



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE



PARCEIROS DE APOIO  
PROGRAMÁTICO

***REVISÃO ANUAL 2013***  
***AIDE-MÉMOIRE***

02 de Maio 2013

## ÍNDICE

<b>I</b>	<b>INTRODUÇÃO &amp; CONTEXTO .....</b>	<b>2</b>
<b>II</b>	<b>CONCLUSÃO CONJUNTA .....</b>	<b>4</b>
<b>III</b>	<b>IMPLEMENTAÇÃO DO MEMORANDO DE ENTENDIMENTO .....</b>	<b>7</b>
	REQUISITO PARA APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIOS.....	7
	DIÁLOGO E REVISÕES .....	8
	AUDITORIAS .....	9

### **ANEXOS:**

**ANEXO I - AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO GOVERNO**

**ANEXO II - AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DOS PAPS**

**ANEXO III - MATRIZES DO QAD DO GOVERNO E DOS PAPS**

**ANEXO IV - SÍNTESE DOS OBJECTIVOS E PILARES DE APOIO**

**ANEXO V - SÍNTESE DA XI SESSÃO PLENÁRIA DO OBSERVATÓRIO DE  
DESENVOLVIMENTO**

**ANEXO VI - LISTAS DE INDICADORES DO QAD DO GOVERNO A SEREM REVISTOS**

## I. INTRODUÇÃO & CONTEXTO

1. Aos 3 de Maio de 2013, o Governo de Moçambique (GdM) e os Parceiros de Apoio Programático (PAPs)<sup>1</sup> Concluíram a Revisão Anual (RA) da implementação pelo GdM, do Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP), e da observância pelos PAPs, de princípios relacionados com a Eficácia da Ajuda, com referência ao exercício de 2012.
2. De notar que o processo da RA tem o seu suporte no Memorando de Entendimento (MdE) celebrado entre as partes, o qual prevê o princípio de prestação de contas mútua.
3. As avaliações foram efectuadas com base (i) nos Quadros de Avaliação de Desempenho tanto do GdM assim como dos PAPs, previamente acordados para o exercício em alusão, (ii) nas discussões sobre a direcção geral das políticas do Governo em cada uma das áreas do PARP e (iii) documentos do Governo nomeadamente, o Plano Económico e Social (PES) e o Orçamento do Estado (OE) 2012, Balanço do PES (BdPES) de 2012, o Relatório de Execução do Orçamento (REO) de 2012, a Conta Geral do Estado de 2011 (CGE), (iv) Parecer do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado 2011; (v) os Relatórios Sectoriais, Relatórios dos Grupos Temáticos, Síntese do XIII Sessão do Observatório de Desenvolvimento, o Relatório de Avaliação do Governo ao Desempenho dos PAPs em 2012 e o Relatório de Avaliação dos PAPs ao desempenho do Governo em 2012.
4. Cumprindo com o estipulado nos TdR “as avaliações iriam para além da análise das metas e tomariam em consideração como a implementação de políticas e acções têm contribuído para atingir as metas definidas e como os diferentes constrangimentos que se enfrentam na implementação das políticas, reformas e acções poderiam ser ultrapassados.” A revisão identificou desafios que deverão ser tidos em consideração no processo de planificação e orçamentação para 2014 e no desempenho das partes em 2013.
5. A RA de 2013 consolidou a implementação da estrutura dos grupos de trabalho, tendo envolvido 12 Grupos Temáticos, distribuídos de acordo com a estrutura do PARP, que comporta três Objectivos designadamente (i) **Aumento da Produção e Produtividade Agrária e Pesqueira**, (ii) **Promoção de Emprego e (iii) Desenvolvimento Humano e Social**, dois Pilares de Apoio; (iv) **Macroeconomia** e (v) **Governança** e o (vi) **Grupo dos Assuntos Transversais**. Os Grupos Temáticos foram constituídos por representantes do GdM, dos PAPs e da Sociedade Civil (SC).

