



Fiscus Public Finance Consultants,
Ltd.

2, Holloway Road, Wheatley,
Oxford, OX33 1NH,
United Kingdom

T: + 44 1865 437231
M: fermina.lawson@fiscus.org.uk



SAL & Caldeira – Advogados e
Consultores, Lda.

Av. do Zimbabwe, 1214, PO Box
2830
Maputo, Moçambique

T: +258 21 241400
M: mbibi@salconsult.com

Avaliação da Gestão de Finanças Públicas em Moçambique 2006:

Aplicação da Metodologia PEFA – Despesa Pública e Responsabilidade Financeira

Relatório Final, v.I – *Versão Portuguesa*

**Andrew Lawson, Mariam Umarji, João Guilherme e Célia
Chachine**

Relatório para o Ministério das Finanças, Unidade Técnica de
Reforma da Administração Financeira do Estado (UTRAFE) e
seus Parceiros (PAPs)

Fevereiro 2008



Nota De Abertura

Este relatório foi elaborado por Andrew Lawson da FISCUS, Public Finance Consultants (Reino Unido) e por Mariam Umarji, João Guilherme e Célia Chachine da SAL & Caldeira – Advogados e Consultores, Lda. (Moçambique), com o apoio do Governo de Moçambique, Ministério das Finanças de Moçambique através da Unidade Técnica da Administração Financeira do Estado (UTRAFE) e da Inspeção-geral das Finanças (IGF). Esta avaliação foi financiada pelo Fundo Comum estabelecido pelos Parceiros de Cooperação em benefício das actividades desenvolvidas e coordenadas pela UTRAFE em representação do Governo de Moçambique.

O presente relatório é submetido como a primeira versão do Relatório Final, para revisão pelo Comité de Gestão antes de se proceder à sua distribuição como Relatório Final. Apresenta os resultados da avaliação externa efectuada à situação da Gestão das Finanças Públicas (GFP) em Moçambique no final do ciclo orçamental de 2006. Para a realização desta avaliação foi aplicada a metodologia PEFA – Despesa Pública e Responsabilidade Financeira. Esta avaliação foi efectuada com base (i) em encontros de trabalho e entrevistas semi estruturadas realizadas entre os dias 8 a 26 de Outubro, (ii) na revisão detalhada de dados, documentos oficiais, legislação e outros relatórios tornados disponíveis à equipa, (iii) na análise realizada pela equipa a qual beneficiou dos comentários efectuados pelas diversas instituições do Governo de Moçambique e dos Parceiros envolvidos neste exercício e (iv) no conjunto de comentários finais recebidos do Secretariado do PEFA em Washington D.C. em relação à aplicação da metodologia e em relação à qualidade das evidências apresentadas para consubstanciar as pontuações de cada indicador. Todos os comentários recebidos foram devidamente endereçados nesta versão final do relatório.

Gostaríamos de agradecer a Sua Excelência o Dr. Pedro Conceição Couto, Vice Ministro das Finanças, pela oportunidade concedida para a apresentação da equipa e dos objectivos da avaliação. E, em especial gostaríamos de agradecer ao Dr. Jorge Marcelino, o Inspector-geral de Finanças que liderou este exercício e assistiu a equipa no estabelecimento de um plano de trabalho bem-sucedido e auxiliou na coordenação das contribuições do Governo.

Dirigimos também uma palavra especial de agradecimento ao Dr. Armindo Penicela e ao Dr. Paulino Shakushasha da Inspeção-geral de Finanças que trabalharam e acompanharam a equipa numa base diária e a todos os membros dos Conselhos Técnico e Directivo do PEFA que asseguraram que fossem disponibilizados à equipa todos os dados e informações necessários.

As opiniões expressas neste relatório são da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não deverão ser atribuídas ao Governo de Moçambique ou aos Parceiros de Cooperação. Quaisquer comentários que este relatório possa merecer deverão ser enviados para andrew.lawson@fiscus.org.uk e para mbibi@salconsult.com.

Índice

| | |
|---|------------|
| Nota De Abertura | 2 |
| Índice | 3 |
| Lista De Abreviaturas | 4 |
| Avaliação Sumária..... | 8 |
| 1. Introdução..... | 14 |
| 2. Antecedentes do País..... | 16 |
| 2.1. Situação Económica do País..... | 16 |
| 2.2. Resultados Orçamentais de 2004 a 2006 | 17 |
| 2.3. Estrutura do Governo & Orçamento do Estado | 20 |
| 2.4. Enquadramento Legal e Institucional | 21 |
| 3. Ponto de Situação do Processo de Reforma de GFP..... | 25 |
| 4. Avaliação da Gestão de Finanças Públicas 2006..... | 30 |
| 4.1 Visão do conjunto..... | 30 |
| 4.2. Credibilidade do Orçamento | 32 |
| 4.3. Transparência e Abrangência | 37 |
| 4.4. Orçamentação com Base em Políticas | 48 |
| 4.5. Previsibilidade e Controlo da Execução Orçamental..... | 53 |
| 4.6. Contabilidade, Registo e Reporte..... | 74 |
| 4.7. Escrutínio e Auditoria..... | 81 |
| 4.8. Práticas dos Doadores | 86 |
| Anexo 1: Sumário do PEFA 2004 e 2006 por Indicador | 91 |
| Anexo 2: Fontes de Informação – Entrevistas Realizadas | 98 |
| Anexo 3: Fontes de Informação – Documentos Revistos..... | 100 |
| Anexo 4: Tabelas de Dados | 103 |
| Tabela I: Indicador PI-1 | 103 |
| Tabela II: Indicador PI-2 | 104 |
| Tabela III: Indicador PI-3 | 105 |
| Tabela IV: Indicador DI | 106 |

Lista De Abreviaturas

| | |
|-------|---|
| AfDB | African Development Bank Banco Africano de Desenvolvimento |
| AGA | Autonomous Government Agencies Instituições Autónomas do Governo |
| AR | National Assembly Assembleia da República |
| BER | Budget Execution Report Relatório de Execução Orçamental |
| CFAA | Country Financial Accountability Assessment Avaliação da Responsabilidade Financeira do País |
| CFMP | Medium Term Fiscal Framework Cenário Fiscal de Médio Prazo |
| CGAF | Compte General de l'Administration des Finances Cômputo Geral da Administração Financeira |
| CGE | General State Accounts (Annual Budget Execution Report) Conta Geral do Estado |
| COFOG | Classifications of Functions of Government Classificações das Funções do Governo |
| CPAR | Country Procurement Assessment Review Revisão da Avaliação do Aproveitamento do País |
| CUT | Single Treasury Account Conta Única do Tesouro |
| DAC | Development Assistance Committee (of OECD) Comité de Assistência ao Desenvolvimento (da OCDE) |
| DAF | Directorate of Administration and Finance (in line ministries) Direcção de Administração e Finanças |
| DFID | United Kingdom Department for International Development Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido |
| DNCP | Public Accounts National Directorate Direcção Nacional de Contabilidade Pública |
| DNIA | Tax and Customs National Directorate Direcção Nacional de Impostos e Alfandegas |
| DNIC | Investment and Cooperation National Directorate Direcção Nacional de Investimento e Cooperação |
| DNO | Budget National Directorate Direcção Nacional do Orçamento |
| DNPE | National Directorate for State Assets Direcção Nacional do Património do Estado |
| DNT | Treasury National Directorate Direcção Nacional do Tesouro |
| EC | European Commission |

| | |
|----------|--|
| | Comissão Europeia |
| ETSDS | Expenditure Tracking and Service Delivery Survey Pesquisa de Localização da Despesa e Prestação de Serviços |
| FCA | Autarchic Compensation Fund Fundo de Compensação Autárquica |
| FIL | Local Initiative Fund Fundo de Iniciativa Local |
| G-17 | Group of General Budget Support Donors Doadores que prestam Apoio Directo ao Orçamento |
| G-20 | Group of Civil Society Organisations Grupo de Organizações da Sociedade Civil |
| GBS | General Budget Support Apoio Geral ao Orçamento |
| GFS | Government Financial Statistics Estatísticas Financeiras do Governo |
| GoM | Government of Mozambique Governo de Moçambique |
| HIPC AAP | Heavily Indebted Poor Countries Assessment and Action Plan Avaliação e Plano de Acção para Países Pobres Altamente Endividados |
| IAASB | International Auditing and Assurance Standards Board Conselho de Auditoria Internacional e Controlo de Qualidade |
| IFAC | International Federation of Accountants Federação Internacional de Contabilidade |
| IGEPE | Institute for Management of State Corporate Investments Instituto de Gestão de Participações do Estado |
| IGF | General Inspectorate (Internal Audit) Inspeção-geral de Finanças |
| IMF | International Monetary Fund Fundo Monetário Internacional |
| INTOSAI | International Organization of Supreme Audit Institutions Organização Internacional das Instituições Supremas de Auditoria |
| IPSAS | International Public Sector Accounting Standards Padrões Internacionais de Contabilidade Pública |
| ISPIIA | International Standards for the Professional Practice of Internal Auditors Padrões Internacionais de Práticas Profissionais para Auditores Internos |
| JDR | Joint Donor Review Revisão Conjunta dos Doadores |
| JR | Joint Review (of PARPA implementation) Revisão Conjunta |
| MDA | Ministries, Departments and Agencies (Budget-holding entities) Ministérios, Departamentos e Instituições |
| MEC | Ministry of Education and Culture |

| | |
|--------|---|
| | Ministério de Educação e Cultura |
| MISAU | Ministry of Health Ministério da Saúde |
| MoF | Ministry of Finance Ministério das Finanças |
| MoU | Memorandum of Understanding Memorando de Entendimento |
| MPD | Ministry of Plan and Development Ministério do Plano e Desenvolvimento |
| MTEF | Medium-Term Expenditure Framework Enquadramento de Meio Prazo das Despesas |
| OCDE | Organisation for Economic Co-operation and Development Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento |
| ODI | Overseas Development Institute |
| PAF | Performance Assessment Framework Quadro de Avaliação de Desempenho |
| PAPs | Programme Aid Partners Parceiros Ajuda aos Programas |
| PARPA | Poverty Reduction Action Plan Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta |
| PE | Public Enterprise Empresa Pública |
| PEFA | Public Expenditure and Financial Accountability Despesa Pública e Contabilidade Financeira |
| PER | Public Expenditure Review Revisão das Despesas Públicas |
| PES | Social and Economic Plan Plano Económico e Social |
| PETS | Public Expenditure Tracking Survey Pesquisa de Localização das Despesas Públicas |
| PFM | Public Finance Management Gestão das Finanças Públicas / Gestão Financeira Pública |
| PFM-PR | PFM Performance Report Relatório de Desempenho da GFP |
| PI | Performance Indicator Indicador de Desempenho |
| PRGF | Poverty Reduction & Growth Facility (IMF) Redução de Pobreza & Facilidades de Crescimento (FMI) |
| PRSC | Poverty Reduction Support Credit (World Bank) Crédito para Apoio à Redução da Pobreza (Banco Mundial) |
| RA | Revenue Administration Administração Tributária |

| | |
|---------|--|
| ROSC | Report on Standards & Codes (IMF diagnostic report on PFM) Relatório de Padrões e Códigos (FMI Relatório de Diagnóstico da GFP) |
| SA | Standardized Assessment Avaliação Padrão |
| SAI | Supreme Audit Institution Instituição de Auditoria Suprema |
| SAL | SAL Consultoria e Investimentos Lda. |
| SDC | Swiss Development Cooperation Cooperação Suíça |
| Sida | Swedish International Development Cooperation Agency Agência Sueca para o Desenvolvimento Internacional e Cooperação |
| SISTAFE | State Financial Administration System Sistema de Administração Financeira do Estado |
| SN | Sub-National (Government) Sub-Nacional (Governo) |
| SWAP | Sector-Wide Approach Programme Programa de Abordagem dos Sectores |
| TA | Mozambique Supreme Audit Institution / Administrative Court Tribunal Administrativo |
| UN | United Nations Nações Unidas |
| UNDP | United Nations Development Programme Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| URTI | Technical Unit for Internal Revenue Reform Unidade de Reforma Tributária dos Impostos Internos |
| UTRAFE | Technical Unit for State Financial Administration Reform Unidade Técnica das Reformas da Administração Financeira do Estado |
| UTRESP | Technical Unit for Public Sector Reform Unidade Técnica de Reforma do Sector Público |

Avaliação Sumária

Este relatório preliminar detalha a pontuação atribuída aos sistemas e processos de GFP em Moçambique, até ao momento da conclusão do ciclo orçamental de 2006 tendo em consideração a informação de contabilidade e auditoria produzida em 2007. Baseia-se na aplicação da metodologia PEFA logo podendo ser usado como ponto de comparação directa com o exercício conduzido para o ano de 2004. Moçambique é um dos primeiros países no mundo a ter concluído duas avaliações PEFA e assim conseguindo criar uma base robusta para avaliar o progresso ao longo do tempo na implementação das suas reformas de GFP. A próxima avaliação PEFA deve ser agendada para ser realizada em 2010, cobrindo o ciclo orçamental completo de 2009.

O relatório inclui uma avaliação do estado dos sistemas e processos de GFP até ao final de 2006, uma análise das alterações verificadas entre 2004 e 2006 e uma revisão das tendências que se sobressaíram em 2007. Esta versão do relatório beneficiou dos comentários do Governo de Moçambique, seus Parceiros de Cooperação e do Secretariado do PEFA em Washington D.C. Será apresentado ao público em 04 de Março de 2008 onde comentários adicionais poderão ser recebidos dos grupos convidados e que incluem académicos e observadores da sociedade civil. Em Março de 2008 será emitida a versão final.

(i) Alterações chave verificadas entre 2004 e 2006

Melhoramentos significativos na qualidade dos sistemas e processos de GFP foram alcançados entre 2004 e 2006, conforme medido pela metodologia PEFA. Este facto é apresentado em detalhe no Anexo I e no gráfico sumário na Figura I abaixo¹. Os melhoramentos mais significativos tiveram origem nas seguintes áreas:

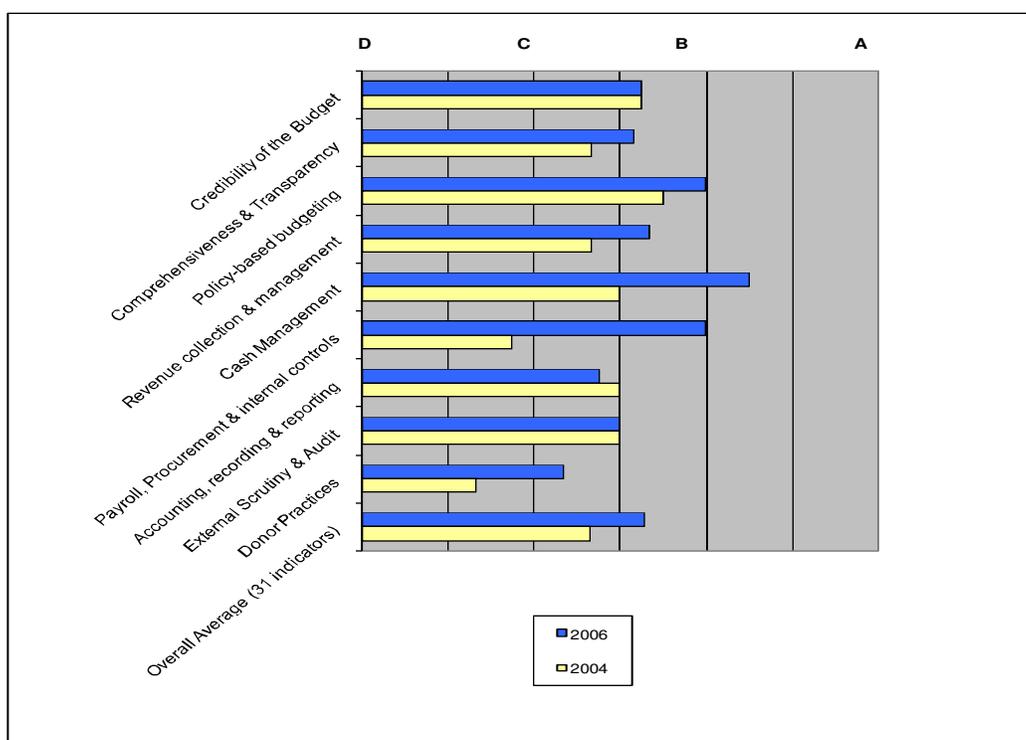
- Gestão de Caixa (Indicadores PI 16 & 17)
- Folha de Salários, Aprovisionamento e Controlos Internos (PI 18 a 21);
- Cobrança e Gestão de Receitas (PI 13 a 15); e
- Práticas dos Doadores (DI – 3).

No melhoramento nas Práticas dos Doadores a área mais notável tem sido a previsibilidade do apoio ao orçamento onde melhoramentos substantivos foram verificados e com efeitos muito positivos para a gestão do tesouro. A contabilização das alocações orçamentais e despesas para projectos financiamentos externamente também sofreu melhorias em consequência do desenvolvimento da base de dados ODAMOZ, embora muitos projectos permaneçam ainda fora do orçamento. Também se verificaram mudanças positivas ao nível da Abrangência e Transparência (PI 5 a 10) e na qualidade da Orçamentação com Base nas Políticas (PI 11 & 12).

¹ Esta média foi obtida pela atribuição de um valor numérico (de 1 a 7) a cada possível pontuação na metodologia PEFA (D, D+, C, C+, B, B+, A) e consequentemente calculada a respectiva pontuação.

Estes melhoramentos, em alguns casos, são resultados de simples melhoramentos administrativos e de gestão mas a maioria têm sido originados pelos programas em curso de reforma dos sistemas de gestão de finanças públicas. Especialmente importante, têm sido as reformas ao nível da cobrança e gestão de receitas, do aprovisionamento e da gestão financeira derivada da implementação em curso do e-SISTAFE. No entanto, acções ad-hoc têm sido tomadas em outras áreas – particularmente o censo dos funcionários públicos – que têm tido impactos positivos. Algumas destas resultaram directamente da revisão dos resultados do PEFA 2004 e das medidas correctivas acordadas nessa altura com o Governo. A maior parte das reformas em 2004 estava já em implementação ou em fases avançadas de desenho, que sublinha o facto de os melhoramentos observados em 2006 são o fruto de investimentos efectuados muito antes.

Figura I: Moçambique: Comparação da Pontuação PEFA 2004 e 2006²



Considerados na sua totalidade, os indicadores cobrindo a área de contabilidade, registo e reporte mantiveram-se estáveis no entanto a agregação dos indicadores nesta área poderá ser um pouco dúbia. Verificaram-se melhoramentos no tempo e regularidade de reconciliação de contas e na qualidade e tempo dos relatórios de execução orçamental mas no entanto estes melhoramentos são prejudicados pelo facto de não se ter verificado a realização de um estudo de pesquisa da despesa

² Indicadores foram agrupados da seguinte forma: Credibilidade do Orçamento – PI 5 a 10; Orçamentação com base nas Políticas – PI 11 & 12; Cobrança e Gestão da Receita – PI 13 a 15; Gestão de Caixa – PI 16 & 17; Folha de Salários, Aprovisionamento e Controlos Internos – PI 18 a 21; Contabilidade, registo e reporte – PI 22 a 25; Análise e Auditoria Externos – PI 26 a 28; Prática dos Doadores DI-3

pública (PETS) nos últimos três anos pelo que a pontuação no indicador sobre disponibilidade de informação sobre unidades prestadoras de serviços decresceu. Está planeado realizar um PETS no sector da Educação em 2008.

Nenhuns melhoramentos foram registados ao nível da auditoria e escrutínio externo mas, de novo, a pontuação é um pouco dúbia. Melhoramentos foram verificados na cobertura da auditoria externa mas esta não teve âmbito suficiente para elevar a pontuação ao nível agregado. A construção de capacidade para auditoria externa no Tribunal Administrativo requiere recursos humanos altamente especializados e no contexto Moçambicano, este processo é necessariamente lento. Mais preocupante é o facto de que a qualidade do trabalho de acompanhamento dos relatórios de auditoria interna e externa apenas melhorou de forma modesta. Existe âmbito para se alcançar impactos muito superiores do trabalho de auditoria se atenção mais cuidada for dada ao seguimento das recomendações, mesmo que para tal se tenha de reduzir a cobertura.

A principal área que viu pontuações reduzidas é em relação à credibilidade do orçamento, que mede a consistência das despesas e receitas actuais comparadas com os orçamentos e projecções originalmente aprovados. Este facto é preocupante porque enquanto melhoramentos no controlo financeiro e reporte são altamente desejáveis, a habilidade do orçamento disponibilizar recursos de uma forma credível e previsível é fundamental. Se um orçamento não tem este nível básico de credibilidade e previsibilidade torna-se, então, difícil para os gestores orçamentais prestar serviços de forma eficiente e alcançando “valor pelo dinheiro” (*value for money*).

Em parte, as baixas pontuações alcançadas nesta área podem ser explicadas pelo facto das reformas ao nível das receitas (em especial, 2004 e 2005) terem criado dificuldades na projecção fidedigna das cobranças de receitas; o facto de 2005 ter sido o ano seguinte ao das eleições foi um factor de complicação que originou alterações ao orçamento durante o processo da sua execução. No entanto, ao nível institucional, grandes discrepâncias entre despesas incorridas e orçamentos originalmente aprovados continuaram em 2006, quando se verificou que as estimativas do apoio ao orçamento e da cobrança de receitas domésticas foram bem mais precisas. Isto é indicativo dos contínuos problemas no processo de orçamentação. Pode ser o caso de que actividades totalmente novas estejam a ser incluídas no orçamento durante o processo de execução mas acreditamos que os problemas derivam do facto de a) as actividades planeadas não estarem a ser efectivamente custeadas durante a preparação do orçamento, significando que o nível de recursos aprovado não é suficiente para a sua implementação; e/ou b) os ministérios sectoriais estão a responder às reduções aos tectos orçamentais (durante o processo de preparação) não por eliminação de actividades mas por uma redução nada bem-sucedida de custos. Estes são problemas sérios que precisam de uma análise mais detalhada e acções correctivas em 2008 e anos seguintes.

(ii) Estado da GFP em 2006 e seu significado nos resultados orçamentais

O que podemos dizer sobre o nível relativo que os sistemas de GFP em Moçambique agora alcançaram? E o que isto significa em termos da sua habilidade para alcançar os objectivos de um sistema de GFP efectivo? Sistemas de GFP efectivos devem alcançar três objectivos em simultâneo: a manutenção de disciplina fiscal agregada, a alocação de recursos públicos para objectivos estratégicos acordados e eficiência na prestação de serviços. Os sistemas de controlo e reporte necessários para atingir o primeiro objectivo estão razoavelmente bem estabelecidos e Moçambique tem um bom registo de gestão ao nível macro económico. Os sistemas da Dívida e Tesouro são fortes e o melhoramento do controlo no âmbito do e-SISTAFE não tem permitido grandes desvios fiscais. No entanto, a qualidade da monitoria dos riscos fiscais das entidades do sector público continuam a ser uma área de fraqueza e, com a expansão do âmbito das acções do sector público no sector dos recursos naturais, esta é uma área de vulnerabilidade cuja importância está a aumentar. Existe um problema de falta de transparência relacionado com este sector.

O PEFA 2004 deu particular atenção às fraquezas identificadas nos sistemas de controlo interno, especialmente nos controlos sobre a folha de salários, nos compromissos das despesas e nos processos de aprovisionamento. Melhoramentos significativos foram alcançados em cada uma destas áreas. Continua a existir necessidade para a sua consolidação e conclusão mas o nível de controlo é consideravelmente mais forte. Uma proporção cada vez mais elevada de aquisições é efectuada por recursos a concursos públicos; não existe uma base de dados independente e validada de pessoal contra a qual a folha de salários possa ser reconciliada (para eliminar os “fantasmas” e duplicações) e é virtualmente impossível efectuar um compromisso de despesa sem que exista uma prévia alocação orçamental ou efectuar um pagamento sem um compromisso de despesa. Com estes controlos em prática, eficiência e “*value for money*” poderão ser mais facilmente alcançados.

Em Moçambique parece que é o mecanismo de alocação estratégica de recursos que não está a ser desenvolvido no percurso. A evidência mais forte deste facto é a elevada variação entre as despesas, de nível institucional, orçamentadas e executadas. Uma análise das estruturas para orçamentação com base nas políticas e dos mecanismos de classificação do orçamento poderá indicar qual a fonte dos problemas. Moçambique tem agora um CFMP que é aprovado ao nível político (pelo Conselho de Ministros) e é um mecanismo operacional para a programação dos gastos no médio prazo. Este é um resultado importante por si só mas a qualidade dos projectos futuros é fraca: não foi ainda provado ser possível prestar estimativas precisas das futuras implicações dos custos nas políticas do Governo. Uma parte da razão está que na ausência de um classificador programático ou um classificador funcional suficientemente detalhado não se torna possível utilizar a estrutura do orçamento para custear as políticas e programas conduzidos pelas instituições públicas: o orçamento tal como é apresentado actualmente mostra a classificação económica, orgânica, territorial e por fonte de recurso associado.

Foi tomada a decisão de se introduzir o sistema de classificação programática, com base em alguns sectores piloto em 2008 (Educação: subsector de educação primária, Estradas: subsector de pontes e Agricultura: subsector de produção agrária) e estender o sistema a todo o Governo em 2009. Este é um passo em frente muito importante que poderá ajudar a endereçar estas fraquezas e, com tempo, na conversão do sistema Moçambicano num sistema efectivo de orçamentação com base nas políticas, permitindo a alocação dos recursos públicos para as estratégias prioritárias acordadas.

(iii) Prioridades de 2007 em diante

Moçambique chegou a uma situação onde as suas reformas de GFP – sobretudo na gestão financeira, aprovisionamento e gestão da receita, estão a começar a gerar benefícios genuínos. A primeira prioridade deve ser a de completar e consolidar estas reformas. Em cada uma destas áreas, muito permanece para ser realizado e os ganhos alcançados permanecem vulneráveis até que uma implementação completa e a todos os níveis do Governo de facto suceda. Será importante que nos próximos dois anos se mantenha um acento firme na implementação das funções chave dos sistemas, evitando pressões para o desenho de novas funcionalidades ou estender o âmbito das reformas. Para o e-SISTAFE, por exemplo, significa concentrar-se primeiro em completar a instalação em todas as entidades do Governo central e consolidar o uso da execução directa. De forma a facilitar o foco da implementação, recomendamos que para além dos normais processos de monitoria e revisão, deverão existir revisões externas extensas nestas três áreas durante o ano de 2008. No entanto, recomendamos que em 2009 que revisões externas compreensivas dos sistemas e práticas sejam também realizadas nomeadamente para as áreas de procurement e gestão da receita de forma a verificar o progresso, assegurar que os melhoramentos legais e processuais são de factos incluídos nas práticas dos sectores e consolidar e desenvolver quaisquer ganhos obtidos.

O fortalecimento do processo de orçamentação através da introdução da classificação programática é o próximo grande passo, onde algum trabalho preparatório já começou a ser desenvolvido. A nossa impressão é a de que a magnitude deste passo não foi ainda totalmente apreciada e analisada por todos. É essencial que o conceito de programa seja definido de forma simples e efectiva e que existe extenso apoio ao nível das agências do governo central para apoiar a sua introdução. Não estamos convencidos de que estas pré-condições foram encontradas e recomendamos que um processo de reflexão, no início de 2008, seja desenvolvido e realizado de forma a assegurar que um programa de trabalho, claro e realístico, é implementado nesta área.

O problema da fraca supervisão do risco fiscal foi levantada em 2004 e, infelizmente, mostrou-se difícil para o Governo alcançar melhoramentos nesta área. O principal problema é que devido à falta de consistência (e também falta de transparência) nas regras de reporte das diferentes tipos de empresas públicas, instituições e órgãos semi - autónomos e empresas privadas com participação do Governo não é possível gerar um relatório anual consolidado dos activos e passivos do sector público e sobre os riscos que estes poderão representar para o Estado. Desde 2004, verificou-se uma expansão do

nível de participações do Estado no sector dos recursos naturais (nomeadamente Óleo e Gás) que faz com que esta ausência de supervisão efectiva um assunto de preocupação sério. Recomendamos que o Ministério das Finanças estabeleça um grupo de trabalho, bem seleccionado, para considerar esta questão e colocar em prática um plano de acção concreto e seguido em 2008 e 2009.

Finalmente, recomendamos que se continue a dar atenção aos melhoramentos no reporte e acompanhamento identificados em diferentes momentos deste relatório. Mais uso deveria ser feito do uso dos sites das instituições públicas para a disseminação do orçamento e dos documentos contabilísticos e mais atenção deveria ser dada á abrangência, actualização atempada e facilidade de acesso e leitura dos relatórios. Em grande medida, trata-se de “ganhos imediatos” que não são administrativamente muito exigentes e podem ajudar a fortalecer ainda mais o sistema de GFP Moçambicano.

I. Introdução

1. Este documento é o Relatório Final da avaliação da Gestão de Finanças Públicas em Moçambique no período findo no ano fiscal de 2006. Este Relatório fornece uma classificação do estado actual dos sistemas e processos de GFP em Moçambique no final do ciclo orçamental de 2006³, de acordo com a metodologia PEFA. Inclui uma descrição das reformas de GFP passadas e em curso, uma perspectiva do seu impacto entre 2004 e 2006 e uma avaliação dos progressos possíveis de ser alcançados até ao final de 2007. A avaliação foi realizada por uma equipa de consultores da FISCUS, Limited – Public Finance Consultants (Reino Unido) e da SAL & Caldeira – Advogados e Consultores, Lda. (Moçambique), contando com uma estreita colaboração da Inspeção-geral das Finanças, do Ministério das Finanças (Mdf) e Governo de Moçambique (GoM).
2. O principal parceiro do GoM para a Avaliação da GFP é o Ministério das Finanças (Mdf) que por sua vez nomeou a IGF como sendo a instituição focal e de coordenação por parte do Governo. A IGF coordenou a participação e contributos do Governo na Avaliação da GFP. Todos os representantes chave e relevantes do Governo foram envolvidos neste exercício desde da sua fase de preparação. Para além da IGF, os departamentos chave do Ministério das Finanças e do Ministério do Plano e Desenvolvimento (MPD) foram também activamente envolvidos neste exercício. No entanto, ao contrário do que se verificou no exercício de avaliação da GFP realizado em 2005/2006, não foi possível desta vez reunir com o Tribunal Administrativo apesar de terem sido recebidos comentários ao relatório preliminar e que foram considerados nesta versão final do relatório.
3. Um Conselho Técnico foi criado tendo por base e como seus principais participantes os quadros técnicos dos departamentos chave do Mdf e do MPD. Este Conselho reuniu-se com regularidade semanal durante a fase de trabalho de campo para discutir os resultados obtidos a cada momento pelos consultores assim como para facilitar o acesso a informação e prestação de informações adicionais. Foi também estabelecido um Conselho de Gestão, que agindo como um importante grupo de referência dos gestores seniores (Directores Nacionais) do Mdf e do MPD, foi formalmente responsabilizado pela gestão do exercício de avaliação PEFA e pela validação dos resultados obtidos. O Conselho de Gestão inclui dois representantes dos Parceiros de Cooperação.
4. O Conselho de Gestão coordenou a submissão de um conjunto bastante compreensivo de comentários tanto do Governo como dos Parceiros de Cooperação em relação á versão preliminar do relatório (preparado em Português). Com base nestes comentários, uma segunda versão do relatório foi preparada em Inglês, tendo sido submetida ao secretariado do PEFA em

³ Esta avaliação fez uso da informação contabilística e de auditoria submetida em 2007 mas relativa ao exercício económico e fiscal de 2006. Contudo, como a maioria dos indicadores do PEFA requiere a análise da informação de um ciclo orçamental completo, a avaliação deve ser considerada como representativa dos sistemas no final de 2006.

Washington D.C. para comentários sobre a aplicabilidade da metodologia e a qualidade das evidências apresentadas para justificar as pontuações individuais. A versão final do relatório inclui todas as adições e ajustamentos necessários em resposta aos comentários recebidos do secretariado do PEFA.

