



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

UNIDADE TÉCNICA DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO

UTRAFE

NOTA DO GRUPO DE TRABALHO DO SISTAFE PARA A REVISÃO CONJUNTA 2007

Maputo, Março de 2007

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

Até 2007, tinham sido alcançados importantes resultados que tornaram o impacto do e-SISTAFE mais visível. Estes resultados relacionam-se com o contínuo desenvolvimento e implementação de funcionalidades nucleares do e-SISTAFE tais como a execução orçamental, orçamentação e gestão do tesouro. O progresso no desenvolvimento de outras funcionalidades é ainda pouco visível, embora actividades preparatórias estejam a ser desenvolvidas em algumas áreas como pagamento de salários e e-tribuição, gestão do património do Estado e interligação da gestão da dívida pública.

O impacto positivo da implementação da reforma do SISTAFE é reconhecido pela avaliação PEFA realizada em 2007. "Especialmente importantes, têm sido as reformas ao nível da cobrança e gestão de receitas, do aprovisionamento e da gestão financeira derivada da implementação em curso do e-SISTAFE". (Lawson, A 2007)

Um dos principais marcos da reforma em 2007, ao nível da implementação da execução orçamental através do e-SISTAFE foi a conclusão do roll-out e uso da execução orçamental por via directa. O início do pagamento da despesa por via directa aos fornecedores de bens e serviços trouxe um impacto significativo, pois permitiu uma melhor gestão dos fundos do Estado através da redução de existência de recursos ociosos nas instituições. No mês de Dezembro de 2007, 81,5% da execução da despesa de bens, serviços e investimento das Unidades que operam no e-SISTAFE foi feita através da via directa. Portanto, a descentralização e a melhoria da capacidade de execução e administração do OE trouxeram transparência, responsabilização e fortificação dos controlos nas fases de execução de despesas. Entretanto há ainda muito que fazer para incorporação das despesas de salários, pensões e de fundos externos na execução por via directa. Estas constituem prioridades em 2008.

No geral, a reforma foi mais onerosa do que o inicialmente previsto, tanto em termos de recursos financeiros, como em termos de recursos humanos e materiais. Porém, das experiências internacionais pode-se concluir que reformas desta abrangência podem levar de 5 a 10 anos de implementação.

Os Desafios da reforma consistem essencialmente em garantir que os sectores tenham maior envolvimento e possam maximizar o potencial do sistema para responder as suas necessidades específicas. Igualmente, deve-se criar estratégias para capacitar o ministério das finanças para que possa desempenhar eficazmente o seu papel de suporte aos outros sectores e para garantir a sustentabilidade técnica e financeira do e-SISTAFE. Paralelamente será importante desenvolver uma visão estratégica da gestão das Finanças Públicas que espelhe os novos desafios e perspectivas do governo neste contexto.

2. AVALIAÇÃO DETALHADA DO DESEMPENHO EM 2007

2.1. Desempenho em relação aos indicadores

Avaliação do desempenho em relação à meta para 2007

Indicador	Roll-out e uso do e-SISTAFE
Meta para 2007	Execução directa do orçamento implementada em 25 Ministérios e Órgãos com pelo menos 291 UGEs estabelecidas e em funcionamento
Avaliação	Cumprida
Comentários	No âmbito da execução orçamental através do e-SISTAFE, até Agosto de 2007 cobriu-se, 25 Ministérios e 7 Órgãos do Estado ao nível central e provincial sendo na sua totalidade 32. Por outra forma, totalizam-se 544 UGEs de despesas gerais e investimento em funcionamento em todo o país. A definição de UGE foi corrigida para reflectir que em cada UGB (DAF) que opera o e-SISTAFE pode haver mais que uma UGE. Actualmente, uma UGB tem UGE de Investimento e outra de Despesas Gerais.

Ponto de situação do progresso em relação as metas para 2008 e 2009

Indicador	Roll-out e uso do e-SISTAFE
Meta para 2008	90 % da execução orçamental das UGEs para bens, serviços e investimentos será pela via directa.
Avaliação	Em progresso
Comentários	Até Dezembro de 2007 81.5% da execução de bens, serviços e investimento foi pela via directa. O nível de execução alcançará os 90% em 2008.

Indicador	Roll-out e uso do e-SISTAFE
Meta para 2009	90% da execução orçamental das UGEs para bens, serviços e investimentos, salários e pensões será pela via directa.
Avaliação	Em progresso
Comentários	Foi desenvolvida a funcionalidade para pagamento de salários, que terá como piloto o Ministério das Finanças em finais de Abril de 2008, prevendo-se estender o pagamento para outros ministérios ainda em 2008 e 2009. Para realizar-se o pagamento de pensões pela via directa foi necessária a integração dos sistemas de cadastro e pagamento através de um recenseamento presencial e de raiz, cuja conclusão está prevista para Setembro de 2008 e o início de pagamento de pensões via e-SISTAFE em 2009.

