

Avaliação Final dos PAPs ao Desempenho do Governo de Moçambique em 2012

Abril de 2013

Visão geral do Desempenho do Governo

1. A avaliação global dos Parceiros de Apoio Programático (PAPs) sobre o desempenho do Governo de Moçambique (GdM) na implementação do Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) toma em consideração a direcção geral das políticas do Governo em cada uma das áreas avaliadas e a sua coerência com os objectivos do PARP, bem como os indicadores e metas acordados no Quadro de Avaliação de Desempenho (QAD). Para esta avaliação de desempenho foi concordado entre o Governo e os PAPs que se deveria ir para além duma análise sobre os indicadores do QAD, se fazer também uma avaliação sobre o desempenho geral do Governo em cada uma das áreas.
2. Em termos de **políticas e outras acções públicas**, foram dados uma série de passos positivos e notáveis em 2012, tais como a aprovação, pela Assembleia da República (AR) de algumas das leis que fazem parte do pacote legislativo anti-corrupção; pelo Governo dum plano de investimento de médio prazo para o Sector Agrário – Plano Nacional de Investimentos para o Sector Agrário (PNISA), para a implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA); do Regulamento do Licenciamento Simplificado para exercício de actividades económicas; da Estratégia Nacional de Mudanças Climáticas; da Visão das Finanças Públicas até 2025, da Estratégia de Médio Prazo para a Gestão da Dívida Pública; do Plano de Acção para melhoria do Ambiente de Negócios (PAMAN); da Estratégia de Reforma da Administração Pública (ERDAP) e da Política e Estratégia de Descentralização
3. Apesar dos avanços legais e institucionais ainda faltam resultados consistentes em áreas-chaves do PARP como o aumento da produtividade agrária, criação de emprego e boa governação. Prevalecem assim um número de preocupações contínuas as quais incluem (i) o facto de o crescimento económico e da produtividade no sector da agricultura de pequena escala e entre as pequenas e médias empresas estar ainda aquém do desejado, o que pode minar a transição para um crescimento inclusivo – como também reflectido pelo número de postos de trabalho criados ainda abaixo do aumento da procura; (ii) a queda contínua de Moçambique nos índices internacionais sobre a qualidade do ambiente de negócios; (iii) os resultados abaixo do desejado apesar dos esforços de melhorar a qualidade no ensino primário; (iv) a identificação da corrupção como um constrangimento principal para o desenvolvimento; e (v) a manutenção do país nos últimos lugares no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) apesar de Moçambique ser um dos países que teve o maior crescimento neste índice desde o ano 2000.
4. Em termos dos **Assuntos de Atenção Especial** a avaliação do desempenho está resumida nos parágrafos que se seguem (5 a 11):
5. No que diz respeito ao **Reforço o sistema de monitoria do PARP**, parte substancial do trabalho teve início na última parte do ano, tendo sido, para o efeito, mandatados grupos técnicos para reflectir sobre o assunto. Embora tenha sido já feita alguma análise com vista à identificação de mecanismos para melhorar os sistemas de monitoria do PARP, mantêm-se as preocupações sobre a ligação entre o desenvolvimento do sistema de monitoria e o trabalho do Instituto Nacional de Estatística (INE), em particular no que diz respeito à necessidade de assegurar as melhorias necessárias no conjunto de dados subjacentes (p.e. medições da pobreza, estatísticas sobre trabalho e emprego,

produtividade agrícola), se bem que se reconheçam os esforços feitos pelo GdM em desenvolver os dados que faltam. O grupo Sistemas de Monitoria e Análise da Pobreza (SMAP), agora revitalizado, levará esta agenda adiante, liderada pela Direcção Nacional de Monitoria do MPD. Apesar de algumas melhorias na qualidade dos indicadores do QAD e na definição de um novo conjunto de indicadores para 2012, mais trabalho precisa de ser feito para fortalecer o foco estratégico dos indicadores do QAD e assegurar que os indicadores sejam mensuráveis e compatíveis com os compromissos políticos do Governo. Os PAPs consideram que o novo sistema de monitoria do PARP tem que: (i) estar baseado nos mecanismos de monitoria do GdM (ex. Balanço do Plano Económico e Social - BdPES); (ii) diferenciar os indicadores de resultados dos de produto; (iii) combinar monitoria qualitativa e quantitativa; (iv) estar baseado numa concepção dinâmica do PARP; e (v) apostar numa abordagem participativa com uso de fóruns a todos os níveis.

