

Resolução do Conselho de Ministros 111/2003, de 12 de Agosto - I Série B

Aprova o Programa Nacional de Compras Electrónicas

NÚMERO : 185 SÉRIE I-B

EMISSOR : Presidência do Conselho de Ministros

DIPLOMA/ACTO : Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2003, de 12 de Agosto
([Rectificações](#))

SUMÁRIO : Aprova o Programa Nacional de Compras Electrónicas

TEXTO :

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2003, de 12 de Março, salientou a importância da adopção e generalização de meios electrónicos nos processos aquisitivos da Administração Pública. Neste contexto, a Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC) elaborou, em articulação com o Plano de Acção para o Governo Electrónico, o Programa Nacional de Compras Electrónicas - principal instrumento de coordenação estratégica e operacional das políticas do XV Governo Constitucional para o desenvolvimento das compras electrónicas em Portugal. Este Programa foi apresentado e aprovado na segunda reunião da Comissão Interministerial para a Inovação e Conhecimento (CIIC), nos termos do disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 14 da mencionada resolução do Conselho de Ministros.

O cumprimento do Programa Nacional de Compras Electrónicas contribuirá para Portugal alcançar dois grandes objectivos: i) promoção de eficiência e eficácia do processo aquisitivo público, gerando ganhos e poupanças estruturais, facilitando e alargando o acesso das empresas ao mercado de compras públicas e aumentando a transparência e a qualidade de serviço prestado; ii) criação de dinâmicas de modernização junto dos agentes económicos, promovendo a sua competitividade e produtividade e induzindo a adopção de novas práticas de comércio electrónico a nível nacional.

Neste âmbito, será adoptada uma abordagem incremental, que incorporará o resultado das experiências testadas na realidade nacional através de projectos piloto, permitindo, simultaneamente, a construção, no curto prazo, dos elementos estruturantes das aquisições públicas electrónicas, entre os quais se destacam os seguintes: o portal de compras públicas electrónicas, o registo nacional de fornecedores, um sistema de concursos públicos electrónicos e um sistema centralizado para gestão de catálogos electrónicos. Como elementos estruturantes de médio prazo, serão implementados os sistemas de negociação electrónica, de pagamentos electrónicos, de informação de compras, de gestão e partilha de conhecimento.

O processo de implementação, sob responsabilidade da UMIC, será conduzido em estreita colaboração com o Ministério das Finanças, em concreto pela Direcção de Serviços de Aprovisionamento Público da Direcção-Geral do Património, de forma a incorporar a experiência adquirida por esta unidade orgânica nos processos de aprovisionamento público, garantindo o lançamento de procedimentos com vista à aquisição de bens e serviços de uso geral e o estabelecimento de condições para a criação da futura unidade nacional de compras.

Considera-se fundamental assegurar um enquadramento legal temporário e limitado para os projectos piloto que favoreça a rapidez do processo de implementação e obtenção de resultados significativos. Este estatuto não substitui, porém, a revisão legislativa, a desenvolver nas fases subsequentes, que, de uma forma estruturada e abrangente, definirá o enquadramento legal das compras electrónicas a nível nacional.

Assim:

Nos termos das alíneas d) e g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

- 1 - Aprovar o Programa Nacional de Compras Electrónicas, publicado em anexo à presente resolução e que dela faz parte integrante.
- 2 - Determinar que os projectos piloto decorrerão na Presidência do Conselho de Ministros e nos Ministérios da Defesa Nacional, da Justiça, da Educação, da Saúde, da Segurança Social e do

Trabalho e das Obras Públicas, Transportes e Habitação.

3 - Determinar que os projectos piloto terão os seguintes objectivos:

- a) Gerar poupanças e aumentar a eficiência no processo aquisitivo público;
- b) Aprofundar o conhecimento da estrutura de custos actual e dos processos aquisitivos existentes;
- c) Desenvolver competências internas nas entidades envolvidas;
- d) Constituir uma base de conhecimento de melhores práticas de compras e adequar o enquadramento legal a incorporar no modelo operacional;
- e) Avaliar o grau de adesão da Administração Pública ao processo electrónico de compras por catálogo, consulta simples e negociação dinâmica;
- f) Minimizar as barreiras à adopção das compras electrónicas nas entidades públicas;
- g) Avaliar a capacidade de os fornecedores se relacionarem electronicamente com a Administração Pública;
- h) Avaliar os benefícios económicos potenciados pela racionalização da estrutura de custos e pela agregação de compras em determinadas categorias de bens e serviços.

4 - Incumbir a Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC) de apresentar, no prazo de 30 dias, as propostas de normas medida de carácter transitório, a aprovar pelo Governo, que permitam o enquadramento legislativo dos projectos piloto.

5 - Determinar a publicação, no prazo de 30 dias, de um diploma legal que substitua o Decreto-Lei n.º 104/2002, de 12 de Abril, e que permita a extensão dos mecanismos de contratação pública electrónica à aquisição de serviços, o esclarecimento do regime de prova, a conformação do designado «acto público electrónico» e dos procedimentos por negociação por via electrónica e a consagração da obrigatoriedade de inscrição e do fornecimento de informação ao Registo Nacional de Fornecedores.

6 - Incumbir ao Ministério das Finanças e à UMIC a definição, no prazo de 60 dias, do enquadramento institucional e orgânico da unidade nacional de compras.

7 - Incumbir o Ministério das Finanças e a UMIC de apresentar, até 15 de Outubro de 2003, o diploma de transposição para a ordem jurídica nacional da Directiva n.º [2001/115/CE](#), do Conselho, de 20 de Dezembro (que altera a Directiva n.º [77/388/CEE](#)), tendo em vista simplificar, modernizar e harmonizar as condições aplicáveis à facturação em matéria de imposto sobre o valor acrescentado.

