

Sistemas de informação para a gestão das finanças públicas

Expandindo a cobertura institucional de um sistema de informação para a gestão financeira: Ensinamentos do Benim, da Nigéria e do Gana

Índice

1 Introdução	3
2 Experiências dos países ao alargar a cobertura institucional dos seus SIGF	4
2.1.República do Benin: alargamento aos MDA e substituição do sistema	4
2.2.República do Gana: alargamento do GIFMIS à administração local	9
2.3.República Federal da Nigéria: alargamento do GIFMIS às empresas do Estado	11
3 Conclusão	13
Referências.....	14

Acrónimos e abreviaturas

AMMD	Assembleias metropolitanas, municipais e distritais
CGO	Centros de gestão orçamental
Covid-19	Doença do coronavírus 2019
DAF	Director de Administração e Finanças
EE	Empresas Estatais
FGI	Fundos gerados internamente
GBCO	<i>Gestion Budgétaire et Comptable des communes</i> (Gestão orçamental e de contas dos municípios)
GFdN	Governo Federal da Nigéria
GIFMIS Gana	Sistema Integrado de Informação de Gestão Financeira do Gana
GIFMIS Nigéria	Sistema integrado de Informação de Gestão Financeira da Nigéria
LGBC	<i>Logiciel de Gestion Budgétaire et Comptable des communes</i> (Software de gestão orçamental e de contas para os municípios)
MDA	Ministérios, Departamentos e Agências
MdF	Ministério das Finanças
MoFEP	Ministério das Finanças e do Planeamento Económico
OPP	Orçamentação por programas
SDE	Serviços desconcentrados do Estado
SEO	Subsistema de execução orçamental
SGDB	<i>Système de Gestion de Base de Données</i> (Sistema de gestão da base de dados)
SIGF	Sistema de informação de gestão financeira
SIGFiP / SIGFP	<i>Système Intégré de Gestion des Finances Publiques</i> (Sistema integrado de gestão das finanças públicas)
SNDI	<i>Société Nationale de Développement Informatique</i>
SPO	Subsistema de preparação do orçamento
TI	<i>Tecnologia de informação</i>
UEMAO	Union União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMAO)

Agradecimentos

O estudo de caso foi elaborado por Yacine Bio-Tchane com a colaboração dos vários intervenientes no Benim, no Gana e na Nigéria, e foi revisto por Danielle Serebro e Philipp Krause do Secretariado da CABRI.



Introdução

Até os anos 2000, a execução orçamental e os processos contabilísticos na maioria dos países da África subsariana eram executados manualmente ou com recurso a programas de software muito antiquados e objecto de fraca manutenção. Isto limitava o acesso a dados fiáveis e oportunos a respeito das receitas e das despesas para efeitos do planeamento, da execução, do controlo e da administração orçamentais, e contribuía ainda para uma gestão orçamental ineficaz. A maioria dos países africanos, apoiados pelos parceiros de desenvolvimento, têm vindo a investir significativamente no desenvolvimento de sistemas de informação de gestão financeira (SIGF) com o intuito de automatizar as funções de gestão das finanças públicas para uma maior eficiência alocativa, credibilidade orçamental e transparência (Diamond & Khemani, 2005).

Hoje, todos os ministérios das finanças africanos operam uma ou outra forma de SIGF, tendo muitos deles implantado estes sistemas em todos os ministérios da administração central e, ocasionalmente, nas empresas estatais (EE). Com menos frequência e com diferentes níveis de sucesso, os SIGF têm sido implantados em níveis inferiores de governo (departamentos, províncias e municípios) e, nalguns países, nos serviços públicos (escolas e hospitais).

A cobertura abrangente de um SIGF permite uma abordagem holística da gestão das finanças públicas por parte da administração e reduz o nível da fragmentação e da captura e análise dos dados. A introdução de um único SIGF em todos os níveis e áreas de administração pública, sobretudo a nível do governo local (autarquias) permite: (i) melhorar a gestão financeira e a adopção de uma gestão apropriada dos recursos públicos para uma melhor prestação de serviços (Gcora & Chigona, 2019); (ii) aumentar a abrangência e a eficiência dos funcionários e dos serviços dos municípios (Pecdar, n.d.); e (iii) melhorar a responsabilização financeira ao permitir a apresentação oportuna de relatórios (Muhamud et al., 2019).

Todavia, como seria de prever, a expansão de um SIGF para além do ministério das finanças (MdF) para os diversos ministérios e daí para o governo ou administrações locais é um exercício complexo e moroso.¹ Exige que as diversas

unidades administrativas apliquem as mesmas ferramentas e linguagem, por exemplo, um plano de contas normalizado, fortes capacidades e equipamentos informáticos em todas as administrações; a vontade por parte dos funcionários orçamentais de substituir os processos manuais por processos informatizados (apesar de recearem uma perda de poder e, possivelmente, oportunidades de desvio de fundos) (Muhamud et al., 2019); e a existência de “processos e sistemas apropriados” (Gerardo & Pimenta, 2015) de modo a que as orientações orçamentais e as estruturas organizacionais necessárias sejam introduzidas, acompanhadas de novas responsabilidades e hierarquias de aprovação.

Muitos países africanos, cientes dos desafios enfrentados pelos seus pares na implantação do SIGF para além da administração central, e mesmo para além do ministério das finanças, ainda não deram o salto para alargar totalmente a abrangência institucional dos seus SIGF. Este estudo de caso oferece ensinamentos importantes para estes países, e para aqueles que procuram otimizar os seus processos de implementação, ao partilhar os ensinamentos colhidos com o alargamento da cobertura do SIGF na República do Benim, na República Federal da Nigéria, e na República do Gana.



Muitos países africanos, cientes dos desafios enfrentados pelos seus pares na implantação do SIGF para além da administração central, e mesmo para além do ministério das finanças, ainda não deram o salto para alargar totalmente a abrangência institucional dos seus SIGF.

1 Por exemplo, o processo de implantação em Moçambique, na Tanzânia e na Zâmbia sofreu atrasos significativos (quatro, três e quatro anos, respectivamente) devido, principalmente, a fragilidades institucionais e fracos níveis de prontidão por parte de todos os actores.



Experiências dos países ao alargar a cobertura institucional dos seus SIGF

Esta secção explica, em síntese, como o Benim, a Nigéria e o Gana alargaram a cobertura institucional dos seus SIGF.

A experiência do Benim retrata a implantação, pelo governo, do actual sistema de informação de finanças públicas (SIGFiP) e a adopção de um novo sistema, o SIGFP, concebido para a orçamentação baseada em programas. Alguns dos principais ensinamentos do Benim são: (i) a importância de definir políticas e medidas claras para a utilização obrigatória do SIGF por todas as instituições; (ii) a necessidade de assegurar formação contínua em matéria de orçamentos, contabilidade e procedimentos internos; e (iii) a importância, a nível do governo local, de racionalizar os sistemas de informação utilizados e assegurar a robustez e o bom funcionamento dos mesmos.

A experiência do Gana diz respeito ao alargamento da sua plataforma, o Sistema Integrado de Informação de Gestão Financeira do Gana (GIFMIS), às administrações metropolitanas, municipais e distritais (AMMD), e à inconformidade destas administrações face à obrigação legal de utilizar a plataforma para transacções orçamentais. Revela que, mesmo perante sanções claramente legisladas por não aplicar ou utilizar o GIFMIS, a inconformidade prevalece, o que aponta para a importância da capacidade e da vontade de impor sanções. Além disso, a responsabilidade dos Serviços de Saúde do Gana no sentido de captar informações financeiras relativas aos hospitais sobrecarrega certos agentes e aumenta o potencial para imprecisões na captação dos dados. Por último, a experiência do Gana revela que o governo não pode dar-se ao luxo de subinvestir no desempenho e nas funcionalidades do sistema ao procurar abarcar instituições adicionais.