2. Antecedentes do País

2.1. Situação Económica do País

29. Moçambique é um país membro da SADC localizado no sul da África, e tem fronteiras com a África do Sul (o seu maior parceiro comercial), Swazilândia, Zimbabwe, Zâmbia, Malawi e Tanzânia. O país tem uma população estimada de 20,4 milhões de habitantes⁴ e um PIB per capita estimado em US\$ 318⁵. Após uma prolongada guerra civil, ao longo de 1995 - 2005, o país realizou importantes melhorias em seu desempenho económico, apoiado por altos níveis de apoio dos Doadores. O crescimento real do PIB foi em média de 8% por ano durante o período (6% em termos per capita), que permitiu uma redução da proporção da população que vive em situação de pobreza absoluta de 69% em 1997 para 54% em 2003.
30. Apesar dos choques externos, como o elevado preço do petróleo, a economia nacional continuou a registar elevadas taxas de crescimento económico, acompanhado de um clima de estabilidade política e macroeconómica. O crescimento do PIB foi estimado em 6,2% em 2005 e 8,5% em 2006 e está projectada em 7,0% para 2007. (FMI, 2007.) O crescimento económico tem sido impulsionado por: (i) o investimento directo estrangeiro em mega projectos (processamento do bauxite, extracção de titânio, carvão, petróleo e gás) e de exploração em grande escala de produtos agrícolas de elevado valor, tais como castanha de caju, Algodão, açúcar e tabaco, (ii) o favorável crescimento agrícola (2006 foi o ano de chuva abundante e insumos agrícolas estavam disponíveis a tempo) e (iii) Projectos de reabilitação de infra-estruturas (incluindo a reabilitação da rede de transporte, a revitalização urbana e projectos - todos com substanciais apoio dos Parceiros Externos de Desenvolvimento).
31. No entanto, na medida em que os mega-projectos geram efeitos limitados sobre o resto da economia e contribuem pouco para geração de emprego e para o crescimento da matéria colectável (devido ao regime fiscal altamente favorável), continuam a existir graves desafios para a promoção do crescimento equilibrado e a redução da pobreza. Melhorias contínuas no sistema de transportes (sobretudo os caminhos de ferro e portos) e no acesso à energia, bem como reduções de carácter mais geral nos custos de “fazer negócios”, são factores decisivos nesta equação.
32. A estratégia nacional de redução da pobreza (PARPA - Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta II) reflete este clima de estabilidade e optimismo e prevê uma redução da

⁴ Segundo Censo Nacional da População e Habitação, INE, 2007

⁵ World Economic and Financial Surveys, Regional Economic Outlook, Sub Saharan Africa, FMI, Outubro 2007

incidência da pobreza de 54% para 45% em 2009. O Governo pretende implementar um segundo conjunto de reformas estruturais que lhe permitam tirar partido do favorável clima macroeconómico. Os principais alvos destas reformas são o sector público, a política fiscal, a governação e o ambiente das empresas (incluindo a criação de um ambiente favorável para as pequenas e médias empresas). Estão igualmente a ser feitos esforços para alargar a base tributária (no sentido de capturar o sector informal e das indústrias extractivas). Os gastos nos designados sectores prioritários do PARPA também é crescente, financiados pelo crescente fluxo de ajuda externa e dos recursos disponibilizados através da redução da dívida ao abrigo da IADM - Iniciativa Multilateral do Alívio da Dívida.

33. Os progressos em outros domínios das reformas estruturais têm sido lentos e, subsistem limitações significativas sobre o desenvolvimento do sector privado e da reforma do sistema judicial. Além disso, capacidade institucional e constrangimentos continuam a dificultar a prestação de serviços básicos (nomeadamente água e serviços de saúde), de forma que muitos importantes desafios permaneçam.

2.2. Resultados Orçamentais de 2004 a 2006

34. Moçambique tem geralmente mantido uma boa reputação de gestão macroeconómica. Como pode ser visto na figura 2 a seguir, após alguma derrapagem no ano eleitoral de 2004, o Governo foi capaz de restaurar o agregado défice fiscal para níveis mais sustentáveis, em 2005 e 2006. Simultaneamente, ele foi capaz de fazer acentuada redução no stock da dívida interna. Esta foi, em parte como consequência de controlo mais apertado da despesa de capital durante o ano de 2005, mas também devido às melhorias na cobrança de impostos domésticos e expandiu a Conceição de financiamento via donativos⁶, nomeadamente através dos fluxos recebidos da IADM em 2006, equivalendo a 1,9% do PIB.

⁶ Donativos em projectos caíram de 4.6% do PIB em 2004 para 3.1% em 2005 antes de subir de novo para 4.9% em 2006. Donativos do ADO – GBS mantiveram-se em 3% do PIB.

Figura 2: Orçamento do Governo Central de Moçambique (como % do PIB)

| Orçamento | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|--------------|-------------|--------------|
| Receita Total | 20.1 | 19.9 | 23.9 |
| Receitas do Estado | 12.6 | 13.6 | 14 |
| Donativos | 7.5 | 6.3 | 9.9 |
| Despesa Total | 24.7 | 22.2 | 25.4 |
| Despesas sem juros | 23.7 | 21.4 | 24.7 |
| Encargos da Dívida | 1 | 0.8 | 0.7 |
| Defice Agregado (após donativos) | -4.6 | -2.3 | -1.5 |
| Defice Primário Fiscal | -3.6 | -1.5 | -0.8 |
| Financiamento Líquido | 4.6 | 2.2 | 1.5 |
| Externo | 2.8 | 3.2 | 4.5 |
| Domestico | -0.5 | -1.5 | -3 |
| Transferencias do HIPC pelo Banco Central | 0.4 | 0.2 | 0 |
| Receitas das Privatizações | 1.9 | 0.3 | 0 |
| Défice Agregado (Antes dos Donativos) | -12.1 | -8.6 | -11.4 |

Fonte: IMF, Article IV Consultations, 2007

35. As Receitas Totais domésticas aumentaram cerca de 1,5% do PIB ao longo do bienal 2004 a 2006. Esta foi a principal consequência de um programa estruturado de reformas fiscais, que envolvem amplas mudanças legislativas e organizacionais, o que tem permitido uma expansão do número de contribuintes, o aumento da cobrança de impostos não pagos anteriormente, a eliminação das isenções aduaneiras desnecessária e um reforço do controlo das fronteiras. Outras receitas não fiscais também foram significativas, decorrentes tanto do pagamento de dividendos para o Estado, provenientes de participações nas empresas privadas (sobretudo dos recursos naturais). A taxa de cerca de US\$ 123 milhões (1,9% do PIB) para a concessão da mina de carvão de Moatize esta registada como sendo uma receita proveniente duma privatização. Por acordo com o FMI, em 2004, as autoridades colocaram esta taxa numa conta offshore, a partir da qual os juros foram posteriormente retirados.
36. Não obstante as melhorias na colecta das receitas domésticas, o papel dos donativos externos na manutenção do equilíbrio fiscal continua crucialmente importante. Essencialmente, Moçambique só foi capaz de controlar os requisitos do seu endividamento interno do sector público através de um elevado nível de dependência da ajuda externa e financiamentos de empréstimos concessionais. Mais de 50% do total da despesa pública é financiada externamente. O défice orçamental global após os donativos caíram abaixo de 2% do PIB em 2006, mas este esconde o elevado défice fiscal antes dos donativos, que se manteve acima dos 11 por cento do PIB.

Figura 3: Classificação Económica das Despesas do Governo Central

| Alocação Orçamental | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Total das Despesas e Crédito Líquido | 24.5 | 22.1 | 25.1 |
| Despesa Corrente | 14.3 | 13.4 | 13.2 |
| Salários e Vencimentos | 6.9 | 6.8 | 6.7 |
| Bens e Serviços | 3.5 | 3.2 | 3.2 |
| Juros da Dívida Pública | 1.0 | 0.8 | 0.7 |
| Transferências | 2.8 | 2.6 | 2.5 |
| Despesas de Capital | 9.4 | 8.2 | 11.0 |
| Créditos Líquidos | 0.8 | 0.4 | 0.9 |

Fonte: IMF, Article IV, 2007

37. No entanto, a mudança na composição económica dos gastos reduziu a vulnerabilidade do sector público às súbitas reduções de financiamento externo. As Despesas correntes caíram de 14,3% do PIB em 2006 para 13,2% em 2007. Com uma colecta de receitas domésticas atingindo 14% do PIB em 2006, um saldo positivo doméstico corrente foi atingido pela primeira vez no período pós guerra civil. A persistência de elevados níveis de financiamento externo é, portanto, predominantemente financiar as despesas de investimentos, bem como a redução do estoque da dívida interna.
38. A alocação de recursos para os principais pilares económicos e sociais tem sido baseada na definição de prioridades dentro do PARPA e no plano quinquenal do Governo. Como pode ser visto da Figura 4, os recursos foram alocados principalmente para as áreas de capital humano (educação, saúde, água e saneamento), o desenvolvimento económico (agricultura, indústria, energia, estradas, comércio e turismo), e Governação e Justiça. Também foram alocadas significativas verbas para as prioritárias questões transversais (HIV/SIDA, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente, Sexo, Desminagem e Nutrição). Em 2005 e 2006, as despesas globais em sectores prioritários ultrapassaram confortavelmente a meta de 65% do total das despesas discricionárias (despesas totais menos pagamentos de juros).

Figura 4: Gastos Orçamentais Realizados por sector prioritário (% do total da despesa sem juros)

| Despesa Pública Sectores Prioritários | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Educação | 20.9 | 19.9 | 20.1 |
| Saúde | 10.5 | 12.7 | 14.6 |
| HIV/AIDS | 0.4 | 0.7 | 1.5 |
| Infraestruturas | 13.2 | 18.7 | 16.4 |
| Agricultura e Desenvolvimento Rural | 4.4 | 3.9 | 3.4 |
| Boa Governação e Justiça | 9.7 | 8.9 | 12.5 |
| Outros Sectores Prioritários | 3.9 | 2.2 | 1.1 |
| Sub-total Sectores Prioritários | 63 | 67 | 69.6 |

Fonte: IMF, Consultas Artigo IV, 2007

39. O nível das transferências para os níveis mais baixos do Governo, incluindo o Distrito, também tem crescido como parte do processo de descentralização e de desconcentração que está a ser realizado pelo Governo. A partir de 2006, cada distrito recebeu 7 milhões de Mts do Governo Central (e mais 3 milhões de Mts, concedidos pelo Banco Mundial para um conjunto de distritos seleccionado - 49 de 131 deles) para projectos de geração de renda, alimento e emprego e sobre o qual cada distrito tem o direito de decidir em relação as suas próprias prioridades. (Esta é classificada dentro da prioridade de governação e sector da Justiça, dado que a descentralização da despesa está incluída dentro de governação.)

2.3. Estrutura do Governo & Orçamento do Estado

16. The Government of Mozambique has only two tiers and concentrates the majority of spending within the National Government. The State Budget (OE) includes three types of institutions⁷:
- Central Government entities, including the 'Powers of the State' (Office of the President, Cabinet of the Prime Minister, Assembly of the Republic and the Courts) and 23 ministries;
 - Geographically localized (deconcentrated) State Governance entities: the 11 provinces and 131 districts⁸;
 - Semi-autonomous institutions of the State, which are legally autonomous in respect of administrative, financial and property matters but cannot actuate that autonomy because they are unable to finance at least two thirds of their expenses from internally generated revenues⁹.

⁷ See, IMF (August, 2007), Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) – Fiscal Transparency Module.

⁸ The number of districts is commonly listed as 128 because 3 of them have geographical boundaries which overlap with 3 autarquias. These 3 entities act as districts in respect of the deconcentrated functions financed by the central government and as autarquias in respect of other competences.

⁹ SISTAFE Law, Article 6.

Figure 1: National & Sub-National Government Entities (as % total expenditure)

| Description | | N.º Entities | Recurrent | | Investment | | Total Expenditure | |
|---------------------|------------|--------------|------------|---------------|------------|---------------|-------------------|---------------|
| | | | % | Amount | % | Amount | % | Total |
| National Government | Central | 115 | 54 | 13,883 | 89 | 16,498 | 69 | 30,381 |
| | Provincial | 11 | 43 | 10,860 | 6 | 1,067 | 27 | 11,927 |
| | District | 128 | 2 | 525 | 5 | 899 | 3 | 1,424 |
| Municipalities * | | 33 | 1 | 260 | 1 | 171 | 1 | 431 |
| TOTAL | | | 100 | 25,528 | 100 | 18,635 | 100 | 44,163 |

* *Autarquias*

Source: Budget Execution Report IV 2006, January to December 2006

17. The State Budget (OE) also includes transfers to a) autonomous institutions of the State, which are in a financial position to enjoy full autonomy and which undertake non-commercial activities (institutes, funds, etc); b) 33 *autarquias* (municipalities), and c) public firms, in receipt of transfers or subsidies. The *autarchias* are fully autonomous in respect of administrative, financial and property matters, being responsible to locally elected assemblies. There are proposals for creating new locally elected assemblies within the districts but for the moment, these operate as deconcentrated entities, responsible to the appointed Provincial Governors. The majority of the spending, which geographically speaking takes place at the district level, falls under the budget authority of the Province, in particular payment of teachers' and health workers' salaries. Similarly, medicines, educational materials and many other supplies used at the district level are procured at the provincial or national levels.

2.4. Enquadramento Legal e Institucional

18. O quadro jurídico para a gestão das finanças públicas é constituído por quatro grupos de leis e regulamentos, que incidem sobre as seguintes áreas:
- SISTAFE - sistema de administração financeira do Estado
 - O Tribunal Administrativo como uma instituição suprema de auditoria;
 - O quadro de gestão financeira em municípios descentralizados e autónomos, e
 - O quadro da gestão descentralizada dos governos locais nas províncias e distritos.

Quadro I: Quadro Jurídico-legal da GFP em Moçambique

- Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que aprova o Sistema de Administração Financeira do Estado, abreviadamente designado por "SISTAFE";
- Decreto n.º 23/2004, de 20 de Agosto, que aprova o Regulamento do SISTAFE;
- Decreto n.º 54/2005, de 13 de Dezembro, que aprova o regime jurídico aplicável à contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado;
- Lei n.º 5/92, de 6 de Maio, que define o papel do Tribunal Administrativo;
- Lei n.º 13/97, de 10 de Julho, que estabelece o regime de auditoria e inspecção das despesas

públicas pelo Tribunal Administrativo;

- Lei nº 2/97, de 10 de Julho, que define o papel das Municipalidades;
- Lei nº 11/97, de 31 de Maio, que constitui o regime legal das finanças e bens das Municipalidades;
- Lei nº 8/2003, de 19 de Maio, a Lei do Governo Local (relacionado com distritos e províncias); e
- Decreto nº 13/2005, de 10 de Junho, o Regulamento da Lei do Governo Local.

A lei e os Regulamentos do SISTAFE

19. O SISTAFE é uma reforma do sistema de administração financeira em curso em Moçambique, a fim de substituir o sistema herdado da administração colonial, vindo introduzir legislação e modelos de gestão mais adequados às necessidades de gestão de uma administração pública mais moderna e actualizada. O SISTAFE estabelece e harmoniza as regras e os procedimentos em relação à programação, gestão, execução e controlo do Tesouro do Estado, bem como a administração financeira das instituições e organismos do Estado. É aplicável a todas as instituições e organismos do Estado, incluindo aqueles com autonomia administrativa e financeira. É igualmente aplicável às empresas públicas (Empresas do Estado) e os municípios, excepto no que se refere à apresentação das contas, que é regida por legislação específica.

20. O SISTAFE está organizado em 5 subsistemas:

- **O Subsistema de Orçamento de Estado**, que regulamenta a elaboração do orçamento do Estado e da elaboração da lei do orçamento apresentado à Assembleia da República, e Avaliação das submissões do orçamento das instituições e organismos do Estado;
- **O Subsistema de Contabilidade Pública**, que visa a produção e manutenção dos registos contabilísticos das transacções efectuadas pelas instituições e órgãos do Estado e dos seus efeitos sobre o património do Estado. Entre outras coisas, regulamenta a execução do orçamento do Estado e à preparação da Conta Geral do Estado;
- **O Subsistema do Tesouro Público**, que regula o processo de planeamento financeiro e de gestão de despesas e pagamentos em relação ao orçamento do Estado e da posição do tesouro do Estado. O subsistema também tem a ver com a elaboração de estatísticas e de gestão das finanças públicas da dívida interna e externa;
- **O Subsistema do Património do Estado**, que regula a coordenação e gestão da propriedade e outros activos do Estado, a organização de informações relacionadas com o inventário e activos do Estado e para a preparação de seu inventário;
- **O Subsistema de Controlo Interno**, que regula o controlo da boa utilização dos recursos públicos, a aplicação das regras e métodos de contabilidade e de conformidade com as normas e os procedimentos legais.

21. A aplicação da Lei do SISTAFE é regida pelo Regulamento do SISTAFE. Este regulamento estabelece um sistema de regras e procedimentos necessários para ser integrada e harmonizada

para a correcta execução do SISTAFE em todas as instituições e organismos do Estado, se aplicável o respeito dos limites da sua autonomia.

O Tribunal Administrativo e o processo de Auditoria

22. O Tribunal Administrativo tem competência e poder de auditoria e acompanhar todos os actos conducentes a despesa pública. Este tribunal encontra-se tanto através de uma auditoria externa e, para certos tipos de operações, a pré-auditoria (ou visto) de gastos públicos. Todas as instituições públicas e organismos do Estado nos níveis central, provincial e local estão sujeitos a auditoria e pré-auditoria do TA, incluindo as entidades com autonomia administrativa e financeira e Municípios.
23. O Tribunal Administrativo é assim uma instituição suprema de auditoria em Moçambique – um organismo autónomo cujo presidente é nomeado pelo Presidente da República e aprovado pela Assembleia da República. O TA é directamente responsável pela auditoria das contas das entidades do governo, bem como o total da Conta Geral do Estado. Para além desta função de auditoria, que tem um estatuto jurídico, actuando como Tribunal de Contas para analisar e tomar as decisões finais sobre auditorias realizadas em diferentes departamentos e impondo multas e / ou dar início às investigações criminais, quando for pertinente. Assim, a sua capacidade para tribunal, o TA reproduz a maior parte das funções que são desempenhadas pela Comissão Parlamentar de Contas Públicas no sistema anglo-saxónico. Somente a auditoria do CGE e seu parecer (parecer) no relatório do TA é apresentado à Assembleia da República, onde primeiro é revista pela Comissão Parlamentar de Planeamento e Orçamento e posteriormente submetida à apreciação da Assembleia da República. Porque a CGE é a prestação de contas consolidadas do total do governo central, a auditoria do TA a essa conta não aborda questões de gestão da utilização dos fundos e o processo de adjudicação em pormenor. No entanto, verifica se o mesmo está correcto e completo como um conjunto de contas consolidadas. Uma auditoria pormenorizada das transacções e do funcionamento dos sistemas de controlo interno e aquisições é feita através de auditorias de Ministério a Ministério.
24. O TA também tem duas grandes funções de pré-auditoria (visto), é responsável por: a) Revisão e aprovação das propostas de recrutamento de governo e b) Revisão e aprovação das propostas de concursos de grande escala. Sem limitação, todos os donativos, empréstimos, aquisições e empreitadas de obras públicas que gerem despesas públicas e são executadas pelo Estado estão necessariamente sujeitas a pré-auditoria.

Gestão financeira descentralizada: Municípios, Províncias e Distritos

25. Dada a diversidade geográfica e cultural de Moçambique, questões relacionadas com a descentralização geográfica das responsabilidades e a sua descentralização administrativa (ou delegação), tem uma importância considerável, tanto politicamente e para a eficiência da gestão financeira. A legislação municipal (Pacote Municipal) de 1997 tem 33 municípios com total autonomia administrativa e financeira municipal. As leis estabelecem um conjunto de critérios para a distribuição das duas transferências anuais que os municípios recebem do governo central, nomeadamente o Fundo Compensação Autárquica (FCA), que cobre as despesas correntes e para o Fundo de Investimento de Iniciativa Local (FIL), que cobre os custos de Investimento. Assim, os municípios têm suas próprias finanças e os seus activos são geridos de forma independente. No entanto, os municípios estão sujeitos à auditoria interna realizada pela Inspeção-Geral de Finanças e da auditoria externa realizada pelo Tribunal Administrativo.
26. Além de municípios, existem 11 províncias e cerca de 128 distritos, que actuam como agentes dos Ministérios do Governo Central, com base na descentralização. Eles são colectivamente subordinados ao Governo Local e a funcionar de acordo com as leis e regulamentos do governo local, mas também subordinados a lei do SISTAFE. Os governos provinciais e distritais têm os seus próprios orçamentos, que são submetidos à apreciação e aprovação por meio do subsistema do Orçamento do Estado. Eles são responsáveis pelo planeamento e gestão do seu orçamento, sob a supervisão dos organismos relevantes do Estado para esse efeito.

Os Papéis dos Ministérios das Finanças e Planeamento e Desenvolvimento

27. Após as eleições de 2004, houve algumas reformas institucionais entre as agências e departamentos do Estado. Consequentemente, o Ministério do Plano e Finanças, a instituição do Governo anteriormente responsável pelas finanças públicas foi dividido. Hoje, a instituição do governo central responsável pelas finanças públicas é o Ministério das Finanças. Assim, a nível central, o Ministério das Finanças é a instituição do governo que tem a responsabilidade de coordenar e controlar o SISTAFE. O Departamento está organizado em agências, incluindo a Inspeção-Geral de Finanças, a Direcção Nacional do Tesouro, a Direcção Nacional do Orçamento, a Direcção Nacional de Contabilidade Pública e Nacional do Património do Estado. Ao nível provincial, o Ministério das Finanças é representado em cada província pela Direcção Provincial das Finanças.
28. O Ministério do Planeamento e Desenvolvimento é responsável pela gestão do ciclo de planeamento do GoM respeitando a necessidade de dispor de um único ciclo de planeamento e o processo em torno do PARPA, CFMP, o PES e do OE na sua qualidade de representantes dos principais processos de planeamento e orçamentação Médio - termo em Moçambique, a fim de funcionar como um processo integrado.

3. Ponto de Situação do Processo de Reforma de GFP

29. Esta secção do relatório irá descrever o progresso obtido e a melhoria do desempenho alcançada até à data no processo de reforma da Gestão de Finanças Públicas. Descreve as reformas em curso e identifica as áreas onde melhoria do desempenho pode vir a ser alcançado. Descreve também os métodos de coordenação e monitoria dessas reformas.

Descrição Geral das Reformas (recentemente concluídas ou em curso)

30. De seguida são descritas as reformas efectuadas entre 2004 e 2006 bem como são referidas as reformas iniciadas em 2007 na medida do aplicável do indicador de desempenho em causa. Seguindo a metodologia PEFA, apenas se enunciam nesta secção as reformas consideradas mais importantes e profundas e cujo efeito é crucial para a totalidade do desempenho do sistema de GFP. O Quadro abaixo detalha os quatro pontos chave do foco destas reformas.

Quadro 2: Principais Áreas da Reforma de GFP em Moçambique

- O desenvolvimento e implementação do Sistema de Administração Financeira do Estado, abreviadamente designado por “e-SISTAFE”; e
- A implementação do regime jurídico aplicável à contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao Estado (ou *Procurement*);
- O estabelecimento da Autoridade Tributária de Moçambique; e
- O Controlo das contas públicas.

31. No âmbito do e-SISTAFE, há a assinalar o seguinte:

- **Execução Orçamental:** em 2006 a execução das despesas continua a ser efectuada maioritariamente por via de adiantamento de fundos o que significa apenas que foram informatizados os procedimentos antes efectuados de forma manual e que a verdadeira reforma desta área não se verificou ainda. Em 2007, algumas actividades conducentes a corrigir esta situação estão em curso, nomeadamente a implementação da funcionalidade de execução por via directa e a sua introdução na quase totalidade dos Ministérios (nível central).
- **Elaboração Orçamental:** Em Junho 2007 foi concluída no e-SISTAFE uma segunda versão do MEO – Módulo de Elaboração Orçamental que permite a elaboração das propostas orçamentais pelos sectores de forma electrónica e directamente no sistema. Para o OE 2008 verificou-se a utilização desta função por mais de 800 UGBs. O MEO é descrito como sendo amigável e rico em funcionalidades mas falta ainda o desenvolvimento de um conjunto de funcionalidades já identificadas.

- **Orçamento - Programa:** foram introduzidas para o OE 2008 três sectores com pilotos de orçamentação por programa mas, subsistem as dificuldades relacionadas com a estruturação do PQG e do PARPA II que não se adequam com a classificação por programas. Os sectores escolhidos foram aqueles onde já existem programas (Educação: Ensino Primário, Agricultura: Segurança Alimentar e Estradas: Pontes) e procederam ao uso dos classificadores sectorial, seccional, programa, subprograma, projectos, acções e metas físicas (conforme aplicável a cada caso) mas subsistem várias questões relacionadas com a metodologia deste processo e a sua extensão a outros programas e sectores.
- **Rede de Cobrança:** o *business case* do módulo da Rede de Cobrança do sistema foi desenvolvido e aprovado e a fase de desenvolvimento está em curso e espera-se o piloto do módulo (com um imposto - o IRPS) em Abril de 2008. O módulo irá combinar as funcionalidades de gestão tributária, rede de cobrança e classificação da receita.
- **CUT Multi-Moeda (CUT MM):** encontra-se em fase piloto na UTRAFE (no seu Fundo Comum) a CUT MM que pretende aliviar as perdas cambiais verificadas entre o momento da entrada dos recursos externos no país e a sua efectiva utilização devida a ainda volatilidade do metical. Existem ainda divergências de opinião sobre a sua implementação. A quase totalidade dos projectos financiados externamente não são ainda contabilizados por via do e-SISTAFE e tão pouco utilizam a CUT sendo integrados por recursos a balancetes.
- **Folha, Salários e Pensões:** algumas acções foram desencadeadas nomeadamente o Recenseamento dos Funcionários do Estado a que se seguiu o início do processo do Cadastro Único dos Funcionários e Agentes do Estado (e-CAF). O MFP, o MdF e o TA estão a trabalhar na validação e consistência da base de dados o que levou ao atraso da implementação da e-Folha que é a funcionalidade desenvolvida para a verificação e automatização do pagamento da folha de salários. O Recenseamento dos Pensionistas do Estado que é a primeira fase para o desenvolvimento do respectivo cadastro (e-CAP) foi adiado para 2008.
- **Património:** a UTRAFE e a DNPE desenvolveram o respectivo *business case* deste modulo mas encontram-se ainda a trabalhar sobre as questões de integração com a contabilidade e existe a possibilidade deste módulo poder ser adquirido no mercado. Foi aprovado pelo Governo um decreto que passa a regular a questão do património de forma mais específica e espera-se que contribua para o objectivo de elaboração do Balanço do Estado.
- **Dívida:** esta é uma das áreas não prioritárias do sistema e apenas se prevê que a discussão do respectivo *business case* se inicie em 2008. De momento, o sistema em uso pela DNT é o CS-DRMS II um sistema informático da Commonwealth.

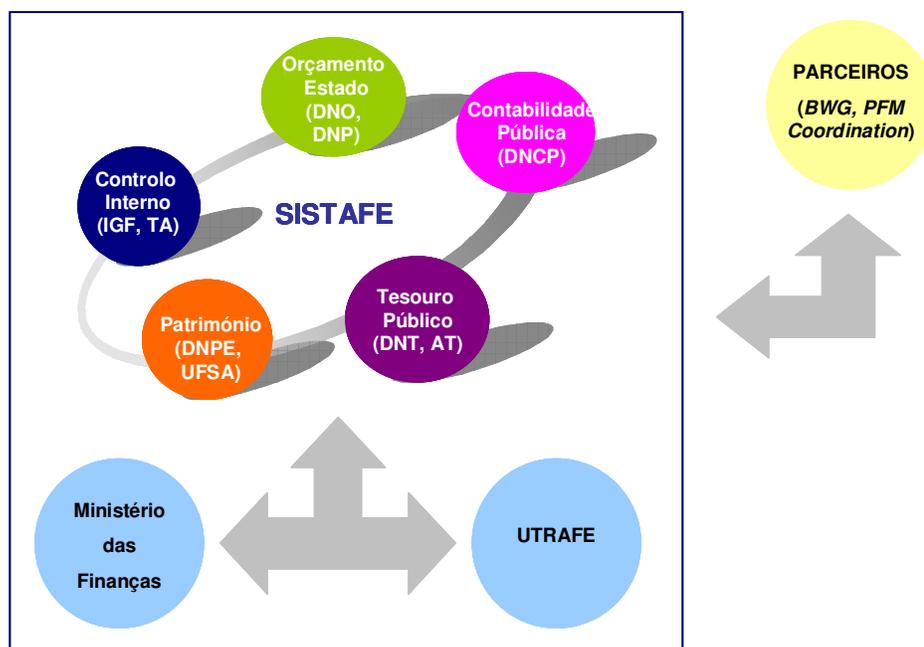
- **Controlo Interno:** a funcionalidade do controlo interno (nas fases de cabimentação e controlo financeiro) é actualmente muito limitada devido à pequena % de operações de bens e serviços que são efectuadas por recurso à execução orçamental directa. Adicionalmente, os órgãos de controlo interno dos ministérios sectoriais são deficientes ou não existem e a IGF tem limitações subjacentes ao papel que tem de desempenhar e apenas recentemente os funcionários e inspectores da IGF começaram a beneficiar de formação no e-SISTAFE.
32. Nova legislação sobre aquisições do Estado foi aprovada em Dezembro de 2005, através do Decreto 54/2005 – Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, que começou a ser implementado em Julho 2006. Em linha com o regulamento, o Governo estabeleceu em Setembro de 2006 a UFSA – Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições, uma unidade da DNPE – Direcção Nacional de Património de Estado. A UFSA é responsável por auxiliar as unidades orçamentais no processo de aquisições, pela monitoria dos procedimentos aplicados e pelos resultados dos processos. Este pacote de reformas teve um impacto imediato na clarificação das circunstâncias em que os contratos sem concorrência são justificados e na introdução clara e funcional de um mecanismo de reclamações. No entanto, é claro que a maior parte dos impactos esperados desta estrutura e do valor a ser alcançado estão ainda para ser sentidos.
33. A administração tributária e aduaneira viu-se consolidada num único órgão, a recentemente criada Autoridade Tributária de Moçambique (AT), a qual tem competências amplas e bem definidas que cobrem a diversas fases do processo tributário, incluindo, a cálculo de impostos, cobrança coerciva, providências cautelares, métodos de avaliação, fiscalização, assistência aos contribuintes e reclamações. A AT encontra-se dotada de instrumentos de administração tributária que estão em linha com boas práticas internacionais como, por exemplo, o Número Único de Identificação Tributária (NUIT) e a aplicação de autoliquidações tributárias. No entanto, a efectividade destas ferramentas é limitada pelas debilidades dos sistemas informáticos, que impedem uma depuração rotineira da base de dados que suporta o NUIT e o pagamento bancário dos impostos em base a autoliquidações. Existem carências relacionadas com o número de pessoal e capacitação técnica em áreas fundamentais da AT. A AT não tem capacidade especializada em sectores que poderão ter muita relevância tributária nos próximos anos como os sectores petrolíferos, de gás e mineiro. Os funcionários da AT estão sujeitos a um regime especial para assegurar a sua neutralidade e profissionalismo e existe um projecto de código de conduta a aplicar a todos os seus agentes.
34. No âmbito do Controlo Externo que continua a ser efectuado de forma independente pelo TA, tem-se verificado algumas melhorias na capacidade de análise e elaboração de pareceres, reflexo de um quadro técnico cada vez mais capacitado. No entanto, melhorias carecem ainda de serem

introduzidas na análise da CGE e mercê do acesso pelo TA ao e-SISTAFE. A abrangência e exaustão do parecer do TA sobre a CGE continuam a ser questões a considerar na medida em que se estima que apenas 25% das contas do Estado são verificadas anualmente. Áreas de preocupação com o TA continuam a ser o relacionamento com a IGF e o seguimento das recomendações e irregularidades verificadas nas instituições.

Factores Institucionais para o apoio ao planeamento e implementação das reformas

35. A propriedade e liderança do Governo tem sido forte. Apesar de se terem verificado pequenas derrapagens logo após as eleições de Dezembro de 2004, o Governo tem demonstrado um compromisso firme com políticas macroeconómicas prudentes e ininterruptas. A agenda de reformas iniciadas pelo Governo bem como o quadro político vigente ajudou a tornar a economia moçambicana mais resistente a choques externos: crescimento robusto, inflação moderada e uma posição fiscal sustentável têm sido observados (e, por diversas vezes confirmadas pelas missões do FMI durante o ano de 2007).
36. Coordenação do Governo: a inexistência de uma Estratégia para a Reforma de GFP e respectivo Plano de Acção para implementação tem em vários momentos fomentado a falta de clareza para as unidades sectoriais \ orçamentais sobre o papel das diferentes direcções (veja-se a título de exemplo a situação da DNP e DNO no processo de elaboração orçamental) e questões relacionadas com a coordenação para a implementação de acções de reforma subsistem.

