissão de acompanhamento da implementação da reforma da contabilidade pública (fórum dos *stakeholders*)
- Base do relatório de transição para o SNC-AP

Exemplo

A entidade reconhece os gastos com fornecimentos e serviços externos na demonstração dos resultados quando:

a) É registado um compromisso na contabilidade orçamental
b) O serviço é prestado ou o bem é recebido
c) A fatura do fornecedor é recebida
d) A fatura do fornecedor é recebida e conferida
e) Quando ocorre o pagamento

Eixo V - Reforma do Modelo de Controlo Interno e Auditoria

Projeto		2017				2018			
#	Descrição	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
5.1.	Novo modelo institucional de controlo financeiro e auditoria								
5.2.	Definição e desenvolvimento dos referenciais de controlo financeiro e auditoria								
5.3.	Regulamentação do modelo de controlo interno das Entidades Públicas								
5.4.	Regulamentação do modelo de Certificação Legal das Demonstrações Orçamentais								
5.5.	Revisão da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas								

Características teóricas do modelo atual

- **3 níveis de controlo:**
  - Estratégico – Nível horizontal - IGF
  - Setorial– Nível Setorial - Inspeções setoriais
  - Operacional – Nível entidade – Estruturas de controlo interno de cada entidade

- **Princípios de coordenação:**
  - Suficiência – cobertura sistémica evitando omissões ou redundâncias
  - Complementaridade – Intervenção do nível mais adequado
  - Relevância – avaliação de risco e materialidade

- **Estrutura de coordenação** – Conselho Coordenador – Presidido pelo IGF

- **Referenciais metodológicos comuns**

- **Sistema de informação de suporte**

Diagnóstico da situação atual

- Fragilidades do controlo interno operacional
- Insuficiência de recursos humanos qualificados para o controlo financeiro em vários órgãos de controlo setorial
- Inadequada inserção orgânica de alguns órgãos de controlo setorial
- Não aplicação uniforme dos referenciais estabelecidos
- Insuficiente cobertura das áreas de risco
- Enfoque nos processos administrativos
- Fragmentação de processos
- Reduzido acompanhamento do cumprimento das recomendações
- Ausência duma Autoridade de Auditoria e de Instrumentos de controlo de qualidade

Contexto da nova LEO

- **Novos referenciais de gestão:**
  - Programas orçamentais estruturados
  - Indicadores de resultados e de desempenho

- **Novos referenciais contabilísticos:**
  - Orçamentais
  - Financeiros
  - De gestão

- **Novo modelo de prestação de Contas:**
  - Demonstrações orçamentais e financeiras
  - Prestação de contas trimestral
  - Consolidação de contas
  - Certificação legal das Demonstrações orçamentais e financeiras
  - Certificação da Conta Geral do estado

- **Novos atores:**
  - Autoridade de Auditoria
  - Gestor de programa
  - Contabilista certificado
  - Revisor oficial de contas

Novo modelo institucional de controlo financeiro e auditoria

- **Objetivos:**
  - Apreciação da fidedignidade dos registos contabilísticos e dos documentos de prestação de contas
  - Avaliação da conformidade legal das atividades e operações realizadas
  - Apreciação do cumprimentos dos objetivos e metas estabelecidos

- **Pressupostos:**
  - Coordenação e utilização eficiente dos recursos afetos
  - Intervenção tempestiva com utilidade para o decisor político
  - Utilização de metodologias e referenciais comuns
  - Apresentação de resultados uniformes e comparáveis

- **Modalidades de intervenção:**
  - Auditorias de conformidade
  - Auditorias financeiras
  - Auditorias de desempenho

- **Quadro de articulação dos diversos níveis de controlo**

Atribuições da Autoridade de Auditoria

- Competências normalizadoras de aplicação prática dos referenciais internacionais
- Configuração requisitos/perfis competências para o exercício da função de auditoria pública
- Credenciação dos auditores públicos
- Programas de formação e atualização técnica
- Controlo de qualidade

Desenvolvimento dos referenciais de controlo financeiro e auditoria

- Modelo de programação estratégica dos planos globais de auditoria pública e respetivos referenciais de enquadramento
- Matrizes globais de avaliação de risco
- Harmonização das metodologias e standards profissionais de desenvolvimento da atividade de auditoria pública
- Manuais e guiões de auditoria
- Arquitetura global e conteúdo mínimo dos modelos de reporte

Regulamentação do modelo de controlo interno das Entidades Públicas

- Macro processos relevantes e configuração dos respetivos controlos chave

- Arquitetura global, periodicidade e conteúdo mínimo dos modelos de reporte dos órgãos de controlo interno das entidades (unidade de auditoria interna, conselho fiscal /fiscal único),

Eixo VI - Suporte

Projeto		2017				2018				2019			
#	Descrição	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
6.1.	Apoio administrativo												
6.2.	Serviços de *Program Management Office*												
6.3.	Consultadoria de governance e estratégia para os sistemas de informação												
6.4.	Auditoria à gestão e implementação dos projetos												
6.5.	Gestão de arquiteturas, certificação de processos, governação e qualidade dos dados												
6.6.	Revisão da legislação e nova legilslação decorrente da implementação da LEO												
6.7.	Estratégia de gestão da mudança												

Agenda

1. A UniLEO
2. O Plano de Implementação da LEO
3. O Novo Modelo de Gestão Financeira Pública
4. Os Eixos de Implementação da LEO
5. Conclusões

Conclusões

- A Nova LEO representa uma mudança no modelo de gestão das Finanças Públicas
- As entidades públicas, aos mais diferentes níveis, terão de efetuar uma revisão profunda dos processos
- Novas competências terão de ser adquiridas para todas as fases do ciclo de gestão financeira pública
- O envolvimento de todas as entidades públicas constitui um fator crítico de sucesso
- Contabilidade de acréscimo como a fonte para a preparação de novos indicadores de gestão das Finanças Públicas

Conclusões

- A implementação das regras de supervisão comunitária necessita de harmonização contabilística na base do acréscimo (EPSAS/IPSAS)
- Reforçar as competências em gestão financeira pública no Ministério das Finanças e nos ministérios setoriais
- Fomentar a discussão pública desta reforma

Unidade de Implementação
da Lei de Enquadramento Orçamental

Visitem a nossa página www.unileo.gov.pt

Ou contactem-nos por email:

Coordenador da UniLEO: andre.marcalo@unileo,gov.pt

Responsável Técnico: luis.viana@unileo.gov.pt