

Reforma do SISTAFE

1. Sumário Executivo

Na reforma de SISTAFE, um dos resultados com o maior impacto em termos de melhorias na área de Gestão das Finanças, é, a execução orçamental por via directa, aumentando a transparência, melhorando a informação sobre os gastos públicos e reduzindo o risco de desvios de fundos. Na primeira fase de SISTAFE a funcionalidade foi desenvolvido, nomeadamente na versão actual do e-SISTAFE. O principal resultado planificado para 2006, reflectido na meta do indicador do QAD, foi o de implementar, em todos os Ministérios ao nível central e provincial, o e-SISTAFE, assim iniciando uma transição do sistema antigo de adiantamentos de fundos a um sistema moderno de execução orçamental por via directa. A versão de e-SISTAFE, que permite execução por via directa, foi implementado na maior parte dos Ministérios conforme o que foi planificado para 2006, e consequentemente a meta foi atingida.

Portanto, o sistema antigo de adiantamentos de fundos ainda está em vigor, limitando o impacto da reforma de SISTAFE. Há várias vantagens e melhorias na Gestão das Finanças que ainda não foram realizados e que são fortemente ligadas ao nível baixo de exploração, ou uso, do e-SISTAFE. Alguns exemplos são: a redução das contas bancárias, informação mais abrangente nos Relatórios de Execução Orçamental, melhorias no controlo interno, entre outros. Constatam-se alguns desafios e áreas que merecem maior atenção ao curto prazo a fim de alcançar os objectivos imediatos da reforma, nomeadamente: o desenvolvimento dum cadastro de fornecedores que é necessário a fim de permitir execução orçamental por via directa, mais ênfase ao diálogo entre o Ministério das Finanças e os Ministérios Sectoriais sobre o uso de e-SISTAFE na execução orçamental, no controlo interno e na gestão tanto ao nível do sector como ao nível institucional. Esse diálogo é importante de modo a evitar resistência às mudanças e a facilitar a transição do sistema antigo ao sistema moderno e assim realizando os objectivos previstos. A terceira área que merece maior atenção ao curto prazo é as lacunas que existem no regulamento de Gestão das Finanças Públicas que efectivamente criam um vazio. O último ponto foi levantado pelo Tribunal Administrativo no Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2005, recentemente apresentado pela Assembleia da República.

Seria favorável se o Ministério das Finanças continuasse a lidar com a reforma de SISTAFE com maior atenção aos objectivos principais e às vantagens que a reforma pode levar se o e-SISTAFE for utilizado conforme as intenções. Seria também oportuno se o Ministério das Finanças pusesse mais ênfase no cumprimento à legislação e aos regulamentos existentes da parte dos Ministérios Sectoriais. Propõe-se que a meta do QAD para 2007 seja alterada a modo de incluir o uso de e-SISTAFE.

2. Avaliação detalhada do desempenho em 2006

Roll out do Módulo de Execução Orçamental por via Directa

- Em 2006 concluiu-se o desenvolvimento da versão completa do Módulo de Execução Orçamental por via Directa e o roll-out deste módulo na maioria dos ministérios já foi realizado (22 Ministérios e 6 Órgãos até Janeiro de 2007), em grande parte de acordo com o plano.
- O roll-out foi acompanhado por um extensivo programa de formação. Foram formados 1249 usuários (mais ou menos 6 por UGE). Pensa-se que os usuários possuem boas competências operacionais e estão em condições de formular pedidos de funcionalidades adicionais. Aprenderam-se algumas lições para posteriores roll-out (o foco da formação nas versões finais, formação menos centralizada).
- **O Módulo de Execução Orçamental por via Directa foi largamente implementado, mas presentemente as suas funcionalidades não estão ainda a ser usadas na totalidade pelas unidades orçamentais**, assim limitando o impacto do e-SISTAFE. Mais exactamente, as unidades orçamentais continuam a trabalhar sobretudo com adiantamentos e até agora fazem-se muito