Figura 5: Esquema de Gestão das Reformas de GFP em Moçambique



37. Processo sustentável de reforma: é clara e premente a necessidade de ruptura com as práticas do passado de forma a não se limitar o impacto das reformas pretendidas e de forma a potenciar o desenvolvimento da ferramenta tecnológica e-SISTAFE e de todas as acções com ela relacionadas. O risco de existência de sistemas paralelos ainda subsiste e debates intensos sobre GFP e respectivas acções de reforma entre todas as áreas envolvidas nos processos são necessários. Regras para o funcionamento do período de transição entre sistemas são também necessárias. Os elos de ligação entre planificação e orçamentação necessitam ser efectivamente estabelecidos e a decisão do Governo de separar os Ministérios das Finanças e da Planificação e Desenvolvimento poderão ter implicações adversas ao processo de reforma do sector.
38. Gestão da reforma: o Governo estabeleceu a UTRAFE – Unidade Técnica para a Reforma da Administração Financeira do Estado no Ministério das Finanças como sendo a unidade de gestão responsável pela implementação das reformas do Sistema de Administração Financeira do Estado. Existe um Comité de Gestão onde representantes do Governo e Parceiros se reúnem com regularidade para debater a agenda e acções de reforma. Este Comité criou e usa um Grupo Consultivo de Qualidade (QAG – *Quality Assurance Group*) que, estando operacional desde 2003, verifica o progresso (duas vezes por ano) das componentes chave da reforma de gestão de finanças públicas. A reforma da gestão de finanças pública está a ser efectuada pelos subsistemas previstos na legislação e onde instituições específicas do Ministério das Finanças e do Ministério da Planificação e Desenvolvimento assumem um papel de liderança em cada um desses subsistemas. O Ministro das Finanças recebe o reporte directo de cada um dos subsistemas numa base regular (muitas vezes semanal) assim como efectua a respectiva coordenação, enquanto a UTRAFE se concentra sobretudo no desenvolvimento da componente tecnológica das reformas.

4. Avaliação da Gestão de Finanças Públicas 2006

4.1 Visão do conjunto

39. O Quadro de Medição de Desempenho da GFP identifica como dimensões críticas do desempenho de um sistema de GFP aberto e ordeiro as seguintes:
- **Credibilidade do Orçamento** – O orçamento é realista e é implementado como intencionado;
 - **Abrangência e transparência** – O orçamento e a previsão do risco fiscal são abrangentes e, a informação fiscal e orçamental são acessíveis ao público;
 - **Orçamentação com base nas políticas** – O orçamento é preparado tendo presente a política do Governo e suas implicações a médio prazo;
 - **Previsibilidade e controlo na execução orçamental** – O orçamento é implementado de uma forma ordeira e previsível e são efectuados arranjos para o exercício do controlo e gestão no uso dos fundos públicos;
 - **Contabilidade, registo e reporte** – Informação e registos adequados são produzidos, mantidos e disseminados para efeitos de controlo no processo de tomada de decisões, de gestão e de reporte;
 - **Análise externa e auditoria** – Arranjos institucionais e legais para a realização de actividades de escrutínio às contas das instituições públicas estão em funcionamento e os mecanismos para o respectivo acompanhamento e verificação do seguimento de recomendações efectuadas pelo Governo estão em funcionamento.
40. Adicionalmente, o quadro de medição identifica um conjunto de critérios relevantes no que diz respeito às práticas dos doadores:
- **Práticas dos Doadores** – Os donativos e empréstimos externos concedidos para financiar actividades do Governo são orçamentados e desembolsados tendo presente a previsibilidade dos fundos e transparência na alocação e uso desses fundos, promovendo ainda o uso dos sistemas e procedimentos nacionais.
41. A Figura 8 apresenta a lista completa dos 31 indicadores nos quais esta avaliação se baseia e dá a pontuação do desempenho da GFP no final de 2006 para estes indicadores. Uma descrição detalhada da metodologia que foi seguida está disponível em www.pefa.org. Para cada um dos 31 indicadores, este Capítulo explica como é que a pontuação foi alcançada, fazendo uma comparação com os resultados no final de 2004 e identifica as reformas de GFP e outras medidas implementadas durante 2007 que provavelmente terão impacto na qualidade do desempenho da GFP.
42. A Avaliação Sumária no início deste Relatório dá uma perspectiva da avaliação global e das suas implicações. Tabelas resumidas da pontuação de 2006 e das pontuações 2004 e 2006 são apresentadas nos Anexos Um e Dois, respectivamente.

Figura 6: Sumário do Ranking do Desempenho da GFP no final de 2006

| INDICADOR | | Pontuação 2006 |
|--|--|-------------------|
| A. RESULTADOS DO SISTEMA DE GFP: Credibilidade do Orçamento | | |
| PI-1 | Resultado da despesa agregada comparada com o orçamento original aprovado | B |
| PI-2 | Composição do resultado da despesa comparada com o orçamento original aprovado | C |
| PI-3 | Resultado da receita agregada comparada com o orçamento original aprovado | C |
| PI-4 | Montante e monitoria do pagamento de despesas em atraso | B+ |
| B: QUESTÕES TRANSVERSAIS CHAVE: Abrangência e Transparência | | |
| PI-5 | Classificação do orçamento | B |
| PI-6 | Abrangência da informação incluída na documentação do orçamento | B |
| PI-7 | Dimensão das operações do Governo não reportadas | C+ |
| PI-8 | Transparência das relações fiscais intergovernamentais | C+ |
| PI-9 | Vigilância do risco fiscal agregado de outras entidades do sector público | D+ |
| PI-10 | Acesso público à informação fiscal chave | B |
| C: CICLO ORÇAMENTAL | | |
| C(i) Orçamento com base em políticas | | |
| PI-11 | Ordem e participação no processo de orçamentação anual | B+ |
| PI-12 | Perspectiva plurianual no planeamento fiscal, nas políticas de despesa e no orçamento | C+ |
| C(ii) Previsibilidade e controlo da execução orçamental | | |
| PI-13 | Transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes | B+ |
| PI-14 | Eficácia de medidas de registo dos contribuintes e avaliação tributária | B |
| PI-15 | Eficácia na cobrança de impostos | D+ |
| PI-16 | Previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesa | C+ |
| PI-17 | Registo e gestão dos balanços de caixa, dívidas e garantias | A |
| PI-18 | Eficácia no controlo da folha de pagamento de salários | B |
| PI-19 | Concorrência, eficácia e controlo no processo de aprovisionamento | B |
| PI-20 | Eficácia de controlos internos para despesas não salariais | B |
| PI-21 | Eficácia da auditoria interna | B |
| C(iii) Contabilidade, registo e reporte | | |
| PI-22 | Prazo e regularidade de reconciliação de contas | B |
| PI-23 | Disponibilidade de informação de recursos recebidos por unidade de prestação de serviços | D |
| PI-24 | Qualidade e prazo dos relatórios orçamentais do ano | C+ |
| PI-25 | Qualidade e prazo dos relatórios anuais de contas | C+ |
| C(iv) Análise e Auditoria externas | | |
| PI-26 | Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa | D+ |
| PI-27 | Análise parlamentar da lei orçamental anual | B+ |
| PI-28 | Análise parlamentar dos relatórios de auditoria externa | C+ |
| D. PRÁTICAS DOS DOARES | | |
| D-1 | Previsibilidade do Apoio Directo ao Orçamento | A |
| D-2 | Informação financeira prestada pelos doadores para a orçamentação e reporte do apoio a projectos e programas | D+ |
| D-3 | Proporção da ajuda que é gerida de acordo com procedimentos nacionais | D |

4.2. Credibilidade do Orçamento

43. Os indicadores incluídos neste grupo são desenhados para aferir até que ponto os orçamentos do Governo são implementados segundo as intenções, incluindo uma análise dos atrasos permitidos nos pagamentos. Isto é efectuado através da comparação das receitas e despesas realizadas com os montantes que foram orçamentados, analisando o desvio na composição das despesas realizadas em relação ao orçamento aprovado, e pelo exame da gestão dos pagamentos de despesas em atraso.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | Avaliação 2006 |
|--|---|------------------------|----------------|
| PI – I: Resultado das despesas agregadas comparados com o orçamento original aprovado | (i) Diferença entre a despesa primária real e a despesa primária orçamentada (ou seja, excluindo os encargos da dívida e os projectos financiados externamente) | A (B) | B |

Avaliação 2006

| Dados para PI - I | 2004 | | 2005 | | 2006 | | |
|------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|--------------|
| | OE | CGE | OE | CGE | OE | CGE | |
| Despesa de Funcionamento (Exc. ED) | 18,042.00 | 17,106.53 | 21,320.79 | 19,588.12 | 25,167.00 | 24,429.00 | |
| Despesa de Investimento (Exc. CE) | 4,125.97 | 3,910.94 | 5,762.53 | 5,316.72 | 6,566.00 | 6,542.00 | |
| TOTAL DESPESA PI I | 22,167.96 | 21,017.47 | 27,083.32 | 24,904.84 | 31,733.00 | 30,971.00 | |
| | | | 5.19% | | 8.04% | | 2.40% |

Fonte: Conta Geral do Estado de 2004, 2005 e 2006

44. No que diz respeito ao resultado da despesa agregada, a tabela acima apresenta os resultados para os últimos três anos fiscais. Os números incluem as despesas correntes e de investimento financiadas internamente, mas excluem os encargos da dívida e os investimentos financiados externamente. Os valores dos desvios entre as despesas reais e os orçamentos originais foram de -5,19% em 2004, de -8,04% em 2005 e de -2,40% em 2006. Assim, em dois dos últimos três anos em análise a despesa agregada desviou-se do orçamento originalmente aprovado em mais de 5%, merecendo uma classificação de “B”.
45. Vários factores concorreram para esta pontuação. 2005 foi um ano invulgar, no sentido em que as eleições presidenciais tiveram lugar no final de 2004 (que obrigaram a uma recondução do orçamento de 2004) e as reformas que ocorreram no sector público como consequência, nomeadamente a criação de novos Ministérios e Institutos, suscitaram mudanças importantes ao OE de 2005. Os desvios observados em 2004 foram o resultado dos limites aplicados as despesas de bens e serviços e as despesas de investimento como consequência das baixas cobranças das receitas. (Veja-se indicador PI-3).

Comparação 2004 / 2006

46. Fazendo uso das informações disponíveis em 2007, observamos que a pontuação estabelecida pelo indicador PI-1 em 2004 foi errada nomeadamente devido à inclusão nos cálculos das despesas dos Encargos da Dívida. Naquele momento, foram registados desvios de +3.7% em 2002, -10.8% em 2003 (devido as cheias que assolaram o país em 2000 e 2001, as quais provocaram grandes despesas de reconstrução que foram difíceis de orçamentar com exactidão) e -3.7% em 2004. A nossa análise actualizada dos dados do ano de 2004 (com base nas contas finais) revela um desvio no ano 2004 de -5.19%, o que daria uma pontuação B.
47. Esta correcção é importante porque dá uma imagem mais exacta das tendências da qualidade da preparação e da execução do Orçamento do Estado. Assim, não se verificou uma perda na qualidade destes processos. De facto, o nosso julgamento é o de que houve um melhoramento moderado. O ano 2005 deve considerar-se um ano invulgar por causa das eleições presidenciais de Dezembro 2004, e durante o ano 2006 a execução do Orçamento foi mais eficaz com um desvio muito abaixo dos 5%. Isto foi principalmente consequência de melhorias significativas na eficácia da cobrança e administração de receitas (Veja-se indicador PI-3).

Tendências 2007

| Data for PI - 1 (Current MT Millions) | 2007 | | | |
|--|--------------------|-------------------|-------------|--------------|
| | OE | CGE | % Exec | |
| Operating Expenditure | | | | |
| Personnel | 17,904,811 | 12,602,345 | 70.4 | |
| Goods & Services | 15,665,826 | 7,236,940 | 46.2 | |
| Debt servicing | 2,078,000 | 817,835 | 39.4 | |
| Transfers | 5,858,958 | 4,524,135 | 77.2 | |
| Subsidies | 377,800 | 241,936 | 64.0 | |
| Capital expenditures | 27,897,420 | 9,281,599 | 33.3 | |
| Other current expenditures | 1,102,159 | 429,393 | 39.0 | |
| SubTotal | 70,884,974 | 35,134,183 | 50 | |
| Investment Expenditure | | | | |
| Internally financed | 8,941,100 | 5,339,248 | 59.7 | |
| Externally financed | 22,269,399 | 4,894,616 | 22.0 | |
| SubTotal | 31,210,499 | 10,233,864 | 32.8 | |
| TOTAL ALL EXPENDITURE | 102,095,473 | 45,368,047 | 44.4 | |
| TOTAL PI 1 EXPENDITURE* | 77,748,074 | 39,655,596 | 51.0 | 49.0% |

* Excluding debt servicing & externally financed investment expenditure

48. Analisamos a tendência dos valores de despesa até fim do terceiro trimestre 2007 e, estes valores são apresentados na tabela abaixo. É difícil determinar os resultados anuais da execução orçamental dos dados disponíveis pois a CGE é registada em base de caixa e muitas despesas serão apenas integralmente pagas no final do quarto trimestre. No entanto, a posição é consistente com a situação no final do terceiro trimestre de 2006, sugerindo que os melhoramentos verificados em 2006 tiveram continuidade em 2007.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | Avaliação 2006 |
|--|---|----------------|----------------|
| PI – 2: Composição dos resultados das despesas comparados com o orçamento original aprovado | (i) Até que ponto a variação da composição das despesas primárias excedeu o desvio geral das despesas primárias (conforme definição em PI-1) durante os últimos três anos | B | C |

Avaliação 2006

49. A variação na composição das despesas (ao nível individual dos ministérios e agências) excedeu o desvio geral das despesas primárias (conforme definido e medido em PI-1) em 6,3% em 2004, 4,0% em 2005 e em 10,8% em 2006. Portanto, a variação da composição das despesas excedeu em mais de 5% do desvio geral de despesas em dois dos três anos em análise, pelo que a pontuação atribuída foi “C”.

| Ano | PI-1 Desvio Despesa | Desvio Total | PI-2 Variação em Excesso |
|--------|------------------------|--------------|-----------------------------|
| 2003/4 | 5.2% | 11.5% | 6.3% |
| 2004/5 | 8.0% | 12.0% | 4.0% |
| 2005/6 | 2.4% | 13.2% | 10.8% |

Comparação 2004 / 2006

50. Houve uma disparidade muito grande em relação a variação da composição da despesa em 2004 e em 2006, e como consequência a pontuação reduziu-se de “B” no exercício de avaliação PEFA anterior em relação a 2004, até “C” neste exercício.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | Avaliação 2006 |
|---|---|----------------|----------------|
| PI – 3: Resultados das receitas agregadas comparados com o orçamento original aprovado | (i) Arrecadação da receita interna comparada com as estimativas de receita interna do orçamento original aprovado | B | C |

Avaliação 2006

51. As arrecadações das receitas internas corresponderam a 89,8% das estimativas em 2004; a 92% em 2005 e a 100,9% em 2006. Assim, a arrecadação da receita interna foi inferior a 92% das estimativas de receita interna previstas no orçamento em dois dos últimos três anos em análise, o que dá uma pontuação “C”.

| Dados para PI - 3 | 2004 | | | 2005 | | | 2006 | | |
|--------------------------------|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|---------|
| | OE | CGE | % Real. | OE | CGE | % Real. | OE | CGE | % Real. |
| TOTAL RECEITA (Exc. RC) | 17,752.49 | 15,942.50 | 89.8 | 21,544.12 | 19,818.08 | 92.0 | 26,236.88 | 26,463.61 | 100.9 |

Valores em Milhões de MT

52. O sistema de quantificação da pontuação para este indicador é relativamente rigoroso, efectuando a importância crucial de se basear um orçamento em estimativas precisas de cobrança de receitas. Por exemplo, para o Governo da Moçambique o facto de ter arrecadado 92% das receitas estimadas para 2005 implicou uma brecha financeira de aproximadamente 1% do PIB, o que foi equivalente a uma redução das despesas agregadas em 5% ou a um incremento de 30% do deficit fiscal. A introdução de mudanças estruturais destas dimensões durante o processo de execução orçamental implica inevitavelmente perdas importantes na eficiência.
53. Uma parte importante do problema tem sido que a base para fazer as estimativas e projecções de cobranças tem mudado continuamente como consequência do processo de reforma na política tributária e nos sistemas de administração de receitas que ocorreram entre 2004 e 2006. As cobranças de receita obtiveram um crescimento de 24% em 2005 e de 34% em 2006 devido ao incremento da cobrança de impostos sobre bens e serviços, com preponderância dos impostos nas operações internas, em particular, o IVA. Infelizmente, o que foi estimado em 2005 foi um incremento da cobrança de 35% em vez de um valor mais modesto e mesmo assim impressionante de 24% realmente alcançados. Por outro lado, a situação parece ter evoluído positivamente durante o ano 2006, quando o total de despesas cobradas superou a previsão de cobranças efectuadas no Orçamento de Estado (OE).

Comparação 2004 / 2006

54. Em 2004, a pontuação foi de B porque as arrecadações das receitas corresponderam a 101.6% das estimativas em 2002; a 94,9% em 2003 e a 89,8% em 2004. Então, não houve uma melhoria clara entre as duas avaliações mas isto é devido exclusivamente aos resultados dos anos 2004 e 2005. O resultado de 2006, onde as cobranças corresponderam a 100.9% das estimativas, foi notável. Se um resultado acima dos 97% das estimativas for também alcançado em 2007, a pontuação deste indicador seria de "A" e se uma avaliação PEFA fosse efectuada em 2008.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|--|---|----------------|----|----------------|----|
| | | A | D+ | A | B+ |
| PI - 4: Levantamento e monitoramento do atraso no pagamento de despesas | (i) Montante de pagamentos de despesas em mora (na forma percentual das despesas totais reais para o exercício financeiro correspondente) e qualquer alteração recente no capital | A | D+ | A | B+ |

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|-----------|---|----------------|--|----------------|--|
| | | | | | |
| | (ii) Disponibilidade de dados para o monitoramento do montante de pagamento de despesas em atraso | D | | B | |

Avaliação 2006

55. O nível de adiantamentos não liquidados a 31 Dezembro 2006 (conforme registados no Relatório de Execução Orçamental do último trimestre) foi de 2.21% das despesas totais e os adiantamentos foram liquidados durante o primeiro trimestre de 2007 conforme a legislação aplicável. A CGE 2006 não registou atrasos para o exercício fiscal de 2006. Portanto, podemos constatar quase com certeza que os atrasos constituíram menos de 2% das despesas totais, dando uma pontuação “A” para a primeira dimensão deste indicador.
56. O sistema de registo e contabilização das despesas (utilizando o e-SISTAFE) permite o registo de todos os compromissos de despesas, as despesas por pagar (despesas liquidadas e não pagas) resultantes das cabimentações feitas até ao final de um ano fiscal e um registo dos adiantamentos não liquidados. (Todos os adiantamentos de fundos requerem uma cabimentação, logo têm de ser registados.) O e-SISTAFE foi compreensivamente introduzido ao nível do governo central. Assim, existe confiança nos dados que se julgam completos sobre o stock de atrasos. No entanto, o perfil de antiguidade de atrasos e as agências específicas pelos mesmos não são apresentados nem no Relatório de Execução Orçamental nem na CGE. Por esta razão, esta dimensão pontua “B” em vez de “A” e uma pontuação de “B+” é obtida para o indicador em geral.

Comparação 2004 / 2006

57. Este indicador verificou melhorias significativas como consequência directa da introdução e extensão do e-SISTAFE a todos os Ministérios do Governo Central e Direcções Provinciais. Sejam as despesas efectuadas por via de adiantamento de fundos seja por via de execução directa (pagamento directo de fornecedores através da CUT) é possível saber qual o montante de despesa liquidada e não paga por recurso ao sistema. O sistema tal como está concebido não permite a acumulação de despesas em atraso na medida em que o sistema suspende ou bloqueia o acesso ao agente de execução orçamental que não regulariza esta situação, necessitando a intervenção de um segundo agente (mais sénior) para verificar a situação e proceder ao pagamento ou cancelamento (se verificar que o mesmo é errado) e de forma a encerrar o processo aberto pelo agente original.

Tendências 2007

58. Desde 01 de Setembro de 2007 que a execução da despesa por via directa se tornou obrigatória a todas as instituições do Estado com excepção apenas para os distritos, transferências para o

exterior e pagamento de subsídios (por exemplo, pagamento de subsídio fúnebre). A execução directa da despesa prevê três fases ou momentos distintos: a cabimentação ou programação financeira da despesa, a liquidação ou afectação de recursos e o pagamento (transferência directa dos fundos da CUT para a conta do fornecedor de bens ou serviços). Espera-se que com a implementação da execução por via directa que o nível de atrasos decresça significativamente e que o sistema passa a controlar as situações irregulares com maior frequência levando à sua regularização de forma célere.

4.3. Transparência e Abrangência

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | Avaliação 2006 |
|---|--|----------------|----------------|
| PI – 5: Classificação do orçamento | (i) O sistema de classificação utilizado na formulação, execução e relatório do orçamento central do Governo | B | B |

Avaliação 2006

59. A formulação e execução do orçamento são baseadas numa classificação económica, administrativa e funcional. Na formulação orçamental, no entanto, a classificação funcional é limitada às principais 10 funções de Governo (ou seja, excluindo as 69 sub-funções do sistema GFS-COFOG)¹⁰. Para alcançar uma pontuação “A” seria necessária a aplicação, em adição às classificações administrativa e económica, do conjunto completo das 69 sub-funções do classificador funcional uma classificação programática igualmente abrangente.

Comparação 2004 / 2006

60. Não se verificou alteração neste indicador entre 2004 e 2006. Desde 2003, aquando da introdução do novo sistema de classificação orçamental (compatível com o Sistema GFS), o sistema verificou melhorias significativas mas nenhuma alteração para a introdução das sub-funções foi registada.

Tendências 2007

61. A solução proposta pelo GoM para colmatar este vazio de classificação é a introdução do Orçamento – Programa. Esta solução procura definir uma ligação estreita entre as i) decisões do nível político estratégico, expressa na planificação nacional e sectorial, com o ii) Cenário Fiscal de Médio Prazo e a iii) afectação dos limites orçamentais com a iv) programação dos recursos na elaboração orçamental, com a v) aplicação dos recursos na execução orçamental, com a vi)

¹⁰ O sistema das Nações Unidas (COFOG) de Classificação das Funções do Governo permite uma classificação funcional independentemente de quem são as respectivas entidades administrativas executoras. É composto por 10 funções de alto nível suportado por 69 sub-funções de segundo nível. Para uma lista completa consulte: <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4>

prestação de contas e com a vii) responsabilização pelos resultados alcançados. A solução Orçamento – Programa proposta não é apenas mais um sistema voltado para atender ao MdF e ao MPD, mas uma nova cultura de gestão integrada de planificação e orçamentação para atender a todos os sectores de cada âmbito: Central, Provincial e Distrital (e no futuro aos âmbitos Autárquico e de Empresa Pública). Define os produtos e a quantidade de recursos necessários para produzir determinados resultados pré-determinados. Resultados, estes, relacionados com os objectivos político – estratégicos de cada Programa.

O Sistema de Orçamento – Programa: Desenho de classificadores proposto

Abaixo se exemplifica o esquema do classificador em desenvolvimento:

a) **Planificação Nacional (Classificador Programático)**

O Classificador Programático será formado pelo Programa Nacional e pelo Subprograma Nacional, quando houver, cuja estrutura hierárquica será assim constituída:

- I. – Objectivo Central do PQG,
- I.I – Macro objectivo (Pilar do PARPA),
- I.I.I - Área Estratégica
- I.I.I.I - Subárea estratégica,
- I.I.I.I.I - Objectivo Estratégico (Programa Nacional de Governo),
- I.I.I.I.I.I - Objectivo Tático (Subprograma Nacional de Governo);

b) **Planificação Sectorial (Classificador Sectorial)**

O Classificador Sectorial será formado pelo Programa Sectorial, que, tal como está definido no Artigo 52 do Decreto 23/2004 (Regulamento do SISTAFE) trata-se de uma extensão do Subprograma Nacional, do Classificador Programático pelo Subprograma Sectorial, quando houver, e pela Acção Orçamental, que também é de carácter sectorial, cuja estrutura hierárquica será assim constituída:

- I.I.I.I.I.I .I - Objectivo Estratégico Sectorial (Programa Sectorial),
- I.I.I.I.I.I .I.I – Objectivo Tático Sectorial (Subprograma Sectorial),
- I.I.I.I.I.I .I.I.I - Objectivo Específico Sectorial (Acção de Governo),
- Acção de Governo Orçamental,
- Acção de Governo Não Orçamental.

62. O Governo tenciona ver introduzido o sistema de Orçamento – Programa introduzido e desenvolvido durante o ano de 2008 (como base no piloto em três sectores: Educação, Estradas e Agricultura) para que seja aplicado no Orçamento de 2009 e no CFMP 2009 – 2011. Mesmo se os conceitos fossem bem compreendidos por todos os órgãos do Governo, isto representaria uma programação muito ambiciosa. Como ainda o tal nível de compreensão ainda não foi alcançado, apenas seria factível esta situação através da implementação de um programa de formação muito abrangente.

63. Além disso, o conceito de programa como tem sido introduzido até ao momento não é consistente com a prática padrão e não pode ser aplicado com a mesma abrangência que o conceito de uma função ou sub-função. Quando se aplica uma classificação funcional, todas as actividades do Governo classificam-se dentro de uma função ou outra, enquanto os classificadores programáticos propostos e conforme desenvolvidos apenas de referem a certos

tipos de despesas públicas. Especificamente, referem-se apenas a projectos relacionados com um conjunto estruturado de actividades (programas) do PARPA e do Plano Quinquenal do Governo. Não dão a base para uma classificação compreensiva de todas as despesas de funcionamento e investimento em relação aos seus objectivos.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | Avaliação 2006 |
|---|---|----------------|----------------|
| PI – 6: Abrangência das informações incluídas na documentação do orçamento | (i) Tipologia e padrões de referência de informações contidas na mais recente documentação do orçamento | B | B |

Avaliação 2006

64. A mais recente documentação de OE (Proposta de OE para 2008) inclui:

- Resultado orçamental do ano anterior, apresentado no mesmo formato que a proposta de orçamento 2008;
- Orçamento do ano corrente, apresentado no mesmo formato que a proposta de orçamento 2008;
- Dados do orçamento resumidos tanto para as receitas como para as despesas (embora ainda não utilizando a totalidade do sistema internacional GFS);
- Pressupostos macroeconómicos incluídos com maior detalhe e explicação das implicações no orçamento das novas iniciativas políticas, com estimativas dos seus impactos orçamentais e incluindo detalhes sobre taxas de inflação e de câmbio;
- Inclusão de considerações sobre o Protocolo Comercial com a SADC e as respectivas implicações nas Receitas; e
- Informação mais extensa e detalhada sobre Receitas do Estado (embora a rubrica de Receitas Próprias não apresente nenhum detalhe).

65. Os anexos informativos sobre Municípios e Empresas Públicas foram melhorados e a qualidade da informação é bem melhor do que em anos anteriores. Os dados foram organizados por células orçamentais para ambas as principais rubricas de despesas – Funcionamento e Investimento. Adicionalmente, a Proposta do Orçamento de Estado para 2008 (OE 2008) pode ser encontrada pela primeira vez *on line* na página da Direcção Nacional de Orçamento em www.dno.gov.mz. Na mesma página pode ser encontrada as orientações e metodologia para a preparação da proposta e o manual de funcionamento do MEO (Módulo de Execução Orçamental do e-SISTAFE).

66. A documentação do OE para 2008 conforme foi submetido à Assembleia da República, incluiu 5 dos 9 elementos de necessários ser incluídos na documentação do orçamento de acordo com a

melhor prática internacional, o que dá uma pontuação “B”. Não foi, no entanto, incluída informação sobre:

- Financiamento do défice de 2008 (Défice fiscal, definido de acordo com as GFS ou outro padrão reconhecido internacionalmente);
- Financiamento deficitário, descrevendo a composição antecipada das componentes interna e externa desse financiamento;
- Saldo da dívida, incluindo detalhes para pelo menos o início do ano de submissão do orçamento (2007, neste caso);
- Demonstração dos activos financeiros, incluindo detalhes para pelo menos o início do ano de 2007.

Comparação 2004 / 2006

67. Também para este indicador não se registaram quaisquer alterações substantivas no período de 2004 a 2006, que poderá ter contribuído para uma melhoria na pontuação. No entanto, a qualidade da documentação do orçamento está a melhorar em consequência da introdução do e-SISTAFE (os mapas anexos ao OE têm uma qualidade superior, com informação apresentada de forma mais clara e transparente e oriundas todas de um único sistema informatizado) e do aumento da capacidade na DNO de efectuar análises (veja-se as evoluções e melhorias introduzidas no documento de fundamentação do OE 2008).

68. Informação sobre o défice fiscal está presente na documentação do orçamento, mas não num formato que cumpre com os padrões internacionais. Sendo assim possível calcular o défice fiscal através da informação disponível mas não de uma forma explícita e apresentada de acordo com o formato GFS. Este facto e o facto de que a documentação não incluiu informação sobre a composição antecipada do financiamento do défice são as razões principais de não se alcançar uma pontuação “A” na abrangência da informação orçamental.

Tendências 2007

69. Espera-se que a qualidade da documentação do OE melhore a partir de 2008 (para o processo de preparação do OE 2009) em função da introdução de melhorias no processo de elaboração do CFMP. Seria aconselhável prestar atenção particularmente à forma de construir e apresentar o défice fiscal e o seu respectivo financiamento.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|---|--|------------------------|-------------------------|----------------|-----------|
| | | B | C+ | B | C+ |
| PI – 7: Dimensão das operações governamentais não reportadas | (i) Nível de despesas extra-orçamentais (para além dos projectos financiados pelos doadores) que não foram reportadas, isto é, não incluídas | B (C) | C+ (C) | B | C+ |

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | Avaliação 2006 |
|-----------|--|----------------|----------------|
| | nos relatórios fiscais | | |
| | (ii) Informações de receitas/despesas de projectos financiados pelos doadores que estão incluídas nos relatórios fiscais | C | C |

Avaliação 2006

70. Um estudo de relevo sobre **operações do Governo não reportadas** foi realizado no final de 1999 e início de 2000 e reportado pela Austral Consultores no decurso do ano 2000. Este estudo revelou a existência de níveis significantes de gastos extra-orçamentais financiados quer por receitas próprias (que são receitas oriundas de taxas e cobranças efectuadas pelas instituições e retidas para financiar despesas operacionais) quer por financiamentos externos. Isto levou ao desenho de um plano de acção para a redução dos gastos extra – orçamentais, o qual tem sido implementado consistentemente desde aquela data. Em relação à despesa extra-orçamento financiada por recurso a receitas próprias, foram realizadas acções relacionadas com a racionalização das taxas e cobranças arrecadadas directamente pelos ministérios e aumentados os esforços de registo das cobranças esperadas bem como os gastos correspondentes de forma mais abrangente tanto no orçamento (OE) como nas contas finais (CGE).

Melhoramentos verificados no registo de 'Receitas Próprias' 2004-2006

| | 2004 | | | 2005 | | | 2006 | | |
|------------------|----------|----------|-----------------------|----------|----------|-----------------------|----------|----------|-----------------------|
| | OE | CGE | Actuals as % Forecast | OE | CGE | Actuals as % Forecast | OE | CGE | Actuals as % Forecast |
| Receitas Própria | 0.0 | 0.0 | na | 621.8 | 707.1 | 113.7% | 1,096.4 | 1,612.3 | 147.1% |
| Receitas Totais | 17,752.5 | 15,942.5 | 89.8% | 21,544.1 | 19,818.1 | 92.0% | 26,236.9 | 26,463.6 | 100.9% |
| % Receita Total | na | na | | 2.9% | 3.6% | | 4.2% | 6.1% | |
| % Desp. Total | na | na | | | 1.9% | | | 3.6% | |

Milhões de Meticais (preços correntes)

Fonte: CGE 2004, 2005 e 2006

71. A tabela acima mostra que os valores registados aumentaram de zero em 2004 para 1.6 biliões de MTs em 2006, 3.6% da despesa total. Isto representa um melhoramento significativo na qualidade da cobertura do OE e da CGE. Infelizmente, não existiu recentemente nenhuma avaliação extensa dos gastos off-budget com receitas próprias e com recurso ao qual uma avaliação de progresso possa ser efectuada¹¹. Com base nos debates com a DNO sobre a implementação do plano de acção dos off-budgets, julgamos que a magnitude dessas despesas seja provavelmente acima dos 5% do total da despesa total em 2004 (o que faz com que uma correcção a pontuação

¹¹ O Estudo de 1999-2000 não efectuou estimativas para a totalidade do Governo e foi selectivo quanto aos ministérios a incluir.

seja introduzida) mas representa agora acima de 1% e abaixo de 5% da despesa total dando uma pontuação “B” a esta dimensão do indicador.