8 - Incumbir os Ministérios das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação e a UMIC, nos termos da alínea m) do n.º 4 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2003, de 12 de Março, de constituir um grupo de trabalho que promova a revisão dos Decretos-Leis n.os 197/99, de 8 de Junho, e 59/99, de 2 de Março, com base na «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à coordenação dos processos de adjudicação de fornecimentos públicos, de prestação de serviços públicos e de empreitadas de obras públicas» [COM (2000) 275], que já reuniu o necessário consenso político de todos os Estados membros.

9 - Incumbir a UMIC da constituição e liderança do grupo de trabalho para interoperabilidade e standardização, com ampla participação de entidades do sector público e privado, com o objectivo de estabelecer e consolidar regras de interoperabilidade de plataformas de comércio electrónico e normas de classificação de bens e serviços.

Presidência do Conselho de Ministros, 26 de Junho de 2003. - O Primeiro-Ministro, José Manuel Durão Barroso.

Programa Nacional de Compras Electrónicas

Nota introdutória

O Programa Nacional de Compras Electrónicas pretende ser o principal instrumento de coordenação estratégica e operacional das políticas do XV Governo Constitucional para o desenvolvimento das compras electrónicas em Portugal.

O Programa Nacional de Compras Electrónicas tem como principais objectivos:

- i) Promover a eficiência e eficácia do processo aquisitivo público, gerando ganhos e poupanças estruturais, facilitando e alargando o acesso das empresas ao mercado de compras públicas e aumentando a transparência e a qualidade do serviço prestado;
- ii) Criar dinâmicas de modernização junto dos agentes económicos, promovendo a sua competitividade e produtividade e induzindo a adopção de novas práticas de comércio electrónico a nível nacional.

O Programa Nacional de Compras Electrónicas é parte integrante do Plano de Acção para o Governo Electrónico, estruturado em sete eixos de actuação:

Serviços públicos orientados para o cidadão;
Administração Pública moderna e eficiente;
Nova capacidade tecnológica;
Racionalização de custos de comunicações;
Gestão eficiente de compras;
Serviços próximos dos cidadãos;
Adesão aos serviços públicos interactivos.

O Programa Nacional corresponde ao detalhe do eixo «Gestão eficiente de compras».

Sumário executivo

O Governo entende ser necessário acelerar a adopção dos procedimentos electrónicos no procedimento aquisitivo público (ver nota 1) e no tecido empresarial português tendo em consideração a importância da matéria e a nossa desvantagem face a outros Estados membros. A Irlanda - país europeu com uma economia comparável à portuguesa - definiu uma estratégia de compras públicas electrónicas com um investimento associado de 43 milhões de euros e prevê vir a gerar poupanças de 400 milhões de euros entre 2002 e 2007 e, posteriormente, 170 milhões de euros anualmente. Este montante representa um ganho/poupança de 2% da despesa total de compras de 8,8 biliões de euros.

O Estado, não obstante reservar para o sector privado e para as forças de mercado o papel de motor do desenvolvimento da sociedade da informação e, nomeadamente, do comércio electrónico, deve assumir um papel impulsionador. Deste modo, o Estado deverá actuar primordialmente nas seguintes vertentes:

Liderar, dando o exemplo, o processo de adopção das compras electrónicas, deste modo actuando como catalisador para toda a economia nacional;

Promover a confiança dos cidadãos e das organizações nos mecanismos de aquisição electrónica;

Utilizar os meios necessários para sensibilizar, instruir e apoiar as empresas na adopção das compras electrónicas;

Garantir uma infra-estrutura tecnológica de suporte às necessidades nacionais, nomeadamente através da criação de um portal nacional de compras electrónicas;

Fortalecer o mercado, promovendo a qualidade da oferta de serviços de suporte às compras electrónicas;

Assegurar a actualização do enquadramento legal necessário ao desenvolvimento das compras electrónicas;

Mobilizar as capacidades do sector privado para a implementação deste Programa Nacional.

A utilização de meios electrónicos no processo aquisitivo público (compras electrónicas) irá gerar poupanças estruturais e ganhos de eficiência nas compras do Estado, aumentar a transparência e a qualidade de serviço prestado pelo Estado e facilitar e alargar o acesso das empresas, grandes e pequenas, ao mercado das compras públicas.

A meta de poupança global a atingir depende do alcance de um conjunto de metas parciais conforme descrito na tabela abaixo:

TABELA N.º 1

Metas para as compras públicas electrónicas

(ver tabela no documento original)

Fonte: UMIC, Fevereiro de 2003.

A criação de uma economia nacional onde as compras electrónicas estejam generalizadas implica actuar nas seguintes áreas:

Prioridade 1 - Estratégia, objectivos e monitorização;

Prioridade 2 - Compras públicas electrónicas;

Prioridade 3 - Compras electrónicas no tecido empresarial;

Prioridade 4 - Condições de base para a generalização das compras electrónicas.

Os principais projectos associados a estas prioridades são:

Portal informativo de compras - compras.gov.pt -, que evoluirá posteriormente para um portal transaccional;

Projectos piloto de soluções de compras em sete ministérios e subsequente generalização na Administração Pública e sector empresarial do Estado;

Projectos piloto de soluções de compras sectoriais: autarquias, obras públicas (empreitadas) e saúde;

Criação de uma plataforma central de concursos públicos;

Registo Nacional de Fornecedores.

A arquitectura técnica de suporte a todo o processo de compras públicas electrónicas assenta num acesso seguro via Internet. As aplicações nacionais são definidas e implementadas centralmente, devendo ser acedidas por todas as entidades da Administração Pública. Tanto as aplicações sectoriais como as representadas nos organismos públicos são de carácter complementar e justificam-se pela especificidade dos processos aquisitivos que suportam, bem como pela perspectiva de gestão integrada do processo de compra (gestão de stocks, gestão de armazéns, etc.). Não obstante a possibilidade de existirem aplicações sectoriais/individuais, será garantida a integração dos dados com as aplicações centrais e o acesso e utilização das mesmas.

