



Reforma da Gestão Financeira Pública

- Ponto de situação -

Os trabalhos de implementação da nova Lei do Enquadramento Orçamental (LEO) aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, inserem-se num plano mais vasto de Reforma da Gestão Financeira Pública. Tal reforma, que se apresenta como uma reforma estrutural de elevada complexidade alicerça-se em dois vetores fundamentais e que correm em paralelo: a aludida implementação da nova LEO e a transição das Administrações Públicas para o novo referencial contabilístico constituído pelo SNC-AP.

I. Enquadramento

A prática internacional demonstra que a implementação deste tipo de reformas leva, em média, um período de 4 a 7 anos¹. A título de exemplo, (i) em França foram consumidos 5 anos, (ii) o Reino Unido levou um total de 20 anos, tendo demorado 10 anos a implementar as contas consolidadas para o sector público alargado (*Whole of Government Accounts*) e (iii) a Lituânia fez a sua reforma em 8 anos.

Do exposto, resulta que o prazo de transição de três anos previsto na Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, era demasiado ambicioso. Tal facto foi, de resto, amplamente referido aquando da discussão da proposta de lei no Parlamento em julho de 2015.

Acresce que a implementação da reforma, nomeadamente nas suas vertentes mais complexas, como as respeitantes a orçamentação por programas - *Performance Budgeting and Reporting* - não pode ignorar o contexto institucional em que a mesma é levada a cabo. Ora, de acordo com a evidência conhecida², Portugal apresenta um nível muito embrionário de desenvolvimento da orçamentação por programas. Em termos de ranking, Portugal aparece na 31.ª posição num total de 35 países analisados.

A implementação dos processos subjacentes à nova LEO implica o desenvolvimento de novos sistemas centrais de informação de acordo com as melhores práticas de forma a permitir alcançar os objetivos associados ao novo modelo de gestão das Finanças Públicas.

Adicionalmente, a implementação da Entidade Contabilística Estado - institucionalizada pelo artigo 3.º da nova LEO enquanto representação contabilística do Estado integrando, designadamente, as

¹ Ver *PwC study to inform the impact assessment of EPSAS implementation - Collection of information related to the potential impact, including costs, of implementing accrual accounting in the public sector and technical analysis of the suitability of individual IPSAS standards*, datado de 1 de agosto de 2014 e disponível on-line.

² Ver *Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results*, de Ronnie Downes, Delphine Moretti e Scherie Nicol, disponível em *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2017/1



receitas gerais, as responsabilidades e os ativos do Estado - está-se a mostrar muito mais exigente do que inicialmente previsto, dada a necessidade de envolvimento e adaptação dos sistemas de informação das entidades do Ministério das Finanças, tais como a AT, IGCP ou DGTF.

De todas estas circunstâncias, por forma a garantir a sustentabilidade de todo o processo de reforma, não será possível transitar integralmente para os novos processos de gestão financeira pública já a partir de 2019.

II. Trabalhos de implementação já desenvolvidos

II.1. *Visão geral*

Os trabalhos da Reforma da Gestão Financeira Pública encontram-se a ser coordenados pela Unidade de Implementação da Lei do Enquadramento Orçamental (UniLEO), de acordo com um plano de Implementação da LEO e desenvolvendo, em paralelo, as competências que a Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril, lhe atribuiu.

II.1.1. *Plano de Implementação da LEO*

O referido Plano de Implementação estrutura-se em torno de **cinco eixos**, alinhados com o ciclo da gestão financeira pública, a saber: I - Planeamento Financeiro e Orçamentação; II - Reforma da Gestão da Receita Pública; Eixo III - Novo Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro; IV - Reforma da Contabilidade e Contas Públicas; V - Reforma do Modelo de Controlo Interno e Auditoria. A estes cinco eixos acresce um eixo que engloba os projetos de suporte à atividade da reforma.

No âmbito do **Eixo I**, encontra-se praticamente finalizada uma proposta de Decreto-Lei com os novos classificadores orçamentais. No que concerne aos novos modelos de mapas e demonstrações orçamentais, de demonstrações financeiras previsionais e de proposta de OE, os mesmos já se encontram preparados enquanto conteúdo de Caderno de Requisitos Funcionais. Relativamente ao modelo de orçamentação por programas, está prevista a realização de uma Conferência internacional no último trimestre de 2018, contando com o envolvimento da Academia, no sentido de aprofundar o estudo sobre esta matéria.

Quanto aos **Eixos II e III**, cumpre referir que o 'Projeto Conta Única no Tesouro Expandida', destinado a melhorar os processos de cobrança e contabilização de receita não fiscal, bem como o modelo de gestão de tesouraria, conta com o apoio do Structural Reform Support Service da Comissão Europeia, tendo já existido uma missão inicial no mês de setembro de 2017.

Relativamente ao **Eixo IV**, destaca-se o facto de o portal de integração de informação contabilística - o Portal S3CP - estar concluído no que concerne à vertente de recolha de informação, sem prejuízo de ser necessário assegurar a sua manutenção evolutiva.