72. Não existem dúvidas de que as despesas dos projectos financiados externamente constituem o grosso das operações não reportadas do Governo. Enquanto esforços para melhorar o registo estão a ser desenvolvidos, a maior parte das agências doadoras que prestam apoio financeiro têm-se mostrado relutantes em canalizar as despesas dos projectos através do sistema de pagamentos do Governo. Assim, estas agências mantêm procedimentos bancários distintos e, como resultado utilizam procedimentos de orçamentação e contabilização também distintos. Para serem “on-budget”, é necessário que tanto as despesas antecipadas sejam reportadas e aprovadas através do OE como as despesas realizadas sejam registadas nas contas finais (a CGE) e, idealmente, nos Relatório de Execução Orçamental Trimestrais. Procedimentos estão a ser agora estabelecidos para os projectos financiados externamente e para que se possa gerir os gastos através da Conta Única do Tesouro (CUT). Isto necessitará de uma aprovação prévia do gasto através do OE e automaticamente gerará um registo contabilístico. A CUT está operacional desde 2004 e o conjunto dos procedimentos contabilísticos associados à CUT são efectivos. No entanto, a utilização da CUT tem provado ser muito difícil de introduzir como rotina padrão junto das agências doadoras. Assim, até à data, apenas existe um registo abrangente dos projectos financiados por empréstimos, onde os pagamentos são registados no sistema de dívida CS-DRMS12 da DNT, que foi instalado com o apoio do Secretariado da Commonwealth. Esta situação leva a uma pontuação “C” nesta dimensão e uma pontuação global de “C+” para este indicador.

Comparação 2004 / 2006 | Tendências 2007

73. Com base nos dados disponibilizados mais recentemente, acreditamos que é apropriado reduzir a pontuação de 2004 em relação à primeira dimensão do indicador. Como resultados desta reclassificação da pontuação de 2004, uma pontuação maior é registada em consequência dos melhoramentos significativos observados no registo das previsões e gastos de receitas próprias. Verificamos também melhoramentos na qualidade dos sistemas de registo e reporte dos projectos financiados externamente. O mais recente destes melhoramentos, introduzido em 2007, é a possibilidade de gerir recebimentos em moeda estrangeira na CUT. O problema tem sido que estes sistemas não são ainda suficientemente utilizados tanto pelos ministérios sectoriais como pelas agências doadoras de forma a permitir uma notável – e verificável – redução no grau das operações do Governo não reportadas, financiadas por projectos financiados externamente e “off-budget”.

¹² Deve ser notado que mesmo nos casos de despesas financiadas por empréstimos, apesar do nível de gastos por projecto ser cuidadosamente monitorado, não é possível corresponder o desdobramento da despesa pelos classificadores da despesa utilizados no OE e CGE.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|---|--|----------------|----|----------------|----|
| | | | | | |
| PI – 8: Transparência das relações fiscais intergovernamentais | (i) Sistemas transparentes e baseados em regras para determinar as dotações horizontais entre os governos locais de transferências incondicionais e condicionais do Governo central (tanto orçamentadas assim como realizadas) | A | C+ | A | C+ |
| | (ii) Pontualidade e credibilidade da informação do Governo central para os governos locais sobre as suas dotações para o ano seguinte | C | | C | |
| | (iii) Grau ao qual os dados fiscais consolidados (pelo menos sobre receitas e despesas) são recolhidos e reportados para o Governo de acordo com as categorias sectoriais | D | | D | |

Avaliação 2006

74. As relações fiscais intergovernamentais em Moçambique são baseadas na Legislação Municipal (Pacote Autárquico) de 1997, que levou à criação de 33 municípios urbanos com total autonomia financeira e administrativa. A lei determina de uma forma clara os critérios a tomar em conta na determinação da distribuição das duas transferências anuais de fundos que estes municípios recebem do Governo central, nomeadamente o Fundo de Compensação Autárquica (FCA) que serve para cobertura das despesas correntes e os Fundos de Investimento de Iniciativa Local (FIL) para despesas de investimento. A lei também indica que o montante destas transferências deve alcançar um nível de 1.5 – 3% das receitas domésticas. A distribuição das transferências deveria ser baseada em quatro critérios: população, área, cobrança de receitas e grau de desenvolvimento económico. Neste sentido, o sistema é transparente e baseado em regras. Como consequência, uma pontuação de “A” foi atribuída a esta dimensão do indicador. O principal constrangimento é que o Governo central necessita ainda de desenvolver a base de informação que lhe permita aplicar o conjunto dos quatro critérios, sendo que até hoje apenas utiliza o critério de população para determinar o montante das transferências a efectuar.
75. Oficialmente, neste momento, a informação relacionada com os níveis de transferência para o próximo ano orçamental apenas chega aos municípios após aprovação do orçamento nacional pela Assembleia da República, o que não deixa tempo suficiente para que alterações aos orçamentos municipais sejam efectuadas antes do início do ano fiscal. Assim se explica a pontuação “C” para esta dimensão do indicador. Dadas as regras em que o sistema está baseado, e o facto de as alocações serem pré-calculadas antes da aprovação pela Assembleia da República,

alocações indicativas poderiam e deveriam ser comunicadas às autarquias com muito maior rapidez pelo Governo central, por exemplo quando os tectos orçamentais são comunicados aos sectores, em Maio de cada ano.

76. Finalmente, dada a sua situação de total autonomia financeira, as autarquias reportam directamente à Assembleia Local. Relatórios financeiros são enviados para informação ao Ministro das Finanças e, para efeitos de auditoria ao Tribunal Administrativo. No entanto, são enviados com atraso ou muito incompletos. O Ministério das Finanças compila estes relatórios e sumariza os mesmos no formato apresentado na Conta Geral do Estado mas, apenas para as categorias gerais de receitas e despesas, o que torna o exercício de consolidação de acordo com as categorias sectoriais virtualmente impossível. A baixa pontuação nesta última dimensão do indicador contribui para a pontuação global de “C” do indicador.

Comparação 2004 / 2006 | Tendências 2007

77. Para este indicador não se registaram quaisquer alterações substantivas no período de 2004 a 2006. Uma revisão da legislação relativa às finanças municipais de forma a corrigir alguns dos problemas identificados acima tem sido planeado, mas o progresso tem sido muito lento. A pontuação atribuída a este indicador poderia ser melhorada pelo nível da periodicidade de envio de informação do Governo central para as autarquias em relação às respectivas alocações para o ano seguinte. Infelizmente, não foi possível introduzir as mudanças necessárias nas rotinas de elaboração do OE e em tempo com a preparação do orçamento de 2008.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|---|--|----------------|----|----------------|----|
| | | | | | |
| PI – 9: Vigilância do risco fiscal agregado de outras entidades públicas | (i) Grau de monitoria do Governo central das instituições autónomas governamentais e empresas públicas | C | D+ | C | D+ |
| | (ii) Grau de monitoria do Governo central da posição fiscal dos governos locais | D | | D | |

Avaliação 2006

78. Em termos de vigilância dos riscos fiscais agregados, o Governo central necessita de monitorar o desempenho dos Governos provinciais bem como das agências governamentais autónomas, empresas públicas e empresas participadas pelo Estado. O desempenho das empresas públicas é monitorizado directamente pelo Tesouro (DNT) que recebe informação financeira trimestralmente assim como os relatórios de contas anuais auditados. A DNT realiza a análise destes relatórios e providencia os respectivos informes ao Ministro das Finanças, *empresa por*

empresa. Até à data não existe uma avaliação consolidada do risco fiscal em todas as empresas públicas.

79. O IGEPE tem a responsabilidade de monitorar o investimento público em empresas privadas. Muitas destas empresas foram em tempos empresas públicas identificadas para processos de reestruturação ou privatização. Em alguns casos, accionistas privados adquiriram participações nestas empresas na sequência de processos de reestruturação; em outros casos, as operações foram terminadas e os bens foram colocados à venda. Um número destas empresas está a ter problemas de desempenho e assim, representam uma fonte de responsabilidades e contingências para o Governo. Provisão orçamental é efectuada para os casos em que as contingências foram efectivas – por exemplo, nos casos em que os salários dos funcionários ou as pensões de antigos funcionários já não podem ser pagos pelas empresas. No entanto, o IGEPE não tem ainda procedimentos para efectuar uma análise de risco consolidada para todas as empresas sob seu mandato assim como para efectuar/calcular as necessárias provisões orçamentais para potenciais contingências (em vez de apenas as reais). Mais ainda não existe ainda um procedimento de rotina para a consolidação dos riscos fiscais das empresas públicas com os riscos fiscais emergentes dos investimentos do Estado monitorizados pelo IGEPE. Assim, no global, esta dimensão do indicador tem uma pontuação “C”.
80. Um constrangimento adicional, assinalado pelo relatório ROSC do FMI de Agosto de 2007, é o facto de a DNT não ter ao seu dispor nenhum instrumento legal ou institucional que lhe permita efectivamente monitorar as instituições autónomas do Estado. A inexistência de tal marco regulatório implica que as relações financeiras (em termos de reporte, supervisão, auditoria, entre outros) entre a DNT e essas instituições autónomas (institutos, fundos, entre outros) não são claras e essas relações têm dependido das previsões existentes na lei específica de cada instituto, as quais não são padronizadas. Assim como no caso das empresas públicas, não existe clareza em relação à tutela financeira que a DNT deve exercer sobre essas instituições autónomas. A definição de autonomia financeira baseada na regra da proporção de dois terços entre receitas próprias e despesas totais, a qual está incluída na Lei do SISTAFE, cria confusões e reclamações de entidades que têm importantes receitas próprias e gozam de autonomia financeira. No entanto, o reconhecimento da autonomia parece requerer o requisito de existência de uma lei específica para cada um desses órgãos ou instituições.
81. Relativamente aos Governos subnacionais, nomeadamente as autarquias, a legislação existente não permite empréstimos ou a contracção de dívidas. No entanto, os municípios continuam a incorrer em responsabilidades junto dos funcionários ou dos fornecedores e, presentemente, não existe nenhum mecanismo que permite monitorar a sua posição fiscal. Onde aconteceram problemas no passado, foi resolvido à posteriori numa base ad hoc. Isto não é consistente com uma perspectiva abrangente do risco fiscal e pode apresentar problemas significantes no futuro e

à medida que o âmbito das actividades municipais continuar a aumentar. Esta dimensão do indicador obtém, assim, uma pontuação “D”, dando ao indicador a pontuação global de “D+”.

Comparação 2004 / 2006 | Tendências 2007

82. Para este indicador não se registaram mudanças na sua pontuação no período de 2004 a 2006. Contudo, a DNT tem feito esforços para desenvolver um procedimento de rotina para a consolidação entre si dos riscos fiscais das empresas públicas e a sua consolidação com os riscos fiscais emergentes dos investimentos do Estado monitorizados pelo IGEPE.. A missão do FMI que completou o estudo ROSC em Agosto 2007 também apresentou as suas recomendações sobre estes processos.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | Avaliação 2006 |
|--|---|----------------|----------------|
| PI – 10: Acesso público à informação fiscal chave | Elementos de informação fiscal e orçamentais disponíveis ao público | C | B |

Avaliação 2006

83. O acesso público à informação orçamental e fiscal chave acontece através de uma variedade de canais. O Governo publica alguma da informação relevante através da Imprensa Nacional e/ou através da Internet. O Ministério das Finanças, da Saúde e da Educação e Cultura, o Banco de Moçambique e outras instituições do Governo têm páginas na internet onde a informação relevante está disponível, em graus diferentes de prontidão e compreensão.
84. A pontuação deste indicador é comprometida principalmente como consequência da indisponibilidade de 2 dos 6 documentos que se consideram ser de domínio público de acordo com as melhores práticas internacionais não estarem disponíveis em Moçambique. O facto de quatro elementos estarem disponíveis merece, no entanto, o mérito de uma pontuação “B”. Os detalhes são apresentados na tabela acima.
85. Da tabela abaixo pode-se verificar que a UFSA – DNPE fez progressos significativos no acesso e disponibilização de informação e estão próximos de alcançar os requisitos deste indicador. Por outro lado, enquanto muitos elementos de informação estão disponíveis de outras fontes de informação existem ainda questões relacionadas com a qualidade e tempo dessa informação. Por exemplo, apesar da Imprensa Nacional de Moçambique publicar a informação importante e relevante (nomeadamente Orçamento, Relatório de Execução e CGE) fá-lo com vários meses de atraso da sua efectiva disponibilização pelas entidades emissoras significando que qualquer indivíduo sem os contactos necessários nas instituições ou sem um bom acesso à internet não consegue aceder a esta informação. Existem também preocupações constantes, apesar de alguns melhoramentos, sobre a apresentação e acessibilidade dos orçamentos e relatórios de execução

orçamental que não são fáceis de entender e interpretar sem sofisticados conhecimentos.

| Documento | Entidade | Formato Disponível | Prazo |
|---|--|---|--|
| 1. Documentação do Orçamento Anual | Direcção Nacional de Orçamento (DNO) | Físico na Imprensa Nacional e electrónico em: www.dno.gov.mz | O documento completo (conforme indicado no PI-6) torna-se disponível ao público a partir da data do seu envio para a Assembleia da República. Cópias limitadas são tornadas disponíveis e cópias adicionais são impressas de acordo com a procura. |
| 2. Relatório de Execução Orçamental | Direcção Nacional de Contabilidade Pública (DNCP) | Físico e electrónico na DNCP ou por via de aquisição na Imprensa Nacional de Moçambique | O documento torna-se disponível por solicitação directa à DNCP 45 dias após o final do trimestre |
| 3. Demonstrações Financeira do final do ano (em Moçambique, a Conta Geral do Estado) | Direcção Nacional de Contabilidade Pública (DNCP) | Físico e electrónico na DNCP ou por via de aquisição na Imprensa Nacional de Moçambique | O documento torna-se disponível por solicitação directa à DNCP após a respectiva aprovação pela Assembleia da República (dentro do prazo de 6 meses após a emissão do parecer e relatório do Tribunal Administrativo). |
| 4. Relatórios de Auditoria Externa (em Moçambique, a Relatório e Parecer do TA) | Tribunal Administrativo | Físico e electrónico em: www.ta.gov.mz | O documento torna-se disponível por solicitação directa ao TA após a aprovação da CGE pela Assembleia da República e que é em simultâneo colocado <i>on line</i> na respectiva página. |
| 5. Adjudicação de Contratos | Direcção Nacional de Património do Estado (DNPE) – Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA) | Físico e electrónico em: www.concursospublicos.gov.mz | A informação sobre contratos adjudicados está disponível <i>on line</i> na página da instituição, no entanto o valor desses contratos não é apresentada. É possível aceder a informação de concursos abertos, adjudicados, encerrados e pendentes. Também é possível consultar esta mesma informação mas por âmbito geográfico (central, provincial e distrital). Quando contactada a UFSA a informação sobre contratos acima de US\$ 100.000 é disponibilizada. Como esta informação não é publicada pelo trimestralmente pela UFSA em nenhum local este requisito do indicador não é cumprido. |
| 6. Recursos disponíveis para unidades de serviços primários (por exemplo, escolas e clínicas) | Este requisito do indicador não é cumprido na medida em que nem as próprias instituições (tomou-se como exemplo a Saúde e Educação) nem as páginas de internet publicam esta informação. | | |

técnicos das questões e processos orçamentais e de finanças públicas.

Comparação 2004 / 2006

86. Entre 2004 e 2006 algumas melhorias foram verificadas ao nível deste indicador o que lhe permitiu subir o seu desempenho de “C” (2 de 6 elementos estavam disponíveis em 2004) para “B” (4 de 6 elementos estavam disponíveis em 2006). Há a destacar os seguintes melhoramentos:
- A disponibilização de informação relacionada com o orçamento ao mesmo tempo que essa informação é enviada à Assembleia da República;
 - As melhorias nos prazos de publicação dos Relatórios de Execução Orçamental (cumprindo em regra nacional de publicação de 45 dias após o final do trimestre) e a sua disponibilização em formato electrónico; e
 - A disponibilização de informação sobre concursos públicos através do site da UFSA – DNPE e directamente na UFSA após solicitação.

Tendências 2007

87. O ritmo com que as instituições do Governo estão a ter páginas na internet tem vindo a crescer o que tem possibilitado a disponibilização de informação de uma forma mais atempada e em formato electrónico (que facilita a respectiva divulgação). Espera-se que esta tendência continue a verificar-se nos próximos anos e que instituições que tradicionalmente não têm página de internet, como por exemplo a DNCP, passem a ter e a colocar *on line*, por exemplo, os REO e as CGE.
88. A melhoria da capacidade da Imprensa Nacional de Moçambique como entidade responsável pela publicação oficial dos diferentes documentos de gestão financeira continua a ser uma questão que deve merecer bastante atenção. Ganhos significativos poderiam ser alcançados se a Imprensa Nacional passasse a ter uma página de internet onde a informação pudesse ser disponibilizada e, que simultaneamente, acções para a resolução dos constrangimentos e agilização da impressão da documentação fossem tomadas.

4.4. Orçamentação com Base em Políticas

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|--|--|----------------|---|----------------|----|
| | | | | | |
| PI – II: Ordem e participação no processo de orçamentação anual | (i) Existência e cumprimento dum calendário orçamental estabelecido | A | B | A | B+ |
| | (ii) Clareza/abrangência das instruções sobre a preparação das propostas orçamentais (circular orçamental ou equivalente) e nível de envolvimento político | C | | A | |
| | (iii) Aprovação pontual do orçamento pela Assembleia da República (nos últimos três anos) | C | | C | |

Avaliação 2006

89. O processo de preparação do OE em Moçambique segue um calendário anual de orçamentação, previsto na lei e regulamento (Artigo n.º 7 do Decreto 23/2004) que estabelecem o SISTAFE (Sistema de Administração Financeira do Estado), que se inicia em 31 de Maio de cada ano com o envio da circular (aprovada pelo Governo) de preparação do orçamento aos sectores (em 2007 a circular foi enviada a 12 de Junho). É o Ministério da Planificação e Desenvolvimento que em coordenação com o Ministério das Finanças publica o documento de Orientações da Metodologia e Limites. Em 2007, ambos os documentos foram aprovados pelo Governo. No entanto, questões subjacentes sobre os papéis e responsabilidades de cada uma destas instituições persistem neste processo. Esta circular indica os tectos orçamentais, os limites indicativos para os próximos 3 anos e dá instruções claras sobre como os sectores devem preparar as suas propostas orçamentais. As instruções de preparação do OE são suportadas por uma metodologia escrita e por modelos padrão para a apresentação de dados e para além do envio físico da circular e seus anexos os sectores podem ter acesso a estes documentos por via electrónica através da página de internet da Direcção Nacional do Orçamento (DNO).
90. Até finais de Julho, os sectores submetem as suas propostas que são posteriormente agregadas pela DNO. Uma versão da proposta de OE é então apresentada ao Conselho de Ministros e à Assembleia da República até 30 de Setembro de cada ano. A proposta do Plano Económico e Social (PES) é apresentada na mesma altura. As propostas de OE e PES devem ser aprovadas pela Assembleia da República antes do final de cada ano (31 de Dezembro) para que possa ser executado a partir de Janeiro do ano seguinte. Tradicionalmente, em Moçambique, a aprovação do OE é a última actividade realizada pela Assembleia da República e a primeira lei publicada em cada ano é habitualmente a Lei Orçamental. Nunca se verificaram atrasos na aprovação do OE em Moçambique, com excepção do ano de 2005. O orçamento de 2005 foi atrasado por 5 meses devido às eleições gerais efectuadas em Dezembro 2004 mas os orçamentos 2006 e 2007 foram aprovados a tempo.
91. Em 2007, este calendário anual foi seguido mas tempo suficiente não foi disponibilizado aos sectores para a preparação da sua proposta devido ao atraso verificado na aprovação pelo Conselho de Ministros do CFMP. Tal como em 2006, a proposta de OE teve como documento orientador da sua preparação o Cenário Fiscal de Médio Prazo, onde as principais previsões macroeconómicas são indicadas e detalhes sobre os recursos e tectos orçamentais são apresentados. Ao contrário de em anos anteriores, em 2008 o CFMP foi aprovado pelo Conselho de Ministros e é uma peça chave no processo de preparação do OE.
92. A preparação do CFMP 2008 – 2010 teve início em Novembro de 2006 através da divulgação da sua metodologia (ver Anexo a este Relatório) e solicitação de submissão de propostas por parte dos sectores para o triénio em causa. Apesar do desenvolvimento positivo verificado no papel do

CFMP (pelo facto de ser aprovado pelo Governo) deve-se, no entanto, notar que este documento demorou a ser aprovado contribuindo negativamente para o início do ciclo orçamental de 2008 (que teve início em Junho e não em Maio de 2007).

Comparação 2004 / 2006

93. Em geral, tem-se observado melhorias no processo de preparação do OE e em 2008 há a destacar:

- A utilização do CFMP como instrumento orientador das projecções orçamentais;
- A aprovação formal dos tectos orçamentais pelo Conselho dos Ministros;
- A sua preparação por via *on line* por recurso ao Módulo de Execução Orçamental do e-SISTAFE;
- A disponibilidade verificada para trabalhar com os Parceiros neste módulo;
- A realização de reuniões regulares com os sectores para disseminar as orientações e metodologias bem como debater as respectivas propostas.

94. No entanto, algumas actividades poderão ainda ser melhoradas, nomeadamente:

- A ligação da informação registada na Componente de Investimento Externa com a informação constante da base de dados ODAMAZ e a necessidade de apresentação de maiores detalhes de codificação dos projectos listados;
- A necessidade para uma codificação mais detalhada dos projectos financiados externamente e registados no orçamento, de forma a facilitar tanto a verificação do financiamento disponível como para dar à Assembleia da República uma informação mais completa;
- A afinação do calendário de aprovação do CFMP de forma a não trazer atrasos aos processos subsequentes, por exemplo, na preparação da proposta do OE e de forma a disponibilizar ainda mais tempo aos sectores para a preparação das suas contribuições.

95. Contudo, estas fraquezas não conduziram à redução da pontuação deste indicador (embora tenham produzido um impacto no indicador D-2). A redução na pontuação desta dimensão do indicador deve-se ao facto da aprovação do OE 2005 ter sido atrasada 5 meses (devido às eleições gerais efectuadas em Dezembro 2004), o que leva a uma pontuação global do indicador de “B+” em vez de “A”.

Tendências 2007

96. O MEO, um dos módulos do e-SISTAFE sofreu desenvolvimentos adicionais em 2007, que poderão contribuir para a facilitação do processo de preparação orçamental de 2009. Mais ainda, o orçamento de 2008 foi aprovado antes do final de Dezembro e se o mesmo ritmo for alcançado em orçamentos futuros uma pontuação de “A” neste indicador poderá ser esperada.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|---|--|----------------|----|----------------|----|
| | | | | | |
| PI – 12: Perspectiva plurianual no planeamento fiscal, nas políticas de despesa e no orçamento | (i) Preparação de previsões fiscais plurianuais e dotações funcionais | C | C+ | C | C+ |
| | (ii) Âmbito e frequência da análise de sustentabilidade da dívida | A | | A | |
| | (iii) Existência de estratégias sectoriais com cálculos de custos plurianuais das despesas correntes e de investimento | C | | C | |
| | (iv) Ligações entre orçamentos de investimento e estimativas de despesas futuras | C | | D | |

Avaliação 2006

97. O Cenário Fiscal de Médio Prazo¹³ (CFMP) é um instrumento de planificação fundamental para a construção dos planos e quadro macro económico e financeiro de curto e médio prazo e seu fundamento jurídico-legal pode ser encontrado no Artigo 45 da Lei 9/2002 (Lei do SISTAFE). É objectivo do CFMP definir os limites indicativos para um período de três anos (neste caso para os anos de 2008, 2009 e 2010) a serem comunicados aos sectores como contributo para o seu processo de planificação e orçamentação. A aplicação do CFMP em Moçambique como instrumento de gestão financeira pública é recente, sendo que o CFMP 2007 – 2009 foi pela primeira discutido e aprovado ao nível do Governo deixando de ser um instrumento interno dos Ministérios das Finanças e da Planificação.

98. Infelizmente, a utilidade do CFMP tem sido reduzido pela baixa qualidade das previsões plurianuais. Enquanto, e como se poderia esperar, existe uma correspondência razoável entre os níveis agregados do CFMP e do OE para o mesmo ano, existem discrepâncias significativas entre estimativas futuras e números do orçamento para os dois anos seguintes. Ao nível agregado, estas discrepâncias derivam predominantemente das diferenças entre o OE e o CFMP na cobertura dos projectos financiados externamente e nas estimativas das cobranças das receitas. Ao nível dos sectores, as discrepâncias são ainda maiores, reflectindo o facto que o veículo de prioritização de despesas é o orçamento anual e não o CFMP. Em resumo, o CFMP existe como ferramenta de planeamento a médio prazo mas ainda não é muito efectiva, como consequência das suas fraquezas. As ligações fracas entre o CFMP e o orçamento anual resultam numa pontuação “C” para esta dimensão do indicador.

¹³ O Cenário Fiscal de Médio Prazo em Moçambique é mais abrangente e detalhada do que uma mera projecção fiscal. Inclui, em particular, as projecções de médio prazo de ministérios, departamentos e agências por sector – algo que normalmente deveria ser considerado aquando da definição das características do CFMP.

99. Desde do acesso de Moçambique ao alívio da dívida através do HIPC, a análise anual da sustentabilidade da dívida tanto para a dívida interna como para a dívida externa tem sido desenvolvida em conjunto pelo Ministério das Finanças e o FMI no contexto das discussões do Artigo IV, merecendo uma pontuação “A” para esta dimensão do indicador. No entanto, o país precisa de continuar a desenvolver esforços para que capacidade local para efectuar este tipo de análises seja desenvolvida e permitindo que de uma forma crescente se possa reduzir a necessidade de apoio de terceiros. Uma estratégia para a gestão da dívida está a ser preparada, como o apoio da *Debt Relief International*.
100. Estimativas consistentes e perspectivas plurianuais são mais difíceis de encontrar ao nível sectorial. No contexto dos CFMP 2007-9 e 2008-10, a maior parte dos sectores em Moçambique desenvolveu planos estratégicos onde se definem objectivos e políticas para um horizonte de curto a médio prazo de 3 a 5 anos. No entanto, estes planos estratégicos não são totalmente custeados em termos das implicações de financiamento corrente e de capital das políticas indicadas. Com frequência os planos prestam informação sobre cenários desejáveis que não são constringidos pelos recursos e são utilizados mais para efeitos de angariação de fundos do que para efeitos de determinação de políticas. Os sectores da Saúde e Educação estão mais avançados que outros sectores em relação a esta matéria, tendo produzido estratégias totalmente custeadas no âmbito do PARPA 2 e que desde então têm sido actualizadas. No entanto, melhoramentos qualitativos substanciais nestes processos são necessários para que a pontuação desta dimensão suba acima da pontuação “C” que actualmente merece.
101. A fraca ligação entre estratégias de longo prazo, políticas de médio prazo e orçamentos anuais reflecte-se também na falta global de planos de investimento que priorizam intervenções de acordo com os recursos disponíveis e implicações nos custos correntes. Em parte, esta falta de uma adequada perspectiva de longo prazo pode dever-se a uma forte influência do financiamento dos doadores em sectores chave. Um financiamento fragmentado mina seriamente a previsão e o planeamento. As abordagens sectoriais (*Sector Wide Approaches - SWAP's*), presentemente bem estabelecidas em vários sectores como agricultura, educação e saúde, estão a tentar abordar esta questão através da promoção de intervenções mais coordenadas baseadas num quadro de políticas comuns e negociadas em conjunto com o Governo. No entanto, a equipa não conseguiu identificar nenhum caso em que decisões de investimento tenham sido tomadas tendo por base cálculos das implicações futuras do crescimento dos custos de funcionamento e posteriormente devidamente incorporadas em projecções futuras. Assim, orçamentar despesas de investimento e despesas correntes são processos efectivamente separados, merecendo uma pontuação “D” para esta dimensão.

Comparação 2004 / 2006

102. Durante 2005 e 2006, tem sido feito esforços importantes para reforçar a qualidade da planificação, mediante o CFMP. São notados melhoramentos na qualidade da apresentação das estratégias sectoriais dentro do documento do CFMP. Contudo, as fraquezas básicas do CFMP que foram observadas em 2004 continuam em 2006 – sobretudo a falta de previsões fiáveis para anos futuros, a falta de estratégias sectoriais realísticas e a falta de planificação dos custos correntes de decisões de investimento. Deve-se reconhecer que no momento de elaboração do CFMP nem sempre as instituições têm os seus compromissos de despesa de investimento acordados com os Parceiros em determinados projectos – o que representa um vazio de informação grave neste processo. No entanto, é necessário conseguir melhoramentos significativos nestas áreas para estabelecer um sistema de planificação e orçamentação plurianual mais previsível.

Tendências 2007

103. O CFMP de 2008 – 2010 contém diferenças em relação ao CFMP 2007 – 2009 sobretudo em relação à informação e dados de nível sectorial uma vez que para 2008 os sectores prepararam as suas propostas aplicando uma visão programática e de serviços, isto é, os sectores procuraram definir quais os serviços que irão prestar nos próximos três anos e indicaram para esses serviços as respectivas projecções de despesas. A programação programática é um instrumento de planificação pública novo que está a ser tentado implementar em Moçambique. Espera-se que o orçamento programa seja introduzido numa fase inicial nos sectores da Educação, Estradas e Agricultura mas nenhuma informação a este respeito pode ser verificada na documentação do OE 2008.

4.5. Previsibilidade e Controlo da Execução Orçamental

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|--|---|----------------|---|----------------|----|
| | | | | | |
| PI – I3: Transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes | (i) Clareza e abrangência das obrigações tributárias | B | B | B | B+ |
| | (ii) Acesso dos contribuintes à informação sobre obrigações tributárias e procedimentos administrativos | A | | A | |
| | (iii) Existência e funcionamento de um mecanismo de recurso tributário | C | | B | |

Avaliação 2006

104. Foi aprovada a Lei 2/2006 - Lei Geral Tributária - que veio comprimir legislação e regulamentos anteriormente muito dispersos reunindo e actualizando conteúdos diversos num único

instrumento contendo todas as questões principais das matérias tributárias. Os principais impostos – IRPS, IRPC, SISA, Imposto de Selo, Veículos e IVA – mantêm legislação e regulamentos próprios que são bastante compreensivos, detalhados e claros. Os poderes discricionários são bastante limitados quer por via da Lei Geral Tributária (LGT) quer por via da lei/regulamento de cada um dos maiores impostos em aplicação no país. No entanto, existem casos reportados pelo sector privado onde os inspectores ainda decidem e tomam acção de forma discricionária. Adicionalmente, existe o Código de Benefícios Fiscais onde as regras para a sua aplicação estão claramente definidas e que conjugado com a aplicação de outros regulamentos determina os valores de isenção \ limites de isenção \ nível de autorizações necessárias para se conceder tal isenção. Os poderes discricionários são bastantes limitados e qualquer excepção a aplicação das leis e regulamentos existentes tem de ser aprovada pelo Ministro das Finanças e, no caso dos benefícios fiscais (por exemplo, para projectos de grande dimensão) também aprovado pela Assembleia da República. No entanto, julgamos que mais evidências dos contribuintes sobre a aplicação dos poderes discricionários seriam necessárias para que uma pontuação de “A” em vez de “B” fosse alcançada nesta dimensão.

105. O acesso informação fiscal chave existe tanto para a área dos Impostos como para a área das Alfândegas e toma várias formas: panfletos, seminários de capacitação, visitas provinciais, campanhas de sensibilização sobre fraude fiscal, distribuição do calendário fiscal anual, distribuição e promoção de informação sobre os diferentes modelos fiscais e sua aplicação, reuniões de trabalho mensais com CTA (representação do sector privado), expansão dos serviços de informação ao contribuinte, linha verde de atendimento e ainda acompanhamento específico aos funcionários públicos de forma a regularizar a sua situação fiscal. A informação disponibilizada é bastante abrangente incluindo informação sobre os instrumentos legais aplicáveis e informação sobre os diferentes processos de declaração, reporte e pagamento de impostos. Em geral, a informação sobre os procedimentos administrativos que o contribuinte deve seguir é de fácil acesso e compreensão. Salientamos a existência de duas páginas web onde informação detalhada, incluindo a possibilidade de efectuar o *download* de informação e legislação sobre impostos, pode ser encontrada: www.alfandegas.gov.mz e www.dgati.gov.mz. Adicionalmente a página web da URTI – Unidade de Reforma Tributária dos Impostos Internos continua em funcionamento e onde a principal legislação (que detalha processos e procedimentos) pode ser encontrada: <http://www.urti.gov.mz/>. E, salientamos também o início da publicação Revista Tributária pela Autoridade Tributária de Moçambique que inclui entre outros detalhes sobre o nível de cobrança de receitas fiscais e sobre o processo de integração regional e seu impacto na componente da receita.

106. A LGT prevê as possibilidades de revisão, reclamação e contencioso entre o contribuinte e a Autoridade Tributária (AT). A revisão e a reclamação acontecem ao nível da AT e o contencioso ao nível do Tribunal Administrativo (Lei 5/92, de 6 de Maio, Artigo 27, alíneas a e e). A lei

estabelece claramente qual o processo e quais os prazos para cada uma das diferentes situações. No entanto, devido à recente introdução da LGT é ainda cedo para avaliar a eficácia do sistema e do seu funcionamento pelo que uma pontuação de “B” foi atribuída a esta dimensão.