FIGURA 1

Arquitectura Nacional de Compras Electrónicas

(ver figura no documento original)

Fonte: UMIC, Março de 2003.

TABELA N.º 2

Sumário das acções e projectos do Programa Nacional de Compras Electrónicas

(ver tabela no documento original)

Fonte: UMIC, Fevereiro de 2003.

(nota 1) Entende-se que a função de compras compreende três componentes:

1) A gestão estratégica de compras (também designada por sourcing), que inclui: i) a definição de necessidades, objectivos e prioridades de compra, adoptando para cada categoria de bens/serviços a estratégia negocial e o processo de aprovisionamento mais adequados; e ii) o processo de selecção e contratação de fornecedores, e correspondente negociação;

2) A execução de processos de aquisição, que inclui o processo transaccional, da requisição e encomenda à recepção e pagamento;

3) A análise de compras, que inclui: i) a qualificação e monitorização de fornecedores; ii) a análise de custos e do desempenho da função de compras; iii) a gestão da informação e identificação de melhores práticas; e iv) a realimentação da estratégia de compras.

1 - Enquadramento

A função de compras é assumida cada vez mais como elemento potenciador da actividade das organizações. O Governo, tendo presente o peso que as compras representam no seu orçamento, reconhece como imperativo proceder a uma actualização da sua forma de comprar, envolvendo alterações, por exemplo, ao nível dos meios utilizados e dos processos.

A eficiência e eficácia do processo aquisitivo público assenta numa lógica de dinamização da gestão de fluxos logísticos da cadeia de valor: físicos, informacionais e financeiros. A utilização de meios electrónicos permitirá a redução estrutural dos custos das compras públicas, assente numa gestão eficaz dos processos de aquisição internos e, em particular, dos processos externos de relação do Estado com os fornecedores. A informação trocada interna e externamente, veiculada por meios electrónicos, permite identificar oportunidades de redução de custos e actuar de forma clara, selectiva e controlada sobre a obtenção de poupanças.

O Governo entende ser necessário acelerar a adopção dos procedimentos electrónicos no procedimento aquisitivo público (ver nota 2) e no tecido empresarial português, tendo em consideração a importância da matéria e a nossa desvantagem face a outros Estados membros. Estes países já definiram uma estratégia nacional e executaram ou estão a executar projectos piloto relevantes. Este atraso tornar-se-á mais evidente quando o trabalho preparatório que tem sido desenvolvido noutros países começar a dar frutos que lhes trarão vantagens competitivas cumulativas.

A Irlanda - país europeu com uma economia comparável à portuguesa - definiu uma estratégia de compras públicas electrónicas com um investimento associado de 43 milhões de euros e que prevê vir a gerar poupanças de 400 milhões de euros entre 2002 e 2007 e, posteriormente, 170 milhões de euros anualmente. Este montante representa um ganho/poupança de 2% da despesa total de compras de 8,8 biliões de euros.

No âmbito deste processo de modernização e de evolução para um contexto de compras electrónicas, têm surgido algumas barreiras à adopção, nomeadamente a percepção de risco (i.e.,

níveis de serviço e meios de pagamento), a adequação dos bens disponíveis para serem transaccionados e, no caso particular dos fornecedores, elevados custos de desenvolvimento e manutenção dos sistemas.

A utilização das tecnologias de informação e de métodos de aquisição electrónica de bens e serviços:

Gera ganhos de eficiência consideráveis e poupanças significativas no aparelho do Estado, facilitando, simultaneamente, as tarefas a realizar pelos funcionários públicos;

Contribui decisivamente para aumentar a eficácia do processo de compras e, conseqüentemente, a qualidade do serviço prestado às empresas e aos cidadãos;

Aumenta significativamente a transparência das compras públicas do Estado;

Estimula a estruturação da procura e, concomitantemente, estabelece condições de maior equidade em relação a potenciais fornecedores;

Generaliza o acesso ao mercado de compras publicas à grande maioria das empresas, nomeadamente às PME;

Dinamiza oportunidades económicas para as empresas tecnológicas;

Promove a competitividade e produtividade da economia em geral e das empresas aderentes em particular.

FIGURA 2

Principais barreiras ao comércio electrónico

Principais barreiras à adopção de compras electrónicas

(ver figura no documento original)

Principais barreiras à adopção de vendas electrónicas

(ver figura no documento original)

Fonte: E-Commerce Database, Eurostat 2001 (Base: Empresas de Países da União Europeia)

(<http://europa.eu.int/comm/enterprise/ict/statistics/e-commerce.htm>).

Perante estas barreiras e dado o reconhecimento dos benefícios da generalização das compras electrónicas ao nível do impacte na competitividade e capacidade de criação de valor, os Governos de vários países decidiram tomar medidas com o duplo objectivo de mitigar as barreiras identificadas e generalizar as compras electrónicas no sector público e privado.

Nesse contexto, a União Europeia propôs um conjunto de acções para a dinamização do comércio electrónico, que pretendem facilitar a generalização necessária, para assumir a liderança no comércio electrónico.

FIGURA 3

Plano de Acção eEurope 2005 - Objectivos do comércio electrónico

(ver figura no documento original)

Fonte: UMIC, Fevereiro de 2003.

Num contexto de crescente globalização económica e de integração no espaço europeu, a não inversão desta situação traduzir-se-ia numa desvantagem ainda maior ao nível da competitividade e produtividade da economia nacional face aos restantes países da União Europeia.

FIGURA 4

Produtividade do trabalho na EU (PNB por hora de trabalho; PPC2000)

(ver figura no documento original)

Fonte: EuroStat, 2002.

Nesse sentido, não obstante reservar para o sector privado e as forças de mercado o papel de motor do desenvolvimento da sociedade da informação e, nomeadamente, do comércio do comércio electrónico, o Estado deve assumir um papel impulsionador com o intuito de proporcionar o ambiente favorável para que o investimento privado e as competências dos portugueses se mobilizem por forma a adoptarem os procedimentos electrónicos na gestão da cadeia de compras em prol da competitividade das empresas e do bem estar dos cidadãos.