Para o Portal S3CP fluirá a informação orçamental e económico-financeira das entidades integradas nas administrações públicas, que depois de agregada será consolidada. A partir deste sistema central pretende-se obter, nomeadamente: i) contas individuais (da Entidade Contabilística Estado, das entidades públicas); ii) balancetes; iii) contas consolidadas (do ministério, programa orçamental, subsectores das administrações públicas, sector público alargado); iv) informação para gestão (dashboards); v) e relato de acordo com o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, o designado SEC 2010.

No que respeita aos Cadernos de Requisitos Funcionais respeitantes à base de dados, ao módulo de alterações orçamentais e à solução de análise e exploração da informação encontram-se numa fase relevante da respetiva preparação. Ainda neste Eixo, tanto a solução de consolidação de contas como o projeto da Entidade Contabilística Estado contam com o suporte do Eurostat. Quanto a este projeto, o mesmo está já a iniciar a implementação do respetivo sistema de informação contabilística.

Finalmente, o desenvolvimento do **Eixo V** exige a coordenação entre diferentes entidades, tendo sido promovidos contactos informais prévios ao desenvolvimento dos trabalhos de concretização do mesmo.

II.1.2. Portaria 128/2017- Estratégia de disseminação do SNC-AP

Em desenvolvimento das competências previstas na Portaria n.º 128/2017, de 5 de abril, é de destacar o seguinte:

- Publicação da Norma Técnica 1/2017, que visa definir os requisitos técnicos e funcionais para a integração dos sistemas de informação contabilística utilizados pelas entidades públicas com o S3CP;
- Disponibilização de uma ação de formação em SNC-AP, em regime de formação *e-learning*, que disponibiliza uma formação com 39 diferentes módulos e é, neste momento, frequentada por mais de 8.500 formandos.

Por se tratar de duas questões mais transversais, cumpre dar nota específica dos trabalhos respeitantes aos sistemas de informação e à revisão legislativa.

II.2. Governação dos Sistemas de Informação

Para efeitos de preparação de um quadro global de governação dos novos sistemas de informação que darão suporte aos processos resultantes da reforma financeira, foram contratados junto do INOV - associação científica e técnica sem fins lucrativos associada ao Instituto Superior Técnico - serviços de governação dos sistemas de informação.



Através desta contratação procura-se seguir as melhores práticas neste domínio, nomeadamente a implementação da *framework* Cobit 5³, com vista a, designadamente, definir a arquitetura técnica de referência.

Tal arquitetura técnica de referência irá permitir a integração dos sistemas centrais entre si, e destes com os sistemas locais das diversas entidades públicas, criando-se um repositório único de informação, a partir do qual serão satisfeitas as necessidades de informação para efeitos de gestão das Finanças Públicas e se obterão as novas contas públicas, incluindo contas consolidadas.

É sobre a arquitetura de referência que serão implementados os diferentes módulos que integram o Sistema de Informação para a Gestão das Finanças Públicas, ficando desta forma lançadas as bases para a digitalização e desburocratização no relacionamento entre entidades públicas no domínio da gestão financeira.

II.3. Revisão legislativa e de regulamentação

Para além dos diplomas legais cuja revisão ou elaboração se encontra expressamente prevista na Lei n.º 151/2015, de 5 de setembro, e na nova LEO, os trabalhos desenvolvidos permitiram identificar outros diplomas cuja revisão ou elaboração se mostra necessária. Sem prejuízo de a continuidade dos trabalhos poder levar à identificação de outros diplomas, o Anexo I inclui uma lista de diplomas a rever ou a criar.

Um dos objetivos do trabalho de revisão legislativa passa pela simplificação da regulamentação da nova LEO, condensando, tanto quanto possível, normas dispersas em diferentes diplomas num só Regulamento da LEO.

Sem prejuízo, pretende-se que a programação da produção legislativa e regulamentar acompanhe os trabalhos de implementação dos diferentes projetos, com vista a assegurar o alinhamento da regulamentação com os processos regulamentados.

Em linha com este desiderato, a construção dos novos classificadores orçamentais é o primeiro trabalho legislativo a desenvolver, uma vez que tais classificadores constituirão dados mestre para os sistemas de informação, conforme está previsto na arquitetura do Sistema Integrado de Informação para a Gestão das Finanças Públicas. Conforme referido acima, encontra-se praticamente finalizada uma proposta de Decreto-Lei com os novos classificadores orçamentais. O restante trabalho de revisão legal irá acompanhar a implementação dos projetos, nomeadamente os associados à conta única no tesouro expandida e à reforma da contabilidade e contas públicas.

³ O Cobit 5 é um conjunto estruturado de boas práticas que apoia as organizações na obtenção de objetivos de governação e gestão de Sistemas de Informação, otimizando a criação de valor de negócio pelo IT através do balanceamento de benefícios, riscos e consumo de recursos.