Por último, a experiência da Nigéria no alargamento da cobertura institucional do seu GIFMIS às empresas do Estado (EE) revela que a normalização da informação e dos processos orçamentais em todas as instituições é um pré-requisito para a implementação eficaz de um SIGF. A experiência da Nigéria também demonstra que surgem desafios particulares quando se procura implementar um SIGF em empresas auto-financiadas.

2.1. República do Benim: alargamento aos MDA e substituição do sistema

Este estudo de caso reflecte a experiência do Benim com a implantação do seu sistema de informação original, o *Système Intégré de Gestion des Finances Publiques* (SIGFiP), nos níveis inferiores de governo, bem como com a adopção de um novo sistema, o SIGFP, integrado com o sistema antigo. O processo de implantação do SIGFP junto dos diversos ministérios é ilustrado pela experiência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Pescas.

O software original (SIGFiP) foi desenvolvido especificamente para o Benim em 2001 – em parceria com uma empresa privada da Côte d'Ivoire, a *Société Nationale de Développement Informatique* (SNDI) – com o objectivo de automatizar a cadeia de despesas, começando pela administração central, ou seja, pelos ministérios e entidades públicas, e, posteriormente, após a descentralização em 2003, na administração local a nível dos departamentos, mais especificamente, nas prefeituras.

O novo SIGFP consiste num sistema integrado de *web design* que compreende um *Système de Gestion de Base de Données* (SGDB) (Diamond & Khemani, 2005) uma base de dados baseada no ORACLE 11g, desenvolvida com recurso a uma metodologia ágil pelo mesmo prestador de serviços marfinense (SNDI) que concebeu a primeira plataforma, implicando uma interacção permanente entre peritos em tecnologia da informação (TI) e peritos do sector (Diamond & Khemani, 2005). Foi concebido para incluir a classificação da orçamentação por programas (OPP) e consistirá em três módulos (face a um módulo do sistema actual): preparação do orçamento, execução orçamental e contabilidade. Os três módulos serão lançados em simultâneo em todos os ministérios. A introdução de dados no SIGFP está sincronizada com o SIGFiP- as plataformas estão interligadas, de modo que os técnicos do orçamento utilizem ambas as plataformas em simultâneo (o chamado duplo comando).

Alargamento do SIGFiP aos níveis inferiores de administração

O alargamento do SIGFiP aos departamentos e, mais concretamente, às prefeituras, visava permitir acompanhar a execução orçamental dos Serviços Desconcentrados do Estado (SDE).² A decisão foi motivada pelas consequências negativas da utilização de procedimentos manuais: (i) atrasos na recepção das informações orçamentais das prefeituras; (ii) a inexactidão dos dados devido a elevadas taxas de erro; e (iii) inconveniência, uma vez que o MdF tinha de recolher dados todos os trimestres das prefeituras para obter as suas informações orçamentais.

Por conseguinte, em 2007, o SIGF foi alargado aos departamentos, com todos os seis departamentos directa e simultaneamente ligados ao sistema a nível central. Com a reestruturação do território nacional para 12 departamentos em 2016, o governo estendeu a implantação do SIGFiP aos novos departamentos e deu formação aos respectivos funcionários. Todas as fases de aprovação e desembolso das despesas foram automatizadas: desde a aprovação, à validação, à autorização e até ao pagamento. Assim, os departamentos estão em condições de executar as suas despesas em tempo real e devem publicar as suas demonstrações financeiras através do sistema; o funcionamento manual é proibido.

A implantação do SIGF nos departamentos consistiu em (i) apetrechar as prefeituras de computadores, impressoras e servidores, e (ii) formar o pessoal dos departamentos de assuntos financeiros das prefeituras e da SDE, bem como todos os funcionários responsáveis pelas finanças nas entidades responsáveis por gerir as dotações atribuídas. A formação é realizada anualmente e é liderada pelo departamento de TI do MdF. Centra-se principalmente na captação e validação dos compromissos e dura uma semana (um dia por cada grupo de instituições). Os participantes apreciam a formação, pois sentem que aprendem novos aspectos da plataforma para uma melhor utilização durante estas sessões.

Em geral, os agentes adquirem uma maior competência no funcionamento do sistema através da aprendizagem pela prática, embora continuem a registar-se erros ocasionais. Estes devem-se principalmente à imprecisão na captação de dados, embora estes acabam por ser detectados graças aos diferentes níveis de controlo na plataforma - na melhor das hipóteses, ao nível do Director de Administração e das Finanças (DAF) e, na pior das hipóteses, ao nível do Controlador Financeiro na Direcção do Orçamento, responsável pela verificação dos pedidos de pagamento e pelo controlo dos documentos de apoio. O SIGFiP está configurado de tal forma que os responsáveis pelo orçamento não podem introduzir um montante superior ao montante inicialmente orçamentado para uma rubrica; contudo, a plataforma não detecta um erro se um montante inferior ao montante orçamentado for captado. Os técnicos do orçamento podem cancelar uma entrada incorrecta assim que se apercebem do erro.

2 Os serviços públicos desconcentrados (SPD) consistem em representantes dos MDA a nível dos departamentos, mais especificamente nas prefeituras, que prestam assistência às administrações municipais na implementação de programas sectoriais e mobilização de recursos, e prestam serviços de assessorial.

A nível das prefeituras, surgiram vários desafios com a utilização do sistema. As prefeituras são responsáveis pela supervisão da preparação e execução orçamentais por parte dos municípios e contribuem para a comunicação da aplicação dos recursos transferidos pela administração central para os municípios. Todavia, enfrentam várias dificuldades:

- **Cortes no abastecimento de energia e conectividade instável.** A utilização contínua do sistema é afectada por interrupções no abastecimento de energia e, mais importante, por uma ligação instável à rede SIGFiP. Por conseguinte, quando o sistema está em baixo, um representante do Prefeito e o técnico assistente de autorização são solicitados a deslocarem-se até Cotonou, a capital económica, ou à prefeitura mais próxima para assegurar a captação dos dados. A captação de dados é efectuada sempre que sejam acumulados processos suficientes associados aos projectos executados, mas quando as condições não permitem a captação dos dados a nível local, um agente ou a equipa da prefeitura escolhe uma data para a deslocação até outro centro para a captação da informação orçamental. Isto não teve um impacto negativo na exaustividade dos dados captados por diferentes prefeituras que se comprometem a usar o SIGFiP para as suas transacções financeiras, mas as ineficiências são comuns em algumas prefeituras que muitas vezes se vêm obrigadas a captar as suas informações orçamentais numa prefeitura vizinha. Torna-se complicado para os representantes destes municípios viajarem com os seus processos para outro centro para realizarem as suas tarefas. Levanta também a questão da robustez do SIGFiP a nível local. Todas as actualizações e custos de reparação são suportados pelo governo através da utilização de empresas subcontratadas próximas, ou com representantes nas proximidades das diferentes prefeituras
- **Carácter fragmentado dos sistemas de informação nos municípios.** Conforme referido mais adiante na Caixa 1 (na página 6), o Governo do Benim decidiu que os municípios deviam dispor de sistemas de informação distintos (até três, sendo apenas um, o *Gestion Budgétaire et Comptable des communes* (GBCO), obrigatório). Estes sistemas não estão interligados nem integrados com o SIGFiP, levando à duplicação e à fragmentação das operações e da informação.