Deste modo, o Estado deverá actuar primordialmente nas seguintes vertentes:

Liderar, dando o exemplo, o processo de adopção das compras electrónicas, através da implementação de uma Estratégia Nacional de Compras Públicas Electrónicas;

Promover a confiança dos cidadãos e das organizações nos mecanismos de contratação electrónica;

Utilizar os meios necessários para sensibilizar, instruir e apoiar as empresas e os cidadãos na adopção da contratação electrónica;

Garantir uma infra-estrutura tecnológica de suporte às necessidades nacionais, nomeadamente através da criação de um portal nacional de compras electrónicas;
Fortalecer o mercado, promovendo a qualidade da oferta de serviços de suporte às compras electrónicas;
Assegurar a actualização do enquadramento legal necessário ao desenvolvimento das compras electrónicas;
Mobilizar as capacidades do sector privado para a implementação deste Programa Nacional.
(nota 2) V. nota 1.

2 - Visão e objectivos de actuação

Visão

A utilização de meios electrónicos no processo aquisitivo público (compras electrónicas) irá gerar poupanças estruturais e ganhos de eficiência nas compras do Estado, aumentar a transparência e a qualidade de serviço prestado pelo Estado e facilitar e alargar o acesso das empresas, grandes e pequenas, ao mercado das compras públicas.

A visão para as compras electrónicas insere-se num conceito mais alargado de criação de uma economia electronicamente ligada em rede, mais eficiente, mais produtiva e conseqüentemente mais competitiva, num cenário de integração europeia. Esta economia assentará numa lógica de comércio colaborativo.

A generalização da lógica de comércio colaborativo significará que as organizações irão integrar processos de negócio, processos de tomada de decisão, fluxos de trabalho e informação de negócio entre fornecedores, empregados e clientes ao longo de toda a cadeia de valor.

O comércio colaborativo trará consigo o desenvolvimento de novas e melhores capacidades nas organizações, nomeadamente:

Comunicação instantânea e transparência de informação ao longo da cadeia de valor;

Desenvolvimento de serviços personalizados; ciclos de desenvolvimento e lançamento de produtos e serviços mais reduzidos;

Optimização da utilização de competências e recursos dispersos geograficamente;

Rapidez de integração com fontes de fornecimento alternativas;

Ciclos de fornecimento mais reduzidos;

Menores níveis de inventário ao longo de toda a cadeia de valor;

Eliminação de processos duplicados intra e entre organizações, eliminando esforços contínuos de replaneamento.

Na realidade, a implementação do conceito de comércio colaborativo irá mudar significativamente a forma como as organizações se interrelacionam e permitirá criar uma vantagem competitiva sustentável, porque as relações não são facilmente duplicáveis.

Estratégia de actuação

O sucesso das compras electrónicas passa pela intervenção do Estado e agentes privados a trabalhar em cooperação de forma a atingirem um objectivo comum: a generalização das compras electrónicas.

O estado actual de desenvolvimento dos agentes económicos e o elevado grau de fragmentação do tecido empresarial português, a par com a criticidade de estimular e desenvolver o sistema electrónico nacional, determina a necessidade de o Estado assumir a liderança na generalização das compras electrónicas. O sucesso desta iniciativa depende, por um lado, da articulação dos diferentes actores que, de forma directa ou indirecta, contribuem para o processo de compras electrónicas e, por outro, da capacidade de criar a dinâmica de modernização junto dos agentes económicos.

Como evidenciado na visão para as compras electrónicas, pretende-se endereçar uma perspectiva alargada para as compras electrónicas.

Neste contexto, as linhas de orientação da actuação do Estado na operacionalização daquela visão estratégica passam pela utilização das alavancas e instrumentos ao seu dispor, materializados em torno de quatro vectores fundamentais, que constituirão as prioridades de actuação.

Neste sentido, foram definidas as seguintes prioridades de actuação:

Prioridade 1 - Estratégia, objectivos e monitorização;

Prioridade 2 - Compras públicas electrónicas;

Prioridade 3 - Compras electrónicas no tecido empresarial;

Prioridade 4 - Condições de base para a generalização das compras electrónicas.

FIGURA 5

Prioridades de actuação do Programa Nacional de Compras Electrónicas

(ver figura no documento original)

Fonte: UMIC, Fevereiro de 2003.

É aconselhável adoptar-se uma abordagem incremental na operacionalização destas prioridades, que simultaneamente acumule o resultado de experiências internacionais e de práticas testadas na realidade nacional através de pilotos. A evolução gradual permitirá alcançar e consolidar fases incrementais de benefícios, ao mesmo tempo que facilita a adopção dos novos processos e práticas de compras, potenciados pela utilização dos meios electrónicos.

Objectivos estratégicos

Os objectivos estratégicos a atingir através da implementação deste plano foram categorizados em três níveis - contextuais, latos e específicos - e são os seguintes:

TABELA N.º 3

Objectivos contextuais, latos e específicos

(ver tabela no documento original)

Fonte: UMIC, Fevereiro de 2003.

Metas

A definição das metas a atingir está estreitamente ligada com os objectivos estratégicos preconizados.

TABELA N.º 4

Metas para as compras públicas electrónicas

(ver tabela no documento original)

Fonte: UMIC, Fevereiro de 2003.

3 - Prioridades de actuação

O desenvolvimento de uma economia onde as compras electrónicas estejam generalizadas implica actuar nas seguintes áreas:

Prioridade 1 - Estratégia, objectivos e monitorização;

Prioridade 2 - Compras públicas electrónicas;

Prioridade 3 - Compras electrónicas no tecido empresarial;

Prioridade 4 - Condições de base para as compras electrónicas.