2.2. Avaliação geral do progresso no Programa de Reforma SISTAFE

2.2.1. Expansão do e-SISTAFE

- **Roll-out aos Ministérios e órgãos** – o SISTAFE foi expandido para todos Ministérios e alguns Órgãos do Estado até Agosto de 2007. Por outro lado, foram identificadas cerca de 134 Instituições Autónomas a nível central e provincial tuteladas a certos Ministérios e beneficiárias do orçamento do Estado. Está sendo feita uma avaliação de custo-benefício e por conseguinte a elaboração do plano de implantação do e-SISTAFE dependendo do volume do orçamento da instituição. No princípio de 2008, o SISTAFE foi extendido para 10 destas instituições, que detêm orçamentos mais elevados, aumentado-se assim a fracção do OE executada pela via directa.
- **Roll-out aos distritos** –A implementação do e-SISTAFE nos distritos registou um ligeiro atraso e será feita de uma forma gradual. Até finais de Fevereiro de 2008 o e-SISTAFE havia sido implementado em 3 distritos da província de Maputo, sendo

que até finais de Março terão sido incorporados os mais 28 distritos, totalizando 31. Está sendo analisada a possibilidade de se incorporar mais distritos a medida que forem satisfazendo as condições requeridas¹.

- **Autarquias** – Dadas as características específicas da execução orçamental das autarquias há necessidade de se ajustar o e-SISTAFE para atender a essas especificidades. Neste sentido o processo da implementação do e-SISTAFE nas autarquias está dependendo de um estudo das modalidades de implementação a ser realizado entre a UTRAFE e a Associação Nacional dos Municípios.

2.2.2. Execução por via directa

Um marco importante na execução orçamental foi a preparação dos sectores com vista a implementação da medida administrativa da obrigação em Setembro de 2007 do uso da via directa. Como consequência, no mês de Dezembro de 2007, 81,5% da execução da despesa de bens, serviços e investimento interno das Unidades que operam no e-SISTAFE foi feita através da via directa. Isto significa que o restante do orçamento total ainda é executado por meio de adiantamento de fundos. Importa referir que no mês de Setembro registou-se um pequeno decréscimo na execução que pode ser explicada pelo processo de adaptação à nova funcionalidade. Nos meses seguintes a execução voltou a crescer significativamente.

Entretanto, há ainda muito que fazer para incorporação das despesas de salários, pensões e de fundos externos na execução por via directa uma vez que estas ainda se executam por meio de adiantamento de fundos. Actualmente todas as despesas executadas por via de adiantamento de fundos representam cerca de 74% do Orçamento global do Estado de 2007, significando que 26% é a fração do orçamento do Estado executada pela via directa em 2007. Os 74% representam o quanto é executado pelas Instituições Autónomas, Hospitais, Escolas, dívida pública, transferencias correntes (e.g. embaixadas) componente externa e interna de investimento. Realçar que a percentagem de via directa é contada a partir de setembro, o que significa que o resto do ano foi na maioria executado por adiantamento de fundos. Por outro lado a conclusão da extensão do e-SISTAFE nos distritos e instituições autónomas é uma condição para o alcance de 100% da execução do Orçamento do Estado pela via directa.

2.2.3. Gestão financeira

Com a implantação da via directa a partir de Setembro de 2007, em principio, houve uma redução dos recursos imobilizados nas contas bancárias dos sectores, uma vez que os pagamentos passaram a ser efectuados directamente da CUT para as contas dos beneficiários finais trazendo ainda como benefício: redução na pressão de caixa sobre o tesouro e, por consequência, evitando a necessidade de endividamento de curto prazo através da emissão de bilhetes de tesouro (BT).

2.2.4. Prestação de contas

Com a introdução do pagamento da via directa através do e-SISTAFE, o processo de encerramento do exercício ficou mais sistemático e controlável reduzindo o tempo e outros recursos envolvidos na preparação da Conta Geral do Estado. Para além dos relatórios integrantes da Conta Geral do Estado, o sistema tem disponíveis relatórios semestrais, trimestrais, e de gestão.

Paralelamente, para permitir que os sectores extraiam do sistema relatórios específicos ao seu contexto, estão a ser desenvolvidos classificadores seccionais e sectoriais. Entretanto é necessário o desenvolvimento de capacidades internas que

garantam um maior envolvimento dos sectores na utilização destes classificadores. Prevê-se o início da sua disponibilização a partir de Maio de 2008.