6. Foi aprovado e está em implementação o **Plano Director de Estatísticas Agrárias (PDEA)**, o que garante a recolha de dados anuais relativos à informação estatística agropecuária.
7. Em relação à **Aceleração do ritmo de reformas na área do ambiente de negócios**, foram realizadas algumas acções, nomeadamente, (i) aprovação pelo Conselho de Ministros do Decreto 5/2012 de 7 de Março que aprova o Regulamento do Licenciamento simplificado para o exercício de actividades económicas; e (ii) aprovação pela Assembleia da República da resolução que autoriza o governo a legislar sobre as insolvências das empresas no âmbito das falências. Contudo, os parceiros estão preocupados com o facto de Moçambique continuar a registar quedas nos índices internacionais sobre a qualidade do ambiente de negócio, sendo, por isso importante que as medidas para reverter a situação não se resumam a elaboração de instrumentos normativos, mas também um maior empenho na sua implementação.
8. Em termos da **Implementação do Plano Estratégico do sector de Educação com particular realce para a melhoria da qualidade de ensino**, o referido plano foi formalmente aprovado. No centro deste plano está a aprendizagem do aluno do ensino primário em termos de obter as competências críticas na área de leitura, escrita e aritmética. Apesar do facto de que os resultados apenas serão visíveis (através dos indicadores) a médio prazo, este assunto vai requerer um esforço contínuo e intensivo da parte do Governo.
9. No que diz respeito a **Aceleração do Combate à Corrupção** a aprovação de parte das leis do pacote anti-corrupção trouxe melhorias no quadro jurídico. Contudo ainda se aguarda pela aprovação pelo Parlamento do Código Penal e do Código de Processo Penal, elementos essenciais do pacote anti-corrupção. Em relação à legislação já aprovada, houve avanços limitados na sua implementação, e o governo ainda não desenvolveu um plano de acção para coordenar os seus esforços na implementação da legislação. De destacar que os avanços legais e institucionais nem sempre têm sido acompanhados de medidas efectivas para a sua implementação, e que os parceiros irão concentrar a sua monitoria nos resultados obtidos com as reformas. Em relação às versões preliminares da Estratégia e do Plano de Ação de Combate à Corrupção, partilhadas com os PAPs, encoraja-se ao Governo a melhorá-los antes de os adoptar como documentos finais.
10. Em relação ao **Fortalecimento da Gestão das Finanças Públicas**, registaram-se avanços na administração fiscal, no controle da despesa e na auditoria e controlo interno. No entanto, persistem os desafios de tornar o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) mais detalhado e útil em termos de reforçar a ligação entre os planos e o orçamento; da

distribuição mais equilibrada da carga fiscal entre as Pequenas e Médias Empresas (PMEs) e os projectos na área de mineração; e a realização plena do potencial da reforma do e-SISTAFE, apesar de avanços significativos. Registaram-se igualmente alguns avanços na área de **aquisições**, com início da definição do Modelo de Negócio para a funcionalidade no e-SISTAFE de incorporação contabilística de bens adquiridos por via Directa e de Adiantamento de Fundos. A carreira de contratação pública não foi aprovada e as auditorias feitas mostram fraquezas na conformidade com os procedimentos, falta de unidades operacionais de aquisição, capacidade limitada na área de recursos humanos e uso excessivo de adjudicação directa. Os PAPs reconhecem que Moçambique está numa fase de consolidação de reformas e expansão de sistemas, e que estão a ser feitos esforços para reduzir o risco fiduciário, confirmando assim uma trajectória de progresso positivo; contudo, a implementação e gestão continuam a mostrar fraquezas graves, por exemplo na gestão da folha de pagamentos, justificação de despesas e integridade do sistema de aquisições e contratação pública. Os PAPs reconhecem também que as reformas na área de GFP pela sua natureza podem levar a identificação de fraquezas e casos de desvio de fundos no decurso da sua implementação. É importante que estes casos sejam tratados pelo Governo com celeridade, de forma transparente e em concordância com a lei. O caso de desvio de fundos no sector da Educação e as alegadas perdas por parte do Estado de importantes volumes de receitas resultantes da exportação ilícita de madeira são exemplos de situações que sublinham a importância das reformas e duma maior abertura, celeridade e transparência no seu esclarecimento.