---

<sup>1</sup> Alemanha, Áustria, Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Bélgica, Canadá, Comissão Europeia, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Itália, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça e Reino Unido. Estes parceiros (PAPs) dão apoio ao orçamento e assinaram um Memorando de Entendimento com o Governo. Os Membros Associados dos PAPs são: os Estados Unidos da América e as Nações Unidas. O Fundo Monetário Internacional é Membro *ex-officio* dos PAPs.

6. O presente Aide Mémoire (AM) consiste em: 1) Introdução e Contexto; 2) Uma conclusão conjunta sobre os resultados da Revisão; e 3) Implementação do MdE. Os anexos do Aide Memoire são: 1) Avaliação do desempenho do Governo pelos PAPs; 2) Avaliação do Desempenho dos PAPs pelo Governo; 3) Matrizes do QAD do Governo e dos PAPs; 4) Relatórios dos Grupos Temáticos 5) Síntese da XI sessão plenária do Observatório de Desenvolvimento; e 6) Lista de indicadores do QAD do Governo a serem revistos.
7. De acordo com os Termos de Referência, na avaliação do desempenho do GdM, para além dos documentos de base mencionados no parágrafo 3, tomou-se em consideração as recomendações expressas pela Sociedade Civil durante a XIII Sessão Plenária do Observatório de Desenvolvimento plasmadas na respectiva síntese que é parte integrante do AM.
8. Durante o processo da Revisão Anual o país recebeu duas missões do Fundo Monetário Internacional (FMI), de 27 de Fevereiro a 13 de Março, e de 24 de Abril a 8 de Maio do corrente ano, com o objectivo de efectuar consultas no âmbito da Sexta Revisão ao abrigo do Instrumento de Apoio a Políticas (PSI) aprovado em Junho de 2010, e procederem a negociação de um novo programa PSI e do Artigo IV. A missão está ainda em curso, mas já sinalizou que o programa económico de Moçambique com o FMI mantém-se satisfatório.
9. Segundo a missão, o crescimento económico em 2012, estimado em 7.4 por cento, esteve em linha com as previsões, e a inflação média registou um declínio assinalável. O crescimento tem sido sustentado e de base alargada, influenciado principalmente pelo sector agrícola e, mais recentemente, pelos elevados investimentos na indústria mineira.
10. Para 2013, a missão prevê um crescimento na banda de 6 a 7 por cento, significativamente abaixo do inicialmente previsto, devido ao impacto das cheias no início do ano. Apesar de alguma pressão inflacionária decorrente das cheias no início do ano, a inflação deverá manter-se controlada na banda de 5 a 6 por cento. Moçambique tem preservado a estabilidade e sustentabilidade macroeconómica nos últimos anos, o que justifica a continuação do apoio do FMI por meio do programa PSI. Na área fiscal, a missão recomendou alocar recursos adequados para reabilitar infra-estrutura danificada pelas cheias e, no médio prazo, continuar a modernização da administração tributária, manter as despesas prioritárias e aumentar a eficiência dos gastos públicos.
11. Na área da política monetária e financeira, a missão mostrou-se favorável a manutenção dum ritmo moderado de crescimento da base monetária, enquanto se monitora de perto a evolução da inflação. A médio prazo, aconselhou a melhorar as ferramentas de política monetária e supervisão bancária, e promover o desenvolvimento do sector financeiro. A missão insistiu na importância de moderar o ritmo de endividamento externo e de melhorar a capacidade tanto de gestão da

dívida, como de planificação e execução de investimentos, e de gestão de recursos naturais.

12. Como parte da Revisão Anual, e conforme estipulado nos TdR, realizou-se um encontro entre os Ministros e os Embaixadores da Troika-plus dos PAPs para a discussão dos seguintes pontos: (i) Fortalecimento do Sistemas de Gestão de Finanças Públicas, (ii) Legislação Anti-Corrupção/Corrupção; (iii) Crescimento Inclusivo: a) PMEs/Emprego; b) Agricultura; (iv) Boa Governação; (v) Proporção da Ajuda Programática desembolsada através do apoio programático; (vi) Alocação de recursos para os sectores prioritários; (vii) Uso dos sistemas nacionais; (viii) Número de Missões que escalam o País; e, (ix) Ponto de situação sobre o processo de revisão do Memorando de Entendimento sobre a concessão do Apoio Geral ao Orçamento, em vigor.