Introdução do novo SIGF: SIGFP

Em 2014, o Ministério da Economia e Finanças elaborou a estratégia 2016-2020 para a implementação das directrizes de 2009 da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) relativas ao quadro harmonizado para a gestão das finanças públicas. A estratégia passou pela reestruturação do actual sistema de informação para criar uma plataforma completamente nova (SIGFP) (Winfred et al., 2018) ao: (i)

Caixa 1: Multiplicidade de software nos municípios e os impactos para a racionalização da informação orçamental

Desde o início da descentralização em 2003, os municípios do Benim têm utilizado três programas de software, desenvolvidos localmente para a gestão das finanças locais: o LGBC (*Logiciel de Gestion Budgétaire et Comptable des communes*) para a formulação e execução do orçamento e a folha de pagamentos; o GBCO (*Gestion Budgétaire et Comptable des communes*) para a formulação e execução orçamental, a orçamentação de programas, a folha de pagamentos, a gestão de projectos e a contabilidade; e WMoney para a gestão da contabilidade. O GBCO é o único software obrigatório para todos os municípios.

Estes pacotes de software tinham como objectivo automatizar as transacções financeiras, facultar informações semelhantes a todos os intervenientes na cadeia de despesas, reduzir os erros de introdução de dados e otimizar a produção oportuna das contas administrativas e de gestão. Estes fizeram objecto de actualizações ao longo do tempo, em conformidade com as alterações aos regulamentos e de responder às necessidades de informação da administração central e dos parceiros técnicos e financeiros. Além de ser necessário repetir as operações de captação das transacções financeiras nos três sistemas, registam-se vários outros inconvenientes:

- **Ausência de transparência.** A ausência de transparência na relação contratual entre os municípios e os prestadores de serviços que conceberam os dois programas informáticos de gestão orçamental levou a administração pública a ignorar os termos dos contratos e a contrair custos. Também impede o governo de exercer pressão sobre os prestadores de serviços no sentido de prestarem assistência técnica imediata aos municípios, e deixa os municípios vulneráveis em termos de acesso e salvaguarda dos seus dados.
- **A fragmentação de informação entre diferentes programas de software.** Esta fragmentação não permite ao governo obter uma visão geral da informação orçamental dos municípios em tempo real. De igual modo, apesar dos esforços envidados no sentido de harmonizar a informação, o sistema apresenta o risco de erros e de uma incompatibilidade de dados, de modo a ser impossível produzir estatísticas sobre as finanças locais directamente a partir do software existente. É provável que esta situação não venha a melhorar, pois os municípios não serão incluídos no novo SIGFP.
- **Organização irregular de sessões de formação, realizadas separadamente para cada pacote de software.** Por conseguinte, a rotatividade do pessoal resulta em que, por vezes, não existem funcionários experientes para trabalhar com o software. Ademais, as dificuldades enfrentadas com o software não são discutidas com todos os utilizadores para identificar soluções comuns. Por último, a maioria das sessões de capacitação são promovidas pelos parceiros de desenvolvimento, que estão mais preocupados em informar os municípios a respeito da evolução da tecnologia do que em aperfeiçoar os seus conhecimentos relativamente à utilização do sistema.

Fonte: Ora2K. (2018). *Diagnostic of municipalities' software for budget management and accounting*.

integrar as inovações contidas nas directrizes, adoptando principalmente a orçamentação baseada em programas; (ii) conceber uma plataforma mais moderna e eficiente que integrará todos os módulos; e (iii) acautelar as dificuldades enfrentadas com a plataforma actual (Ministério da Economia e Finanças (Benim), 2016). A primeira fase do SIGFP, que deveria entrar em funcionamento a 1 de Janeiro de 2021, está a ser ultimada, tendo sido introduzida numa fase-piloto em todos os ministérios, departamentos e agências (MDA). Na segunda fase, serão incluídos todos os níveis inferiores do governo. Embora esta implementação escalonada se deva principalmente a restrições de financiamento, ao contrário de quaisquer preocupações de ordem estratégica ou logística, os desafios associados ao alargamento de um SIGF às administrações locais (conforme referido na caixa 2) terão, sem dúvida, sido considerados pelo Governo do Benim.

Pilotagem do SIGFP em ministérios e instituições públicas:

A partir do início do exercício financeiro de 2020, o Governo do Benim tem vindo a pilotar a utilização do SIGFP em toda a administração central (a decorrer em todos os 24 ministérios

e em todas as entidades públicas em simultâneo). O sistema estava previsto para ser lançado a 1 de Janeiro de 2021, mas esta data foi adiada. Logo à partida, a instrução do governo foi clara: não haverá captação de informação orçamental no novo SIGF, nem qualquer dotação para os MDA.

Foram tomadas várias medidas para garantir o cumprimento, como a configuração do novo SIGF em computadores dedicados nos MDA, mais concretamente na Direcção de Finanças. O software configurado é a única plataforma que os MDA podem utilizar, e está interligado com o antigo, de modo que todos os dados ficam captados em ambos os sistemas. Os técnicos podem voltar ao sistema antigo somente em caso de emergência relacionada com a rápida execução de um projecto, mas depois devem introduzir esses mesmos dados no sistema novo. Uma equipa dedicada do MdF está à disposição para ajudar os MDA para dirimir as dificuldades ou falhas sistémicas. Esta abordagem é morosa e complicada, mas permitiu que a plataforma fosse utilizada por todos os MDA, conforme solicitado.

Caixa 2: Alargamento do SIGF para os níveis inferiores de governo em África Subsariana

As experiências com o alargamento do SIGF para os níveis inferiores de governo em África Subsariana não têm sido tão bem documentadas como a implantação do SIGF a nível da administração central. Embora certos pré-requisitos, como a boa concepção da plataforma, a apropriação por parte dos utilizadores, a liderança e o compromisso do governo e da equipa de implementação do projecto, e a capacitação contribuam para o sucesso do alargamento da plataforma, há que ter em consideração as especificidades dos níveis inferiores de governo, entre as quais:

- **Disponibilidade de infraestruturas:** Por infraestruturas entende-se o abastecimento em permanência de energia, hardware e software, ligação à internet e conectividade à rede entre as plataformas na administração central e as plataformas nas administrações inferiores (Winfred et al., 2018). Mais do que noutras áreas da administração pública, a infraestrutura de TI dos governos locais é fraca. Além disso, os governos locais, as instituições públicas e as agências estão dotadas de poucos computadores, e muitos dos que estão disponíveis são de fraca qualidade. Frequentemente, os parceiros de desenvolvimento contribuem com a doação de equipamentos e, nos piores casos, os técnicos utilizam os seus computadores pessoais para poderem desempenhar as suas funções. Independentemente da penetração na Internet, quanto mais afastada das áreas metropolitanas, menos estável ou existente é a ligação, exigindo a deslocação a uma cidade próxima para enviar documentos ou e-mails, ou passando vários dias sem poder desempenhar determinadas funções. Por último, geralmente, as diferentes interfaces do FMIS em diferentes instituições estão interligadas de modo que as informações captadas numa instituição sejam guardadas e visíveis no painel central. No entanto, por vezes, devido a falhas de concepção ou problemas de conectividade, os dados captados não estão disponíveis em tempo real. É, pois, importante que os governos estejam atentos às infraestruturas existentes durante o lançamento do SIGF e que façam os investimentos adicionais necessários para garantir a fiabilidade e eficácia das funções e a capacidade para realizar as tarefas pretendidas, a fim que não haja perda de informação e que os agentes não percam tempo desnecessariamente enquanto aguardam pela plataforma ou para se deslocarem até às cidades.
- **Qualidade do sistema:** De acordo com Delone & McLean (2003), por sistema de qualidade entende-se que as necessidades dos utilizadores foram acauteladas, que a informação é produzida com precisão, que as novas informações são processadas com rapidez, que informação completa seja produzida num formato claro, coerente e coerente, que a informação está acessível sempre que necessário, e que a informação pode ser combinada com informações de outras fontes (Winfred et al., 2018). Em geral, o sistema deve cumprir os padrões de exactidão, oportunidade, integralidade e a segurança (Winfred et al., 2018). Frequentemente, devido à amplitude da implantação do SIGF para os níveis inferiores do governo, os critérios de qualidade do sistema só são cumpridos parcialmente porque as infraestruturas, as capacidades e a monitorização não permitem a exactidão, a oportunidade, a integralidade e a segurança. As normas de qualidade devem ser asseguradas a todos os níveis de administração, de forma que o SIGF reflecta com precisão as transacções financeiras das entidades integradas no sistema.
- **Formação e capacitação:** Os níveis inferiores do governo têm dificuldade em atrair os melhores candidatos porque os licenciados e os profissionais preferem construir as suas carreiras na capital e noutras cidades onde os salários e as regalias são mais aliciantes. Por conseguinte, as capacidades dos funcionários nestas entidades são normalmente baixas, a saber no que toca à utilização de sistemas de informação, e a rotação do pessoal tende a ser elevada. Neste contexto, seria prudente primar pela capacitação dos funcionários nas administrações locais ao proporcionar uma formação contínua e partilhar manuais e orientações operacionais. Além da formação formal em sala de aula, os funcionários devem ser apoiados por orientadores ou mentores. O apoio que os utilizadores do sistema recebem das equipas de TI centralizadas inclui capacidade de resposta, precisão, fiabilidade, competência técnica e empatia (Ministério das Finanças e Planeamento Económico e Conselho de Administração Local, 2013).

Para facilitar a utilização do SIGF, foram nomeados quatro pontos focais em cada ministério para participar numa série de cursos de formação sobre os conceitos teóricos e exercícios práticos. Estes pontos focais também receberam um manual exaustivo de procedimentos para consulta em caso de dúvidas. A selecção destes funcionários é uma determinante da reforma. É importante que assimilem apropriadamente todos os conceitos, mas que também encontrem e dediquem tempo para transmitir essa formação aos colegas, sobretudo visto que são responsáveis pela

formação das suas unidades para assegurar que todos os intervenientes estejam em condições de utilizar o novo sistema. Ainda não foi realizada uma avaliação da eficácia desta formação nem dos funcionários para aferir o nível de transferência de conhecimentos.

No final da fase-piloto, todos os utilizadores nos ministérios juntar-se-ão numa sessão de avaliação para partilhar as vantagens e as dificuldades confrontadas com a plataforma. Esta retroinformação será aplicada para efeitos de melhorar as funcionalidades da plataforma e os respectivos processos.

Mas o lançamento da plataforma não fica condicionado à integração destas modificações, que serão accionadas progressivamente. Embora se destine a ganhar tempo e assegurar que o sistema esteja disponível para o processo orçamental, esta abordagem apresenta riscos para a utilização harmoniosa do SIGF: as funcionalidades podem não ser relevantes para os MDA, o formato de reporte poderá não ser adequado, e os dados exaustivos podem não estar disponíveis oportunamente.

Alteração do processo de aprovação e maior autonomia dos MDA: A hierarquia de aprovação também mudou com a introdução do PBB e a implantação do SIGFP. Os chefes de programas são nomeados, por decisão ministerial, proporcionalmente ao número de programas dos ministérios (máximo de quatro). Estes incluem o Director de Finanças e outros peritos sectoriais para cada programa nos ministérios. A função de autorização passa do DAF para os chefes de programas, tornando todos os gestores orçamentais adjuntos responsáveis pela afectação, validação e autorização das despesas relativas aos respectivos programas. Podem igualmente reafectar os fundos a um programa em determinadas condições, embora as alterações mais substanciais continuem a carecer da aprovação do Director do Orçamento no MdF. Com a mudança para o SIGFP, diminuirá a dependência dos MDA no MdF e na Direcção do Orçamento no que respeita à execução da despesa. Esta mudança nos processos confere uma maior autonomia aos MDA, que, doravante, interagirão com o MdF somente em circunstâncias excepcionais e sempre que necessitarem de assistência com a plataforma. Deixarão de ser submetidos aos meandros da negociação para a priorização dos seus desembolsos.

O número de procedimentos a serem validados antes de avançar para a fase seguinte e a quantidade de documentos comprovativos necessários, tornam a captação de dados na nova plataforma um processo relativamente moroso (validação física pelas partes interessadas na cadeia de despesas e aprovações num dos computadores do ministério; digitalização os documentos comprovativos; etc.). Os técnicos despendem o dobro do tempo para conformar com estas exigências, o que tem suscitado queixas e insatisfação entre os funcionários orçamentais que consideram a reforma demasiado laboriosa (Comité Director do SIGFP, 2020). Embora o comité director encarregado da fase-piloto tenha reconhecido este facto, não foram tomadas medidas para motivar e apaziguar os técnicos.

Ensinaamentos colhidos do Benim

- **Instruções claras da administração central em relação à utilização sistemática do SIGF pelos MDA para efeitos de orçamentação, ao condicionar os desembolsos à utilização da plataforma e assim assegurando o cumprimento por parte dos MDA.** Ao condicionar os desembolsos de recursos pelos MDA à execução dos seus orçamentos através do novo SIGFP tem surtido efeito, não obstante o fardo adicional das

tarefas quotidianas e a alteração das responsabilidades dos diversos actores. O incentivo financeiro (acesso às dotações orçamentais) e a controlo rigoroso da utilização do SIGF pela entidade parecer servir de incentivo para evitar que o sistema não seja utilizado para efeitos da orçamentação.

- **O alargamento da cobertura de um novo SIGF ao assegurar o apoio do SIGF antigo deveria devem impedir o recurso a este último, devendo ser especificadas condições claras para procedimentos excepcionais.** O MdF, ao permitir que os MDA captem transacções na plataforma antiga (SIGFP) caso se apresente a necessidade do desembolso urgente de verbas para um projecto pode dar origem a uma situação delicada, uma vez que introduz o risco de algumas transacções não serem captadas por omissão ou negligência. A par disto, a falta de clareza dos critérios de aprovação destas operações excepcionais dá azo a riscos, como a falta de transparência e a ausência de informação orçamental em tempo real. Posto isto, há que evitar utilizar a plataforma anterior em caso de desembolsos urgentes, ou permiti-lo apenas em casos excepcionais claramente definidos pelo governo para não prejudicar a transparência. Posta a pressão de terminar a fase-piloto para que o SIGFP entre em pleno funcionamento a 1 de Janeiro de 2021, há que definir as orientações relativas aos procedimentos excepcionais.
- **A nomeação de novos actores na cadeia de despesa exige um programa de formação contínuo para assegurar o conhecimento básico da execução da despesa e saber navegar os meandros da administração pública.** A integração da nomenclatura da OPP no SIGFP implica a descentralização de poder do DAF para os directores de programas. Coloca-se a possibilidade de estes novos actores não possuírem qualquer experiência nem conhecimentos a respeito da execução da despesa. Ademais, não tendo desempenhado um papel preponderante na aprovação, validação e autorização da despesa, podem desconhecer a burocracia, incluindo a quem se devem dirigir, como agilizar os processos e a validação, etc. Pior ainda, durante a fase-piloto, não começaram a utilizar o novo sistema para se familiarizarem com os seus módulos e funcionalidades. Embora o governo tenha encetado um vasto programa de formação alargado para todos os interessados, os directores de programas ainda não receberam formação, embora tenham vindo a participar em diálogos periódicos de gestão. Estes diálogos devem incluir uma dimensão de formação dos DAF ou de outros responsáveis financeiros, destinada a reforçar a compreensão dos chefes de programas a respeito dos conceitos orçamentais e contabilísticos, e mostrar-lhes como funciona a administração pública para a execução atempada do orçamento.