poucos pagamentos directamente por transferência bancária a partir da Conta Única do Tesouro. Isto significa que o e-SISTAFE não conduziu ainda a uma redução de contas bancárias e de moeda no sistema e não ainda não alcançou o seu pleno potencial, no que concerne ao controlo interno e à transparência. Este atraso no uso pode explicar-se em grande medida pelas significativas mudanças envolvidas, tanto na adopção de uma nova tecnologia, quanto no abandono de procedimentos tradicionais. Todavia, após este período inicial de adaptação, o Ministério das Finanças deveria começar a impor com maior rigorosidade o uso da execução orçamental directa por todas as unidades, por meio de uma combinação de medidas administrativas (por exemplo, a imposição de pagamentos directos e abolição de adiantamentos) e iniciativas contínuas de informação e “gestão de mudanças”.

Desempenho em relação ao indicador PAF

Indicador	Roll-out das funcionalidades básicas do e-SISTAFE (Tesouro, Orçamento e Contabilidade)
Meta para 2006	Até ao fim de Julho de 2006 implementar uma efectiva execução orçamental por via directa (de acordo com a sequência cabimentação, verificação e pagamento) nos Ministérios das Finanças, Plano, Educação, Agricultura, Saúde e Obras Públicas a nível central e provincial.
Avaliação	Cumprida
Comentários	Roll-out do módulo de execução orçamental por via directa do e-SISTAFE para os seis ministérios cumprido em Julho de 2006. Contudo, são necessários esforços adicionais para garantir uma aplicação de todas as funcionalidades do módulo de execução orçamental por via directa, particularmente através da redução do número de adiantamentos e aumento da cota de pagamentos feitos por transferência bancária a partir da Conta Única do Tesouro.

Avaliação detalhada:

- **Número de transacções por meio de execução orçamental por via directa.** Para 2006, 4.27% de todas as transacções da execução orçamental (correspondentes a 2.65% da despesa) fizeram-se através da execução orçamental por via directa, com uma transferência a partir da CUT para a conta do beneficiário final. As transferências directas situaram-se principalmente a nível central, tendo sido muito poucas as realizadas a nível provincial.
- **Registo de contas bancárias de fornecedores.** O pagamento a beneficiários através de transferências bancárias requer a inclusão dos dados da conta bancária do fornecedor num registo no e-SISTAFE. O número de contas bancárias de fornecedores registadas aumentou, mas a nível provincial o processo de registo ainda é muito limitado. São necessários mais esforços para informar e incentivar as direcções provinciais e os fornecedores.
- **Número de contas bancárias governamentais.** O número de contas bancárias governamentais registadas no e-SISTAFE aumentou em 14% em 2006, para um total de 5686. A quantidade de contas bancárias governamentais começará a diminuir apenas quando as unidades começarem a fazer pleno uso da modalidade de execução orçamental por via directa.
- **Impacto na liquidez.** Em geral, a liquidez parece ter melhorado no ano passado, com base nos relatórios sobre a disponibilidade de fundos para os sectores. É difícil determinar em que medida o e-SISTAFE contribuiu para tal, mas em geral reconhece-se que a implementação facilitou a programação financeira e, portanto, contribuiu para a melhoria.

- **Impacto no controlo interno e monitoria.** Com a execução orçamental por via directa, impõe-se o conceito de separação de tarefas, pelo que, para a realização de uma transacção, se requer o envolvimento de três agentes (usuários com diferentes perfis, frequentemente a vários níveis de gestão). Não obstante, a maior parte das transacções ainda não está neste regime e ainda é efectuada através dos tradicionais sistemas de adiantamentos. O e-SISTAFE introduziu, contudo, uma mais rigorosa exigência de relatório e encerramento destes fundos, que melhorou as oportunidades e a compreensão do encerramento das contas.
- **Planificação de ulteriores roll-out.** A planificação do roll-out para os restantes Ministérios e Órgãos em 2007 foi aprovada e está reflectida na meta do QAD para 2007. Preparou-se também uma avaliação de possíveis roll-out para distritos, mas um “business case” e um plano de roll-out ainda deve ser aprovado pelo Governo e Parceiros.