## **II. CONCLUSÃO CONJUNTA**

13. A presente Revisão Anual forneceu informação que serviu de base para as discussões, ainda que se tenham notado algumas variações entre os vários grupos de trabalho no que diz respeito à qualidade do diálogo e profundidade das análises efectuadas.
14. Em termos de políticas públicas directamente ligadas à implementação do PARP, foram dados uma série de passos positivos e notáveis em 2012, tais como a (i) melhoria do quadro jurídico para o combate à corrupção (com a aprovação pela Assembleia da República de parte das leis do pacote legislativo anti-corrupção); (ii) a aprovação do Plano Nacional de Investimentos para o Sector Agrário (PNISA); (iii) aprovação do Regulamento do Licenciamento Simplificado para exercício de Actividades Económicas; (iv) aprovação da Estratégia Nacional de Mudanças Climáticas; (v) aprovação da Estratégia de Médio Prazo para a Gestão da Dívida Pública; (vi) aprovação da Visão das Finanças Públicas; (vii) aprovação do Plano de Acção para Melhoria do Ambiente de Negócios (PAMAN); (viii) aprovação da Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP); (ix) aprovação da Política e Estratégia de Descentralização. Na área de Gestão de Recursos Naturais, foi destaque o facto de Moçambique ter alcançado o estatuto de cumpridor da Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva.
15. Apesar dos avanços legais e institucionais, a RA notou que prevalece o desafio na implementação e monitoria do PARP em áreas chave, nomeadamente, aumento da produção e produtividade da agricultura de pequena escala, criação de emprego para satisfazer a procura, melhoria da qualidade do ensino, implementação efectiva das leis anti-corrupção já aprovadas e seu mecanismo de monitoria. Este desafio destaca a necessidade de um sistema forte de monitoria do PARP que permita evidenciar os

resultados alcançados. A área de Finanças Públicas continua a necessitar de melhorias com destaque para, gestão da folha de pagamento de salários,, organização dos arquivos e de processos de justificação de despesas e do sistema de aquisições e contratação pública. Dada a relevância dos recursos naturais para a economia, a RA notou que o assunto da gestão dos recursos minerais, continuará a merecer destaque no diálogo conjunto.

16. Com relação ao desempenho do Governo nos indicadores do QAD, verificou-se um decréscimo quando comparado ao ano anterior de 2011. Do conjunto de 35 indicadores, 17 metas estabelecidas foram atingidas, 16 não foram atingidas (tendo havido progresso em 8) e 2 indicadores não foram avaliados. A existência de indicadores que não puderam ser avaliados reforça a necessidade de se fortalecer o foco estratégico dos indicadores do PARP e assegurar que os indicadores do QAD sejam mensuráveis, ambiciosos, realísticos e compatíveis com os instrumentos de planificação do Governo de Moçambique.
17. No que concerne ao desempenho dos Parceiros, a RA considera que não obstante a crise financeira internacional que afecta grande parte das economias, o Grupo dos PAPs e Membros Associados incrementou em 2012, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento em 0,1%, tendo-se situado em cerca de 1.73 mil milhões USD. Desagregando este valor para os PAPs, constata-se que o apoio providenciado registou um incremento de 9% face ao ano de 2011. Outro elemento digno de realce, reporta-se aos progressos registados no alinhamento entre os recursos providenciados pelos parceiros através dos Fundos Comuns e Planos Estratégicos Sectoriais; bem como a intervenção dos Parceiros no Apoio as Províncias.
18. Ciente de que as metas do QAD dos PAPs para 2012 foram fixados na base do desempenho dos PAPs em 2011 e que o mesmo seria implementado em 2012, o desempenho registado mostra desafios nas seguintes áreas: (i) o incremento da proporção do Apoio Programático em relação ao total da Ajuda; (ii) o cumprimento do calendário dos desembolsos do Apoio Geral ao Orçamento, bem como dos compromissos do Apoio Programático, feitos dentro do calendário vigente, ou seja, 4 semanas após o término do processo da Revisão Anual, de modo a não influenciar o princípio da previsibilidade; (iii) a canalização da Ajuda Pública ao Desenvolvimento através da Conta Única do Tesouro; e, (iv) a necessidade de imprimir uma maior redução das missões que escalam o País versus os custos de transação inerentes.
19. No que diz respeito ao desempenho dos PAPs nos indicadores do QAD, do total de 23 indicadores, dos quais 22 indicadores não foram atingidos e 1 teve a sua meta atingida. De realçar que o QAD dos PAPs foi aprovado durante a Reunião de Planificação de 2012, contendo 8 novos indicadores, o que torna difícil proceder a comparação directa do desempenho em relação a 2011. De notar que esta queda pode ser justificada pela introdução de novos indicadores e metas que poderão ter sido demasiadamente ambiciosas o que deverá ser analisado de forma a permitir que