Prioridade 1 - Estratégia, objectivos e monitorização

A primeira etapa desta vertente de actuação concretiza-se na definição da Estratégia Nacional de Compras Electrónicas. Para assegurar a relevância e adequação desta Estratégia, haverá que monitorizar de perto o desempenho das compras electrónicas nacionais, de modo a sustentar a tomada de decisões de dois tipos:

Decisões estratégicas, que devem consistir num exercício regular de re-avaliação da conjuntura, interna e externa, reflectida na redefinição de metas, objectivos ou mesmo componentes da Estratégia;

Decisões operacionais, que permitam re-orientar as iniciativas, os processos, a organização e a tecnologia de modo a assegurar que efectivamente contribuem para a Estratégia e respectivos objectivos.

(ver figura no documento original)

Desta forma, torna-se fundamental operacionalizar uma solução para monitorizar de forma integrada o impacte da Estratégia Nacional de Compras Electrónicas na Administração Pública.

Adicionalmente, será ainda crítico monitorizar de forma integrada a modernização e competitividade das empresas nacionais para garantir a eficácia de actuação e enfoque dos esforços e recursos nas áreas críticas de desenvolvimento. Como tal, será necessário:

Definir métricas objectivas de implementação, nomeadamente no que se refere à definição de metas de poupança anual na Administração Pública, geradas pela implementação do Programa Nacional de Compras Electrónicas;

Sistematizar um conjunto de indicadores para monitorizar a evolução da Administração Pública e das empresas em geral e de determinados clusters de empresas públicas e privadas em particular.

TABELA N.º 5

Acções referentes à definição da estratégia, objectivos e monitorização da evolução das compras electrónicas

(ver tabela no documento original)

Fonte: UMIC, Fevereiro de 2003.

Prioridade 2 - Compras públicas electrónicas

A intervenção directa do Estado como agente económico foca-se, nesta fase, na redefinição da lógica do modelo de operacional para as compras do Estado.

Em termos genéricos, a abordagem ao modelo operacional das compras públicas electrónicas deverá endereçar de forma articulada cinco princípios de acção:

Simplificação do processo de compras;

Optimização de estruturas;

Desenvolvimento de competências;

Adopção tecnológica; e

Gestão da mudança.

(ver figura no documento original)

TABELA N.º 6

Linhas orientadoras para a promoção das compras públicas electrónicas

(ver tabela no documento original)

Fonte: UMIC, Fevereiro de 2003.

Estas linhas orientadoras materializam-se em acções concretas, descritas na tabela que a seguir se apresenta:

TABELA N.º 7

Acções referentes à promoção das compras públicas electrónicas

(ver tabela no documento original)

Fonte: UMIC, Fevereiro de 2003.

Prioridade 3 - Compras electrónicas no tecido empresarial

Os ganhos e poupanças associados à promoção das aquisições de bens e serviços por via electrónica no âmbito da economia nacional serão ainda de maior amplitude do que na

Administração Pública. Mais relevante ainda é a criticidade de Portugal e as empresas portuguesas acompanharem a evolução europeia e não perderem a capacidade de competirem no mercado nacional e internacional.

(ver figura no documento original)

A alavancagem da capacidade de influência e mobilização do sector público é fundamental para assegurar o estímulo da direcção do mercado. O sucesso deste estímulo depende fortemente da capacidade de envolvimento e dinamização do sector privado através de parcerias público-privado necessárias ao sucesso das compras electrónicas.

Considerando o estado actual do mercado e os objectivos estratégicos definidos para a generalização das compras electrónicas, preconiza-se assim uma abordagem centrada em dois princípios de actuação:

Gestão do conhecimento;

Comunicação e sensibilização.

TABELA N.º 8

Linhas orientadoras para a promoção das compras electrónicas no tecido empresarial

(ver tabela no documento original)

Fonte: UMIC, Fevereiro de 2003.

Estas linhas orientadoras materializam-se em acções concretas, descritas na tabela que a seguir se apresenta:

TABELA N.º 9

Acções referentes à promoção das compras electrónicas no tecido empresarial

(ver tabela no documento original)

Fonte: UMIC, Fevereiro de 2003.

Prioridade 4 - Condições de base para as compras electrónicas

As particularidades do enquadramento legal necessário para as compras electrónicas e a fragilidade financeira do tecido empresarial português determinam que o Estado deverá actuar de forma estruturante nestas duas áreas.

(ver figura no documento original)

Em termos de condições de base para a generalização das compras electrónicas, importa ter presente que, para realizar os benefícios das compras electrónicas, torna-se necessário reavaliar o enquadramento legal e regulamentar que tipicamente é aplicável aos processos não electrónicos

de compras do Estado e das empresas privadas. Neste sentido, a contratualização electrónica e em tempo real de fornecimentos ao Estado levanta várias questões do ponto de vista legal, que têm de ser endereçadas de forma rápida mas cautelosa. Adicionalmente, todo o enquadramento que rodeia as transacções electrónicas entre empresas, como por exemplo a certificação electrónica e a factura digital, terá obrigatoriamente de ser equacionado.

Por outro lado, a actual capacidade de financiamento dos investimentos necessários à modernização das pequenas e médias empresas (PME) encontra-se fortemente limitada. Na realidade, a actual situação das empresas em Portugal caracteriza-se por uma elevada debilidade da generalidade dos agentes, nomeadamente do elevado nível de endividamento das PME, da baixa solvabilidade das instituições financeiras, da falta de liquidez do mercado de capitais e da pressão sobre a redução do défice do Orçamento do Estado.

Desta forma, ao nível de condições de base para a generalização das compras electrónicas, torna-se particularmente premente o Estado actuar nas dimensões do enquadramento legal e regulamentar e do financiamento da modernização das PME.

TABELA N.º 10

Linhas orientadoras para a criação das condições de base para as compras electrónicas
(ver tabela no documento original)

Fonte: UMIC, Fevereiro de 2003.

Estas linhas orientadoras materializam-se em acções concretas, descritas na tabela que a seguir se apresenta:

TABELA N.º 11

Acções e projectos referentes à criação das condições de base para a generalização das compras electrónicas

(ver tabela no documento original)

Fonte: UMIC, Fevereiro de 2003.