11. Na **gestão dos recursos naturais**, os PAPs congratulam o Governo por ter alcançado o estatuto Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (ITIE) em Outubro de 2012. A adesão aos princípios de transparência nos contratos e no uso de receitas e as questões ambientais ainda não estão plenamente enquadradas na legislação, apesar do GdM ter garantido ser sua intenção.
12. Ao longo do último ano, a parceria tem registado – com algumas excepções - um enfraquecimento **na qualidade e intensidade do diálogo**, traduzindo-se em atrasos significativos na formulação dos subsídios para os diálogos conjuntos e uma variação elevada, entre os grupos, na profundidade da análise e no discurso. Várias áreas continuam a reportar problemas relacionados com a qualidade e disponibilidade de dados necessários para a avaliação adequada dos progressos para responder, em particular, às várias dimensões do objectivo geral do PARP de crescimento inclusivo. A atenção do Governo à produção de dados e análise da qualidade das estatísticas precisa de ser intensificada, não só porque afecta a capacidade dos PAPs em confirmarem o progresso atingido pelo Governo com já foi mencionado na avaliação no ano passado, mas sobretudo porque dificulta a capacidade do próprio Governo em implementar e avaliar as suas próprias políticas com base em evidências sólidas.
13. Para melhorar o diálogo será também necessário uma série de ajustes de ambos os lados para reforçar a disciplina e usar a energia investida duma maneira mais eficiente. Com vista a reverter a situação, os PAPs propõem que no diálogo de reflexão depois da conclusão da Revisão Anual (RA) se identifiquem mecanismos de prestação de contas e fiscalização no sentido de avançar com acções para lidar com as fraquezas já identificadas em encontros de reflexão anteriores.
14. Em relação aos indicadores **do QAD**, o desempenho do Governo de Moçambique em 2012 decresceu quando comparado com 2011. Em 2012, 49% das metas foram atingidas, 23% não foram atingidas (mas registaram progresso), 23% não foram atingidas e 2 indicadores não puderam ser avaliados. Em comparação, em 2011, 56% das metas foram

atingidas, 18% não foram atingidas (mas tiveram progresso), 26% não foram atingidas e não houve nenhum caso de indicador que não pudesse ser avaliado. O desempenho na área de Boa Governação foi insatisfatório e no Objectivo 1, o desempenho na área de produtividade e infra-estrutura era preocupante.