se façam ajustamentos nos indicadores e nas metas que se julgarem adequados ao QAD dos PAPs incluindo para 2013.

20. Os indicadores tanto do QAD do Governo assim como dos PAPs e o diálogo sobre políticas a nível dos vários grupos do trabalho no contexto do PARP continuarão a ser a base de monitoria do desempenho de ambos os lados.
21. Com base nas avaliações efectuadas, existe uma base para continuar com o Apoio Geral ao Orçamento em 2014. Neste contexto, afigura-se necessário verificar progressos em 2013 nos assuntos de atenção especial do Governo e dos Parceiros de Apoio Programático que serão detalhados em planos de acção com prazos a serem definidos a nível do Grupo de Direcção (Joint Steering Committee), a ser avaliados o mais tardar durante a Reunião de Planificação em Setembro próximo.

### ***Prioridades a serem desenvolvidas em conjunto***

22. Aprimorar o foco estratégico dos indicadores do novo QAD do Governo, através da revisão ou substituição dos actuais indicadores em mais realísticos, mensuráveis e alinhados com os instrumentos de planificação do Governo;
23. Assegurar um diálogo regular a nível técnico com envolvimento dos diferentes sectores sobre matérias relacionadas com anti-corrupção;
24. Incrementar o uso de sistemas nacionais através da diminuição dos constrangimentos para o aumento da proporção da ajuda programática desembolsada
25. Continuar o diálogo sobre a criação dum sistema forte de monitoria do PARP;
26. Analisar as causas do insuficiente desempenho dos PAPs nos indicadores do seu QAD e fazer os necessários ajustamentos;
27. Identificar mecanismos de prestação de contas e fiscalização no sentido de avançar com acções para lidar com as fraquezas no diálogo de nível técnico; e
28. Providenciar a informação consolidada (Mapa consolidado) ao Governo sobre o desempenho dos PAPs.

### **Governo**

29. Fortalecer e monitorar a implementação do e-SISTAFE e a qualidade do mesmo, o sistema de aquisições e a gestão e pagamentos de salários e seguimento às recomendações das auditorias. Um plano específico para a aceleração da expansão do e-Folha e sistemas anexos (cadastro) será apresentado no Diálogo Político de Junho de 2013.
30. Identificação e implementação de mecanismos com vista a aumentar os níveis de produção e produtividade da agricultura de pequena escala.

31. Melhoria do ambiente de negócios e criação de mecanismos e instrumentos para a sua monitoria.
32. Contínuo aprofundamento da agenda Iniciativa da Transparência da Indústria Extractiva, e contínuo alinhamento aos novos *standards* da ITIE e maior alargamento das consultas sobre as propostas de Regulamentos
33. Assegurar a implementação efectiva das leis aprovadas (e por aprovar) do pacote legislativo anti-corrupção, bem como a adopção de mecanismos para a sua monitoria.
34. Assegurar a implementação e monitoria sistemática das recomendações do Parecer do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado.

### **Parceiros**

35. Aprimorar o assunto de previsibilidade no âmbito dos compromissos e desembolsos atempados para Apoio Geral ao Orçamento bem como compromissos para os Fundos Comuns;
36. Providenciar maior atenção na qualidade da informação reportada à Base de Dados ODAMOZ;
37. Reduzir drasticamente o número de missões que escalam o País, através do incremento das missões conjuntas e;
38. Reduzir o número de Unidades Paralelas de Implementação de Projectos.