- **A multiplicidade de sistemas de informação a todos os níveis de governo não permite estabelecer, de forma exaustiva e transparente, a situação das finanças públicas, pelo que a plataforma utilizada pelos níveis inferiores deve ser robusta e funcional.**

A utilização de múltiplas plataformas com a captação de informação semelhante em vários locais diferentes confere uma visão fragmentada das finanças públicas e impede o acesso oportuno às informações orçamentais. Além disso, as falhas e as disfunções no SIGFiP a nível departamental indicam uma ausência de robustez da plataforma em relação às infra-estruturas existentes. Os técnicos acabam por ficar sem tempo para as demais tarefas. No caso dos municípios, estão a ser utilizados até três sistemas de informação em simultâneo para efeitos contabilísticos, nenhuns dos quais estão integrados ao SIGFiP nem estarão integrados com o SIGFP. Isto prejudica a abrangência da informação no orçamento nacional. Uma auditoria das três plataformas resultou na recomendação que estas fossem fundidas em uma única plataforma nos municípios.

2.2. República do Gana: alargamento do GIFMIS à administração local

O Sistema Integrado de Informação de Gestão Financeira do Gana (GIFMIS), foi lançado em 2014 para o orçamento de 2015. Tratando-se de um sistema bem ponderado, destinado a abarcar todas as entidades financiadas a partir do orçamento nacional, a saber todos os MDA, bem como as escolas, os hospitais e as AMMD financiados pelo governo. O objectivo geral de alargar o sistema às assembleias é o de facilitar a cobrança de receitas, o desembolso e a utilização criteriosa das receitas geradas internamente, e prevenir a fraude (GBN, 2018).

Tendo sido concebido em colaboração com a empresa de consultoria, KPMG, a abordagem adoptada no desenvolvimento do GIFMIS foi inclusiva: várias partes interessadas foram entrevistadas, e foi realizado um estudo sobre o que funcionaria nos respectivos contextos em conformidade com os procedimentos, manuais e leis orçamentais. Os resultados do estudo foram utilizados pelo fornecedor de Portugal que foi contratado para desenvolver o GIFMIS como um sistema no local, para trabalho em rede e que pudesse ser utilizado no computador, numa tablet ou num smartphone com uma ligação à Internet. Foi ainda elaborado um documento de referência contendo as características do sistema, a utilização passo a passo das funcionalidades, e a elaboração de relatórios.

Integração das AMMD

Após mais de dois anos de planeamento, o governo começou a integrar as entidades subnacionais: os 260 AMMD que dependem das transferências da administração central para o

desenvolvimento das suas jurisdições territoriais. Até à data, foram integradas 60 assembleias-piloto no GIFMIS (Serviço de Administração Local – Gana, 2017). O processo sofreu recuos devido ao confinamento decretado para combater a pandemia de Covid-19, o que afectou a disponibilidade do pessoal e a continuidade das actividades, tendo sido dada primazia de primeiro abordar os aspectos sanitários para garantir a segurança de todos. Embora a pandemia tenha adiado a integração das AMMD na plataforma, mantém-se o objectivo de estes estarem em condições de poderem utilizar o sistema para o exercício financeiro de 2021.

Caixa 3: Infracções e penalidades no âmbito da Lei da Gestão das Finanças Públicas de 2016 (Lei nº 921)

O Ministério das Finanças deseja chamar a atenção de todos os MDA e AMMD para as infracções e sanções previstas no artigo 96º da Lei da Gestão das Finanças Públicas de 2016 (Lei nº 921), algumas das quais estão listadas abaixo:

(1) Uma pessoa que:

- a. se recusa, ou não produza nem submeta qualquer informação exigida ao abrigo desta Lei
- b. emita uma nota de encomenda à margem do Sistema Integrado de Gestão Financeira do Gana ou de qualquer outra plataforma electrónica utilizada pelo Governo
- c. utilize indevidamente ou permita o uso indevido de qualquer propriedade do Governo que resulte na perda de recursos públicos
- d. viole, ou conscientemente permita que outra pessoa viole uma disposição da presente Lei ou do Regulamento, ou
- e. incentive outra pessoa a violar uma disposição desta Lei ou do Regulamento,

cometa uma infracção e, a menos que esteja prevista outra sanção para a infracção, fica sujeita a uma coima mínima de cinquenta unidades de penalização até um máximo de duzentos e cinquenta unidades de penalização ou a uma pena de prisão não inferior a seis meses e não superior a dois anos, ou a ambos.

Para a integração dos MDA e das AMMD no GIFMIS, o Ministério das Finanças e do Planeamento Económico (MoFEP) deve enviar parâmetros e senhas de acesso a todas as instituições para efeitos do controlo da informação orçamental. O MoFEP também dá formação todos os anos a quatro quadros-chave das unidades de planeamento e de orçamentação relativamente à utilização do GIFMIS. A formação centra-se nos aspectos práticos da plataforma como a captação de dados e a impressão de relatórios. Estes quadros são responseis pela formação dos restantes elementos da equipa.

Aplicação de sanções: consequências da relutância das AMMD de utilizar o GIFMIS

Embora seja exigido por lei (conforme indicado na caixa 3) que todos os MDA e AMMD utilizem o GIFMIS para as suas transacções financeiras de todas as fontes de financiamento, nomeadamente fundos do Governo do Gana, fundos de parceiros de desenvolvimento e fundos gerados internamente (FGI), esta regra não tem sido cumprida sistematicamente.

Os MDA que geram fundos internos podem gastar os recursos por eles angariados até um certo limite. Por conseguinte, aqueles que geram mais recursos do que o previsto, devem restituir os fundos adicionais ao governo. O departamento de saúde é a única entidade que pode gastar 100 por cento dos fundos gerados internamente. Esta política é uma das razões pelas quais as AMMD não querem utilizar o SIGF, pois ficam proibidas de gastar a totalidade dos recursos por si gerados e têm de devolver uma parte ao governo.

As AMMD que executam os seus orçamentos à margem dos seus SIGF podem evadir o controlo do governo e evitar devolver os fundos não aplicados. Todavia, as instruções de implementação orçamental para o exercício de 2020 obrigam os MDA a utilizar a plataforma GIFMIS para as dotações orçamentais, os pedidos de pagamento de despesas recorrentes e de capital, e os pedidos de certidões de início de projectos, bem como gerar notas de encomenda e processar as suas partes retidas de IGF, entre outras tarefas, caso contrário, aplicar-se-ão sanções. Estas sanções consistem nas infracções e coimas previstas Lei de Gestão das Finanças Públicas de 2016, bem como o aviso do Controlador de Contas e do Auditor-Geral no sentido de que serão recusados financiamentos dos Fundos Consolidados caso se recusem a realizar as suas transacções financeiras através da plataforma GIFMIS. O financiamento seria bloqueado ou não seria entregue à entidade pública em falta (CBN, 2020). Uma vez que este aviso severo foi emitido apenas recentemente, é impossível aferir o efeito do mesmo, nem tão-pouco a aplicação pelo governo da ameaça, no cumprimento da directiva.