4 - Implementação

A filosofia de implementação da estratégia de compras electrónicas assentará numa abordagem incremental que permitirá acelerar o processo de generalização das compras electrónicas.

O atraso relativo de Portugal face aos seus congéneres europeus determina não só a necessidade de encetar o caminho de evolução na utilização de meios electrónicos para a aquisição de bens e serviços, mas também a de encontrar meios inovadores que permitam percorrer esse caminho mais rapidamente que os parceiros europeus, de modo a convergir com estes nas metas da União Europeia.

Adicionalmente, a complexidade do tema das compras electrónicas, comprovada pelas implementações anteriores, aliada à própria complexidade da Administração Pública, estimula a adopção de uma abordagem que permita obter resultados imediatos, ao mesmo tempo em que se trabalha em objectivos e transformações estruturantes, com benefícios de médio e longo prazos, e que permita «fazer bem à primeira».

Para tal, será adoptada uma abordagem incremental, que simultaneamente acumule o resultado de experiências internacionais e de práticas testadas na realidade nacional através de pilotos. A evolução gradual permitirá alcançar e consolidar fases incrementais de benefícios, ao mesmo tempo que facilita a adopção dos novos processos e práticas de compras, potenciados pela utilização dos meios electrónicos.

Fundamentos e comunicação

A fase inicial da abordagem incremental proposta, denominada «fundamentos e comunicação», teve já como resultado mais visível a Estratégia e o Programa Nacional de Compras Electrónicas, que promove uma cultura de utilização da função de compras como uma ferramenta estratégica de optimização de processos, racionalização de custos e de criação de vantagens competitivas, em que a utilização de meios electrónicos para a aquisição de bens e serviços tem um papel de catalisador.

Em termos práticos, o principal esforço desta fase está já concluído, com a elaboração deste Programa Nacional. Decorrerá ao longo de 2003 a adaptação do modelo de compras públicas electrónicas na sua globalidade, de forma a antecipar e garantir a harmonia e integração de todo o Programa Nacional.

Ao longo desta fase conceptual e de definição estratégica foram considerados não só os objectivos políticos (a necessidade de alinhar com as metas definidas para as compras electrónicas dos

vários Estados membros da União Europeia e a necessidade de recuperar o atraso face a alguns destes parceiros), mas também os objectivos mais concretos:

Dinamizar as compras públicas electrónicas;

Generalizar as compras electrónicas no tecido empresarial português, com particular enfoque nas PME.

As actividades a desenvolver para definição do plano de acção e conceptualização da estratégia nacional para as compras electrónicas endereçam, de forma directa e articulada, as prioridades de actuação definidas na visão, nas suas três vertentes, já apresentadas neste Programa:

Estratégia;

Modelo operacional para as compras electrónicas;

Sistemas de suporte.

No que respeita à vertente de estratégia, as prioridades de actuação resumem-se na definição das orientações estratégicas para as compras electrónicas, na conceptualização de sistemas de monitorização e medição da performance da função compras na Administração Pública e na metodologia de cálculo de poupanças decorrentes do novo modelo de compras públicas electrónicas.

Ao nível do sistema de monitorização, proceder-se-á à definição detalhada do modelo conceptual de balanced scorecard para monitorizar o progresso da implementação das compras electrónicas que sistematiza as perspectivas financeira, processual, de competências e económicas, bem como a identificação dos requisitos de informação necessária para alimentar o modelo.

Quanto ao modelo operacional para as compras electrónicas, as actividades a desenvolver na primeira fase gravitam em torno da criação de uma taskforce, constituída pelos responsáveis operacionais pela introdução das compras electrónicas nos vários elementos da estrutura da Administração Pública, definição da estrutura do modelo de compras electrónicas, do respectivo modelo de competências e sua distribuição nas diferentes estruturas orgânicas (Estado e privados), e da aprovação da lei orgânica da futura Unidade Nacional de Compras.

Por fim, no que respeita aos sistemas de suporte, considera-se o seguinte conjunto de actividades/iniciativas:

Adequação da legislação - entre outras iniciativas relevantes para as compras electrónicas, será fundamental assegurar um enquadramento legal temporário e limitado para os projectos piloto que favoreça a rapidez do processo de implementação e obtenção de resultados significativos (e.g., normas medida de carácter transitório, que permitam o enquadramento legislativo dos projectos piloto). Este estatuto não substitui porém a revisão legislativa, a desenvolver nas fases subsequentes, que, de uma forma estruturada e abrangente, definirá o enquadramento legal das compras electrónicas a nível nacional;

Comunicação/sensibilização - as actividades a desenvolver nesta área incluem a definição do plano de comunicação para divulgação/sensibilização das entidades envolvidas, assim como o desenvolvimento de suportes de comunicação dirigidos a essas mesmas entidades, no sentido de as sensibilizar relativamente aos objectivos e eixos de actuação da Administração Pública no domínio das compras electrónicas e alertar para o nível de preparação necessária daquelas entidades, bem como apontar caminhos de evolução possíveis.

Portal informativo

A segunda fase, denominada «Portal informativo», visa massificar o acesso à informação de compras, não só ao nível da Administração Pública, mas também do tecido empresarial nacional. A informação disponibilizada/divulgada estará relacionada, por um lado, com os processos de compra públicos e, por outro, com documentação geral e pedagógica de compras.

A um nível mais detalhado e concreto, os objectivos para esta fase consistem na implementação de um portal informativo (que evoluirá posteriormente para o portal transaccional), com as seguintes funcionalidades:

Compras públicas electrónicas:

Disponibilização de informações sobre todos os concursos públicos;

Disponibilização de informações sobre todos os contratos públicos;

Disponibilização de toda a legislação e regulamentação associada às compras públicas electrónicas;

Compras electrónicas no tecido empresarial:

Informação de apoio à realização de compras públicas (metodologias, sugestões, etc.);

Apresentação das melhores práticas relevantes;

Formação on-line sobre compras públicas e referência a outras acções de formação.