## **III. IMPLEMENTAÇÃO DO MEMORANDO DE ENTENDIMENTO**

### ***Requisito para apresentação de relatórios***

39. Os requisitos do MdE para apresentação dos relatórios foram seguidos pelo Governo de acordo com o artigo 28 do MdE. Estes documentos e relatórios (PARP, PES 2012, OE 2012, CFMP 2013-2015, BdPES 2012, REO 2012, CGE 2011 e o Parecer do Tribunal Administrativo da CGE de 2011) serviram de base para a Revisão Anual de 2013, permitindo um diálogo construtivo no decurso deste processo.
40. O perfil (distribuição sectorial, regional) do CFMP 2013-2015, bem como a proposta do OE 2013 foram analisados durante o processo da Reunião da Planificação do QAD de 2012. A CGE do ano 2011 e o respectivo Parecer do Tribunal Administrativo, foram avaliados pelo Grupo de Trabalho do Orçamento durante o processo da RA.



## **Diálogo e Revisões**

41. Os processos de monitoria e diálogo entre a Reunião de Planificação do QAD de 2012 e a Revisão Anual de 2013, decorreram numa base de consolidação da nova estrutura dos Grupos Temáticos nos dois momentos. Foi avaliado um novo QAD dos PAPs de 2012 cujo maior parte dos indicadores são novos e foram avaliados pela primeira vez durante a presente RA.
42. De acordo com os TdR da RA 2013, para além da análise das metas do QAD do Governo e dos Parceiros, discutiu-se também como a implementação de políticas e acções têm contribuído para atingir as metas e como os constrangimentos na implementação das políticas, reformas e acções podem ser ultrapassados na base dos diversos relatórios disponibilizados durante o processo. A análise global detalhada está incluída no Anexo IV.
43. Os TdR da Revisão do MdE desafiaram o Grupo de Implementação do MdE para a responsabilidade de acordar um calendário para a revisão do MdE<sup>2</sup>. Para o efeito, foi constituído um Grupo Técnico Conjunto de Revisão (GTCR) do MdE, que trabalhou e concordou numa proposta de Termos de Referência e cronograma para a referida revisão. A Proposta dos TdR identifica como objectivo da revisão do MdE “Realizar uma revisão pontual sobre aspectos que os signatários identificam como requerendo uma actualização/alteração, de modo a assegurar uma parceria cada vez mais eficiente e eficaz no combate a pobreza, especialmente no que diz respeito à aplicação do AGO”. De acordo com o calendário, uma primeira proposta da nova versão do MdE será redigida até o mês de Agosto de 2013, esperando-se que a versão final venha a ser disponibilizada no mês de Fevereiro 2014 para posterior assinatura no mês seguinte (Março de 2014).
44. A RA verificou que dos 3 estudos identificados durante a Reunião de Planificação do QAD em 2011, 2 foram realizados (“Situação do Abastecimento de Água e Saneamento Rural” e “Mapeamento da Pobreza”) e 1 não foi realizado por diversas razões (estudo na área da Gestão das Finanças Públicas).
45. Durante a Revisão Anual foram identificados vários indicadores do QAD do Governo que deverão ser objecto de alteração, reformulação e/ou melhoria até a Reunião da Planificação do QAD de 2013 (Anexo 6, a ser aprovado no próximo *Joint Steering Committee*, apresenta os detalhes dos indicadores e as justificações para as revisões a ser efectuadas). O Governo e os PAPs também chegaram a um acordo sobre uma nova redacção do indicador 8 do QAD do Governo 2013, bem como a sua forma de monitoria (Nota Técnica incluída no Anexo IV).

---

<sup>2</sup> A parceria entre o Governo de Moçambique e os PAPs para a Concessão de Apoio Geral ao Orçamento é regulada através dum MdE, assinado entre as partes em Março de 2009 e com validade até Março de 2014.