2.2.5. Orçamentação

- **Módulo de Elaboração Orçamental** - para melhorar a capacidade e descentralizar o poder de elaboração orçamental, foi concebido e desenvolvido um Módulo do e-SISTAFE para Elaboração Orçamental interligando ao módulo de execução orçamental. Foram realizadas acções de formação sobre a utilização do módulo a todos os sectores até ao nível provincial.
- **Orçamentação por programa** - Vários trabalhos foram realizados entre UTRAFE, DNO e DNP com vista a consolidar o conceito pretendido pelo Governo e aquilo que é praticável atendendo aos instrumentos de planificação já adoptados, nomeadamente, POG, PARPA, CFMP, PES, OE. O objectivo do exercício realizado era para garantir que no OE 2008 existam pelo menos um programa em cada um dos 3 sectores a adoptarem classificadores programáticos para servirem de piloto. Para garantir um processo participativo os 3 sectores foram consultados na fase de definição do conceito. Foram escolhidos os seguintes programas - pilotos: Estradas – MOPH, Educação Primaria – MEC, Produção Agrária – MAG. Com base na experiência do piloto, está se fazendo extensão para totalidade dos sectores que serviram de piloto e para mais dois sectores: Saúde e de Transportes e Comunicações. Para mais detalhes deverá consultar o relatório do subgrupo do orçamento.

2.2.6. Pagamento de salários

Com a perspectiva de aumentar a cobertura de despesa pelo e-SISTAFE, especificamente, de salários, o Governo implementou uma base de dados integrada de funcionários públicos para que tenha informação fiável e actual sobre o número destes. Esta base de dados deverá ser a fonte principal e única para o pagamento de salários. A estratégia escolhida pelo Governo foi de iniciar um processo novo de recenseamento presencial de todos os funcionários. Para este efeito, foi desenvolvido um sistema informático baseado em dados biométricos para o recenseamento e gestão dos dados dos funcionários públicos. Este sistema foi construído na base da arquitectura do e-SISTAFE e integrado ao mesmo. Tecnicamente o processo foi um sucesso, tendo sido ajustado de acordo com às especificidades reais encontradas no acto do recenseamento. O estágio do processo de validação dos dados é detalhado no relatório da reforma do sector público.

O piloto para pagamento de salários será com uma unidade do Ministério das Finanças, em Abril de 2008 e será estendido gradualmente para os outros sectores. Está em estudo a integração de um módulo de cálculo, pagamento de salários e administração geral de recursos humanos nos sistemas do e-SISTAFE.

2.2.7. E-tributação

Em 2007 continuou-se com a preparação da primeira versão do desenho conceptual do e-Tributação. O escopo e orçamento do e-tributação mudaram significativamente em relação ao inicialmente previsto no APB. Actualmente o e-tributação foi concebido como um instrumento de suporte a todo o processo de colecta de impostos (o foco inicial era na fluxo de fundos para a CUT). Neste sentido é necessário negociar uma nova modalidade de financiamento para o projecto. Prevê-se que o piloto inicie em 2009.

2.2.8. Auditoria (externa e interna)

Todas os requisitos técnicos foram cumpridos para que tanto o TA como a IGF tenham acesso ao e-SISTAFE para fins de consulta. O TA, a IGF e a UTRAFE estão actualmente a analisar se há necessidade de instrumentos adicionais para geração de relatórios para fins de auditoria. A meta da UTRAFE é de até Junho de 2008 tanto o IGF assim como o TA tenham capacidade suficiente de realizar auditorias através do e-SISTAFE.

3. ASUNTOS QUE MERECEM MAIOR ATENÇÃO

3.1. Fundos Externos – CUT Multi-Moeda

Com o objectivo de aumentar o volume da despesa do Estado a ser contabilizada no e-SISTAFE e buscar mecanismos que incentivam os doadores a incorporarem no OE e/ou CUT os fundos extra-orçamentais e aqueles orçados que não transitam pela CUT, o Governo decidiu a implementação da CUT Multi Moeda (CUT MM) como um instrumento catalisador para o efeito.

O Modelo conceptual da CUT MM foi desenhado durante o primeiro semestre de 2007 e discutido com as áreas relevantes e implementado desde Outubro na UTRAFE, para pagamento de salários e ajudas de custo no país;

Actualmente, a DNT e o BM estão a elaborar o Diploma Ministerial que regulamenta as operações da CUT MM. Só após a conclusão e aprovação deste instrumento poderá ser concluído o desenvolvimento e aplicação plena da funcionalidade. Prevê-se que em Janeiro de 2009 a CUT MM esteja em plena utilização.

4. LIÇÕES PARA O FUTURO

- O desenvolvimento de funcionalidades mais complexas tem muitas vezes levado mais tempo do que o previsto;
- Os recursos necessários para implementação efectiva da reforma foram sub-estimados; e
- Gestão da mudança de culturas na implementação da reforma é um processo muita importância para maximização do potencial da reforma.
- Continuo fortalecimento da capacidade d gestão financeira e da UTRAFE no geral para garantir cada vez mais eficiência e transparência nas suas operações.