Do ponto de vista temporal, esta fase decorrerá, em parte, em paralelo com a fase «Fundamentos e comunicação».

Projectos nucleares e projectos piloto

Após a conceptualização do modelo operacional das compras electrónicas e a sua comunicação às diferentes entidades envolvidas nesta iniciativa, a fase de projectos nucleares e projectos piloto surge como a primeira etapa de concretização de um plano de implementação faseado, que visa essencialmente testar as soluções de suporte às compras electrónicas idealizadas nas fases anteriores.

Esta abordagem de pilotagem das soluções permitirá acelerar o processo de implementação, ao não exigir um estudo e desenho exaustivos da solução antes da sua implementação/utilização. Ao trabalhar-se, numa primeira fase, num ambiente limitado e controlado alavanca-se o efeito de aprendizagem, uma vez que as soluções são ajustadas aos requisitos dos organismos e da Administração Pública, em geral, à medida que estas são utilizadas e se acumula experiência no terreno.

Consegue-se, desta forma, usufruir desde cedo dos benefícios proporcionados pelas compras electrónicas, numa escala reduzida, ao mesmo tempo que se afinam as soluções e se prepara a extensão do seu âmbito de forma a massificar a sua utilização e, conseqüentemente, a maximizar os benefícios obtidos.

Ao nível da vertente de estratégia, as principais actividades prendem-se com a construção de modelos de negócio nacionais e individuais, com o objectivo de estimar os benefícios obtidos pela adopção das compras electrónicas, com a implementação do sistema de monitorização do progresso da implementação das compras electrónicas na Administração Pública e com a implementação do Barómetro Nacional de Compras Electrónicas.

Relativamente à implementação da plataforma técnica, optou-se pela adopção de um plano em duas vertentes:

Como melhorias de fácil implementação (quick-wins), será iniciada a implementação de algumas componentes da plataforma central, para os organismos sem autonomia, e criados grupos de trabalho para os restantes;

De forma estrutural, devem ser lançados com escalonamento desfasado os restantes projectos de implementação.

As iniciativas de curto prazo visam obter, rapidamente, resultados concretos e visíveis, através das provas de conceito, avaliar as competências dos principais fornecedores de soluções num ambiente controlado e com investimento reduzido e avaliar o grau de preparação das estruturas da Administração Pública para a transformação dos processos de compra. Assim, como quick-wins serão consideradas as seguintes iniciativas:

Implementação da componente compras por catálogo;

Implementação da componente concursos públicos;

Implementação da componente Registo Nacional de Fornecedores;

Constituição do grupo de trabalho para o portal das autarquias;

Constituição do grupo de trabalho para o portal das empreitadas;

Grupo de trabalho para a interoperabilidade e standardização das compras electrónicas;

Acções de formação.

Compras por catálogo. - O objectivo do piloto de compra por catálogo é testar soluções de compra por catálogo (após a identificação das unidades orgânicas e das categorias de bens a considerar) e consulta simples (RFQ), e permitir a escolha de uma solução transversal à administração central (organismos sem autonomia administrativa/financeira). No âmbito desta iniciativa pretende-se também testar o modelo organizacional da futura unidade nacional de compras - criação do grupo de trabalho das compras electrónicas, promover a formação de líderes e «agentes de inovação». Sistema central de concursos públicos electrónicos. - Este projecto tem por objectivo a criação de uma plataforma transversal de concursos públicos e compreenderá três fases: i) permitir o acesso a informação pelos fornecedores; ii) permitir a publicação de cadernos de encargos e documentação do concurso pelos organismos e participação dos fornecedores no carregamento de respostas e iii) ferramentas de negociação on-line.

Registo Nacional de Fornecedores. - O Registo Nacional de Fornecedores consiste num repositório

central de fornecedores da Administração Pública que visa a optimização da disponibilidade de informação e a redução da duplicação de dados inerente à manutenção de listas separadas de fornecedores pelos diversos organismos públicos.

Do ponto de vista dos fornecedores, este repositório deverá ser entendido como o ponto de partida para o desenvolvimento de uma relação comercial com a Administração Pública (só as entidades registadas poderão fornecer o Estado). Na perspectiva dos organismos públicos, o repositório deverá ser visto como a lista central dos fornecedores do Estado, que contém informação acreditada sobre cada uma das entidades.

O Registo Nacional de Fornecedores deverá ter informação geral, nomeadamente a identificação e localização do fornecedor, informação dos produtos e serviços para o sector público e informações adicionais úteis aos concursos públicos - neste cenário, o fornecedor terá de submeter a informação uma única vez e não sempre que se realize um concurso público.

A informação submetida pelo fornecedor deverá ser validada por uma entidade acreditadora que garanta a sua qualidade e consistência.

Portal das autarquias. - Esta iniciativa visa a constituição de uma plataforma de compras públicas da Administração Local, que permita a partilha de práticas e o acesso a ferramentas centrais de suporte ao processo de aquisição pública.

Portal de empreitadas (obras públicas). - Esta iniciativa visa satisfazer os requisitos específicos de um grupo homogéneo de utilizadores (no caso concreto, dos promotores de obras públicas tuteladas pelo Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação). No entanto, os restantes utilizadores poderão igualmente beneficiar desta iniciativa, uma vez que, por um lado, tiram partido do conhecimento acumulado dos primeiros e, por outro, poderão utilizar esta plataforma numa fase posterior (todas as obras promovidas pelo Governo).

Grupo de trabalho para a interoperabilidade e standardização das compras electrónicas. - Serão definidos os princípios de integração e interoperabilidade das soluções da plataforma de compras públicas pelo grupo de interessados (stakeholders), composto por fornecedores de serviços business to business e de tecnologia e pela Administração Pública.