Experiência de uma AMMD: utilização de um GIFMIS no Serviço de Saúde do Gana

O Serviço de Saúde do Gana, uma agência do Ministério da Saúde, tem utilizado o programa Hyperion para o planeamento orçamental nos últimos cinco anos. A sua unidade de planeamento e orçamentação consiste em oito pessoas, um contabilista e as restantes são responsáveis pelos planos orçamentais. Embora os técnicos reconheçam que as suas tarefas são facilitadas pela utilização de sistemas de informação, mesmo assim manifestaram o desejo de captar os dados na modalidade offline e de utilizar a internet para publicar os dados captados no GIFMIS. No contexto de uma ligação instável à Internet, qualquer falha na ligação resulta na perda de todos os dados captados,

necessitando que o processo seja reiniciado. A agência desenvolveu uma boa relação de trabalho com a equipa de GIFMIS no MoFEP. Esta equipa está disponível para resolver as dificuldades técnicas e corrigir erros. Além de captar a sua própria informação orçamental, a agência é responsável pela captação de informação orçamental dos Centros de Gestão Orçamental (CGO) de mais de 12 000 centros de saúde. Esta tarefa desafiadora em breve será removida da lista de responsabilidades da agência, uma vez que existe um projecto dedicado que visa implantar o GIFMIS em todos os CGO para que estes possam captar as suas próprias informações orçamentais no Hyperion.

Manutenção e actualizações do sistema desde o alargamento para as AMMD

Com milhares de entidades a utilizar o sistema, o alargamento para as AMMD exigiu actualizações técnicas do sistema, bem como modificações nas funcionalidades.

Uma auditoria do desempenho do sistema revelou que, não obstante a adequação das configurações para efeitos do alargamento (a RAM e o espaço em disco foram aumentados), era necessário assegurar uma fonte de energia complementar que durasse sete dias na eventualidade de cortes de energia e problemas com os geradores. A instabilidade do abastecimento de energia e a fraca cobertura da rede afectam a continuidade da captação e da disponibilidade de dados. Por conseguinte, foram tomadas medidas para assegurar a robustez e o funcionamento contínuo do sistema, e torná-lo mais seguro para todos os utilizadores a uma velocidade aceitável.

O investimento nas infra-estruturas de TI é necessário também para o alargamento do sistema e para assegurar a funcionalidade e o desempenho da plataforma antes de integrar entidades adicionais.

No que diz respeito às funcionalidades, foi introduzida a validação do limite máximo para verificar e validar automaticamente os limites máximos definidos pelo MdF para permitir o controlo da execução orçamental pelas AMMD.

Ensinos colhidos do Gana

Seguem-se alguns dos ensinamentos colhidos do alargamento do GIFMIS do Gana para os MDA e as AMMD:

- **A aplicação de sanções às AMMD é necessária para garantir o cumprimento da obrigação de utilização do GIFMIS para todas as transacções; mas não devem ser excessivamente severas.** Apesar de existir um quadro legal (com sanções) que obriga os MDA e as AMMD a utilizarem o GIFMIS para todas as transacções financeiras, independentemente da origem dos recursos, os MDA e as AMMD continuam a contornar a plataforma na execução dos seus orçamentos. A devida aplicação das sanções em vigor enviará um forte sinal aos MDA e às AMMD. Impõe-se igualmente um modelo

institucional para a implementação do quadro jurídico com base no grau de severidade da sanção a aplicar (Allen & Koshima, 2018). No entanto, as sanções, para serem eficazes, não devem ser excessivamente severas para não afectar negativamente o cumprimento. Em vez disso, devem alternar entre medidas suaves e duras e ser imparciais, proporcionadas e transparentes (Allen & Koshima, 2018).

- **Cada instituição deve assumir a responsabilidade pela captação da sua própria informação orçamental no SIGF para poupar tempo e reduzir os erros, e para generalizar a automatização do processo orçamental.**

Seria ineficiente responsabilizar os Serviços de Saúde do Gana pela captação da informação orçamental enviada pelos CGO dos centros de saúde integrados no GIFMIS, pois impõe um fardo nos técnicos de captação de dados e aumenta o risco de erros uma vez que estes não contribuíram para a elaboração do orçamento e não poderão fazer o cruzamento da informação para efeitos de coerência. Além disso, um dos objectivos do GIFMIS é modernizar a administração pública ao automatizar os procedimentos. Todas as entidades integradas no GIFMIS devem utilizar o sistema para as suas próprias transacções a fim de: em primeiro lugar, garantir uma maior precisão na captação dos dados, bem como na responsabilização; em segundo lugar, capacitar os técnicos na utilização de sistemas informatizados para registar as transacções financeiras; e, em terceiro lugar, garantir uma repartição mais eficiente do trabalho e não concentrar todo o processo de captura de dados num pequeno grupo de técnicos.

2.3. República Federal da Nigéria: alargamento do GIFMIS às empresas do Estado

O Sistema integrado de Informação de Gestão Financeira (GIFMIS) da Nigéria foi implementado em abril de 2009, em colaboração com um representante da Hewlett-Packard, com o intuito de institucionalizar a transparência orçamental e as medidas de combate à corrupção no processo orçamental.³

Alargamento do GIFMIS às EE

O Governo Federal da Nigéria (GFdN) está em vias de alargar o GIFMIS a todos os tipos de EE com o objectivo de aumentar as remessas das mesmas. Esta iniciativa seguiu-se à recessão causada pela queda dos preços das matérias-primas de 2016 e a implementação, pelo GFdN de várias iniciativas destinadas a reforçar a cobrança de receitas não petrolíferas e acelerar

a recuperação económica. Estima-se que as EE representem um valor superior a 40 trilhões de naira (US\$105,5 mil milhões, o equivalente a 3 por cento das receitas do GFdN). No entanto, o valor das remessas de excedentes de exploração entregues anualmente ao Tesouro (conforme exigido por lei) é inferior a 10 por cento. O alargamento do GIFMIS às EE é também uma iniciativa para minimizar os riscos associados às suas operações financeiras, sujeitando-as ao mesmo nível de escrutínio que os outros MDA, e garantir que as prioridades de despesa destas estão alinhadas com os objectivos gerais de desenvolvimento definidos pelo governo.

O GFdN adoptou uma abordagem faseada para adaptar as funcionalidades aos fluxos de informação e para permitir ajustes. Apesar dos esforços para integrar os EE no GIFMIS desde 2016, o processo enfrentou desafios, e só em 2020 se registaram progressos reais na integração das finanças das EE no GIFMIS. Em 2019, foram identificadas 10 grandes EE (em termos de receitas e despesas) para integração no Quadro Orçamental de Médio Prazo e, posteriormente, no Orçamento Federal. O processo foi alargado a 60 EE parcialmente financiadas (ou seja, o GFdN assegura uma ou duas das suas despesas - normalmente as despesas com o pessoal) ou auto-financiadas no âmbito do orçamento de 2021. Em breve, o GFdN nomeará funcionários orçamentais em todas as EE (incluindo nas que são auto-financiadas), que receberão formação sobre como utilizar e apresentar relatórios no Subsistema de Preparação Orçamental do GIFMIS (SPO). Assim, à semelhança dos MDA, estas estarão em condições de preparar, na íntegra, os seus orçamentos em linha e em tempo real a partir da plataforma.