Comparação 2004 / 2006

107. Desde da data da última avaliação verificou-se uma séria de alterações institucionais nesta área. A aprovação da LGT e a continuação do processo de estabelecimento dos Tribunais Fiscais. A DGA – Direcção Geral de Alfândegas e a DGI – Direcção Geral de Impostos foram reunidas desde o início de 2006 na AT – Autoridade Tributária de Moçambique. A AT foi criada por via de lei também no início de 2006 (Lei 1/2006) imediatamente antes da aprovação da LGT (Lei 2/2006) e representa o expoente máximo do processo de reestruturação do aparelho de administração tributária em Moçambique. A AT tem a responsabilidade de promover um processo integrado de simplificação e de aperfeiçoamento do sistema tributário e para tal conta com um Presidente e 5 Directores Gerais.

108. O impacto mais imediato destas alterações institucionais e legais pode ser observado nos indicadores PI-14 e PI-15. Em relação a este indicador, verificou-se progresso considerável em relação ao acesso pelos contribuintes a informação fiscal chave, a criação do mecanismo de recurso e a clareza e compreensão das responsabilidades tributárias. No entanto, a equipa julga que mais progressos são necessários nesta área para que uma avaliação PEFA julgue com confiança que a aplicação dos poderes discricionários são “de facto limitados”, o requisito para que uma pontuação de “A” fosse alcançada neste indicador.

Tendências 2007

109. A tendência de expansão do acesso dos contribuintes a informação fiscal chave de cada vez maior qualidade foi um aspecto chave e marcante em 2007 e que se espera ver continuado em 2008 e 2009. A estabilização da AT e a implementação do seu Plano Estratégico contribuirão para a melhoria da qualidade dos serviços assim como a contínua aplicação da LGT poderá vir a contribuir na maior responsabilização dos contribuintes.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|---|--|----------------|----|----------------|---|
| | | | | | |
| PI – 14: Eficácia das medidas de registo de contribuintes e avaliação tributária | (i) Controlo no sistema de registo dos contribuintes | B | C+ | B | B |
| | (ii) Eficácia das sanções devidas ao não cumprimento das obrigações de registo e declaração tributária | C | | B | |
| | (iii) Planificação e monitoria dos programas de auditoria tributária e | C | | B | |

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|-----------|---------------------------|----------------|--|----------------|--|
| | de investigação de fraude | | | | |

Avaliação 2006

110. Os contribuintes são registados num sistema informático após o preenchimento de uma ficha de registo (individual e colectivo) a que se chama cadastro de contribuintes. O cadastro funciona *on line* entre as diferentes serviços da AT e em rede ao nível provincial e distrital. A nível distrital, três distritos estão já a trabalhar também em rede. O NUIT continua a ser atribuído e o único vínculo que o cadastro de contribuintes mantém com outros sistemas é com o SIRC (Sistema Interino de Cobrança da Receita). A introdução de dados é efectuada no sistema NUIT e depois replicada no SICR que permite identificar através do NUIT as situações de cumprimento das obrigações declarativas e de pagamento e as situações de falta de cumprimento das obrigações fiscais por parte dos diferentes sujeitos passivos. A base de dados dos impostos (SICR) e das alfândegas (TIMS) não está interligada mas controlos internos estão em funcionamento entre as duas bases – o TIMS apresenta um campo obrigatório para introdução do NUIT o que significa que não é possível processar uma declaração de importação/exportação sem que o indivíduo ou entidade apresente o respectivo NUIT. Por sua vez, o sistema bancário obriga em geral a referência de NUIT para a abertura de conta bancária mas, não existem ainda sanções nem existem fiscalizações sobre a não observância deste requisito na abertura de contas (indivíduos e colectivos) sem o NUIT. Um conjunto mais amplo de ligações entre o sector financeiro e respectivas bases de dados não fiscais seria necessário para aumentar a cobertura de potenciais contribuintes não registados. A ausência de tais ligações dá uma pontuação de “B” em vez de “A” a esta dimensão do indicador.

111. Existe um sistema de sanções por incumprimento fiscal em aplicação – o REGIT: Regime Geral de Infracções Tributárias (Decreto 46/2002) – que estabelece os limites das sanções ou multas a aplicar em função do tipo de infracção, ou seja, o decreto estabelece o regime jurídico a aplicável às transgressões e incumprimento de normas nas áreas de impostos, taxas e outras obrigações. Por sua vez, a LGT estabelece os princípios da ordem jurídica fiscal e tipifica os crimes fiscais e o REGIT determina os valores a pagar (que nos casos dos pagamentos voluntários prevê a possibilidade de redução do valor da sanção). As regras são suficientemente coibidoras e controlos são efectuados de acordo com o calendário fiscal e por recurso a informação de incumprimento que é possível retirar do sistema informático entre outros meios disponíveis à AT, conforme descrito acima. Na perspectiva da equipa do PEFA, a estrutura das penalizações e sanções descrita parece completa mas mais evidências são necessárias sobre a sua aplicação abrangente e consistente de forma a poder merecer uma pontuação de “A” nesta dimensão.

I 12. Existe um Plano de Auditoria Fiscal (PAFT – Plano de Actividades de Fiscalização Tributária), com princípios claros que norteiam a sua preparação e actividades de execução e monitoria são realizadas. O Decreto 19/2005 estabelece a obrigatoriedade da AT desenvolver este plano. O primeiro plano foi elaborado em 2006 para o ano de 2007, de âmbito nacional e sob gestão da Direcção de Auditoria e Fiscalização da AT que conta com 21 técnicos que trabalham em 10 brigadas de intervenção. O Plano de Auditoria para 2007 prevê a realização de 675 auditorias programadas por recurso aos critérios de maior risco fiscal e maior potencial receita. Nas Alfândegas, a Direcção de Investigação e Informação através da sua Divisão de Auditoria (desde 2006) promove actividades de inspecção pós desembargo.

Comparação 2004 / 2006

I 13. As maiores diferenças ocorridas ao nível deste indicador desde da última avaliação são relacionadas com (i) a integração da DGI e DGA na AT e a (ii) aprovação da LGT e a conjugação da sua aplicação com o REGIT e ainda a apresentação de um Plano de Auditoria programado por força de Decreto da AT. O desenvolvimento destes sistemas permitiu um melhoramento modesto na pontuação deste indicador de “C+” para “B”. Não existe experiência suficiente para se poder julgar sobre a efectividade da aplicação destas acções de forma a se aferir a sua eficácia e o seu impacto no comportamento dos contribuintes e no nível de arrecadação de receitas pela AT. Mais avaliações detalhadas terão de ser conduzidas nos próximos dois anos, se possível. No entretanto, acreditamos que mais atenção deverá ser dada ao uso extensivo do NUIT no sistema bancário e em outras bases de dados não fiscais.

Tendências 2007

I 14. Espera-se melhorias significativas em todas as dimensões deste indicador em consequência da expansão do programa de reformas da AT e em consequência da introdução do projecto de e-tributação em desenvolvimento pela AT e UTRAFE. Este projecto está ainda na sua fase de desenvolvimento e ajustes vários são necessários até ao seu pleno desenvolvimento, teste e implementação. Este projecto irá permitir integrar a administração e gestão do sistema NUIT para impostos internos e externos permitindo criar redes de controlo quer para actualização de dados quer para cobrança de tributos. Um interface entre a DGI e restantes instituições que intervêm no circuito comercial será desenvolvido para facilitação da troca de informação e onde ganhos mais significativos poderão ocorrer e melhorar a pontuação das dimensões deste indicador.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|--|--|----------------|----|----------------|----|
| | | | | | |
| PI – 15: Eficácia na cobrança de impostos | (i) Proporção de cobrança dos impostos em atraso brutos, sendo a percentagem dos impostos em atraso no início do ano fiscal que foi cobrado durante o mesmo ano fiscal (média dos dois últimos anos fiscais) | D | D+ | D | D+ |
| | (ii) Eficácia da transferência dos impostos cobrados para o Tesouro pela administração tributária | B | | B | |
| | (iii) Frequência da reconciliação contabilística completa entre as avaliações, cobranças, registos de atrasos e receitas tributárias pelo Tesouro | B | | A | |

Avaliação 2006

- I 15.** Em 2005, o índice de cobrança situou-se na ordem dos 3.93% do total de toda a dívida em bruto. Em 2006, situou-se nos 3.94%. Este números estão drasticamente abaixo do nível de 60% que seria necessário alcançar para se obter uma pontuação de “C” nesta dimensão do indicador. No final de 2006, o *stock* da dívida era de 1.4 Milhões de Mts, acumulados em cerca de 219 mil processos. Em Agosto de 2007, um plano (Projecto de Recuperação e Controlo da Dívida Tributária) para a recuperação das dívidas foi elaborado com o objectivo de elevar o índice de recuperação de receitas e simultaneamente foram efectuados reforços do efectivo de funcionários afectos a esta actividade.
- I 16.** Em relação aos mecanismos existentes de transferência das cobranças de receitas para o Tesouro, ao nível da Direcção de cada área fiscal existem contas bancárias intermédias onde são depositadas as cobranças efectuadas e apenas movimentada a débito por transferência para a CUT, após a reconciliação dos registos bancários e contabilísticos. Existe um procedimento (com informações de limites) estabelecido para proceder a esta transferência e que frequentemente é de várias vezes por semana (aproximadamente a cada dois dias). A transferência para a CUT é devidamente classificada pelas diferentes categorias de impostos. Em geral, o sistema parece funcionar com relativa eficiência e recebe uma pontuação de “B” para esta dimensão do indicador. Uma pontuação de “A” torna necessário que os pagamentos sejam efectuados directamente ao Tesouro ou as transferências sejam efectuadas diariamente.
- I 17.** Existem dois aspectos no processo de reconciliação – a reconciliação entre cobranças de impostos e atrasos pendentes e a reconciliação das transferências bancárias para a CUT. No E-

SISTAFE, o processo de preparação e registo de um movimento de receita é exactamente igual ao processo de preparação e registo de um movimento de despesa (cabimentação). No sistema e-SISTAFE em uso pela AT para contabilizar as cobranças de receitas não é possível registar uma cobrança sem que uma previsão e avaliação de cobrança tenha sido previamente efectuada e acompanhada da respectiva cabimentação. O sistema contabilístico do e-SISTAFE em uso pela AT gera reconciliações automáticas, listagem de cobranças e de atrasos e que a DNT em acesso de leitura através a sua ligação *on line* ao sistema.

118. Em relação às reconciliações bancárias, a Direcção de cada área fiscal detém uma conta intermédia como fizemos notar acima, onde as cobranças são depositadas antes de serem transferidas para a CUT. Estas podem apenas ser creditadas por pagamentos de impostos e debitadas por transferências para a CUT. Um balancete diário é preparado com detalhe dos créditos e débitos e em formato específico da DNT, que permite que os saldos sejam reconciliados com os registos gerados pelo sistema s-SISTAFE de cada área fiscal. As reconciliações diárias são por sua vez enviadas à DNT. Em geral, parece que o sistema de contas bancárias e respectivas reconciliações funciona efectivamente o que merece uma pontuação de “A” para esta dimensão.

Comparação 2004 / 2006

119. A pontuação geral desde indicador não sofreu alterações entre 2004 e 2006, principalmente porque o nível de atrasos de impostos continua relativamente alto e o nível de cobrança de tais atrasos é relativamente baixo. Conforme fizemos notar acima, vários passos têm sido dados para acelerar o processo de cobrança dos atrasos. Isto é de extrema importância de forma a se manter a credibilidade do sistema de cobrança de impostos pois, se atrasos poderem permanecer pendentes durante longos períodos de tempo podem funcionar como um desincentivo ao pagamento regular de impostos. Não conseguimos obter o perfil de idade dos atrasos mas fomos informados que os atrasos gerados são baixos. Trata-se de uma verificação positiva, pois sugere que o problema não é de existir atrasos crónicos mas sim um problema de pendência histórica. Se uma campanha para limpar e regularizar estes atrasos fosse bem-sucedida este problema poderia não se verificar mais.

120. Em relação ao mecanismo de contas bancárias e reconciliação bancária e de transferência das cobranças de impostos para a CUT, significantes melhoramentos foram verificados mas o peso do seu benefício neste indicador continua a ser ofuscado com o problema dos atrasos de cobranças.

Tendências 2007

121. Notamos acima a importância do Plano de Agosto 2007 para acelerar a cobrança dos impostos em atraso. Dados os constrangimentos com recursos humanos, suspeitamos que será difícil ser

observado melhorias substanciais no curto prazo e que esforços renovados para acelerar a cobrança dos atrasos serão necessários em 2008 e 2009.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|--|---|----------------|----|----------------|----|
| | | | | | |
| PI – 16: Previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesas | (i) Grau ao qual os fluxos de caixa são programados e monitorados | A | D+ | A | C+ |
| | (ii) Fiabilidade e horizonte da informação intra-anual e periódica para ministérios, departamentos e instituições sobre os tectos para os compromissos de despesa | C | | B | |
| | (iii) Frequência e transparência dos ajustes nas dotações orçamentais que são decididos acima do nível de gestão dos ministérios, departamentos e agências | D | | C | |

Avaliação 2006

122. A previsibilidade na disponibilidade de fundos foi avaliada com referência aos procedimentos adoptados para a previsão e gestão dos fluxos de caixa, os mecanismos para a gestão dos tectos de despesas intra anuais do Tesouro e a frequência e transparência dos ajustamentos das alocações orçamentais efectuadas pelo Ministério das Finanças. As previsões de tesouraria são preparadas para o ano fiscal e actualizadas e monitorizadas todas as semanas pelo Tesouro com base das entradas e saídas efectivas de fundos, merecendo uma pontuação “A” nesta dimensão do indicador.

123. Informações para as entidades orçamentais principais (UGEs) sobre os tectos para as cabimentações de despesas são providenciadas de acordo com o método estabelecido com base no uso do e-SISTAFE. As UGEs têm a responsabilidade de preparar os seus planos de gestão de caixa, incluindo as necessidades das suas entidades subordinadas (UGBs) que ainda executam o orçamento através dos adiantamentos de fundos. Informações para as UGBs sobre os tectos para compromissos de despesas são providenciadas com dois meses de avanço de acordo com o método duodecimal de transferências orçamentais. Então, a gestão do tesouro baseia-se numa perspectiva de planeamento trimestral, o que merece uma pontuação de “B” nesta dimensão do indicador. (Deve-se notar que estes tectos orçamentais apenas se referem aos financiamentos que passam pela CUT. Os projectos financiados externamente e que não passam pela CUT têm arranjos estabelecidos directamente com as agencias financiadoras. Idealmente, isto não deveria acontecer mas não julgamos que seja uma fraqueza a apontar a este indicador mas sim ao indicador D-2 e D-3)

124. Durante o triénio 2004 - 2006, ajustamentos intra anuais significantes no orçamento foram frequentemente decididos acima do nível de gestão dos ministérios e departamentos (as UGEs). Durante 2006, estes ajustamentos foram efectuados de uma forma bastante transparente, com o conhecimento e envolvimento das UGEs. Contudo, o âmbito dos ajustamentos é relativamente amplo (como foi observado no análise do indicador PI-2), o qual reduz o nível de controlo das UGEs sobre o processo de execução do orçamento. É a fraca pontuação nesta dimensão do indicador (“C”) que faz com que a pontuação total do indicador desça para “C+”. Em parte, serão necessários melhoramentos nos processos de preparação orçamental e análise de forma a aumentar o realismo dos orçamentos apresentados à Assembleia da República para aprovação. Também será necessário um conjunto de procedimentos mais formal para a gestão e reporte das realocações orçamentais, efectuadas em períodos predefinidos e à luz dos relatórios trimestrais de execução orçamental.

Comparação 2004 / 2006

125. A pontuação deste indicador sofreu um crescimento de “D+” até “C+”. A razão principal desta mudança foi a introdução de um sistema trimestral de programação do uso da caixa através do e-SISTAFE. O uso incrementado do sistema da execução do orçamento pela via directa também tem facilitado uma boa gestão de caixa pela DNT. Infelizmente, uma mudança no sistema semestral da programação de caixa é pouco provável na ausência de melhoramentos significativos na qualidade do orçamento inicial. Um orçamento mais exacto e mais abrangente reduziriam a necessidade de alterações regulares e relativamente grandes que ainda caracterizam o OE. Neste sentido, a pontuação deste indicador está estreitamente ligada ao desempenho do indicador PI-2.

Tendências 2007

126. O sistema trimestral de programação do uso da caixa através do e-SISTAFE apenas foi introduzido em 2006 e as entidades executoras ainda estão a aprender a utilizar esta ferramenta de uma forma efectiva. Um problema é que é uma prática totalmente nova no sentido de que o antigo sistema de adiantamentos mensais não exigia nenhuma prática da gestão de caixa a nível das entidades executoras. Durante 2007, as entidades tem desenvolvido esta prática e com a expansão do uso de execução do orçamento pela via directa a sua importância está a crescer.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|--|--|----------------|----|----------------|---|
| | | | | | |
| PI - 17: Registo e gestão dos balanços de caixa, dívidas e garantias | (i) Qualidade do registo e reporte dos dados da dívida | B | B+ | A | A |
| | (ii) Grau de consolidação dos balanços de caixa do Governo | B | | B | |
| | (iii) Sistemas para contrair empréstimos e emissão de | A | | A | |

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|-----------|-----------|----------------|--|----------------|--|
| | garantias | | | | |

Avaliação 2006

127. O desempenho em relação a registo e gestão dos balanços de caixa, dívida e garantias continua a ser bom. A qualidade dos dados de registo e reporte da dívida é elevada. Os registos da dívida externa são completos, actualizados e reconciliados numa base mensal através do sistema CS-DRMS. Os registos da dívida doméstica são efectuados e mantidos em separado. Uma reconciliação mensal é efectuada com dados considerados altamente fiáveis e um relatório de gestão bastante compreensivo é preparado trimestralmente, incluindo estatísticas do serviço da dívida, stocks e operações. Os relatórios são ainda efectuados numa base ad hoc e não numa base regular trimestral. (No entanto, no âmbito de implementação do projecto FSTAP - Financial Sector Technical Assistance Project do MdF foram desenvolvidas acções que culminaram com o draft do modelo de relatório a ser produzido numa base regular. O modelo carece de aprovação pelas entidades competentes para ser implementado.)
128. A maioria dos balanços de caixa do Governo são calculados e reconciliados semanalmente, mas existe ainda um montante substancial de fundos extra orçamentais fora deste exercício. A Conta Única do Tesouro (CUT) é reconciliada diariamente através do e-SISTAFE. Até 2005, a DNT utilizava o sistema do SAP dos bancos comerciais e passou posteriormente a utilizar o sistema STF (Sistema de Transferências Financeiras) criado pelo Banco de Moçambique (BdM) para o registo de transacções financeiras que aconteciam entre os bancos comerciais e o Governo. A DNT gere directamente este processo desde 2006, utilizando o e-SISTAFE para efectuar créditos directos nas contas bancárias dos bancos comerciais e, sem ter que utilizar o Banco Central como intermediário.
129. Os sistemas para a contracção de empréstimos e emissão de garantias são claro e geridos dentro dos limites definidos para a dívida total e garantias totais. O Ministério das Finanças é a única entidade governamental responsável pela negociação e aprovação de empréstimos e garantias. A contracção de um empréstimo requer a aprovação pelo Ministro das Finanças do objecto de empréstimo e obedece às condições definidas pela lei orçamental (que estabelece que a concessionalidade mínima de 35% deve ser observada). Deve-se notar que as garantias são emitidas apenas em casos tidos como excepcionais e, estando prevista na lei orçamental o respectivo limite (em 2006, o limite estabelecido foi o equivalente a 2 Milhões de USD).

Comparação 2004 / 2006

130. Muitos progressos foram efectuados em anos recentes para fortalecer a gestão de tesouraria e da dívida. Com a nova estratégia para a dívida e os processos de criação de capacidade

relacionados, foi possível iniciar, em 2006, a emissão de um relatório trimestral (em vez de anual apenas) da dívida. De forma semelhante, com a implementação do e-SISTAFE, os processos de reconciliação bancária estão a tornar-se cada vez mais simples e rápidos.

Tendências 2007

131. 2007 foi o ano da consolidação do uso do e-SISTAFE para a gestão da CUT assim como o ano em que a execução directa se tornou obrigatória a todos as unidades orçamentais ou UGEs. Em geral, isto trouxe efeitos bastante positivos na gestão da caixa do Estado.
132. No entanto, permanece uma área problemática que não é devidamente endereçada por estas reformas. A cobertura dos processos de previsão de caixa necessita de incluir as despesas de investimento. Em princípio, cobre as componentes financiadas internamente mas dado que os prazos dos pagamentos dos fundos da contraparte estão ligados ao fluxo de financiamentos externos, a qualidade destas previsões é inevitavelmente fraca. Essencialmente, o que é necessário é um sistema confiável para que os ministérios informem a DNT das previsões de fluxo de fundos (externos e internos) dos projectos e para que a DNT confirme os níveis e prazos dos fundos internos que os ministérios devem esperar receber. Apenas é possível conseguir isto com um maior uso da CUT pelos projectos financiados externamente e com um melhoramento grande da previsibilidade dos fundos externos dos projectos.
133. No final de 2006, para este efeito, foi constituída uma equipa de trabalho conjunta entre GdM e parceiros para aumentar a inclusão de fundos na CUT. Os trabalhos foram continuados em 2007. Em simultâneo, a GdM lançou o projecto-piloto de criação da CUT multi-moeda de forma a endereçar as preocupações dos Parceiros de Cooperação em relação às questões de perdas cambiais que possam derivar do registo de saldos em Meticais na CUT. O uso da CUT multi-moeda encontra-se em fase de testes com o fundo comum da UTRAFE.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|---|--|----------------|----|----------------|---|
| PI – 18: Eficácia do controlo das folhas de salários | (i) Grau de integração e reconciliação entre os registos do pessoal e dados da folha de salários | D | D+ | B | B |
| | (ii) Tempo das alterações nos registos do pessoal e na folha de salários | D | | B | |
| | (iii) Controlos internos das alterações aos registos do pessoal e folha de salários | C | | B | |
| | (iv) Existência de auditorias das folhas de salários para identificar fraquezas no controlo e/ou | C | | B | |

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|-----------|-------------------------|----------------|--|----------------|--|
| | trabalhadores fantasmas | | | | |

Avaliação 2006

134. O processo de pagamento de salários baseia-se na nomeação ou contratação de funcionários e toma efeito com a atribuição do Visto do Tribunal Administrativo. Após este procedimento os funcionários admitidos são registados na base de dados de salários que contém informação actualizada sobre os funcionários admitidos. Existem 12 sistemas computorizados de processamento de salários - 10 bases de dados a nível nacional (uma por província), uma para o sector da Defesa e uma para o Governo Central. Por sua vez existem inúmeras folhas de salários geradas por estas bases de dados, tantas quantas as instituições que efectuem directamente o pagamento de salários.
135. A efectividade e registo de alterações são efectuados numa base mensal e quaisquer alterações ao sistema são efectuadas imediatamente. As folhas de salários de cada mês são verificadas por comparação com a folha do mês anterior primeiro pelo sector (Secção de Vencimentos) do respectivo DAF (Direcção de Administração e Finanças) e depois pela DNCP (central) ou DPPF (provincial). Apenas após a verificação pela DNCP ou DPPF é que as alocações mensais para pagamento de salários são autorizadas. Quaisquer adições à folha de salários ou ajustamentos aos detalhes do funcionário obedecem o mesmo processo, com os necessários registos de pessoal e cópias do Visto do Tribunal Administrativo em anexo.
136. As folhas são alvo de inspecções regulares da IGF (ultima inspecção da IGF: 2004) e pelo TA (2006). A equipa de consultores foi informada de que as recomendações efectuadas por ambas as instituições não eram materialmente relevantes mas, a informação não foi feita disponível aos consultores para efeitos de reconfirmação e análise. Adicionalmente existem outros controlos internos em aplicação, nomeadamente a prova de vida anual (presencial e reconhecida em Notário).

Comparação 2004 / 2006

137. Este indicador sofreu no período 2004 a 2006 melhorias significativas em consequência do entendimento dos potenciais problemas que a existência de controlos fracos poderia trazer. A melhor articulação entre os sectores, a DNCP e o TA serviu para melhorar e limitar esses controlos e veio demonstrar melhorias nos níveis de integridade das bases de dados e na redução dos atrasos verificados nas alterações de registo de pessoal.
138. Em 2004, observou-se que a eficácia dos controlos da folha de salários era minada de forma significativa pela ausência de uma ligação completa e integrada entre os registos de pessoal, a base

de dados de pessoal e a folha de salários. Entre 2004 e 2006 a DNCP começou a observar um controlo mais rigoroso do processo de pagamento de salários e, assumindo que no curto prazo uma base de dados única e integrada não estaria disponível, a DNCP desenvolveu um conjunto de procedimentos (ainda que manuais) de controlo interno para o melhoramento do processo. Por exemplo, alterações foram verificadas ao nível da documentação de suporte e trabalho de verificação é efectuada a nível central pela DNCP, a que se segue o envio da informação para a instituição ou sector, uma segunda verificação é feita ao nível dessa instituição ou sector e finalmente, uma última verificação e validação é ainda efectuada pela DNCP. O desenvolvimento de uma base de dados de pessoal que sendo sistematizada possa ser sistematicamente reconciliada continua a ser um objectivo de médio prazo mas, no entretanto, a aplicação de um sistema manual com controlos efectivos introduziu grandes e positivas diferenças.

Tendências 2007

- 139.** O processo de Cadastro dos Funcionários e Agentes do Estado foi iniciado em 2007 com a elaboração do censo nacional e onde a identificação por impressão digital foi também incluída. Este Cadastro irá substituir o anterior Sistema Integrado de Pessoal que permaneceu no Ministério de Administração Estatal e não actualizado com regularidade. A responsabilidade pela gestão dos recursos humanos no serviço público foi transferida em 2007 do MAE para o novo Ministério da Função Pública (MFP). Entre outras atribuições, o MFP será responsável pelo desenvolvimento, manutenção e actualização regular do Cadastro dos Funcionários e Agentes do Estado e como consequência irá trabalhar de perto com a DNCP e com os ministérios, departamentos e agências para assegurar uma reconciliação sistemática dos registos de pessoal com a folha de salários. Assim, o MFP terá um papel crucial no desempenho futuro deste indicador e deverá por isso ser envolvido de perto em futuras avaliações PEFA.
- 140.** O crescente esforço de desenvolvimento do e-SISTAFE poderá vir a permitir melhoramentos substantivos no desempenho deste indicador. O desenvolvimento de uma aplicação no e-SISTAFE, apelidada de e-Folha, está ser debatida e poderá ser um instrumento efectivo na reunião e integração dos múltiplos sistemas existentes e simultaneamente permitindo a ligação ao sistema de pagamentos e contabilização do e-SISTAFE. Poderão existir outras formas de alcançar uma integração de mais alto nível, sem que para tal se desenvolva um módulo de folha de salários do e-SISTAFE. É necessário examinar cuidadosamente o conjunto completo de opções disponíveis antes de se seleccionar uma que porventura é mais cara e implica mais desenvolvimentos de software.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|--|--|----------------|---|----------------|---|
| | | | | | |
| PI – 19: Competição, value-for-money e controlo no processo de aprovisionamento (procurement) | (i) Provas do uso de concursos abertos para a adjudicação de contractos que excedem um limite monetário estabelecido nacionalmente para pequenas aquisições (percentagem do número de contractos adjudicados que estejam acima desse limite) | C | C | B | B |
| | (ii) Grau de justificação para o uso de métodos de procurement com menos concorrência | C | | C | |
| | (iii) Existência e funcionamento de um mecanismo de reclamação e recurso no procurement | C | | B | |

Avaliação 2006

141. O Decreto 54/2005 – Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado – foi aprovado a 13 de Dezembro de 2005 e a sua aplicação efectiva teve início em Julho de 2006. Foi criada a UFSA – Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições ao abrigo do Regulamento aprovado pelo referido Decreto e foi estabelecido o seu funcionamento na estrutura da Direcção Nacional do Património do Estado (por força do Diploma Ministerial nº 141/2006 de 05 de Setembro). A UFSA é responsável por assessorar as unidades orçamentais no processo de execução das suas aquisições bem como monitorar os procedimentos aplicados e os resultados dos mesmos.

142. Por requisito do novo Regulamento todos os concursos, acima do limite monetário nacionalmente estabelecido para compras de pequena dimensão, devem ser tornados públicos (nas suas diversas fases de concurso e contratação) por via de publicação na imprensa de maior circulação. A UFSA recebe esta informação dos sectores com regularidade e, por sua iniciativa, é efectuada também uma recolha dessa informação através das publicações efectuadas na imprensa. Os dados são todos recolhidos e mantidos num Banco de Dados Estatísticos. No entanto, questões relacionadas com a capacidade de monitoria e supervisão da UFSA sobre os processos de procurement nas instituições ou sectores persistem e a UFSA não tem ainda dados completos, ou quase completos, sobre o número e tipos de processos de procurement acima do limite monetário nacionalmente estabelecido para compras de pequena dimensão. Isto é particularmente verdade para 2006 – o ano em que esta avaliação PEFA se centra – na medida em que a UFSA apenas começou a operar em Setembro de 2006.

143. No entanto, a UFSA tem dados parciais disponíveis em relação ao segundo semestre de 2006. Estes mostram que foram realizados 196 concursos para aquisições acima do limite monetário nacionalmente estabelecido para compras de pequena dimensão.

2.º Semestre de 2006 – Contratos por Concursos Públicos (do total de 196 registados)

| Tipo de Concurso | N.º Total | % do Total |
|---------------------|------------|--------------|
| Concursos Públicos | 129 | 65.8% |
| Concursos Limitados | 8 | 4.1% |
| Pequena Dimensão | 2 | 1.0% |
| TOTAL | 139 | 70.9% |

2.º Semestre de 2006 – Contratos sem Concorrência (do total de 196 registados)

| Tipo de Concurso | N.º Total | % do Total |
|--------------------------|-----------|--------------|
| Contratações de Serviços | 55 | 28.1% |
| Ajustes Directos | 2 | 1.0% |
| TOTAL | 57 | 29.1% |

144. Na ausência de dados concretos a pontuação “A” nunca poderá ser atribuída a esta dimensão do indicador. Os dados disponíveis não são completos e pensamos que os dados sobre os Contratos sem Concorrência estão sub registados pois as instituições certamente não querem testar a sua capacidade para justificar o uso deste método. No entanto, os dados disponibilizados mostram que substancialmente mais de 50% dos contratos acima do limite são atribuídos por recursos a concurso público. Nesta base, avaliamos uma pontuação de “B” para esta dimensão. Apesar dos dados de 2007 (apresentados abaixo) não fazerem parte do período de avaliação deste PEFA, mostram que 85% dos contratos acima do limite foram atribuídos por via de concurso, sugerindo alguma consistência com os dados de 2006.

145. Métodos de procurement menos competitivos podem por vezes ser justificados mas é importante a base regulatória para o uso de tais métodos esteja bem clara e que justificação para a sua aplicação seja sistematicamente prestada. Existe justificação para o uso de métodos menos competitivos em Moçambique e é chamado de “ajuste directo”. O método do ajuste directo segue o regulamento e as normas nele previstas. As Unidades Gestoras Executoras de Aquisições (UGEAs) enviam a informação sobre a aplicação deste método de contratação para a UFSA e, para que seja implementada deve ser sempre justificada e autorizada. Em 2006, tratando-se dos primeiros meses de aplicação do Regulamento os casos de “ajuste directo” do conhecimento da UFSA foram apenas dois e devidamente justificados e seguindo os requisitos regulatórios do referido Regulamento. No entanto, um número muito superior destes casos deve ter ocorrido em 2006, talvez seguindo a legislação anteriormente em aplicação. Assim, julgamos que enquanto Moçambique tem uma pontuação bastante elevada no domínio da claridade dos requisitos

regulatórios existe muito pouca evidência da abrangência da sua aplicação em 2006 recebendo assim uma pontuação de “C” nesta dimensão.

146. O Regulamento prevê a possibilidade de um mecanismo para a apresentação de reclamações sobre o processo de aquisições. As reclamações devem ser dirigidas à autoridade competente (na maior parte dos casos, o Tribunal Administrativo dependendo da natureza da reclamação e da escala e natureza do concurso) que por sua vez pode, por lei, solicitar o parecer técnico da UFSA antes da tomada de decisão. A documentação de reclamação é copiada à UFSA e estatísticas e acompanhamento em relação a esta matéria são efectuadas. Até Outubro 2007 foram recebidas 14 reclamações (10 ao nível central, 3 ao nível provincial e 1 ao nível distrital) que estão a ser devidamente acompanhadas pela UFSA. Assim, um processo de reclamação envolvendo autoridades de nível superior existe e é operacional. No entanto, são necessários maiores detalhes e acessíveis ao escrutínio público sobre a resolução das reclamações pelo que uma pontuação de “B” é atribuída em vez de uma pontuação “A”.