Contabilidade Financeira e relatório

- **Relatório de Execução Orçamental (REO) com base na contabilidade em e-SISTAFE.** Todas as transacções são presentemente contabilizadas no e-SISTAFE quer directamente (através da execução orçamental directa), quer indirectamente (prestação de contas dos adiantamentos). Assim, em 2006 tornou-se possível produzir o REO com base no e-SISTAFE. Isto permitiu algumas mudanças no formato e conteúdo do REO. Por exemplo, o REO fornece actualmente mais informação sobre os distritos e um mais detalhado relatório de adiantamentos (por classificador económico).
- O processo de transição está a criar algumas incertezas com relação aos mecanismos legais e reguladores. Por exemplo, há relatórios de alguma confusão entre UGBs (unidades ainda a trabalhar com adiantamentos) sobre o impacto do e-Sistafe nas suas exigências de contabilidade. Será necessário comunicar-lhes claramente os regulamentos relevantes. O Tribunal Administrativo também relatou certas lacunas no quadro legal, que deverão ter uma resposta.

Orçamento

- A versão intermédia do **Módulo de Elaboração Orçamental** (“stand-alone” e centralizado no DNO) foi lançada em Junho de 2006 e foi usado para preparar o orçamento para 2007. O módulo permite a recolha de dados orçamentais de várias unidades e a exportação do output para o e-SISTAFE, para o processo de execução orçamental. Esta exportação correu bem, evitando-se os inúmeros problemas de conversão dos anos anteriores. O novo módulo também permitiu a elaboração de um orçamento mais de acordo com a classificação da “lei SISTAFE”. Isto incluiu a reintrodução do classificador funcional, apesar de ser claro que os sectores precisarão de ser apoiados na sua aplicação de forma a se obter um valor adicional.
- A versão final do Módulo de Elaboração Orçamental está agendada para Maio de 2007. Esta versão permitirá que os sectores insiram as suas tabelas orçamentais e estará pronta para orçamentação por programa, prevendo-se que um certo número de ‘pilotos’ inicie em OE2008 (Programa de Ensino Básico; Obras Públicas e Agricultura). Para o efeito, retomar-se-á o uso dos classificadores sectoriais e seccionais.

Uso do e-SISTAFE por sectores para gestão e relatório

- Os sectores levantaram algumas preocupações sobre até que ponto o e-SISTAFE pode ser usado para gestão interna e execução orçamental (por exemplo, a orçamentação e o seguimento das apropriações para as unidades de fornecimento de serviços) e para necessidades e exigências específicas de relatórios internos e externos (incluindo relatórios de projectos para doadores). Entende-se que certos sectores estejam a considerar manter ou obter sistemas de informação de gestão para além do e-SISTAFE, com o risco de criação de sistemas paralelos e/ou duplicados. A UTRAFE pensa que a maioria destas questões se irá resolver com a introdução dos classificadores sectoriais e seccionais, que já se encontram integrados no e-SISTAFE. Não obstante, é necessário que a UTRAFE estabeleça um diálogo com os sectores sobre as suas exigências funcionais, para conjuntamente se chegar a um entendimento sobre o que é possível dentro do e-SISTAFE. Se ainda

houver necessidade de sistemas adicionais de informação de gestão em alguns sectores, a UTRAFE precisará de fornecer linhas-guia sobre como garantir compatibilidade de sistemas a fim de reduzir a duplicação.