Respondendo à resistência das EE em relação à utilização do GIFMIS

As leis que regem as diversas EE definem as relações financeiras das mesmas com o governo; por conseguinte, as EE que não são financiadas a partir do Fundo Consolidado de Receitas têm pouco incentivo, e revelam frequentemente grande resistência, para utilizar o GIFMIS. Embora a Lei de Responsabilidade Financeira de 2007 (*Fiscal Responsibility Act, 2007* (Lei nº 31) preveja a utilização do sistema pelas entidades, a maioria das EE continuam a desempenhar as suas actividades ao abrigo das leis que as criaram. Para ultrapassar este obstáculo, a Presidência emitiu uma ordem exigindo que as EE parcialmente ou auto-financiadas a limitar as suas despesas a não mais de 60 ou 70 por cento das suas receitas, e o Gabinete do Orçamento instruiu que todas as EE passassem para a plataforma GIFMIS.

Os processos de implementação desta ordem por parte do fornecedor e a implantação do sistema nas EE foram complexos, e sofreu pressões significativas. As EE foram

3 Na altura, apenas do Subsistema de Execução Orçamental (SEO) do GIFMIS havia sido introduzido para utilização pelos MDA e EE financiadas do Fundo Consolidado de Receitas. A preparação do orçamento continuou a ser realizada numa folha Excel e depois introduzida no GIFMIS. Em 2016, o GFdN acrescentou o Subsistema de Preparação do Orçamento (SPO). Têm vindo a ser acrescentados outros subsistemas de monitorização e avaliação e de contratação pública, embora ainda não tivessem sido activados até à data da elaboração deste relatório. Toda a infra-estrutura está hospedada na plataforma do governo, a Galaxy Backbone.

sujeitas a um teste de aceitação do utilizador e o GFdN adoptou uma faseada para efeitos da captação de orçamentos. Isto consistiu na elaboração de um formato de comunicação de receitas, que foi usado para modificar o GIFMIS de modo a adequá-lo às especificidades de várias EE. No entanto, este processo não conseguiu integrar as EE auto-financiadas pois o GFdN concentrou-se nas EE parcialmente financiadas, uma vez que os seus quadros contabilísticos estão alinhados com o plano de contas concebido para o GIFMIS.

Condição prévia para a integração: integração das EE no quadro orçamental

Foi necessário alterar o processo orçamental e o formato do orçamento para permitir a integração das EE no GIFMIS e assegurar a supervisão da execução orçamental por parte das mesmas. Isto consistiu em integrar as EE no Quadro Orçamental do Governo Federal e no orçamento detalhado submetido ao parlamento. No passado, algumas EE submetiam os seus orçamentos ao Gabinete do Orçamento e, em seguida, apresentavam um orçamento diferente às respetivas comissões parlamentares. Agora, a apropriação pelo parlamento está assegurada, uma vez que os orçamentos das EE são aprovados pelo Gabinete do Orçamento para apresentação pelo Presidente juntamente com os orçamentos dos MDA. O governo também introduziu modificações ao formato da Lei de Dotações para incluir projecções de receitas e estimativas de despesas das EE, ao contrário do que se passava no passado quando a lei relativa às dotações continha apenas as estimativas de despesas da EE. No total, 70 EE de todas as categorias, foram identificadas para integrar o GIFMIS.

Ensinos colhidos da Nigéria

Foram colhidos dois ensinamentos da experiência da Nigéria com a integração das entidades públicas no GIFMIS:

- **A normalização do processo orçamental em todas as entidades que utilizam o GIFMIS facilita o cumprimento.** O GFdN conseguiu superar as dificuldades associadas à não utilização do GIFMIS pelas EE para a execução do orçamento ao: i) assegurar que o parlamento obrigasse as EE a seguir os mesmos procedimentos orçamentais que as demais instituições, designadamente, o processo normal para a inclusão dos seus orçamentos na Lei de Dotações, e ii) alterar o formato da Lei de Dotações para incluir as receitas e despesas da EE. Estas medidas permitirão o controlo rigoroso por todas as partes interessadas e uma maior responsabilização por parte das EE, que doravante terão de justificar as suas operações financeiras.

- **A abordagem da “cenoura e do pau” apresenta algumas limitações.** Embora as EE parcial ou integralmente financiadas pelo Estado não tenham outra hipótese que não apresentar os seus orçamentos em conformidade com as instruções do governo federal, as empresas autofinanciadas não têm qualquer incentivo para utilizar o GIFMIS. A par disto, o GFdN não tem forma de exercer pressão sobre as EE auto-financiadas porque não lhes presta qualquer forma de assistência, inclusive assistência financeira. Isto revela que, dada a escolha, as entidades públicas arrastarão os pés para não automatizar os seus procedimentos orçamentais, sobretudo tendo em conta o tempo necessário, as mudanças de práticas, e a prestação de contas que são exigidas ao integrarem-se no GIFMIS. O governo terá de definir medidas não financeiras para incentivar as EE auto-financiadas a cumprir as suas obrigações, ou não lhes dar outra alternativa que não optarem pela integração.



O governo terá de definir medidas não financeiras para incentivar as EE auto-financiadas a cumprir as suas obrigações, ou não lhes dar outra alternativa que não optarem pela integração.



Conclusão

Os governos utilizam sistemas de informação de gestão financeira para captar transacções financeiras em tempo real e com a maior precisão. Mas a implantação destes sistemas não tem sido fácil. Conforme revela este estudo de caso, a ampliação do sistema tende a demorar vários anos de avaliação, iteração e reforço da plataforma antes de entrar em pleno funcionamento e ficar activo.

Além das razões de carácter técnico que contribuíram para o prolongamento do processo, a experiência do Benim traz ao decimo outros factores tais como, de uma parte, processos de captura de dados mais demorados e complexos, provocando queixas e insatisfação da parte dos técnicos, e, de outra parte, a emergência de novos actores que devem familiarizar-se não apenas com a utilização da plataforma, mas também com os processos administrativos.

Esta reforma conduz também à perda de controlo sobre os procedimentos e as autorizações de outras partes interessadas cujos interesses estão em jogo, tornando a colaboração por vezes tensa. O caso do Benim demonstra a importância de garantir que cada entidades integradas no SIGF seja capaz e disposta a captar os seus próprios dados para incentivar a apropriação, aliviar a tarefa dos técnicos de captação de dados e reduzir os erros. Foi também salientada a importância de limitar o número de sistemas utilizados em simultâneo pelas instituições, uma vez que a utilização de vários sistemas, além de ser trabalhoso, também contraria o propósito de manter uma percepção exaustiva da aplicação do erário público.