Comparação 2004 / 2006

147. Melhoramentos legais e institucionais significativos foram alcançados no período 2004 a 2006, nomeadamente a entrada em vigor do Regulamento de Aquisições do Estado (Decreto 54/2005) em meados de 2006 e a consequente reforma subjacente que passou pelo estabelecimento da UFSA e das diversas UGEAs. Este pacote de reformas teve um impacto imediato na clarificação das circunstâncias em que os contratos sem concorrência são justificados e introduzindo um sistema de reclamações e de recurso claro e funcional.
148. Existem também evidências¹⁴ que estas reformas serviram para aumentar a proporção das aquisições acima do limite mínimo nacionalmente estabelecido e que são efectuadas por recurso a métodos competitivos. No entanto, é claro que a maior parte do impacto destas reformas na estrutura dos processos de procurement e no alcance de *value for money* ainda irá ser sentido. Mais ainda, se benefícios positivos significativos deste tipo são para ser retirados do processo de reforma, é importante que acções sejam tomadas no sentido de fortalecer as capacidades da UFSA e das UGEAs em cada ministério e província e que o conhecimento, entendimento e aplicação da nova legislação seja ainda mais aprofundado.

Tendências 2007

149. Com as reformas institucionais e legislativas a serem introduzidas na área do procurement em meados de 2006, espera-se que o seu impacto seja substancialmente maior em 2007, o primeiro ano de completa implementação. Não avaliamos esta questão na totalidade mas os dados

¹⁴ Estas evidências estão relacionadas com a informação apresentada na primeira dimensão do indicador. Devemos reconhecer, no entanto, que os melhoramentos tenham sido apenas ao nível da informação disponível, apesar de isso por si só ser um desenvolvimento positivo.

disponíveis sugerem um incremento no uso de métodos mais competitivos, como apresentado na tabela abaixo:

2007 – Natureza de Contratos (acima do limite nacionalmente estabelecido) Atribuídos

| Nível | Concursos | Ajustes Directos | Total |
|-------------------|--------------|------------------|--------------|
| Central | 480 | 85 | 565 |
| Provincial | 593 | 115 | 708 |
| Distrital | 27 | 15 | 42 |
| Autárquico | 32 | 1 | 33 |
| Empresas Públicas | 53 | 2 | 55 |
| MOPH | 70 | 1 | 71 |
| TOTAL | 1.255 | 219 | 1.474 |
| % do TOTAL | 85.1% | 14.9% | 100% |

150. Como parte do desenvolvimento do e-SISTAFE, o Cadastro de Fornecedores e Agentes do Estado está a ser compilado. O objectivo é o de ter registos e dados de forma a facilitar os processos e procedimentos de pagamento e contabilização associados ao processo de procurement. Vemos isto como uma iniciativa positiva e não vemos razões para supor, como foi comentado por alguns representantes do sector privado, que isto levará ao favoritismo entre fornecedores. Todos os fornecedores que ganharem um contrato terão de ser registados no e-SISTAFE de forma a poderem ser pagos pelo que o sistema irá crescer ao longo do tempo: o mérito de avançar com o registo é apenas o de reduzir o número de procedimentos administrativos que mais tarde serão necessários. Um efeito positivo importante é o de ajudar a controlar a fraude – reduzindo o número de agentes competindo com mais do que um nome e entidade – e expandindo o número de contribuintes registados (na medida em que este processo necessita da submissão do número de NUIT).

151. Foi solicitado que a equipa de avaliação efectuasse comentários sobre a potencial utilidade de se efectuar uma avaliação mais abrangente e detalhada do processo de procurement em Moçambique, por recurso à metodologia da OCDE/DAC. Esta é uma metodologia testada e aplicada em países em desenvolvimento, em transição e também na OCDE e com certeza que iria disponibilizar informação e dados mais abrangentes sobre as forças e fraquezas do sistema, que por exemplo, o processo PEFA não permite. Este é um exercício que deve ser conduzido mas a questão é quando deverá ele ser conduzido? A este respeito, o nosso julgamento é o de que as reformas e criação de capacidades no sector ainda estão nas suas fases iniciais e recomendamos que esta avaliação seja conduzida em 2009, quando os novos sistemas estiverem mais operacionais e as autoridades mais preparadas para considerar um novo conjunto de medidas de desenvolvimento.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|---|--|----------------|----|----------------|---|
| | | | | | |
| PI – 20: Eficácia dos controlos internos para despesas não salariais | (i) Eficácia do controlo dos compromissos de despesa | D | D+ | B | B |
| | (ii) Abrangência, relevância e entendimento de outros procedimentos/regras de controlo interno | C | | B | |
| | (iii) Grau de cumprimento das regras para o processamento e registo de transacções | C | | B | |

Avaliação 2006

152. Como consequência da introdução do e-SISTAFE os controlos dos compromissos de despesa sofrerão melhorias substantivas – primeiro como uma ferramenta contábil (em 2005 e 2006) e mais recentemente como uma ferramenta para a execução directa (final de 2006 e 2007). No e-SISTAFE, todos os pagamentos necessitam de um compromisso prévio e esses compromissos apenas podem ser efectuados quando existe dotação orçamental e disponibilidade financeira (conforme determinado pelos tectos estabelecidos pela DNT durante o ano e introduzidos no e-SISTAFE). Para as entidades (ou para as despesas) que estão a funcionar em adiantamento de fundos, é a cabimentação que faz a atribuição de fundos possível. Quando o avanço é permitido, a liquidação é regularizada e mais adiantamentos são possíveis. Os gestores orçamentais que recebem adiantamentos são responsáveis por emitir as ordens de aquisição de bens e serviços requeridos (trabalhando dentro dos limites dos fundos adiantados) e por efectuar os pagamentos. Para despesas efectuadas por execução directa, o processo de compromisso da despesa do fornecedor é computadorizada e nenhum dinheiro é movimentado pois os pagamentos são efectuados directamente da CUT para a conta dos fornecedores.

153. Em 2006, a maioria das transacções continuaram a ser efectuadas por adiantamento de fundos mas por contraste com 2004 e 2005, a contabilização destas transacções é informatizada no e-SISTAFE criando um registo ao nível central (DNT e DNCP) dos compromissos (na maior parte dos casos dos adiantamentos) efectuados ao nível do governo central. No sistema de adiantamento de fundos, permanece possível, em teoria, que os gestores orçamentais efectuar registos acima dos valores de recursos colocados à sua disposição. (Com a mudança para a execução directa esta possibilidade é totalmente eliminada). No entanto, mesmo no sistema de adiantamento de fundos que predominou em 2006, esta prática era contrária as regras (tanto as regras antigas como o regulamento do SISTAFE) e foi controlada pelo facto dos fundos alocados estarem limitados a 2/12 do orçamento total no início do ano e no mês seguinte e com prazos rigorosos para a gestão dos fundos. Tanto a nossa avaliação do sistema conforme funcional em

2006 e os nossos debates com os funcionários da província de Maputo e dos ministérios da Saúde e Educação sugerem-nos que o sistema em uso limitava de facto os compromissos às disponibilidades de caixa e alocações orçamentais aprovadas, o que faz com que mereça uma pontuação “B” nesta dimensão do indicador.

154. Existem outras normas, regras e procedimento de controlo interno em aplicação que foram fortalecidas e padronizadas pela introdução da legislação e regulamentos do SISTAFE. Um dos aspectos mais importantes das novas regras é a existência de agentes com diferentes níveis de acesso e direitos de utilizador no sistema e-SISTAFE, o que auxilia a assegurar uma segregação das funções de orçamento com as de controlo financeiro. Por exemplo, na execução da despesa são envolvidos três agentes - os agentes de execução orçamental, o agente de execução financeira e o agente de controlo interno. Este último com a função específica de verificar a conformidade processual e documental de todo o processo e cuja informação no sistema é determinante para todo o processo de execução da despesa. Durante 2006, com a formação no uso do sistema ainda não completo, parece que as regras de controlo interno causaram alguns atrasos e ineficiências. Por esta razão, a pontuação nesta dimensão é de “B”.

155. Até agora o sistema e-SISTAFE requiere que regras e controlos específicos sejam aplicados e que a sua aplicação seja verificada dentro do sistema, pelo que um grau de cumprimento elevado se torna necessário. No entanto, durante 2006 quando o sistema não estava ainda totalmente operacional, parece que procedimentos simplificados e de emergência foram por vezes utilizados pelos ministérios sectoriais e por outras entidades orçamentais. Uma pontuação de “B” é assim atribuída a esta dimensão.

Comparação 2004 / 2006

156. Conforme notamos acima, melhoramentos significativos foram observados nos controlos das despesas não salariais como resultado da introdução do e-SISTAFE, o que fez com que a pontuação subisse de “D+” em 2004 para “B” em 2006.

Tendências 2007

157. Em 2006, o sistema s-SISTAFE não estava operacional em todo o governo de nível central e apenas uma pequena minoria de transacções era gerida pela execução directa. Com a expansão do número de instituições utilizando o e-SISTAFE e da modalidade de execução por via directa, pode-se esperar melhorias no desempenho deste indicador. O que é importante é assegurar que os níveis de formação actuais são continuados para que se assegure total familiaridade com os procedimentos do e-SISTAFE em todos os ministérios e direcções provinciais.

158. O desenvolvimento e implementação destes sistemas abrangentes de controlo geraram também importantes oportunidades para o governo e seus parceiros para trazer os projectos financiados

externamente que estão actualmente “off budget” para a CUT e para o e-SISTAFE. Para além de melhorar a abrangência da cobertura do orçamento, traria vantagens importantes em relação a redução dos custos de transacção permitindo os ministérios sectoriais aplicar um único conjunto de controlos (os controlos do e-SISTAFE) à totalidade das suas actividades de investimento.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|---|--|----------------|----|----------------|---|
| | | | | | |
| PI – 21: Eficácia da auditoria interna | (i) Cobertura e qualidade da função de auditoria interna | B | C+ | B | B |
| | (ii) Frequência e distribuição dos relatórios | C | | B | |
| | (iii) Grau da resposta e acompanhamento às constatações da auditoria interna | C | | B | |

Avaliação 2006

159. A IGF realiza inspecções internas a maioria dos órgãos do governo central de acordo com o seu plano anual de actividades tendo em conta o valor de receitas\despesas que as instituições representam no total do OE. A legislação aplicável impõe que as actividades da IGF tenham cobertura nacional e sejam verificadas em todos os níveis de Governo. Este trabalho cumpre com normas profissionais de auditoria interna de nível internacional e fomos informados que o focus principal é nas questões sistémicas em detrimento das questões de simples cumprimento. (Uma análise a um conjunto de relatórios aleatórios demonstrou isto¹⁵). As actividades inspectivas ocuparam cerca de 57% do total de recursos inspectivos disponíveis em 2006 merecendo assim uma pontuação de “B” para esta dimensão do indicador.

160. Em 2006, foram concluídos 102 relatórios de auditoria, de uma previsão de 208 relatórios, o que se traduziu num nível global de realização de aproximadamente 49% dos 208 originalmente planeados. Todavia, foi conseguido um nível de realização de quase o dobro do ano anterior, em que apenas foram objecto de despacho superior 53 relatórios. De realçar que, relativamente aos relatórios concluídos em 2006, 76 respeitam a acções que transitaram do exercício anterior e 26 são referentes a auditorias iniciadas no próprio exercício. À semelhança do exercício anterior, no final de 2006, estava em curso um elevado número de auditorias, a maioria das quais em fase de elaboração do relatório (versão *draft* ou versão final). De salientar que, das 126 novas auditorias planeadas para 2006, apenas não foram iniciadas 3 acções, tendo em contrapartida sido iniciadas 7 auditorias decorrentes de solicitações superiores, as quais também não estavam concluídas no final de 2006. Enquanto as estatísticas mostram um aumento da produtividade da IGF a evidência

¹⁵ Em adição, as primeiras auditorias de desempenho desenvolvidas pela IGF, foram começadas em 2006 para os sectores de águas e justice. A falta de informação de qualidade sobre o desempenho ao nível do sector penaliza a realização deste exercício. No entanto, julgamos que os resultados finais de tais auditorias trarão ganhos consideráveis.

mostra que não significou uma cobertura geográfica elevada: 22 distritos e 33 municípios foram auditados – 32% do grupo alvo. Não descurando os melhoramentos significativos verificados, a IGF continua a ter dificuldade em cumprir com o seu programa de trabalho como resultados dos constrangimentos de capacidade – que estando a ser endereçados gradualmente continuam a ser sérios. Em resultado, a submissão dos relatórios não adere a um calendário fixo e como tal a pontuação nesta dimensão do indicador é de “B” em vez de “A”.

161. Os relatórios das inspeções efectuadas são sistematicamente emitidos e enviados ao Ministro das Finanças e ao sector. A legislação em vigor não obriga a IGF a enviar os seus relatórios ao TA. No entanto, a IGF partilha com o TA os seus relatórios trimestrais de progresso que inclui uma lista completa das auditorias findas e em curso. POR isto, o TA mantém uma lista das entidades auditadas pela IGF e pode solicitar qualquer relatório conforme relevante para o seu programa de auditoria externa.
162. As nossas entrevistas na província de Maputo e nos ministérios da Saúde e Educação, todos receptores de relatórios de auditoria da IGF muito recentemente, sugerem que existe uma aceitação por parte das entidades auditadas das observações da IGF e existe vontade para implementar as recomendações. Em 2006, foram ainda efectuadas acções de acompanhamento, com o objectivo avaliar o grau de implementação, por parte das entidades auditadas, das recomendações emitidas pela IGF, tendo para o efeito sido seleccionadas cerca de 200 recomendações. Em resultado dessas acções apurou-se que, aproximadamente, 70% dessas recomendações haviam sido adoptadas, ou seja estavam integralmente cumpridas ou já tinham sido tomadas algumas medidas no sentido de acolher as respectivas recomendações. Com base nesta informação julgamos que muitos gestores tomam acção pronta e abrangente coo resposta aos relatórios de auditoria pelo que uma pontuação de “B” é atribuída a esta dimensão da pontuação.

Comparação 2004 / 2006

163. Este indicador sofreu melhorias significativas entre 2004 e 2006. São resultado de (i) crescimento do número de entidades auditadas, (ii) atenções às questões sistémicas e desenvolvimento de outros tipos de actividades de auditoria como por exemplo a realização de auditorias de desempenho, (iii) aumento do trabalho com o TA, permitindo o uso mais sistematizado dos relatórios da IGF para apoio às auditorias externas e (iv) aumento do acompanhamento do grau de implementação das recomendações das auditorias pelas entidades auditadas. Estas actividades estão todas a ser implementadas no âmbito do plano de desenvolvimento estratégico da IGF em curso.

Tendências 2007

164. O plano de desenvolvimento estratégico continua a ser implementado e tem-se verificado um melhoramento das capacidades. No entanto, questões de capacidade permanecem um constrangimento e por isto existe necessidade de gerir com cuidado o balanço entre a cobertura da auditoria interna e a respectiva qualidade – em termos da extensão em que a auditoria interna endereça questões de relevo e a extensão com que a pronta implementação das recomendações ocorre. Nos anos mais recentes melhorias significativas têm sido observadas em ambas as dimensões. Outro julgamento é o de que o nível actual de cobertura é provavelmente apropriado, dado o contexto de capacidade e organizacional, e que no período de 2008 e 2009 a tónica seja predominantemente na qualidade.

4.6. Contabilidade, Registo e Reporte

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|---|---|----------------|---|----------------|---|
| | | | | | |
| PI – 22: Pontualidade e regularidade na reconciliação de contas | (i) Regularidade das reconciliações bancárias | B | B | B | B |
| | (ii) Regularidade da reconciliação e liquidação de contas suspensas e adiantamentos | B | | B | |

Avaliação 2006

165. Reconciliações bancárias regulares para todas as contas geridas pelo Tesouro – incluindo a CUT e Contas Subsidiárias – acontecem mensalmente. A CUT é reconciliada diariamente e a sua cobertura tem sido acrescentado significativamente durante 2005 e 2006. Contudo, existem ainda contas bancárias do governo central que não são geridas pelo Tesouro – em particular existem muitas contas de projectos extra orçamentais e várias agências governamentais autónomas (ou semi - autónomas) que mantêm contas bancárias em separado. As instituições responsáveis por estas contas têm de submeter as reconciliações bancárias à DNCP mas muitas instituições não o fazem de uma forma abrangente e consistente. Como consequência, apenas é possível uma reconciliação mensal das contas geridas pelo Tesouro e não uma reconciliação total de todas as contas bancárias do Governo central, o que merece uma pontuação “B” para esta dimensão do indicador.

166. Os adiantamentos são limitados às UGBs e são contabilizados pelo sistema e-SISTAFE, em relação ao qual um justificativo mensal dos adiantamentos recebidos é efectuado. O sistema de contabilidade tem um procedimento para a criação de contas em suspenso, onde uma conta pode ser mantida para despesas onde foram detectadas irregularidades. Em muitos casos, montantes registados em contas suspensas são deduzidas das transferências dos meses subsequentes, criando um forte incentivo para a reconciliação atempada e completa. Não existe assim nenhuma

acumulação de contas suspensas pendentes. Tanto por causa do uso reduzido da execução através de adiantamento de fundos e porque os processos de contas estão agora totalmente informatizados no e-SISTAFE, a regularização de contas suspensas para 2006 foi completada até quatro semanas após o final do ano, o que faz com que uma pontuação de “B” seja obtida nesta dimensão do indicador.

Comparação 2004 / 2006

167. A pontuação deste indicador permaneceu em “B”. Melhoramentos necessitam de a) uma expansão da cobertura do processo de reconciliação mensal de forma a cobrir todas as contas do governo central e não apenas as contas geridas pelo Tesouro e/ou b) uma mudança para um processo trimestral e não anual de regularização de contas suspensas. Apesar de não se ter verificado uma alteração na pontuação, a equipa verificou melhoramentos importantes como consequência das melhorias de eficiência na operação do sistema de regularização de contas suspensa e adiantamentos pendentes no final do ano. Isto foi consequência directa dos resultados da informatização do sistema contabilístico no e-SISTAFE.

Tendências 2007

168. Durante 2007, a percentagem das despesas executados pela via directa aumentou significativamente, especialmente em Setembro quando a execução por esta via se tornou obrigatória para todas as UGEs. Paralelamente, foi reduzido o número das contas bancárias activas do governo central¹⁶. Estas são tendências muito positivas que têm acrescentado a importância da CUT e simplificado o processo de reconciliação das contas bancárias. A combinação destes factores serviu para aumentar o peso relativo da CUT e simplificar o processo de reconciliação bancária.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | Avaliação 2006 |
|---|---|----------------|----------------|
| PI – 23: Disponibilidade de informação de recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços | Recolha e processamento de informação para verificar os recursos que foram de facto recebidos (em dinheiro ou espécie) pelas unidades de prestação de serviços no terreno (com enfoque nas escolas primárias e centros de saúde primária) em relação aos recursos disponibilizados. | C | D |

¹⁶ O número de contas bancárias governamentais registadas no e-SISTAFE aumentou 14% em 2006, para um total de 5.686 contas. Em 2007, a DNT introduziu um Cadastro de Contas Bancárias e existem disposições para obrigar os bancos comerciais a reverter os saldos dessas contas a uma CUT- física que existe em cada banco, e que consolida todas as contas do Governo nesse banco. As disposições estabelecem também que se uma conta bancária do Governo não apresenta movimento durante 60 dias tem que ser encerrada.

Avaliação 2006

169. A informação disponibilizada sobre os recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços de primeira linha é bastante limitada no sistema contabilístico. Isto deve-se ao facto de que estas unidades (em particular as escolas primárias e os centros de saúde) não constituem umas unidades gestoras com respeito ao Orçamento do Estado, e pelo tanto não constituem centros de custos no sentido contabilístico. Contas num grau de maior desagregação são mantidas ao nível provincial e distrital mas esta informação mais detalhada não está disponível centralmente através do e-SISTAFE.
170. Entretanto, foi realizada uma Análise do Processo de Canalização dos Recursos Públicos e da Prestação de Serviços (Expenditure Tracking & Service Delivery Survey – ETSDS, também conhecido como PETS – Public Expenditure Tracking Survey) durante os anos de 2002/03, cobrindo o subsector da saúde primária. Esta pesquisa analisou o nível de despesas realizadas em relação aos orçamentos aprovados através de uma amostra representativa dos departamentos distritais e provinciais. Infelizmente, não houve repetição desta pesquisa nem a realização de uma pesquisa semelhante durante 2004, 2005 o 2006, o que resulta numa pontuação “D” neste indicador.

Comparação 2004 / 2006

171. Como o PETS feito nos anos 2002/03 não foi repetido durante os anos seguintes, a pontuação neste indicador reduziu. Tão pouco foi possível introduzir sistemas administrativos de consolidação centralizada das informações disponíveis sobre os recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços de primeira linha.
172. Nos últimos três anos, o foco das reformas de GFP em Moçambique tanto pelo GdM como pelos respectivos parceiros tem sido concentrada ao níveis mais agregados e cumprindo com a lista de prioridades definida para a implementação plena e crescente do SISTAFE. Como o enquadramento geral e sistemas para uma boa gestão financeira em funcionamento de forma mais firme, seria apropriado dedicar mais atenção às operações dos sistemas de GFP nos níveis distrital e local.

Tendências 2007

173. Durante 2007 iniciou-se a preparação duma pesquisa “PETS” no sector da educação. Esta deve-se executar durante 2008. Acreditamos que é uma iniciativa muito positiva que deveria ser implementada como um processo regular e de rotina a cada dois ou três anos e até que sistemas administrativos regulares tornem a informação das unidades disponíveis ao nível central. Assim, recomendamos que um outro exercício de PETS seja realizado em 2010 talvez com foco nos cuidados de saúde primários.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|--|---|----------------|----|----------------|----|
| | | | | | |
| PI – 24: Qualidade e pontualidade dos relatórios orçamentais durante o ano | (i) Objectivo dos relatórios em termos de cobertura e compatibilidade com estimativas orçamentais | C | C+ | C | C+ |
| | (ii) Pontualidade na emissão dos relatórios | B | | B | |
| | (iii) Qualidade da informação | C | | B | |

Avaliação 2006

174. Os dados constantes dos REO são abrangentes e compatíveis com as respectivas estimativas orçamentais, permitindo a respectiva comparação em termos de execução (absoluta) e evolução percentual em relação a período semelhante em ano anterior. Os REOs não incluem as cabimentações apenas apresentam a despesa paga e a despesa liquidada e não paga. Mais ainda, continuam a existir desvios na captura das despesas dos projectos financiados externamente que se encontram no orçamento (on-budget) mas não se encontram na CUT (on-CUT). Para tais projectos, a DNCP confia nos relatórios de despesas (habitualmente submetidos às DAFs dos Ministérios sectoriais) mas estes nem sempre são submetidos atempadamente e em formato compatível com o sistema de contas nacionais. Devido a estes desvios de cobertura, esta dimensão do indicador obtém uma classificação de “C”.

175. Outra fraqueza dos REO é que estes não reportam consistentemente sobre os orçamentos originais aprovados e os orçamentos revistos que têm em consideração as alterações e realocações orçamentais efectuadas durante o ano. Por exemplo, os REO dos primeiros três trimestres do ano não incluíram informação devidamente evidenciada entre a dotação inicial (ou orçamento inicial) e a dotação actual (ou orçamento actual) das rubricas de despesa ou receita em análise – tendo em conta que em Moçambique existe um nível elevado de alterações e realocações no ano este é uma falha significativa embora não prejudique a utilidade dos dados dos relatórios nem tão pouco deixou de permitir a comparação de um período com igual período do ano anterior e verificar os respectivos níveis de realização. O REO do último trimestre de 2006 incluiu o desdobramento desta informação (entre orçamento inicial e actual) embora em alguns casos o nível de explicação das alterações verificadas poderia ser mais detalhado. Recomendamos que exista um formato padrão de apresentação da informação para todos os restantes trimestres.

176. Os REO são emitidos, em regra, até 45 dias após o fim de cada trimestre de execução o que faz merecer uma pontuação de “B” para a segunda dimensão do indicador. A DNCP disponibiliza os REO por via electrónica a todos os interessados e em papel a quem assim o solicitar. A

publicação oficial dos REO é posterior a este prazo e é da responsabilidade da Imprensa Nacional.

177. A qualidade e abrangência de informações nos REO tem estado a melhorar de forma consistente e deve-se ao uso crescente do REO como um dos elementos do diálogo entre o Governos e as agências de Apoio ao Orçamento que têm levado a um debate regular e revisão dos formatos dos REOs que têm levado a introdução de melhorias como consequência. Permanecem algumas questões sobre a qualidade dos dados mas estes são normalmente assinalados nos relatórios e no geral não comprometem a utilidade dos REO. Uma pontuação de “B” foi assim atribuída a esta dimensão do indicador.

Comparação 2004 / 2006

178. O período entre 2004 e 2006 foi caracterizado por pequenas e incrementais melhorias nos REOs. Apesar de se ter verificado um alargamento no âmbito da cobertura dos dados, os melhoramentos verificados são essencialmente relacionados com a qualidade dos dados (nomeadamente se são fidedignos) e a qualidade da sua apresentação. Em relação à confiança nos dados, o desenvolvimento e uso do e-SISTAFE teve uma grande influência. Em relação à apresentação, a DNCP fez grandes esforços para simplificar e clarificar o formato de apresentação respondendo aos debates que mantém com as agências de Apoio ao Orçamento.¹⁷

179. Permanecem duas questões significativas relacionadas com a cobertura e que não foi possível endereçar entre 2004 e 2006. Até que estas questões de cobertura sejam endereçadas, a pontuação geral deste indicador não melhorará. A primeira questão é relacionada com a necessidade de se incluir tanto os compromissos de despesas e os pagamentos nos relatórios trimestrais. Isto é particularmente importante para localizar despesas no ano devido aos atrasos inevitáveis entre o momento de compromisso e o momento de pagamento. A segunda questão é relacionada com a captura de dados da despesa com os projectos financiados externamente e registados no OE.

Tendências 2007

180. Os desenvolvimentos mais significativos verificados durante 2007 foram o desenvolvimento do e-SISTAFE e o incremento da sua utilização e, segundo, o desenvolvimento da base de dados ODAMOZ de registo dos projectos financiados externamente. Esta tem tido já impacto na qualidade dos dados e dá a oportunidade de incluir os compromissos de despesa como parte regular dos REOs. Ao longo do tempo, pode-se esperar que o e-SISTAFE auxilie a reduzir o

¹⁷ Existe um potencial perigo de que as necessidades de grupos de utilizadores nacionais – nomeadamente Assembleia da República e ministérios sectoriais – não estão a ser atendidas. A DNCP interage também com estes utilizadores mas de uma forma menos formal e menos estruturada e que tendem a ser menos audíveis que os Parceiros de Cooperação na expressão das suas perspectivas.

número de dias necessários para analisar e preparar os REO, fazendo com que estes sejam emitidos em 4 semanas após o fim do período e não em 6 semanas.

181. O desenvolvimento da base de dados ODAMOZ com o apoio da Comissão Europeia, tem servido para melhorar a qualidade da informação sobre a despesa nos projectos financiados externamente. A DNO e a DNCP usam a base de dados para verificar e comparar informação e dados dos orçamentos dos projectos e as despesas recebidas directamente dos ministérios e outras instituições. Teve claramente um impacto na qualidade dos dados sobre os projectos financiados externamente registados no OE e na CGE mas o seu efeito nos REOs é ainda reduzido. Relatórios trimestrais com dados concretos e fidedignos implicam a submissão de informação trimestral de informação e o ODAMOZ não reúne condições para esta situação ainda, pelo que se baseia na boa vontade daqueles que efectuam relatórios trimestrais em vez de gerar relatórios sistematicamente como acontece com o e-SISTAFE. Mais ainda, excessiva confiança em fontes externas de informação pode de forma inadvertida minar as linhas de responsabilidade e reporte nos projectos. Por virtude da sua aprovação incluídos no OE, todos os projectos caem sob a responsabilidade de gestores orçamentais específicos e são estes gestores que têm a obrigação legal de reportar sobre tais projectos. Assim, por razões de princípio e práticas a ODAMOZ é um substituto fraco para a transferência dos projecto para a CUT (on CUT) e deve continuar a ser alvo de trabalho por parte do Governo nesta matéria.

182. Outro desenvolvimento positivo é o desenvolvimento de um site para a DNCP. Recomendados que os REOs assim como a CGE passem a ser disponibilizados em formato electrónico e em arquivo anual nesse site em formato possível de ser copiado.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|--|---|----------------|----|----------------|----|
| | | | | | |
| PI – 25: Qualidade e pontualidade dos relatórios financeiros anuais | (i) Grau de cobertura dos relatórios financeiros | C | C+ | C | C+ |
| | (ii) Pontualidade na submissão dos relatórios financeiros | A | | A | |
| | (iii) Padrões de contabilidade utilizados | C | | C | |

Avaliação 2006

183. A CGE reflecte a posição anual consolidada das finanças do Governo. Inclui informação detalhada e completa sobre a receita e despesa e inclui informação limitada sobre os activos/passivos financeiros, nomeadamente um balanço da dívida e um inventário do Estado. Mais significativamente, a CGE não publica o Balanço Anual do Estado conforme é recomendado pelas

melhores práticas internacionais e que explicitamente é requerido pela lei do SISTAFE. Por estas razões uma pontuação de “C” é atribuída a esta dimensão do indicador.

184. Dentro do quadro jurídico nacional, o Governo enviou em 31 de Maio de 2006 a CGE de 2005 ao TA que, por sua vez enviou à Assembleia da República o respectivo relatório e parecer até 30 de Novembro de 2006. Este calendário tem sido sempre cumprido desde 2004 em conformidade com a melhor prática internacional o que permite obter uma classificação de “A” nesta dimensão do indicador.
185. A documentação do orçamento e das contas finais não inclui uma referência explícita dos padrões e princípios contabilísticos aplicáveis mas informa que são preparadas de acordo com o regulamento do SISTAFE, que por sua vez especifica os critérios para os registos contabilísticos e demonstrações financeiras. São estabelecidos os princípios contabilísticos da partida dobrada, critérios orçamentais de caixa para as receitas e critérios de compromisso para as despesas. Especifica também os princípios de consistência, materialidade, comparabilidade e oportunidade, alinhados com os padrões internacionais IPSAS em uso. Se estes requisitos pudessem ser desenvolvidos em um padrão nacional de contabilidade formalmente endereçados a pontuação desta dimensão seria de “B”. Existe também a necessidade de se melhorar a qualidade de aplicação dos padrões de contabilidade. Por exemplo, o relatório do TA sobre a CGE 2005 faz referência a um conjunto de discrepâncias encontradas nos diferentes dados e tabelas o que fragiliza a qualidade da informação de suporte. Padrões nacionais equivalentes às IPSAS devem ser compreensivamente aplicados em todas as demonstrações financeiras de forma a se poder obter uma classificação de “A”.

Comparação 2004 / 2006

186. A CGE 2005 (preparada em 2006) é um documento significativamente melhor quando comparado com as contas de anos anteriores, devido à introdução e cumprimento de certos requisitos previstos na lei e regulamento do SISTAFE. O que agora se torna necessário é que estes princípios sejam formalizados num conjunto de padrões nacionais a ser consistentemente aplicados em todas as demonstrações financeiras.
187. Comparado com as CGEs de 2003 e 2004, a CGE 2005 inclui mais informação sobre activos e passivos mas ainda não inclui a apresentação do Balanço do Estado.
188. A alteração com provavelmente maior interesse aos analistas orçamentais é a inclusão do distrito com uma categoria orçamental separada (em vez de ser apenas uma categoria da despesa provincial). Isto é particularmente importante na medida em que os distritos contabilizam 63% da despesa de funcionamento e 12% da despesa de investimento.

Tendências 2007

189. A introdução do e-SISTAFE trará provavelmente efeitos positivos significativos sobre a qualidade, confiança e consistência de dados incluídos na CGE, removendo por exemplo, algumas das discrepâncias apontadas pelo TA sobre a CGE 2005. A equipa pode observar alguns destes melhoramentos na CGE 2006, à qual foi disponibilizado acesso antes mesmo da sua revisão pela Assembleia da República. No entanto, apesar de o e-SISTAFE facilitar o reporte, esforços específicos serão necessários por parte da DNCP para desenvolver um Balanço Anual a ser incluído na CGE. Fortalecer as capacidades de analíticas e de reporte na DNCP e DNO será necessário e de forma a permitir o desenvolvimento de forma sustentável: maior atenção precisa de ser dada pelo Governo e seus Parceiros na criação de capacidade nestas instituições.