Incluir os fundos externos e receitas próprias “on-CUT”

- Em 2006 os fundos comuns do PROAGRI e do FASE foram trazidos “on-CUT” e o Fundo Comum SISTAFE foi trazido “on-CUT” no começo de 2007.
- Está também a decorrer um trabalho adicional de inclusão de fundos dos doadores. Foi tomada a decisão de desenvolver uma modalidade de moeda estrangeira no CUT para possibilitar a inclusão de fundos e projectos cuja conversão em moeda local não se pretendeu ou não foi permitida. A especificação e análise foram finalizadas, mas o desenvolvimento irá demorar mais do que o inicialmente planificado (a actual proposta é de uma implementação piloto em Outubro de 2007 e uma implementação total em Janeiro de 2008, em vez de em Março de 2007). Entretanto, desenvolveram-se linhas-guia macro e o MdF está presentemente a detalhar linhas-guia para incluir fundos externos em moeda local no CUT. Neste ponto é importante manter um diálogo com os parceiros de desenvolvimento para entender as suas exigências (quanto aos relatórios, liquidez, auditoria...) e informá-los sobre o sistema.
- A inclusão de receitas próprias e consignadas “on-CUT” ainda está nas suas fases iniciais. Será necessário assegurar que o e-SISTAFE é flexível e suficientemente funcional para convencer os sectores a processarem cada vez mais as suas receitas próprias e consignadas através do CUT.

Outras funcionalidades

- Outras importantes funcionalidades ligadas ao módulo de execução orçamental directa foram desenvolvidas e implementadas (encerramento de contas, funcionalidade para pequenas despesas, programação financeira).
- O “business case” do CAF (“Cadastro de Agentes e Funcionários”) foi aprovado em Novembro de 2006 e desenvolveu-se uma versão inicial do programa para a inserção no cadastro (e-CAF) da informação do recenseamento dos funcionários públicos. O recenseamento começou (em Março de 2007) e está a correr bem. A segunda fase consistirá no início do pagamento de salários no e-SISTAFE, usando a base de dados CAF como fonte de controlo de consistência. Numa fase posterior, o e-CAF incluirá o cálculo de salários e pensões.
- Outras funcionalidades (incluindo a rede de cobrança de receitas, módulo de controlo interno, gestão do património, começarão provavelmente mais tarde do que o planificado, em parte devido à intenção de envolver de forma clara os partes envolvidos no desenvolvimento do “business case”, e em parte devido ao facto de o trabalho no módulo de execução orçamental directa e a sua implementação terem levado mais tempo do que o previsto.

Infra-estruturas de TI e Segurança de TI

- Executou-se uma Auditoria de Segurança TI em 2006, da qual emergiu que os riscos de segurança do programa e-SISTAFE se situavam entre baixo e médio e que o ambiente das infra-estruturas e da rede é de ponta e de classe mundial. Deverá abordar-se a questão da segurança física da infra-estrutura nas diferentes unidades orçamentais.
- O “Baseline Survey” efectuado em 2006 levantou problemas sobre a sustentabilidade do custo a longo prazo da infra-estrutura, ao mesmo tempo confirmando que o mesmo é de classe mundial. Adicionalmente, o estudo indicou que a infra-estrutura do actual centro de dados tem uma capacidade excessiva. O aspecto do custo das escolhas da infra-estrutura TI deverão ser melhor documentadas através do uso adicional de uma abordagem “business case”. Também se deverá prestar atenção às possibilidades de uso partilhado/coordenado das infra-estruturas de TIC com outras unidades e sistemas governamentais.

Gestão do Projecto

- Em 2006, um novo MdE foi assinado com os parceiros de desenvolvimento para apoio ao novo Plano de Acção e Orçamento (PAO) para 2006-2009. O diálogo sobre o Plano foi considerado construtivo e considera-se que o PAO tem uma clara priorização. Até ao momento, os objectivos ligados aos programas nucleares foram em grande medida alcançados, mas parece que haverá atrasos no desenvolvimento das funcionalidades adicionais previstas no PAO. A Gestão de Projecto tem melhorado mas ainda há aspectos a melhorar, especificamente em áreas como a gestão financeira, o procurement, a contratação e a gestão da qualidade.