As experiências do Gana e da Nigéria com a integração de vários ramos do governo revelaram dificuldades a nível da aceitação e da conformidade com a utilização do GIFMIS. Independentemente de a utilização do sistema ser voluntária ou exigida por lei, as EE ou as AMMD continuaram a contornar a plataforma. As EE na Nigéria, especificamente aquelas que geram as suas próprias receitas, não tiveram quaisquer incentivos para utilizar o GIFMIS – no entanto, a inclusão, pelo governo federal, dos seus orçamentos na Lei de Apropriação que é aprovada pelo parlamento, reforça a fiscalização da

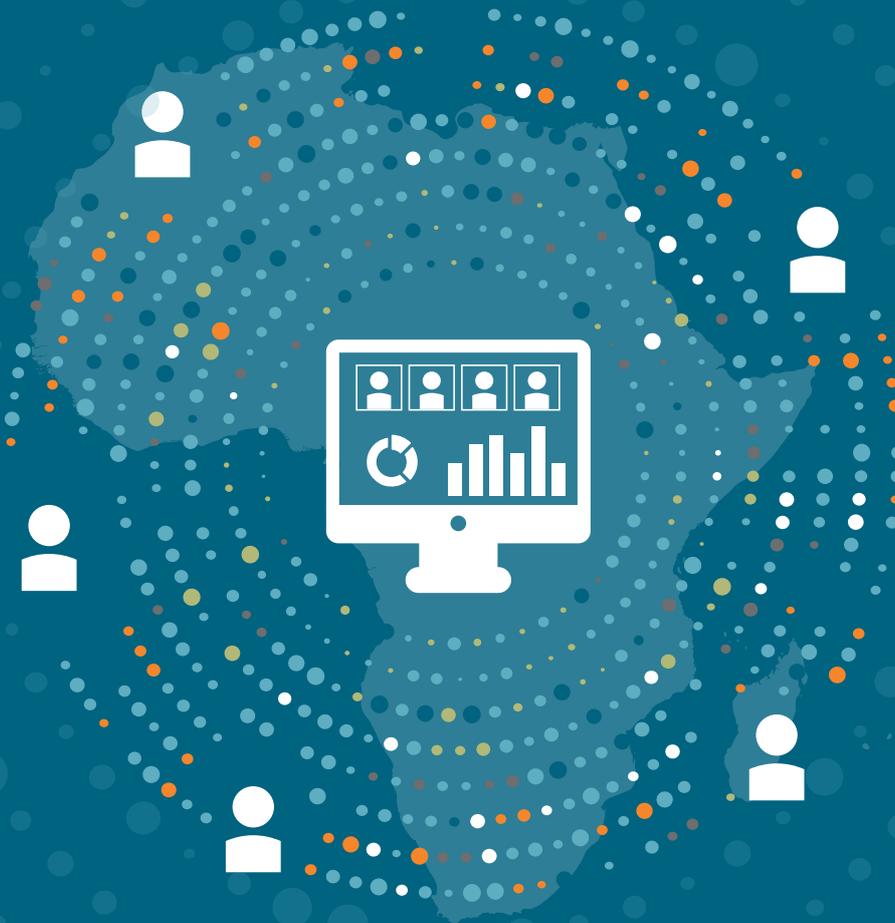
utilização dos fundos dos pelas EE. Da Nigéria, também aprendemos que é importante normalizar os processos orçamentais e os quadros contabilísticos antes de integrar as instituições nos sistemas, com o intuito de facilitar o cumprimento e garantir uma maior fiscalização. As AMMD no Gana não têm vindo a utilizar o GIFMIS e, até recentemente, quando foram emitidos avisos, não receberam multas por incumprimento. Neste caso, constatámos a importância tanto dos incentivos como das condicionalidades, nomeadamente as financeiras, para garantir a utilização do SIGF pelas instituições, e que a legislação não é suficiente sem a devida aplicação e incentivos.



Foi também salientada a importância de limitar o número de sistemas utilizados em simultâneo pelas instituições, uma vez que a utilização de vários sistemas, além de ser trabalhoso, também contraria o propósito de manter uma percepção exaustiva da aplicação do erário público.

Referências

- Allen, R. & Koshima, Y. (2018). Do sanctions improve compliance with public finance laws and regulations? *Public Budgeting & Finance* Vol. 38(4): 1–121. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/pbaf.12197>
- CBN (Citi Business News). (2020). *We'll crack the whip on state agencies not using GIFMIS platform – CAGD warns*. Disponível em: <https://citibusinessnews.com/2020/12/well-crack-the-whip-on-state-agencies-not-using-gifmis-platform-cagd-warns/>
- Delone, W. & McLean, E. (2003). The DeLone and McLean model of information systems success: A ten-year update. *Journal of Management Information Systems* Vol. 19(4): 9–30, DOI: 10.1080/07421222.2003.11045748. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/220591866_The_DeLone_and_McLean_Model_of_Information_Systems_Success_A_Ten-Year_Update
- Diamond, J. & Khemani, P. (2005). *Introducing financial management information systems in developing countries*. IMF Working Paper WP/05/196. Washington, DC: IMF.
- GBN (Ghana Business News). (2018, 12 April). *Controller general urges AMMDs to capitalise on GIFMIS for improved IGF*. Disponível em: <https://www.ghanabusinessnews.com/2018/04/12/controller-general-urges-AMMDs-to-capitalise-on-gifmis-for-improved-igf/>
- Gcora, N. & Chigona, W. (2019). Post-implementation evaluation and challenges of integrated financial management information systems for municipalities in South Africa. *South African Journal of Information Management* Vol. 21(1), a1066. Disponível em: <https://doi.org/10.4102/sajim.v21i1.1066>
- Gerardo, U. & Pimenta, C. (2015). Integrated financial management information systems in Latin America: Strategic aspects and challenges. In Pimenta, C. & Pessoa, M. (eds). *Public financial management in Latin America: The key to efficiency and transparency*. Washington, DC: Inter-American Development Bank and International Monetary Fund.
- Local Government Service – Ghana. (2017, 17 October). *Head of service addresses GIFMIS stakeholders forum*. Disponível em: <http://lgs.gov.gh/index.php/head-of-service-addresses-gifmis-stakeholders-forum/>
- Ministry of Economy and Finance (Benin). (2016). Strategy for the redesigning of the information system for public financial management (PFM).
- Ministry of Finance and Economic Planning and Local Government Board (Government of the Republic of South Sudan). (2013). Local government public financial management implementation plan. Disponível em: <http://mofep-grss.org/wp-content/uploads/2013/08/LG-PFM-Implementation-Plan-Draft-June-2013.pdf>
- Muhamud, M., Nalwoga, M. & Teopista, K. (2019). Integrated financial management information system and financial reporting effectiveness of district local governments in Uganda. *International Journal of Innovative Science and Research Technology* Vol. 4(8): 395–399. Disponível em: https://1library.net/document/q76pejny-integrated-financial-management-information-financial-reporting-effectiveness-governments.html?utm_source=search_v3
- Ora2K. (2018). Diagnostic of municipalities' software for budget management and accounting.
- Pecdar (Palestinian Economic Council for Development & Reconstruction). (n.d.). *Municipal financial management information system (MFMIS Project) – Functional requirements specification report*. Jerusalem: Pecdar. Disponível em: <http://www.pecdar.ps/en/article/79/Municipal-Financial-Management-Information-System>
- Republic of Ghana. (2016). *Public Financial Management Act, 2016 (Act 921)*. Disponível em: <https://www.mofep.gov.gh/sites/default/files/acts/PUBLIC-FINANCIAL-MANAGEMENT-ACT-2016.pdf>
- SIGFP (Système Intégré de Gestion des Finances Publiques) Steering Committee. (2020). Execution report of the steering committee for the SIGFP, session of 29 July 2020.
- Winfred A., Kareyo M. & Mbabazi B.P. (2018). *Integrated financial management information systems success factors in selected local governments districts of Kanungu and Rukungiri*. Kampala: School of Computing and Information Technology, Kampala International University.



CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Para informações sobre a CABRI, contactar:

CABRI Secretariat
Cnr John Vorster & Nellmapius Drive,
Centurion, 0062
África do Sul

Telefone: +27 (0)12 492 0022

Email: info@cabri-sbo.org

 cabri-sbo.org

 [@cabri.sbo](https://www.facebook.com/cabri.sbo)

 [@CABRI_SBO](https://twitter.com/CABRI_SBO)

 CABRI – Collaborative Africa Budget Reform