Acções de formação. - Serão desenvolvidas acções de formação com vista a sensibilizar e desenvolver rapidamente competências no âmbito das compras electrónicas, nomeadamente: Formação dos líderes dos pilotos de compras públicas com vista a alinhar os seus responsáveis em torno da importância do tema e explorar as suas capacidades de liderança;

Formação de agentes de inovação em compras electrónicas de modo a suportar o processo de implementação dos pilotos;

Formação de agentes de inovação em compras que terão como missão disseminar o conhecimento em compras electrónicas, dentro de cada área da Administração Pública.

No que respeita aos sistemas de suporte será definida a política de financiamento do Programa Nacional de Compras Electrónicas, nomeadamente no que respeita à estruturação dos fundos aplicáveis para o desenvolvimento das compras electrónicas.

Do ponto de vista de calendário, esta fase acompanhará as fases anteriores, estando previsto decorrer até ao final do 1.º semestre de 2004.

Generalização. - A última fase desta abordagem incremental consiste na extensão do âmbito dos pilotos testados na fase anterior, de forma a abranger outros organismos e categorias de compra assim como os benefícios aferidos nos modelos de negócio desenvolvidos, tanto ao nível da eficiência e do controlo como da redução dos custos totais de compra. Em paralelo, serão desenvolvidos esforços no sentido de implementar uma dinâmica de melhoria contínua na Administração Pública que permita a evolução e optimização dos cenários implementados. No que concerne às actividades planeadas para a fase de generalização, é de salientar as seguintes:

Modelo operacional de compras do Estado:

Simplificação de processos - definição do modelo de processos de compras electrónicas, definição de normas de qualidade para as empresas que realizem transacções electrónicas, em articulação com associações profissionais relacionadas com o comércio electrónico, e criação da respectiva orgânica que operacionalize (acredite) e fiscalize estas normas;

Desenvolvimento de competências - desenvolvimento de conteúdos de formação on-line (lógica temática) sobre compras electrónicas e segmentada por públicos alvo (e.g., Administração Pública, fornecedores da Administração Pública, fornecedores em geral, etc.), a disponibilizar no portal de

compras electrónicas. Adicionalmente, será criada uma academia de formação e certificação de profissionais de compras electrónicas, que assentará numa parceria entre o Estado, universidades e outras instituições de formação;

Gestão da mudança - desenvolvimento de um conjunto de iniciativas que assegurem a introdução na Administração Pública de uma filosofia de melhoria e inovação contínuas. Um exemplo do que poderão ser estas actividades é a implementação de um «prémio para melhoria de performance na Administração Pública»;

Sistemas de suporte:

Gestão do conhecimento - criação de uma rede de excelência em compras electrónicas (centro de excelência) focada no desenvolvimento e partilha de melhores práticas, integrando especialistas, associações nacionais (e.g., APCADEC) e internacionais de compras electrónicas;

Comunicação/sensibilização - promoção de concursos estratificados para as PME nacionais que mais inovam na área de compras electrónicas, assim como realização de conferências e seminários sobre o tema. Adicionalmente, será criada um programa de comunicação baseado numa newsletter electrónica mensal que comunica a evolução, passos seguintes e resultados alcançados com o projecto de compras electrónicas.

Optimização de estruturas

Princípios de operacionalização. - A estrutura de compras na Administração Pública deverá facilitar a captura dos potenciais benefícios da simplificação dos processos inerentes às compras electrónicas.

O alinhamento do Programa Nacional para as Compras Electrónicas e das suas acções chave. Neste sentido, o ponto de partida é insuficiente tendo em conta os desafios e exigências que se colocam, dado que:

Não existe uma estrutura organizacional orientada para a implementação das compras públicas electrónicas;

O nível de conhecimentos sobre esta matéria por parte da Administração Pública e das empresas em geral é limitado;

As resistências organizacionais são potencialmente elevadas e as limitações administrativas e legais exigem liderança e pró-actividade.

A operacionalização das compras públicas electrónicas implica evoluir as capacidades da actual estrutura organizacional.

A evolução das capacidades da estrutura deverá ter presente os seguintes princípios:

Elevados níveis de liderança;

Definição e implementação de novas abordagens de gestão e de prática das compras;

Capacidade de gestão de interfaces e de relacionamentos;

Capacidade de gestão tecnológica;

Equilíbrio entre os vários objectivos da Administração Pública.

Os benefícios associados às compras electrónicas na Administração Pública só poderão ser obtidos mediante a centralização de certas funções do ciclo de compras.

A centralização de funções deverá ter presente os seguintes princípios:

Criar grupos de conhecimento especializado;

Alavancar economias de escala em actividades e recursos afectos às compras;

Construir uma visão global sobre as compras do Estado;

Facilitar a comunicação e partilha de conhecimento entre os diversos organismos públicos;

Facilitar a cooperação a todos os níveis do sector público com vista a otimizar benefícios económicos.

Estrutura para as compras públicas electrónicas. - A criticidade da revitalização das estruturas de compras do Estado torna premente a antecipação de uma abordagem transversal e consequentemente a formalização de uma estrutura orgânica adequada de modo a garantir a coordenação de todos os intervenientes.

Neste sentido, foram identificadas as principais áreas de estrutura, suas responsabilidades, objectivos e entidades tendencialmente responsáveis pela sua concretização. As orientações definidas para a estrutura tiveram por base os princípios de operacionalização, sendo que o seu detalhe será âmbito de iniciativa futura.

O modelo apresentado representa a estrutura organizacional de alto nível com foco na execução nacional, devendo, nalguns casos, articular com unidades organizacionais ao nível dos organismos

públicos individuais.

FIGURA 6

Modelo organizacional de alto nível

(ver figura no documento original)

Fonte: UMIC, Fevereiro de 2003.

5 - Factores críticos de sucesso

O grau de sucesso da implementação deste Programa depende fortemente de um conjunto de factores, diferentes para cada uma das prioridades acima apresentadas e que agora se apresentam de forma esquemática:

(ver documento original)

Fonte: UMIC, Fevereiro de 2003.