4.7. Escrutínio e Auditoria

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|--|---|----------------|----|----------------|----|
| | | | | | |
| PI - 26: Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa | (i) Objectivos/natureza da auditoria efectuada (incluindo aderência a padrões de auditoria) | D | D+ | D | D+ |
| | (ii) Pontualidade na submissão dos relatórios de auditoria à Assembleia da República | C | | B | |
| | (iii) Provas de acompanhamento (follow-up) das recomendações da auditoria | B (C) | | C | |

Avaliação 2006

190. A equipa do PEFA salienta o facto de infelizmente não ter sido possível reunir directamente com os quadros do Tribunal Administrativo. Assim, a pontuação deste indicador é baseada na análise dos resultados publicados pelo TA, nomeadamente os relatórios e pareceres sobre a CGE de 2004 e 2005 e as discussões mantidas com a Comissão de Plano e Orçamento da Assembleia da República, com a IGF e com os Parceiros de Cooperação engajados na criação de capacidade no TA. Em adição, comentários resumidos foram recebidos do TA sobre a versão preliminar do relatório aceitando a análise efectuada pela equipa.

191. O TA é a instituição de auditoria suprema em Moçambique. Desenvolve as auditorias externas às contas das entidades públicas e à CGE na sua totalidade. Em adição, tem um estatuto judicial agindo como Tribunal de Contas na revisão e decisão final sobre as auditorias conduzidas, bem como na imposição de multas e/ou recomendando investigações criminais, conforme relevante. Assim, é nesta capacidade de Tribunal de Contas que o TA desenvolve a maior parte das suas funções como seriam efectuadas por um Comité Parlamentar de Contas Públicas no sistema

anglo-saxónico. Apenas a auditoria à CGE e o respectivo parecer são submetidos pelo TA à Assembleia da República, dando a esta a base para a revisão e aprovação das contas públicas (CGE).

192. Porque a CGE é uma demonstração financeira consolidada de contas para a totalidade do Governo central, a auditoria do TA não endereça em detalhes questões de gestão e uso dos fundos e os processos de procurement respectivos. A auditoria mais detalhada das transacções e sobre o funcionamento dos sistemas de controlo interno e de procurement é efectuado numa base de ministério a ministério. De momento apenas são efectuadas auditorias financeiras, auditorias de *value for money* não são ainda efectuadas. Devido a constrangimentos de capacidade o TA não consegue dar cobertura a todas as entidades auditáveis anualmente. De facto, o relatório ROSC do FMI de 2007 estima que houve uma cobertura de 25% das entidades auditáveis em 2006. Com base nestas estimativas, aceites implicitamente pelo TA através da sua aceitação escrita das conclusões da equipa do PEFA, julgamos que as entidades do governo central cobertas por auditoria externa em 2006 representam menos de 50% da despesa total, dando uma pontuação “D” a esta dimensão do indicador.
193. Seguindo os requisitos da lei do SISTAFE, a CGE é auditada anualmente entre 31 de Maio e 30 de Novembro de cada ano, para que um relatório de auditoria seja submetido à Assembleia da República 11 meses to fim do período coberto e dentro de 6 meses do recebimento da CGE pelo TA. Este requisito tem sido cumprido desde 2004 e merece uma pontuação de “B” para esta dimensão do indicador.
194. Em relação às respostas dos resultados de auditoria, as particularidades do sistema Moçambicano tem algumas vantagens, na medida em que o próprio TA tem a autoridade para impor multas ou recomendar medidas correctivas como resultados das auditorias efectuadas. Fomos informados que em auditorias futuras conduzidas pela IGF e pelo TA olham especificamente para a questão de implementação das recomendações mas não fomos informados sobre que outros métodos de seguimento existem nem tivemos acesso a informação de seguimento das entidades individuais. Em termos de auditoria da CGE, é a Comissão Parlamentar que recomenda as medidas de seguimento e um reporte sobre a sua implementação é incluído no relatório do TA (parecer) sobre a CGE do ano seguinte. Existe assim uma resposta formal e acompanhamento do relatório e parecer do TA sobre a CGE mas existe ausência de evidências sobre o seguimento das recomendações nas entidades o que faz com que esta dimensão do indicador pontue “C”.¹⁸

¹⁸ Entendemos que a pontuação “B” atribuída em 2004 baseou-se apenas num julgamento sobre o seguimento do relatório e parecer do TA. A pontuação mais correcta teria sido de “C”. Pelo que se verifica um declínio significativo na pontuação desta dimensão.

Comparação 2004 / 2006 | Tendências 2007

195. Uma comparação dos relatórios e pareceres do TA sobre as CGE de 2005 e 2006 com as de anos anteriores mostra melhoramentos significativos na abrangência e qualidade da análise. Deve-se em parte aos melhoramentos verificados na CGE e parece também reflectir no fortalecimento das capacidades do TA. Fomos informados que a capacidade de auditoria do TA para os órgão do governo central aumentou mas na ausência de que esta excede 50% do total, as pontuações em 2006 permanecem iguais a 2004.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|---|---|----------------|----|----------------|----|
| | | | | | |
| PI – 27: Exame parlamentar da lei orçamental anual | (i) Objectivos da análise da Assembleia da República | A | B+ | A | B+ |
| | (ii) Grau até o qual os procedimentos da Assembleia da República são bem definidos e respeitados | A | | A | |
| | (iii) Suficiência do tempo para a Assembleia da República dar uma resposta às propostas de orçamento (estimativas detalhadas e, onde for aplicável, propostas sobre agregados macro-fiscais na parte inicial do ciclo de preparação do orçamento) (tempo permitido na prática para todas as fases combinadas) | A | | A | |
| | (iv) Regras para emendas durante o ano sem aprovação prévia pela Assembleia da República | B | | B | |

Avaliação 2006

196. O escrutínio legislativo da lei orçamental anual inclui o plano anual (PES), políticas fiscais, o cenário fiscal de médio prazo, as prioridades de médio prazo (conforme apresentadas no CFMP e Fundamentação do Orçamento) e os detalhes da despesa e receita (conforme apresentadas na proposta de OE). Os procedimentos adoptados para a revisão estão bem estabelecidos e são respeitados. O Ministério das Finanças submete a proposta de orçamento anual à Assembleia da República até 30 de Setembro de cada ano. A proposta de OE é então distribuída às seis Comissões Parlamentares, que cobrem determinadas áreas sectoriais, e à Comissão Parlamentar de Plano e Finanças, que para além de rever a proposta de OE tem o papel de coordenar as diferentes nestas matérias. As Comissões têm dois meses para rever propostas, desenvolver comentários e negociar as alterações relevantes com o Ministro das Finanças e o respectivo ministério. No início de Dezembro, a proposta de OE é então apresentada à Assembleia da República para consideração e aprovação. É acompanhado por um conjunto formal de comentários (parecer) sobre a proposta de OE preparada pela Comissão Parlamentar de Plano e

Finanças. Assim, o processo de escrutínio das propostas de orçamento pela Assembleia da República está bem desenvolvido e é consistente com as normas internacionais no que toca ao âmbito, procedimentos e tempo permitido para o escrutínio, merecendo assim uma pontuação de “A” para estas dimensões do indicador.

197. Existem regras claras para as realocações orçamentais durante o ano pelo Governo de acordo com o estabelecido na lei e regulamento do SISTAFE. Estas regras não permitem ao Governo aumentar o nível geral de despesa, realocar fundos entre entidades orçamentais ou alterar o âmbito ou natureza dos instrumentos fiscais sem que exista uma pré autorização da Assembleia. Estas regras são em geral respeitadas. No entanto, as regras permitem realocações ao nível da entidade orçamental e, mais significativamente, permitem que os fundos contingenciais sejam realocados sem que para tal seja necessária a aprovação da Assembleia¹⁹. Mais ainda, não existe nenhum requisito de reportar à Assembleia durante o ano sobre o âmbito e natureza destas realocações. Assim, as regras permitem que extensas realocações de carácter administrativo possam ser efectuadas. Isto é em parte justificado pelo facto da Assembleia reunir apenas duas vezes por ano (em sessões de 45 dias) e do Governo necessitar de alguma flexibilidade na execução do orçamento. No entanto, este factor limita a pontuação nesta dimensão do indicador para “B” em vez de “A”.

Comparação 2004 / 2006

198. Não existiu nenhuma alteração na pontuação deste indicador entre 2004 e 2006. Melhoramentos adicionais necessitariam de mais atenção em relação ao âmbito das realocações administrativas que são permitidas ao Governo e, conforme recomendado pelo TA.
199. Enquanto este indicador se preocupa em primeiro lugar com o âmbito e aspectos institucionais \ processuais do escrutínio legislativo, é claro que existem alterações relativamente simples de serem implementadas que poderiam melhorar a qualidade desse escrutínio. Por exemplo, a Comissão Parlamentar do Plano e Finanças mencionou à nossa equipa que enquanto os dois meses permitidos para a análise da proposta de OE é consistente com as melhores práticas internacionais, o facto de existirem outras questões em simultâneo na agenda da Assembleia reduz o tempo realmente dedicado a este processo. Uma reorganização do calendário da Assembleia e/ou incremento da duração das sessões parlamentares poderia auxiliar no melhoramento do escrutínio. Da mesma forma, um aumento do apoio administrativo (actualmente mínimo) prestado às Comissões poderia fazer uma diferença assim como a disponibilização de apoio técnico. A Comissão frisou também o seu apoio à introdução da classificação programática no Orçamento que poderá vir a aumentar o nível de informação incluído nas estimativas orçamentais.

¹⁹ O relatório e parecer to TA sobre a CGE 2006 chama atenção para este facto e identifica esta situação como uma das deficiências da lei e regulamentos do SISTAFE.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|---|--|----------------|----|----------------|----|
| | | A | C+ | A | C+ |
| PI - 28: Exame parlamentar dos relatórios de auditoria externa | (i) Pontualidade do exame dos relatórios de auditoria pela Assembleia da República (para relatórios recebidos nos últimos três anos) | A | C+ | A | C+ |
| | (ii) Audiências em relação a constatações importantes por parte da Assembleia da República | C | | C | |
| | (iii) Emissão de recomendações pela Assembleia da República e implementação pelo executivo | B | | B | |

Avaliação 2006

200. Em dois dos últimos três anos (2006 e 2007) o escrutínio legislativo do relatório de auditoria externa aconteceu na primeira sessão da Assembleia da República em cada ano, que tem início em finais de Março, princípios de Abril. Tendo em conta que o relatório do TA sobre a CGE é finalizado em finais de Novembro, significa que o escrutínio legislativo toma um período de cerca de 4-5 meses após a recepção daquele relatório o que faz com que uma pontuação de “B” seja atribuída a esta dimensão do indicador. A revisão da CGE e do respectivo relatório e parecer do TA é efectuada pela Comissão Parlamentar de Plano e Finanças, a mesma comissão que lidera o escrutínio da proposta de Orçamento. Em teoria, espera-se que esta comissão termine ambas as tarefas antes do fecho da sessão parlamentar de Dezembro mas isto tem mostrado ser difícil de alcançar de forma eficiente pois existe em simultâneo necessidade de atender às demais demandas da sessão parlamentar.

201. Devido ao quadro legal actual para o processo de auditoria externa, a análise pela Assembleia da República é limitada apenas à auditoria a CGE, que dá à Assembleia da República uma imagem muito agregada da execução orçamental. Audiências intensivas sobre conclusões chave acontecem, apesar de serem principalmente realizadas com oficiais seniores do Ministério das Finanças. Um envolvimento mais substancial da Assembleia na revisão de auditorias às instituições do Estado e desenvolvimento de audiências com um leque mais variado de funcionários necessitaria que alteração à legislação que enquadra a auditoria externa em Moçambique fosse alterada. No entanto, é este factor que contribui para o decréscimo da pontuação global deste indicador que será de “C” para o âmbito da cobertura das audiências pela Assembleia o que faz com que a pontuação geral seja de “C+”.

202. A Assembleia recomenda acções ao Governo como resultado da sua revisão à CGE e ao relatório e parecer do TA. Existe evidência de que algumas destas recomendações são

implementadas e que existe um procedimento para o seu seguimento quando a CGE do ano subsequente é analisada. A tipologia das acções correctivas recomendadas é frequentemente relacionada com o Ministério das Finanças e de natureza sistémica.

Comparação 2004 / 2006

203. Este indicador teve a mesma pontuação em 2004 e em 2006. Existiu, no entanto, um ligeiro declínio no tempo de exame pela Assembleia da CGE e do respectivo relatório e parecer do TA. Isto parece ser simplesmente o resultado do incremento do nível de trabalhos da Comissão Parlamentar de Plano e Finanças que em adição ao escrutínio das propostas de orçamento, contas finais e respectiva auditoria tem um trabalho legislativo de peso a efectuar. Este peso tem sido crescente em anos recentes e sublinha a necessidade de melhorar o apoio administrativo e técnica para aquela Comissão.

Tendências 2007

204. A melhoria do desempenho neste indicador necessitará do aumento, através de reforma legislativa, do papel da Assembleia no escrutínio dos relatórios de auditoria externa do TA. Actualmente, isto não cai nas competências da Assembleia sendo apenas desempenhado pelo TA na sua competência de Tribunal de Contas. Tal alteração legislativa fundamental apenas é justificada se existir evidência forte de que levaria a um acompanhamento mais significativo das recomendações da auditoria externa e a acções correctivas mais efectivas por parte do Governo. Não temos conhecimento desta questão ter sido analisada em detalhe.

205. Entretanto, o problema chave no médio prazo é o fortalecimento da capacidade de auditoria para que a cobertura anual das entidades auditadas seja mais próximo de 75% conforme aceite pelas melhores práticas internacionais.

4.8. Práticas dos Doadores

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|---|--|----------------|----|----------------|---|
| | | | | | |
| D-I: Previsibilidade do Apoio Directo ao Orçamento | (i) Desvios anuais no apoio orçamental realizado comparado com os prognósticos providenciados pelas agências doadoras pelo menos seis semanas antes do governo submeter as suas propostas de orçamento à Assembleia da República | A | C+ | A | A |
| | (ii) Pontualidade durante o ano dos desembolsos dos doadores (cumprimento com estimativas trimestrais agregadas) | C | | A | |

Avaliação 2006

206. Arranjos foram estabelecidos entre o Governos e seus Parceiros que prestam Apoio Directo ao orçamento, em que estes fornecem ao Governo antecipadamente as projecções das suas contribuições para o ano seguinte, até ao final de Julho de cada ano. Isto acontece 2.5 meses após a conclusão da revisão conjunta e seis semanas antes da submissão da proposta de Orçamento à Assembleia da República.
207. A tabela abaixo compara os desembolsos anuais com as respectivas projecções para os anos de 2004, 2005 e 2006. Em 2004, os desembolsos foram de 0.6% abaixo das projecções; em 2005 agravaram-se para 10% enquanto em 2006 excederam as projecções em 23%. Assim, apenas em um dos últimos três anos os desembolsos foram inferiores às projecções em mais de 5% o que faz com que a pontuação seja de “A” nesta dimensão.
208. O tempo dos desembolsos ao longo do ano esteve também muito próximo das previsões efectuadas pelos Parceiros à DNT. A terceira coluna da tabela abaixo mostra a comparação entre os montantes efectivamente desembolsados em cada trimestre com os desembolsos projectados para esse mesmo trimestre. A preparação da tabela seguiu a metodologia recomendada pelo Secretariado do PEFA e permite também a atribuição de um peso superior aos atrasos dos trimestres iniciais do ano. Mostra que existiram atrasos mínimos em 2004 e 2006 e atrasos mais significativos em 2005, o que faz com que a pontuação desta dimensão do indicador seja de “A”.

Previsibilidade do Apoio Directo ao Orçamento 2004, 2005 & 2006

| Ano | D-I dimensão (i) Desvio do orçamento em relação à previsão | D-I dimensão (ii) Atrasos nos desembolsos intra anuais (DBS) |
|------|--|--|
| 2004 | -0.6% | 0.0% |
| 2005 | -10.1% | 25.5% |
| 2006 | 23.3% | 0.7% |

Fonte: Governo de Moçambique, DNT

Comparação 2004 / 2006

209. Houve um melhoramento importante na previsibilidade do Apoio Directo ao Orçamento (DBS) neste período, nomeadamente devido à melhoria no cumprimento dos prazos de desembolso ao longo do ano. Isto foi consequência primeiro da uma maior sensibilização à importância deste assunto por parte dos Parceiros e, segundo, pela da introdução de rotinas mais claras e sistematizadas para a preparação dos prognósticos de desembolsos e gestão dos mesmos.

Tendências 2007

210. As boas práticas parecem estar bem estabelecidas e os resultados nos primeiros três trimestres de 2007 são consistentes com a pontuação recebida para 2006 verificando-se que os desembolsos excederam as projecções agregadas para o ano em 18% e que nenhuns atrasos nos trimestres foram verificados.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|--|--|----------------|----|----------------|----|
| | | | | | |
| D-2: Informação financeira prestada pelos doadores para a orçamentação e reporte do apoio a projectos e programas | (i) Abrangência e pontualidade das estimativas orçamentais providenciadas pelos doadores para apoio a projectos | C | D+ | C | D+ |
| | (ii) Frequência e cobertura de relatórios pelos doadores sobre os fluxos reais dos doadores para apoio a projectos | D | | D | |

Avaliação 2006

211. Dados de Orçamento e Despesa de projectos financiados externamente e programas sectoriais é uma área onde a informação, compreensível e comparável, disponível é muito limitada. Este é um problema em particular na obtenção de informação num determinado período no ciclo orçamental e num formato que permita o seu uso no OE, nos REO e na CGE.

212. Em relação ao Orçamento, existem duas fontes de informação principais: primeiro, os doadores são solicitados a dar informação sobre os projectos financiados externamente à DNIC – Direcção Nacional de Investimento e Cooperação do Ministério do Plano e Finanças e à DNO. Em adição, como parte do processo de preparação do orçamento, todos os ministérios e entidades são solicitados a completar fichas de projectos para a inclusão no Plano Económico e Social (PES) e no OE. Estas fichas de projecto deveriam ser preenchidas pelos gestores de projecto e depois consolidadas pelo DAF de cada ministério. Na prática, muitos gestores – sobretudo aqueles gerindo projectos “off budget” – não respeitam este requisito e a informação recebida por este canal formal é limitada e parcial. A DNO tenta utilizar a informação submetida directamente pelos doadores de forma a decidir que projectos devem ser orçamentados e a que níveis.

213. Em 2005, 2006 e 2007 a principal fonte de informação tem sido a base de dados ODAMOZ. Trata-se de uma base de dados consolidada para projectos financiados externamente, originalmente iniciada pela Comissão Europeia mas agora gerida em nome dos doadores. A sua cobertura dos projectos financiados externamente tem crescido gradualmente e pensa-se que é bastante abrangente mas o formato em que os dados são apresentados não segue o sistema de

classificação do Governo. Assim, apesar do número de projectos incluídos no Orçamento ter crescido como resultado da informação adicional gerada pelo ODAMOZ, a incapacidade de impor o uso do sistema de classificação do Governo faz com que a pontuação desta dimensão seja de “C”.

214. Em relação a informação sobre despesa, é claro que o ODAMOZ melhorou a disponibilidade geral de informação da despesa nos projectos. O sistema na sua totalidade é fácil de usar e relativamente acessível e é notório que muitos Parceiros desenvolveram grandes esforços para disponibilizar informação para ser incluída no sistema. Fomos informados pela DNCP que a disponibilização de informação no ODAMOZ facilitou melhoramentos na abrangência da cobertura dos projectos financiados externamente e registados na CGE. No entanto, o que é necessário é que a informação seja disponibilizada à DNCP para que seja incluída nos REOs. Isto não se tem ainda mostrado possível: quando analisados dos dados disponíveis do ODAMOZ no último trimestre de 2007 verificamos que para a maioria dos projectos os dados incluídos diziam respeito ao primeiro trimestre de 2007. Em resumo, o ODAMOZ não permite ainda disponibilizar informação da despesa dos projectos até dois meses após o final do trimestre nem para 50% dos projectos financiados (que seria necessário para ter uma pontuação de “C”) pelo que a pontuação é de “D”.

Comparação 2004 / 2006 | Tendências 2007

215. Não existem alterações neste indicador apesar dos melhoramentos significativos observados na disponibilização de informação sobre orçamentos e despesas dos projectos financiados externamente. Isto foi consequência do investimento em tempo e esforços para o desenvolvimento da base de dados ODAMOZ. A informação resultante tem sido útil e contribui para melhorar a cobertura do OE e da CGE. Não tem sido, no entanto, suficiente para melhorar a qualidade do reporte da despesa durante o ano. Isto necessitaria que dados da despesa dos projectos estivesse sistematicamente disponível na DNCP no período em que se torna necessário gerar os REOs. De forma a cumprir com o prazo de publicação destes REOs de 45 dias após o final do trimestre, os dados dos projectos teriam na prática de estar disponíveis ao fim de um mês. É muito difícil de conceber que isto seja alcançado, sistematicamente e para a maioria dos projectos, utilizando informação de um sistema que é externo ao sistema de contas do Estado. Idealmente, todos os projectos deveriam ser geridos através da CUT, utilizando métodos de execução directa e nesse caso, os registos contabilísticos seriam automaticamente gerados pelo e-SISTAFE. Alternativamente, os gestores dos projectos com o apoio dos DAFs deveriam introduzir os dados no e-SISTAFE numa base mensal ou pelo menos trimestral.
216. Fomos informados pela UTRAFE que está estudo a possibilidade de se efectuar uma ligação automática entre o MEO no e-SISTAFE com o ODAMOZ. Se este passo para a incorporação directa da contabilidade dos projectos através do MEO no e-SISTAFE avançar será um

desenvolvimento positivo mas, segundo para a opção preferida de trazer os projectos financiados externamente para a CUT que, reiteramos deveria ser a estratégia do Governo e seus parceiros nesta área.

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | Avaliação 2006 |
|---|--|----------------|----------------|
| D-3: Proporção da ajuda que é gerida de acordo com procedimentos nacionais | Proporção de fundos da cooperação internacional para o governo central gerida através de procedimentos nacionais | D | D |

Avaliação 2006

217. O uso de procedimentos nacionais na gestão das actividades financiadas pelos doadores, em áreas tais como procurement, contabilidade, reporte e auditoria, está no momento limitada aos fundos de Apoio Directo ao Orçamento (20% dos fluxos de ajuda ao Governo Central). Alguns dos projectos financiados pelos doadores utilizam procedimentos nacionais para gastos e contabilidade mas não para todos os demais aspectos da gestão. Programas sectoriais, que gradualmente estão a caminhar para o uso dos sistemas nacionais, não estão ainda totalmente alinhados, sobretudo devido às preocupações em relação às práticas de procurement e requisitos de auditoria que apenas podem ser cumpridos através de auditorias solicitadas ao sector privado. No global, substancialmente menos de 50% dos fundos de ajuda ao Governo Central são geridos através de procedimentos nacionais, o que dá uma pontuação “D” a este indicador.

Comparação 2004 / 2006 e Tendências 2007

218. A pontuação deste indicador não sofreu alterações entre 2004 e 2006. No entanto, existem indicações de um incremento da proporção de fundos a serem geridos de acordo com os procedimentos nacionais. Deve-se em parte ao aumento da proporção de fundos canalizados via apoio ao orçamento e também devido ao incremento do siso de procedimentos nacionais nos projectos e programas sectoriais financiados pelos fundos comuns. Fomos informados que dados de pesquisas recentes sobre a aplicação da Declaração de Paris demonstrou melhoramentos, apesar da percentagem agregada de fundos gerida por procedimentos nacionais estar substancialmente abaixo dos 50%.

Anexo I: Sumário do PEFA 2004 e 2006 por Indicador

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|--|---|----------------|------------|----------------|-----------|
| PI – 1: Resultado das despesas agregadas comparados com o orçamento original aprovado | (i) Diferença entre a despesa primária real e a despesa primária orçamentada (ou seja, excluindo os encargos da dívida e os projectos financiamentos externamente) | A | (B) | B | |
| PI – 2: Composição dos resultados das despesas comparados com o orçamento original aprovado | (i) Até que ponto a variação da composição das despesas primárias excedeu o desvio geral das despesas primárias (conforme definição em PI-1) durante os últimos três anos | B | | C | |
| PI – 3: Resultados das receitas agregadas comparados com o orçamento original aprovado | (i) Arrecadação da receita interna comparada com as estimativas de receita interna do orçamento original aprovado | B | | C | |
| PI – 4: Levantamento e monitoramento do atraso no pagamento de despesas | (i) Montante de pagamentos de despesas em mora (na forma percentual das despesas totais reais para o exercício financeiro correspondente) e qualquer alteração recente no capital | A | D+ | A | B+ |
| | (ii) Disponibilidade de dados para o monitoramento do montante de pagamento de despesas em atraso | D | | B | |
| PI – 5: Classificação do orçamento | (i) O sistema de classificação utilizado na formulação, execução e relatório do orçamento central do Governo | B | | B | |
| PI – 6: Abrangência das informações incluídas na documentação do orçamento | (i) Tipologia e padrões de referência de informações contidas na mais recente documentação do orçamento | B | | B | |
| PI – 7: Dimensão das operações governamentais não reportadas | (i) Nível de despesas extra-orçamentais (para além dos projectos financiados pelos doadores) que não foram reportadas, isto é, não incluídas nos relatórios fiscais | B | C+ | B | C+ |
| | (ii) Informações de receitas/despesas de projectos financiados pelos doadores que estão incluídas nos relatórios fiscais | (C) | | (C) | |
| PI – 8: Transparência das relações fiscais | (i) Sistemas transparentes e baseados em regras para determinar as | A | C+ | A | C+ |

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|--|---|----------------|----|----------------|----|
| | | | | | |
| intergovernamentais | dotações horizontais entre os governos locais de transferências incondicionais e condicionais do Governo central (tanto orçamentadas assim como realizadas) | | | | |
| | (ii) Pontualidade e credibilidade da informação do Governo central para os governos locais sobre as suas dotações para o ano seguinte | C | | C | |
| | (iii) Grau ao qual os dados fiscais consolidados (pelo menos sobre receitas e despesas) são recolhidos e reportados para o Governo de acordo com as categorias sectoriais | D | | D | |
| PI - 9: Vigilância do risco fiscal agregado de outras entidades públicas | (i) Grau de monitoria do Governo central das instituições autónomas governamentais e empresas públicas | C | D+ | C | D+ |
| | (ii) Grau de monitoria do Governo central da posição fiscal dos governos locais | D | | D | |
| PI - 10: Acesso público à informação fiscal chave | Elementos de informação fiscal e orçamentais disponíveis ao público | | C | | B |
| PI - 11: Ordem e participação no processo de orçamentação anual | (i) Existência e cumprimento dum calendário orçamental estabelecido | A | B | A | B+ |
| | (ii) Clareza/abrangência das instruções sobre a preparação das propostas orçamentais (circular orçamental ou equivalente) e nível de envolvimento político | C | | A | |
| | (iii) Aprovação pontual do orçamento pela Assembleia da República (nos últimos três anos) | C | | C | |
| PI - 12: Perspectiva plurianual no planeamento fiscal, nas políticas de despesa e no orçamento | (i) Preparação de previsões fiscais plurianuais e dotações funcionais | C | C+ | C | C+ |
| | (ii) Âmbito e frequência da análise de sustentabilidade da dívida | A | | A | |
| | (iii) Existência de estratégias sectoriais com cálculos de custos plurianuais das despesas correntes e de investimento | C | | C | |
| | (iv) Ligações entre orçamentos de investimento e estimativas de | C | | D | |

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|--|--|----------------|----|----------------|----|
| | | | | | |
| | despesas futuras | | | | |
| PI – 13: Transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes | (i) Clareza e abrangência das obrigações tributárias | B | B | B | B+ |
| | (ii) Acesso dos contribuintes à informação sobre obrigações tributárias e procedimentos administrativos | A | | A | |
| | (iii) Existência e funcionamento de um mecanismo de recurso tributário | C | | B | |
| PI – 14: Eficácia das medidas de registo de contribuintes e avaliação tributária | (i) Controlo no sistema de registo dos contribuintes | B | C+ | B | B |
| | (ii) Eficácia das sanções devidas ao não cumprimento das obrigações de registo e declaração tributária | C | | B | |
| | (iii) Planificação e monitoria dos programas de auditoria tributária e de investigação de fraude | C | | B | |
| PI – 15: Eficácia na cobrança de impostos | (i) Proporção de cobrança dos impostos em atraso brutos, sendo a percentagem dos impostos em atraso no início do ano fiscal que foi cobrado durante o mesmo ano fiscal (média dos dois últimos anos fiscais) | D | D+ | D | D+ |
| | (ii) Eficácia da transferência dos impostos cobrados para o Tesouro pela administração tributária | B | | B | |
| | (iii) Frequência da reconciliação contabilística completa entre as avaliações, cobranças, registos de atrasos e receitas tributárias pelo Tesouro | B | | A | |
| PI – 16: Previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesas | (i) Grau ao qual os fluxos de caixa são programados e monitorados | A | D+ | A | C+ |
| | (ii) Fiabilidade e horizonte da informação intra-anual e periódica para ministérios, departamentos e instituições sobre os tectos para os compromissos de despesa | C | | B | |
| | (iii) Frequência e transparência dos ajustes nas dotações orçamentais que são decididos acima do nível de gestão dos ministérios, | D | | C | |

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|--|--|----------------|-----------|----------------|----------|
| | | | | | |
| | departamentos e agências | | | | |
| PI – 17: Registo e gestão dos balanços de caixa, dívidas e garantias | (i) Qualidade do registo e reporte dos dados da dívida | B | B+ | A | A |
| | (ii) Grau de consolidação dos balanços de caixa do Governo | B | | B | |
| | (iii) Sistemas para contrair empréstimos e emissão de garantias | A | | A | |
| PI – 18: Eficácia do controlo das folhas de salários | (i) Grau de integração e reconciliação entre os registos do pessoal e dados da folha de salários | D | D+ | B | B |
| | (ii) Tempo das alterações nos registos do pessoal e na folha de salários | D | | B | |
| | (iii) Controlos internos das alterações aos registos do pessoal e folha de salários | C | | B | |
| | (iv) Existência de auditorias das folhas de salários para identificar fraquezas no controlo e/ou trabalhadores fantasmas | C | | B | |
| PI – 19: Competição, value-for-money e controlo no processo de aprovisionamento (procurement) | (i) Provas do uso de concursos abertos para a adjudicação de contractos que excedem um limite monetário estabelecido nacionalmente para pequenas aquisições (percentagem do número de contractos adjudicados que estejam acima desse limite) | C | C | B | B |
| | (ii) Grau de justificação para o uso de métodos de procurement com menos concorrência | C | | C | |
| | (iii) Existência e funcionamento de um mecanismo de reclamação e recurso no procurement | C | | B | |
| PI – 20: Eficácia dos controlos internos para despesas não salariais | (i) Eficácia do controlo dos compromissos de despesa | D | D+ | B | B |
| | (ii) Abrangência, relevância e entendimento de outros procedimentos/regras de controlo interno | C | | B | |
| | (iii) Grau de cumprimento das regras para o processamento e registo de | C | | B | |

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|---|---|----------------|-----------|----------------|-----------|
| | | | | | |
| | transacções | | | | |
| PI - 21: Eficácia da auditoria interna | (i) Cobertura e qualidade da função de auditoria interna | B | C+ | B | B |
| | (ii) Frequência e distribuição dos relatórios | C | | B | |
| | (iii) Grau da resposta e acompanhamento às constatações da auditoria interna | C | | B | |
| PI - 22: Pontualidade e regularidade na reconciliação de contas | (i) Regularidade das reconciliações bancárias | B | B | B | B |
| | (ii) Regularidade da reconciliação e liquidação de contas suspensas e adiantamentos | B | | B | |
| PI - 23: Disponibilidade de informação de recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços | Recolha e processamento de informação para verificar os recursos que foram de facto recebidos (em dinheiro ou espécie) por muitas unidades de prestação de serviços no terreno (com enfoque nas escolas primárias e centros de saúde primária) em relação aos recursos gerais disponibilizados ao (s) sector (es), independentemente do nível do governo responsável pela gestão e financiamento dessas unidades. | | C | D | |
| PI - 24: Qualidade e pontualidade dos relatórios orçamentais durante o ano | (i) Objectivo dos relatórios em termos de cobertura e compatibilidade com estimativas orçamentais | C | C+ | C | C+ |
| | (ii) Pontualidade na emissão dos relatórios | B | | B | |
| | (iii) Qualidade da informação | C | | B | |
| PI - 25: Qualidade e pontualidade dos relatórios financeiros anuais | (i) Grau de cobertura dos relatórios financeiros | C | C+ | C | C+ |
| | (ii) Pontualidade na submissão dos relatórios financeiros | A | | A | |
| | (iii) Padrões de contabilidade utilizados | C | | C | |
| PI - 26: Âmbito, natureza e acompanhamento da | (i) Objectivos/natureza da auditoria efectuada (incluindo aderência a padrões de auditoria) | D | D+ | D | D+ |