46. Quanto ao QAD dos PAPs foram acordados os seguintes indicadores a serem (i) reformulados: 7, 8, 15 e 21; e (ii) melhoradas as suas notas técnicas: 7, 8, 11, 12, 17, 18, 19, 21. Considerando os aspectos metodológicos e de realismo constatados na aplicação do novo QAD, concordou-se também em se fazer uma análise do conjunto dos indicadores e as metas logo após a Revisão Anual, com o objectivo de tornar o QAD e as metas numa ferramenta de avaliação de desempenho dos PAPs e Membros Associados realística e realmente indicativa da eficiência do apoio por eles disponibilizado.

## ***Auditorias***

### ***Auditoria de Desempenho***

47. A **Auditoria de Desempenho ao Sector de Acção Social**, em curso, encontrando-se na sua terceira fase. Foram finalizados os Relatórios das duas fases preliminares, nomeadamente o Estudo Piloto e Relatório Preliminar. Prevê-se que o Relatório Final esteja pronto no 3º trimestre de 2013.
48. Quanto a Auditoria de Desempenho do sector das Calamidades, o seu relatório final foi circulado como um documento de referência da RA e foi apreciado nos Grupos para emitir as recomendações.

### ***Auditoria aos Registos Financeiros do Apoio Programático***

49. No que concerne à Auditoria Financeira ao Fluxo de Fundos para o Apoio ao Orçamento de Estado de 2012, em curso, a mesma foi submetida à Direcção Nacional do Tesouro e partilhada com os membros do processo da RA para apreciação do Relatório preliminar e a Carta de Recomendações do Auditor. Durante o processo os Parceiros emitiram as suas observações relacionadas com a fraca qualidade do relatório preliminar produzido pelo Auditor, as quais estão sendo discutidas com o Auditor.

### ***Auditoria às Contas do Estado***

50. A Conta Geral do Estado (CGE) 2011 foi submetida ao Parlamento em Maio de 2012 e o Parecer do Tribunal Administrativo (TA) sobre a Conta Geral do Estado (CGE) foi submetido ao Parlamento em Novembro de 2012, ambos dentro do prazo previstos por Lei. A CGE foi disponibilizada na página web da Direcção Nacional do Orçamento (DNO). O Parecer do TA e o Relatório sobre CGE 2011 foram disponibilizados aos Membros do Processo da RA.

51. À semelhança dos exercícios anteriores, o Parecer do TA sobre a CGE continua a apresentar conclusões e recomendações emitidas em períodos anteriores nomeadamente (i) Fortalecer o sistema de Controlo interno; (ii) Melhorar o inventário e a gestão do inventário do património do Estado; e (iii) Prosseguir com a inclusão das participações financeiras do Estado em empresas públicas e dos empréstimos do Estado na CGE. A RA também nota que o Parecer mostra que o progresso é ainda lento nas questões sistémicas, como, a dimensão institucional, legal/processual e reformas da administração financeira do Estado.

## LISTA DE ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

AM	Aide Mémorie
BdPES	Balanço do Plano Económico e Social
CFMP	Cenário Fiscal do Médio Prazo
CGE	Conta Geral do Estado
CUT	Conta Única do Tesouro
DNO	Direcção Nacional do Orçamento
ERDAP	Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública
e-SISTAFE	Sistema Informático do SISTAFE
FMI	Fundo Monetário Internacional
GdM	Governo de Moçambique
GFP	Gestão de Finanças Públicas
GTCR	Grupo Técnico Conjunto de Revisão
IGF	Inspecção Geral de Finanças
ITIE	Iniciativa da Transparência da Indústria Extractiva
MdE	Memorando de Entendimento
OE	Orçamento do Estado
PAMAN	Plano de Acção para a Melhoria do Ambiente de Negócios
PAP	Parceria de Apoio Programático
PARP	Plano de Acção para Redução da Pobreza
PES	Plano Económico e Social
PMEs	Pequenas e Médias Empresas
PNISA	Plano Nacional de Investimento do Sector Agrário
PSI	Policy Support Instrument (Instrumento de Apoio as Políticas)
QAD	Quadro de Avaliação do Desempenho
RA	Revisão Anual
REO	Relatório de Execução do Orçamento
SC	Sociedade Civil
TA	Tribunal Administrativo