III - Próximos passos

Face ao exposto, é intenção do Governo apresentar ao Parlamento, ainda durante o primeiro semestre de 2018, uma proposta de lei que salvguarde a não entrada plena em vigor da nova LEO em setembro próximo. Esta opção não prejudicará, sempre que possível, o faseamento da entrada em vigor dos diferentes módulos da reforma da gestão financeira pública desde que os mesmos sejam autonomizáveis e se encontrem prontos para passagem à fase de produção.

O cronograma indicativo que consta do Anexo II procura ilustrar o ritmo dos trabalhos em curso e a desenvolver.



Anexo I

- A Lei de Bases da Contabilidade Pública e o Regime de Administração Financeira do Estado;
- A Lei-quadro do Planeamento;
- As regras relativas à organização do Orçamento do Estado por programas;⁴
- As regras gerais das alterações orçamentais da competência do Governo;⁵
- O Regime Jurídico da Concessão de Garantias;
- A Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas;
- A Lei-quadro da Dívida Pública;
- A Lei-quadro dos Institutos Públicos;
- A Organização da Administração Direta do Estado;
- O Código dos Contratos Públicos;
- A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso;
- A Legislação sobre o Quadro Plurianual de Programação Orçamental;
- O Regime de Gestão de Tesouraria do Estado;
- O Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado.
- Novos classificadores orçamentais;
- A caracterização dos programas orçamentais;
- O novo Regime de Administração Financeira;
- A regulamentação da orçamentação por programas;
- A estrutura e conteúdo dos classificadores orçamentais;
- O regime jurídico da Entidade Gestora dos Programas Orçamentais;
- A regulamentação das demonstrações financeiras previsionais;
- A definição das competências nas operações de execução orçamental;

⁴ Constantes do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de junho.

⁵ Estabelecidas no Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de abril.



- O regime de contraordenações;
- A regulamentação da formação do Contabilista Público;
- A regulamentação da certificação legal a emitir sobre as demonstrações orçamentais;
- Modelo de controlo interno;
- O modelo de governação, funcionamento e responsabilidade da Entidade Contabilística Estado.



Anexo II

Projeto		LEO	2017				2018				2019				2020			
#	Descrição		T1	T2	T3	T4												
Eixo I - Planeamento Financeiro e Orçamentação																		
1.1.	Modelo de <i>medium term budget framework</i>	Artigos																
1.2.	Modelos de mapas e demonstrações orçamentais	42.º, 43.º, 49.º, 50.º e 51.º																
1.3.	Modelo de preparação das demonstrações financeiras previsionais																	
1.4.	Novo modelo de proposta de OE (inclui sistema de informação)	Artigos 36.º e 37.º																
1.5.	Modelo de orçamentação por programas (inclui classificador)	Artigos 45.º a 48.º																
1.6.	Modelo de custeio associado à orçamentação por programas																	
Eixo II - Reforma da Gestão da Receita Pública																		
2.1	Documento Contabilístico e de Cobrança e Conta Única no Tesouro Expandida	Artigos 52.º, 54.º, 55.º e 57.º																
Eixo III - Novo Modelo de Controlo Orçamental e Económico-Financeiro																		
3.1.	Modelo de Gestão de Tesouraria e Conta Única no Tesouro Expandida	Artigo 52.º, 54.º e 55.º																
3.2.	Faturação eletrónica às entidades públicas	Artigo 52.º																
3.3.	Modelo de gestão de riscos	Artigos 37.º e 48.º																
3.4.	Quadro de indicadores orçamentais e económico-financeiros	Artigos 27.º, 48.º, 68.º e 69.º																
Eixo IV - Reforma da Contabilidade e Contas Públicas																		
4.1.	Sistema Central de Contabilidade e Contas Públicas																	
4.1.1.	Portal de integração de informação contabilística																	
4.1.2.	Base de dados (data warehouse) - Especificação de requisitos																	
4.1.3.	Alterações orçamentais - Especificação de requisitos	Artigos 62.º, 63.º, 64.º, 65.º, 66.º e 67.º																
4.1.4.	Solução de análise e exploração da informação - Especificação de requisitos																	
4.1.5.	Solução de consolidação de contas - Especificação de requisitos																	
4.2.	Entidade Contabilística Estado (âmbito do projeto Eurostat)																	
4.3.	Modelo de prestação de contas das entidades públicas																	
4.4.	Novo modelo da Conta Geral do Estado																	
4.5.	Novo modelo de Contas Nacionais	N/A																
Eixo V - Reforma do Modelo de Controlo Interno e Auditoria																		
5.1.	Novo modelo institucional de controlo financeiro e auditoria	Artigos 68.º, 69.º e 70.º																
5.2.	Definição e desenvolvimento dos referenciais de controlo financeiro e auditoria																	
VI - Suporte																		
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	N/A																
6.6.	Revisão da legislação e nova legislação decorrente da implementação da LEO																	
6.7.	Estratégia de gestão da mudança																	