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|--|---|----------------|----|----------------|----|
| | | | | | |
| auditoria externa | (ii) Pontualidade na submissão dos relatórios de auditoria à Assembleia da República | C | | B | |
| | (iii) Provas de acompanhamento (follow-up) das recomendações da auditoria. | B (C) | | C | |
| PI - 27: Exame parlamentar da lei orçamental anual | (i) Objectivos da análise da Assembleia da República | A | B+ | A | B+ |
| | (ii) Grau até o qual os procedimentos da Assembleia da República são bem definidos e respeitados | A | | A | |
| | (iii) Suficiência do tempo para a Assembleia da República dar uma resposta às propostas de orçamento (estimativas detalhadas e, onde for aplicável, propostas sobre agregados macro-fiscais na parte inicial do ciclo de preparação do orçamento) (tempo permitido na prática para todas as fases combinadas) | A | | A | |
| | (iv) Regras para emendas durante o ano sem aprovação prévia pela Assembleia da República | B | | B | |
| PI - 28: Exame parlamentar dos relatórios de auditoria externa | (i) Pontualidade do exame dos relatórios de auditoria pela Assembleia da República (para relatórios recebidos nos últimos três anos) | A | C+ | B | C+ |
| | (ii) Audiências em relação a constatações importantes por parte da Assembleia da República | C | | C | |
| | (iii) Emissão de recomendações pela Assembleia da República e implementação pelo executivo | B | | B | |
| D-I: Previsibilidade do Apoio Directo ao Orçamento | (i) Desvios anuais no apoio orçamental realizado comparado com os prognósticos providenciados pelas agências doadoras pelo menos seis semanas antes do governo submeter as suas propostas de orçamento à Assembleia da República | A | C+ | A | A |
| | (ii) Pontualidade durante o ano dos desembolsos dos doadores (cumprimento com estimativas | C | | A | |

| Indicador | Dimensão | Avaliação 2004 | | Avaliação 2006 | |
|--|--|----------------|-----------|----------------|-----------|
| | | | | | |
| | trimestrais agregadas) | | | | |
| D-2: Informação financeira prestada pelos doadores para a orçamentação e reporte do apoio a projectos e programas | (i) Abrangência e pontualidade das estimativas orçamentais providenciadas pelos doadores para apoio a projectos. | C | D+ | C | D+ |
| | (ii) Frequência e cobertura de relatórios pelos doadores sobre os fluxos reais dos doadores para apoio a projectos | D | | D | |
| D-3: Proporção da ajuda que é gerida de acordo com procedimentos nacionais | Proporção de fundos da cooperação internacional para o governo central gerida através de procedimentos nacionais | D | | D | |

Anexo 2: Fontes de Informação – Entrevistas Realizadas

| Nome | Cargo | Instituição |
|--------------------------|--|---------------|
| Carlos Jessen Júnior | Coordenador Geral | UTRAFE |
| Muntaz Adamo | Assistente do Gestor de Projecto | UTRAFE |
| António S. Cruz | Director da Direcção de Estudos | MPD-DNEAP |
| Marisa Alves | Técnica de Planificação | MPD-DNP |
| Fernado Arssona | Vereador para Área de Finanças e Património | CMCM |
| Deolinda Moiane | Chefe do Gabinete do Presidente do CMCM | CMCM |
| Xadrique Ernesto | Técnico Administrativo | CMCM |
| Virgínia Guta | Técnica de Finanças e Património | CMCM |
| Vania Jacques | Técnica de Finanças e Património | CMCM |
| Célia Gonçalves | Directora Adjunta de Planificação | MISAU |
| Angelina Monjane | Chefe de Planificação | MISAU |
| Henario Siteo | Director Nacional Adjunto Para Área de Finanças | MISAU |
| Isaura Muianga | Directora Nacional da Administração e Finanças | MISAU |
| Marta Frederico Tivane | Chefe de Departamento Financeiro | MISAU |
| Zacarias Castigo Zindoga | Director Nacional Adjunto para Área de Logística | MISAU |
| Francisco Langa | Gestor dos Recursos Humanos | MISAU |
| Gizela Suca | Técnica de Orçamento | DNO |
| Rogério Nkomo | Director Nacional Adjunto do Orçamento | DNO |
| Orlando Chaves | Chefe de Departamento do Orçamento | DNO |
| Jorge Marcelino | Inspector-geral das Finanças | IGF |
| Pedro Conceição Couto | Vice Ministro do MF | MF |
| Pena Vasco | Técnico de Contas de OE | DNCP |
| Virgílio Fernandes | Assessor para Área da Contabilidade Pública | DNCP |
| Carolina Pessane | Directora Nacional da Contabilidade Pública | DNCP |
| Amad Hassan | Director Nacional Adjunto da Contabilidade Pública | DNCP |
| Roberto Marrengula | Técnico de Orçamento | DPPF – Maputo |
| Gabriel Chongo | Técnico Superior de Administração Pública | DPPF – Maputo |
| José Joãozinho Bandeira | Técnico de Orçamento | DPPF – Maputo |
| Titos João Matabele | Director Provincial Adjunto | DPPF – Maputo |
| Rita Santos Masoto | Técnica de Planificação | DPPF – Maputo |
| Arminda Pelembe | Técnica Profissional de Administração Pública | DPPF – Maputo |
| Célia das Dores Chambule | Técnica Profissional de Administração Pública | DPPF – Maputo |
| João Melembe | Técnico de Gestão da CUT | DNT |

| | | |
|-------------------------------|---|------|
| Natércia de Natividade | Chefe de Departamento da Análise Económica e Jurídica | DNT |
| Maria Isaltina Lucas | Directora Nacional Adjunta do Tesouro para Área Económica | DNT |
| Agostinho Uisque | Chefe do Departamento do Registo e Controlo Dívida | DNT |
| Arginaldo Andrice | Chefe de Departamento de Cooperação e Gestão de Contra Valores | DNT |
| Amélia Mutemba | Chefe do Departamento de gestão da CUT | DNT |
| Hermínio Sueia | Director Geral dos Serviços Comuns da AT | AT |
| Esmeralda Machele | Director Geral Adjunta dos Serviços Comuns da AT | AT |
| Horácio Simão | Director Geral Adjunto do Gabinete de Planeamento, Estudos e Cooperação Internacional | AT |
| Mercelo Mazivila | Chefe do Serviço de Contencioso Tributário | AT |
| José Munhequete | Chefe de Divisão de Verificação dos Processos de Contabilidades das DAFs | AT |
| Júlio Mazembe | Técnico de Direcção e Normação Tributária | AT |
| Algy Aly | Gestor das Direcções de Controlo da Cobrança da Autoridade Tributária | AT |
| Olegário Banze | Chefe de Divisão de Gestão da Dívida Tributária | AT |
| Erménio Tovela | Chefe de Divisão de Auditoria e Fiscalização Tributária | AT |
| Margarida Saldanha | Chefe da Divisão dos Cadastros e Contribuintes | AT |
| Manuel Quinze | Técnico de Divisão de Análise Financeira e Orçamental | AT |
| Tapú Mamane | Director da Direcção de Serviços de Planeamento Estratégico | AT |
| Arlindo da Graça | Assessor Tributário | AT |
| Eusébio Saide | Director Nacional do Património | DNPE |
| Albertina Furquia | Directora Nacional Adjunta do Património – UFSA | UFSA |
| Joaquim António Macuacua | Técnico de Procurement | UFSA |
| Benjamim Uate | Técnico de Procurement | UFSA |
| Francisco Ribeiro | Chefe de Repartição de Cadastro e Inventário | UFSA |
| Fernanda Camba | Chefe de Departamento | UFSA |
| Virgínia de Bom Sucesso Vasco | Directora Nacional Adjunta do Património – Património | DNPE |
| Sesinando Filipe | Técnico de Procurement | UFSA |

Anexo 3: Fontes de Informação – Documentos Revistos

| Indicador | Documento | Fonte |
|--|---|--|
| PI – 1: Resultado das despesas agregadas comparados com o orçamento original aprovado | OE 2004, 2005, 2006 CGE 2004, 2005, 2006 | DNCP |
| PI – 2: Composição dos resultados das despesas comparados com o orçamento original aprovado | OE 2004, 2005, 2006 CGE 2004, 2005, 2006 | DNCP |
| PI – 3: Resultados das receitas agregadas comparados com o orçamento original aprovado | OE 2004, 2005, 2006 CGE 2004, 2005, 2006 | DNCP |
| PI – 4: Levantamento e monitoramento do atraso no pagamento de despesas | CGE2004-2005-2006 Anexos a CGE 2004-2005-2006 Relatórios da ATM, DNT e DNCP | DNCP; DNO; DNT; BM |
| PI – 5: Classificação do orçamento | OE 2004-2005, 2006, 2007 | DNO; DNCP; UTRAFE |
| PI – 6: Abrangência das informações incluídas na documentação do orçamento | Projecto de Lei do OE 2008 (versão apresentada à AR) | AR (CPO) e MdF |
| PI – 7: Dimensão das operações governamentais não reportadas | OE 2004-2005 - 2006; IMF Article IV e ROSC | DNO; DNT; FMI; BAG; ODAMOZ |
| PI – 8: Transparência das relações fiscais intergovernamentais | Lei e regulamento do SISTAFE; Lei do OE + Instruções MdF LOLE e LA; OE 2004, 2005, 2006 & 2007 (versão electrónica) | UTRAFE; DNO; MAE; UTRESP; WB; PAPs (Decentralisation); CMM; MPD DNO; DNT; CMCM; |
| PI – 9: Vigilância do risco fiscal agregado de outras entidades públicas | Lei do SISTAFE; Estudos e relatórios LOLE; LA | DNCP; BM; DNPE; DNP; DNT; IGEPE DNO, MPD |
| PI – 10: Acesso público à informação fiscal chave | Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado (2004 e 2005), OE (2004/5/6/7), REO 2005/6/7 (Jan e Março) CGE 2004/5/6 Mapa de Contractos Adjudicados; | Imprensa Nacional, www.ta.gov.mz www.concursospublicos.gov.mz DNCP www.dno.gov.mz |
| PI – 11: Ordem e participação no processo de orçamentação anual | Boletim da República 2004-2005-2006-2007 Metodologia do OE | DNO; MISAU; MEC Imprensa Nacional |
| PI – 12: Perspectiva plurianual no planeamento fiscal, nas políticas de despesa e no orçamento | CFMP; OE 2004-2005-2006 Análise HIPC; IMF Article IV; Relatórios Documentos das Estratégias Sectoriais; PTIP; | DNO; DNP; DNAE |
| PI – 13: Transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes | Leis e regulamentos para os impostos; relatórios de avaliação | ATM, PAPs (Tax) |
| PI – 14: Eficácia das medidas de registo de contribuintes e avaliação | Leis e regulamentos para os impostos; sistema de registo; guias, outro material, | ATM, PAPs (Tax) |

| | | |
|---|---|--|
| tributária | | |
| PI – 15: Eficácia na cobrança de impostos | Relatórios da DNT e ATM IMF Article IV | ATM, PAPs (Tax) e DNCP |
| PI – 16: Previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesas | Metodologia do OE; Instrução MdF; Autorizações de despesa; | UTRAFE; DNT; DNCP |
| PI – 17: Registo e gestão dos balanços de caixa, dívidas e garantias | CGE 2004-2005-2006; Inventário da dívida pública | DNT, DNCP, |
| PI – 18: Eficácia do controlo das folhas de salários | | DNCP; DNT; MAE; ANFP; CPD, UTRAFE |
| PI – 19: Competição, value-for-money e controlo no processo de aprovisionamento (procurement) | Informes Anuais sobre Procurement; CPAR; Relatórios da UFSA | UFSA; IGF; TA; CTA; DNPE; MISAU; MEC; PAPs (Procurement) |
| PI – 20: Eficácia dos controlos internos para despesas não salariais | Metodologia do OE; Instrução MdF; e-SISTAFE; | DNT; DNCP; UTRAFE; MEC, MISAU, IGF |
| PI – 21: Eficácia da auditoria interna | Plano de Actividades do IGF; Relatórios das auditorias internas Relatórios de acompanhamento ou resposta | IGF; MISAU; MEC; TA |
| PI – 22: Pontualidade e regularidade na reconciliação de contas | REO 2004-2005-2006-2007; Relatórios trimestrais ou anuais Relatórios de reconciliação bancária | DNCP; DNT; DNO; MISAU; MEC; DPPF Maputo; Município de Matola |
| PI – 23: Disponibilidade de informação de recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços | ETSDS; Balanço do PES; Relatórios | MISAU; MEC; DNP; PAPs |
| PI – 24: Qualidade e pontualidade dos relatórios orçamentais durante o ano | REO 2004-2005-2006; Relatórios trimestrais e anuais | DNO; DNCP; DNT; MISAU; MEC; DPPF Maputo; Município de Matola |
| PI – 25: Qualidade e pontualidade dos relatórios financeiros anuais | CGE 2004-2005-2006 | DNCP; IGF; TA |
| PI – 26: Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa | Relatórios de Actividades do TA; Parecer do TA sobre a CGE 2004-2005-2006 | TA; MISAU; MEC AR (CPO) |
| PI – 27: Exame parlamentar da lei orçamental anual | Metodologia do OE Lei e regulamentos do SISTAFE Instruções do MdF e Lei Orçamental | AR (CPO) |
| PI – 28: Exame parlamentar dos relatórios de auditoria externa | Relatórios da CPO | Comissão Parlamentar; DNO; |
| D-1: Previsibilidade do Apoio Directo ao Orçamento | Plano de Desembolsos | DNT |
| D-2: Informação financeira prestada pelos doadores para a orçamentação e reporte do apoio a projectos e programas | Relatórios Revisão Conjunta, Relatórios PARPA e Matrix Estratégica, REO, Estudos e Informações | DNT; DNCI; DNO; PAPs (BAG) |

| | | |
|--|---|---------------------------|
| D-3: Proporção da ajuda que é gerida de acordo com procedimentos nacionais | UTRAFE Reports, Fundos Comuns, estudos e relatórios | DNT; DNCI; DNO; PAPs (BAG |
|--|---|---------------------------|

Anexo 4: Tabelas de Dados

Tabela I: Indicador PI-I

| Dados para PI - 1 | 2004 | | | 2005 | | | 2006 | | |
|------------------------------------|------------------|------------------|--------------|------------------|------------------|--------------|------------------|------------------|--------------|
| | OE | CGE | % Real. | OE | CGE | % Real. | OE | CGE | % Real. |
| Despesa de Funcionamento | | | | | | | | | |
| Despesas com Pessoal | 9.164,85 | 9.120,79 | 99,5 | 11.044,64 | 10.732,50 | 97,2 | 13.325,00 | 12.983,00 | 97,4 |
| Bens e Serviços | 4.193,11 | 3.618,36 | 86,3 | 5.308,30 | 4.425,15 | 83,4 | 5.790,00 | 5.774,00 | 99,7 |
| Encargos da Dívida | 1.228,32 | 1.228,32 | 100,0 | 1.283,66 | 1.266,16 | 98,6 | 1.568,00 | 1.391,00 | 88,7 |
| Transferências | 3.610,69 | 3.492,05 | 96,7 | 4.003,91 | 3.832,98 | 95,7 | 4.738,00 | 4.555,00 | 96,1 |
| Subsídios a Empresas e Preços | 192,58 | 191,48 | 99,4 | 221,70 | 221,70 | 100,0 | 325,00 | 312,00 | 96,0 |
| Despesas de Capital | | | | 139,62 | 66,50 | 47,6 | 112,00 | 103,00 | 92,0 |
| Outras Despesas Correntes* | 880,77 | 683,85 | 77,6 | 602,62 | 309,29 | 51,3 | 877,00 | 702,00 | 80,0 |
| SubTotal | 19.270,32 | 18.334,85 | 95,1 | 22.604,46 | 20.854,27 | 92,3 | 26.735,00 | 25.820,00 | 96,6 |
| Despesa de Investimento | | | | | | | | | |
| Componente Interna | 4.125,97 | 3.910,94 | 94,8 | 5.762,53 | 5.316,72 | 92,3 | 6.566,00 | 6.542,00 | 99,6 |
| Componente Externa | 10.206,06 | 7.257,70 | 71,1 | 13.238,54 | 10.739,91 | 81,1 | 15.221,00 | 12.458,00 | 81,8 |
| SubTotal | 14.332,03 | 11.168,64 | 77,9 | 19.001,07 | 16.056,63 | 84,5 | 21.787,00 | 19.000,00 | 87,2 |
| TOTAL DESPESA | 33.602,34 | 29.503,48 | 87,8 | 41.605,53 | 36.910,90 | 88,7 | 48.522,00 | 44.820,00 | 92,4 |
| Despesa de Funcionamento (Exc. ED) | 18.042,00 | 17.106,53 | 94,8 | 21.320,79 | 19.588,12 | 91,9 | 25.167,00 | 24.429,00 | 97,1 |
| Despesa de Investimento (Exc. CE) | 4.125,97 | 3.910,94 | 94,8 | 5.762,53 | 5.316,72 | 92,3 | 6.566,00 | 6.542,00 | 99,6 |
| TOTAL DESPESA PI 1 | 22.167,96 | 21.017,47 | 94,8 | 27.083,32 | 24.904,84 | 92,0 | 31.733,00 | 30.971,00 | 97,6 |
| | | | 5,19% | | | 8,04% | | | 2,40% |

Fonte: CGE 2004, 2005 e 2006

Tabela II: Indicador PI-2

| Principais Instituições | 2004 | | Variação | Variação Absoluta | % | 2005 | | Variação | Variação Absoluta | % | 2006 | | Variação | Variação Absoluta | % |
|---|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|---------------|
| | OE | CGE | | | | OE | CGE | | | | OE | CGE | | | |
| Presidência da República | 283.159 | 334.908 | -51.748,2 | 51.748,2 | 0,183 | 373.399 | 366.811 | 6.588,0 | 6.588 | 0,018 | 397.209 | 484.466 | -87.256,5 | 87.256,5 | 0,220 |
| Casa Militar | 135.241 | 131.890 | 3.351,0 | 3.351,0 | 0,025 | 142.232 | 152.627 | -10.395,0 | 10.395 | 0,073 | 149.812 | 187.162 | -37.349,9 | 37.349,9 | 0,249 |
| Assembleia da República | 219.709 | 233.033 | -13.324,2 | 13.324,2 | 0,061 | 325.169 | 325.189 | -20,0 | 20 | 0,000 | 299.625 | 344.207 | -44.582,3 | 44.582,3 | 0,149 |
| Ministério da Defesa Nacional | 180.747 | 168.285 | 12.461,3 | 12.461,3 | 0,069 | 196.924 | 185.280 | 11.644,0 | 11.644 | 0,059 | 225.654 | 208.626 | 17.028,0 | 17.028,0 | 0,075 |
| Forças Armadas da Defesa de Moçambique | 886.659 | 858.697 | 27.962,3 | 27.962,3 | 0,032 | 997.873 | 983.817 | 14.056,0 | 14.056 | 0,014 | 1.076.118 | 1.095.085 | -18.967,4 | 18.967,4 | 0,018 |
| Ministério do Interior | 1.581.475 | 1.639.871 | -58.396,4 | 58.396,4 | 0,037 | 1.777.860 | 1.736.849 | 41.011,0 | 41.011 | 0,023 | 1.999.104 | 1.911.873 | 87.230,4 | 87.230,4 | 0,044 |
| Serviço de Informação e Segurança | 248.940 | 251.250 | -2.310,2 | 2.310,2 | 0,009 | 289.921 | 325.774 | -35.853,0 | 35.853 | 0,124 | 315.867 | 434.192 | -118.324,2 | 118.324,2 | 0,375 |
| Ministério dos Negócios Estrangeiros | 154.719 | 222.661 | -67.941,5 | 67.941,5 | 0,439 | 177.666 | 177.664 | 2,0 | 2,0 | 0,000 | 169.266 | 193.166 | -23.899,6 | 23.899,6 | 0,141 |
| Embaixadas e Outras Representações | 526.075 | 533.382 | -7.306,7 | 7.306,7 | 0,014 | 536.574 | 533.862 | 2.712,0 | 2.712 | 0,005 | 753.120 | 651.176 | 101.943,6 | 101.943,6 | 0,135 |
| Universidade Eduardo Mondlane | 462.045 | 447.674 | 14.371,0 | 14.371,0 | 0,031 | 541.662 | 481.533 | 60.129,0 | 60.129 | 0,111 | 693.805 | 615.491 | 78.313,4 | 78.313,4 | 0,113 |
| Ministério do Plano e Finanças ¹ | 271.598 | 339.459 | -67.860,8 | 67.860,8 | 0,250 | 187.027 | 248.175 | -61.148,0 | 61.148 | 0,327 | 226.990 | 169.977 | 57.013,4 | 57.013,4 | 0,251 |
| Direcção Geral das Alfândegas | 395.858 | 423.656 | -27.797,9 | 27.797,9 | 0,070 | 444.548 | 427.747 | 16.801,0 | 16.801 | 0,038 | 624.945 | 539.589 | 85.355,3 | 85.355,3 | 0,137 |
| Serviços de Medicamentos, Aparelhos e Materiais | 56.928 | 77.595 | -20.667,9 | 20.667,9 | 0,363 | 69.510 | 71.170 | -1.660,0 | 1.660 | 0,024 | 73.598 | 93.796 | -20.197,3 | 20.197,3 | 0,274 |
| Ministério da Agricultura | 253.915 | 188.518 | 65.396,9 | 65.396,9 | 0,258 | 216.868 | 117.153 | 99.715,0 | 99.715 | 0,460 | 97.725 | 82.172 | 15.552,7 | 15.552,7 | 0,159 |
| Direcção Provincial de Agricultura | 463.844 | 373.778 | 90.066,0 | 90.066,0 | 0,194 | 246.662 | 223.450 | 23.212,0 | 23.212 | 0,094 | 256.779 | 187.265 | 69.514,0 | 69.514,0 | 0,271 |
| Ministério da Educação ² | 184.098 | 126.975 | 57.123,4 | 57.123,4 | 0,310 | 452.508 | 346.832 | 105.676,0 | 105.676 | 0,234 | 521.708 | 424.025 | 97.682,1 | 97.682,1 | 0,187 |
| Tribunal Administrativo | 72.020 | 75.797 | -3.776,6 | 3.776,6 | 0,052 | 108.104 | 85.816 | 22.288,0 | 22.288 | 0,206 | 118.949 | 105.330 | 13.618,7 | 13.618,7 | 0,114 |
| Ministério da Saúde | 910.424 | 666.473 | 243.950,9 | 243.950,9 | 0,268 | 1.064.750 | 624.144 | 440.606,0 | 440.606 | 0,414 | 1.071.859 | 994.053 | 77.805,3 | 77.805,3 | 0,073 |
| Hospital Central de Maputo | 186.996 | 176.177 | 10.819,0 | 10.819,0 | 0,058 | 228.921 | 197.861 | 31.060,0 | 31.060 | 0,136 | 455.643 | 244.174 | 211.469,1 | 211.469,1 | 0,464 |
| Universidade Pedagógica | 130.590 | 117.378 | 13.211,7 | 13.211,7 | 0,101 | 125.973 | 124.432 | 1.541,0 | 1.541 | 0,012 | 147.453 | 136.188 | 11.264,6 | 11.264,6 | 0,076 |
| Total das Principais Instituições | 7.605.039 | 7.387.456 | 217.583,1 | 859.843,8 | 11,3% | 8.504.151 | 7.736.186 | 767.965,0 | 986.117 | 11,60% | 9.675.229 | 9.102.015 | 573.213,4 | 1.274.368 | 13,17% |
| Outras | 7.582.871 | 7.366.439 | 216.432,6 | | | 8.477.068 | 7.711.281 | 765.786,5 | | | 9.643.496 | 9.071.044 | 572.451,4 | | |
| Total Despesas de Funcionamento incluindo Investimento Interno | 22.167.964 | 21.017.469 | 1.150.495 | 5,2% | 27.083,32 | 24.904,84 | 2.178,5 | 8,0% | 31.733 | 30.971,00 | 762,0 | 2,4% | | | |
| variações institucionais(20 principais) | 7.605.039 | 7.387.456 | 217.583,1 | 859.843,8 | 11,3% | 8.504.151 | 7.736.186 | 767.965,0 | 986.117 | 11,60% | 9.675.229 | 9.102.015 | 573.213,4 | 1.274.368 | 13,17% |
| % de variação de composição | | | | | 6,12% | | | | | 3,55% | | | | | 10,77% |

| Ano | PI-1 Total do Desvio dos Gastos | Total das Variações Institucionais | PI-2 Variação por Excesso do Total do Desvio |
|--------|------------------------------------|------------------------------------|---|
| 2004 | 5,2% | 11,3% | 6,1% |
| 2004/5 | 8,0% | 11,6% | 3,6% |
| 2005/6 | 2,4% | 13,2% | 10,8% |

Fonte: CGE 2004, 2005 e 2006



Tabela III: Indicador PI-3

| Dados para PI - 3 | 2004 | | | 2005 | | | 2006 | | |
|----------------------------|------------------|------------------|-------------|------------------|------------------|--------------|------------------|------------------|--------------|
| | OE | CGE | % Real. | OE | CGE | % Real. | OE | CGE | % Real. |
| Receitas Correntes | | | | | | | | | |
| Receitas Fiscais | 16.691,57 | 14.884,01 | 89,2 | 19.777,13 | 18.024,18 | 91,1 | 23.569,60 | 23.407,48 | 99,3 |
| Receitas Não Fiscais | 786,55 | 671,13 | 85,3 | 766,08 | 788,92 | 103,0 | 1.000,59 | 941,75 | 94,1 |
| Receitas Próprias | 0,00 | 0,00 | 0,0 | 621,84 | 707,08 | 113,7 | 1.096,42 | 1.612,32 | 147,1 |
| Receitas Consignadas | 274,36 | 387,36 | 141,2 | 379,07 | 297,90 | 78,6 | 570,27 | 502,05 | 88,0 |
| SubTotal | 17.752,49 | 15.942,50 | 89,8 | 21.544,12 | 19.818,08 | 92,0 | 26.236,88 | 26.463,61 | 100,9 |
| Receitas de Capital | | | | | | | | | |
| Receitas de Capital | 58,01 | 34,95 | 60,3 | 681,79 | 1.123,67 | 164,8 | 779,86 | 1.333,06 | 170,9 |
| SubTotal | 58,01 | 34,95 | 60,3 | 681,79 | 1.123,67 | 164,8 | 779,86 | 1.333,06 | 170,9 |
| TOTAL RECEITA | 17.810,49 | 15.977,45 | 89,7 | 22.225,91 | 20.941,75 | 94,2 | 27.016,73 | 27.796,66 | 102,9 |
| TOTAL RECEITA PI 3 | 17.752,49 | 15.942,50 | 89,8 | 21.544,12 | 19.818,08 | 92,0 | 26.236,88 | 26.463,61 | 100,9 |

Valores em Milhões de MT

Fonte: CGE 2004, 2005 e 2006

Tabela IV: Indicador DI

| Doadores | 2004 | | | | | 2005 | | | | | 2006 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------|--------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------------------|-------------|--------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|
| | Promessas de desembolsos | | | | | Desembolsos | | | | | Promessas de desembolsos | | | | | Desembolsos | | | | | | | | | | | | | | |
| | 1Trim | 2Trim | 3Trim | 4Trim | TOT | 1Trim | 2Trim | 3Trim | 4Trim | TOT | 1Trim | 2Trim | 3Trim | 4Trim | TOT | 1Trim | 2Trim | 3Trim | 4Trim | TOT | | | | | | | | | | |
| Alemanha | | | 4,2 | | 4,2 | | | 4,3 | | 4,3 | 4,7 | | 4,7 | | 4,4 | | | 11,9 | 0,0 | 11,9 | 12,7 | 0,0 | 12,7 | | | | | | | |
| Bélgica | 3,4 | | | | 3,4 | 3,7 | | | | 3,7 | 2,7 | | | | 2,6 | | | 3,6 | | 3,6 | 3,8 | | 3,8 | | | | | | | |
| Dinamarca | | | | 10 | 10 | | | | | | | | 10,0 | 10,0 | 0,0 | | | 9,5 | | 9,5 | | | 2,6 | 2,6 | | | | | | |
| Finlândia | | | 4,8 | | 4,8 | | | 4,9 | | 4,9 | 4,8 | | | 4,8 | 0,0 | 5,1 | | 5,1 | | 6,0 | | 6,0 | 62,3 | 0,0 | 62,3 | | | | | |
| França | 3,4 | | | | 3,4 | 3,8 | | | | 3,8 | 4,0 | | | 4,0 | 3,9 | | | 3,9 | | 3,6 | | 3,6 | 3,8 | 0,0 | 3,8 | | | | | |
| Holanda | 11,4 | | 4,8 | 4,8 | 21 | 12,3 | | 4,9 | 5,3 | 22,6 | 18,6 | | | 18,6 | 18,1 | | | 18,1 | 2,3 | 19,1 | | 21,4 | 2,5 | 20,3 | 0,0 | 22,9 | | | | |
| Irlanda | | 6,9 | | | 6,9 | | 7,1 | | | 7,1 | 7,2 | | | 7,2 | 7,8 | | | 7,8 | 7,2 | | 7,2 | 7,2 | | 0,0 | 7,2 | | | | | |
| Itália | | 3,6 | | | 3,6 | 3,8 | | | | 3,8 | 4,3 | | | 4,3 | 4,2 | | 3,9 | 8,1 | | | | 0,0 | | 0,0 | 0,0 | | | | | |
| Noruega | | | | 8,8 | 8,771 | | | | | 9,4 | 9,4 | 10,0 | | 10,0 | 10,7 | | | 10,7 | 8,1 | | 3,0 | 11,1 | 6,0 | 12,5 | 12,6 | 31,2 | | | | |
| Reino Unido | 24,3 | | | | 24,3 | 27,4 | | | | 27,4 | 29,0 | | | 29,0 | 56,5 | | | 56,5 | 61,9 | | | 61,9 | 62,2 | | 0,0 | 62,2 | | | | |
| Suécia | | | 9,3 | 4,5 | 13,8 | | | 9,4 | 4,5 | 13,9 | | | 14,9 | 14,9 | | | 17,3 | 17,3 | 17,6 | | 7,6 | 25,2 | 18,0 | | 8,2 | 0,0 | 26,2 | | | |
| Suiça (Fixo) | | | 7,4 | | 7,4 | | | 7,4 | | 7,4 | | | 3,7 | 3,7 | | | 3,8 | 3,8 | 6,6 | | | 6,6 | 6,7 | | 0,0 | 6,7 | | | | |
| Suiça (Variável) | | | | | | | | | | | | | 3,7 | 3,7 | | | 3,8 | 3,8 | | | | 0,0 | | | 0,0 | 0,0 | | | | |
| União Europeia (Fixo) | | | 34,1 | | 34,09 | | | 36,6 | | 36,6 | 39,9 | | | 39,9 | 40,9 | | | 40,9 | 29,8 | | | 29,8 | 30,9 | | 0,0 | 30,9 | | | | |
| União Europeia (Variável) | | | 11,0 | | 10,99 | | | 11,0 | | 11,0 | 18,0 | | | 18,0 | 15,4 | | | 15,4 | 14,7 | | | 14,7 | 18,3 | | 0,0 | 18,3 | | | | |
| Banco Mundial | | | | | | | | | | | 60,0 | | | 60,0 | | | | 60,0 | 60,0 | | | 60,0 | 60,0 | | 0,0 | 60,0 | | | | |
| Espanha | | | | | | | | | | | | | 3,0 | 3,0 | | | 3,6 | 3,6 | | | 3,6 | 3,6 | | 3,8 | 0,0 | 3,8 | | | | |
| BAD | | | | | | | | | | | | | 0,0 | 2,4 | | | 2,4 | | | | 60,0 | 60,0 | | | | 0,0 | | | | |
| Canada | | | | | | | | | | | 2,2 | | | 2,2 | | 2,0 | | 2,0 | 2,2 | | | 2,2 | 2,1 | | | 2,1 | | | | |
| Portugal | | | | | | | | | | | | | 1,5 | 1,5 | | | 1,5 | 1,5 | 0,0 | 1,5 | | 1,5 | 1,5 | | | 1,5 | | | | |
| TOTAL | 42,5 | 10,5 | 75,6 | 28,1 | 156,7 | 47,1 | 10,9 | 78,4 | 19,2 | 155,6 | 73,1 | 14,3 | 141,6 | 13,0 | 242,0 | 103,6 | 14,1 | 86,7 | 13,2 | 217,6 | 162,8 | 58,5 | 45,1 | 73,2 | 339,6 | 161,9 | 119,8 | 57,6 | 19,0 | 358,3 |

Fonte: Direcção Nacional do Tesouro (DNT)