Ligação entre a Reforma SISTAFE e outras reformas

- A Reforma SISTAFE cada vez mais toca diferentes subsistemas do sistema GFP e do Reforma geral do Sector Público. De forma crescente, a coordenação é um ponto crucial. Ao nível estratégico no GdM, o CIRESF coordena as iniciativas globais de reforma do sector público, e a UTRAFE apresenta relatórios regulares. Tem havido coordenação com a UTRESF e outras partes envolvidas, no que concerne ao Cadastro dos Funcionários Públicos. A UTRAFE também coordena os seus programas de “gestão de mudanças” com a UTRESF, mas há aspectos específicos da reforma SISTAFE nos quais a UTRESF não pode participar. Será importante que as ligações entre as duas Unidades Técnicas se institucionalizem, para que o sector público se posicione de forma a maximizar os benefícios do novo sistema GFP.
- O novo MdE, acordado em 2006, possibilita o financiamento das chamadas “Actividades gerais da GFP” por meio do Fundo Comum SISTAFE. Isto deveria conduzir a um mais harmonizado financiamento de diferentes reformas na área de Reforma da GFP, através de um fundo comum sob a liderança do GdM. Estão neste momento em discussão algumas propostas para o financiamento dos outros subsistemas PFM por meio do Fundo Comum.

3. Principais lições aprendidas

- A UTRAFE e o MdF deverão fazer com que as unidades orçamentais façam uso pleno da modalidade de execução orçamental por via directa. Tal deverá ser feito através de uma combinação de medidas administrativas (por exemplo, a eliminação de adiantamentos), comunicação e formação.
- O roll-out adicional demonstrou mais uma vez que dever-se-á dedicar suficiente energia às actividades de “gestão de mudanças”, dos estágios iniciais aos seguintes. Estes esforços devem incluir maior comunicação com diferentes partes externas envolvidos, como fornecedores e empregados públicos.
- A ligação entre o NUIT e os cadastros dos funcionários públicos e fornecedores no e-SISTAFE deveria ter sido estabelecida mais cedo para evitar a repetição do trabalho, que é hoje necessária.
- Tornou-se claro que os recursos necessários para apoiar a gradual implementação (gradual acréscimo de funcionalidades por meio da lançamento de versões) do e-SISTAFE foram extremamente sub-estimados. Os usuários tiveram de ser chamados novamente para formação, tiveram de se indicar e implementar estratégias de transição (por exemplo, o processo de regularização) e frequentemente refizeram-se os planos de actividades. Em futuras planificações, o custo da implementação de versões intermédias deverá ser melhor considerado.

4. Aponte os Indicadores PAF (2007-2009) do seu sector que poderão necessitar de revisão durante o MYR 2007

- A actual meta do QAD para 2007 liga-se a posteriores roll-out da execução orçamental por via directa para um total de 25 ministérios (pelo menos 291 UGE’s). Este objectivo relaciona-se principalmente com a disponibilização do módulo. Como se discutiu acima, o principal problema e desafio reside cada vez mais em garantir que o módulo seja plenamente usado como se pretende. Portanto, propõe-se a inclusão duma meta relacionada com o uso efectivo do módulo de execução

orçamental por via directa (aumento dos pagamentos de transacções directamente do CUT através do e-SISTAFE). Propõe-se, desta forma, que **a meta para 2007 seja actualizada como se segue:**

- **Roll-out da execução orçamental por via directa para todos os 25 ministérios e pelo menos 291 UGE's, com 50% de todas as transacções para bens e serviços efectuados directamente (pagos do CUT por transferência bancária para o fornecedor).**
- Para 2008 e 2009 nenhum indicador ou objectivo QAD foi estabelecido. Será necessário defini-los durante a Revisão Semestral. Muito provavelmente, os objectivos irão relacionar-se com a real aplicação da plena funcionalidade da execução orçamental por via directa ou a implementação de uma das funcionalidades adicionais.