15. Na base da avaliação do desempenho do Governo de Moçambique que tomou em conta a análise das políticas, os esforços e as tendências assim como o alcance das metas dos indicadores do QAD, os PAPs consideram que há uma base para os PAPs continuarem a prestar apoio ao orçamento em 2014. Contudo para avançar com os objectivos do PARP e garantir o alcance de resultados tangíveis, os PAPs consideram ser absolutamente necessário verificar progressos em 2013 nos assuntos de atenção especial mencionados abaixo. O progresso nestes assuntos será avaliado, o mais tardar, durante a Reunião de Planificação em Setembro 2013. Os grupos temáticos deverão desenvolver planos de monitoria para cada um dos assuntos com prazos a serem definidos ao nível do JSC.
- **Gestão das Finanças Públicas** – Apesar dos progressos observados na expansão e consolidação do e-SISTAFE, permanecem desafios e problemas na qualidade de implementação ao nível sectorial e sub-nacional. Esforços adicionais devem ser feitos para o fortalecimento e monitoria da qualidade e implementação do e-SISTAFE, em particular sobre o uso efectivo de pagamentos por via directa, sistema de gestão de aquisições, contractos e património, assim como a gestão de funcionários e pagamento de salários. À luz de fraquezas identificadas no sistema de pagamentos de salários, uma atenção especial deve ser dada ao *roll out* da e-Folha, a actualização do cadastro, e, enquanto decorrem estes processos, a soluções interinas que permitam o pagamento por via directa de salários ainda pagos através de folhas paralelas e uma fiscalização das mesmas. Os PAPs esperam que um plano de acção sobre o roll-out da e-Folha e as dimensões ligadas a esta reforma sejam preparadas pelo Governo para discussão no Dialogo Político em Junho 2013. Adicionalmente, é crucial a melhoria da qualidade e seguimento de auditorias, incluindo do Parecer do TA sobre o Orçamento do Estado. Esperamos também que se possa aprofundar a análise do orçamento, verificando o uso de recursos públicos e os resultados alcançados em áreas-chave para a redução da pobreza e desenvolvimento (qualidade da despesa em relação aos resultados, alinhamento dos programas de investimentos com o PARP).
 - **Macroeconomia e Crescimento Inclusivo** - Os PAPs congratulam o Governo pelo sucesso das políticas macroeconómicas, mas vão continuar a acompanhar de perto os elementos de risco relacionados com o endividamento e despesas de investimento. No tema do crescimento inclusivo, os PAPs esperam que o Governo vá identificar políticas e acções com vista a tratar dos vários constrangimentos, nomeadamente: (i) do sector da agricultura de pequena escala (em linha com o PNISA e o seu seguimento, incluindo uma matriz de políticas); (ii) das PME e do ambiente de negócios; (iii) nas áreas de qualificação da mão-de-obra; (iv) na disponibilidade de infra-estrutura económica e institucional. Este trabalho analítico poderá ser feito em conjunto através dos vários grupos temáticos, em continuação aos esforços iniciados no ano passado, e respeitando o carácter multissectorial deste tema.
 - **Recursos minerais e hidrocarbonetos** - Os PAPs incentivam as autoridades a (i) aprofundar a agenda ITIE para no futuro alcançar *standards* mais elevados da mesma; (ii) abordar os desafios de maior transparência contratual e menores riscos de corrupção; (iii) ampliar a consulta sobre o novo e revisto enquadramento jurídico e fiscal; (iv) diminuir o espaço para discricção nos licenciamentos; e (v) abordar os constrangimentos de capacidade em termos de gestão de receitas, do impacto social e ambiental. Os PAPs

podem oferecer apoio em todas estas áreas.

- **Sistemas de Monitoria e Análise da Pobreza** – os esforços realizados separadamente no ano passado em ambas as áreas precisam agora de ser consolidados e colocados num fórum conjunto, com o compromisso total dos vários intervenientes, incluindo do INE; o resultado final deve ser mais forte, a matriz do PARP mais estratégica, claramente alinhada com as políticas de redução da pobreza e com indicadores de boa qualidade, e um QAD eventualmente reforçado, todos suportados por dados mais sólidos, planeamento, e sistemas Monitoria e Avaliação. As novas ferramentas a serem utilizadas (p.e. o Inquérito Contínuo aos Agregados Familiares - INCAF) precisam de assegurar que os *proxies* adequados para o controlo do rendimento dos agregados familiares estão disponíveis numa base mais frequente.
- Os PAPs esperam ver resultados mais tangíveis na área de **Boa Governação** em geral e no combate à corrupção em particular. Consequentemente ficarão empenhados em termos de manter e aprofundar o diálogo com o Governo na área de Boa Governação, incluindo a monitoria da implementação do pacote legislativo na área de anti-corrupção. Propõem o estabelecimento dum grupo de trabalho conjunto para acompanhar os esforços na área da anti-corrupção.

Objectivo 1 – Aumento da Produção e Produtividade Agrária e Pecuária

Geral

16. O desempenho global do Governo neste objectivo para o ano de 2012 foi satisfatório.
17. O sector da Agricultura constitui para Moçambique um potencial significativo que pode ser usada para um desenvolvimento económico e social equitativo. Com efeito, o Sector da Agricultura é o que tem maior peso na economia nacional, contribuindo com cerca de 24% do PIB e empregando 78% da força de trabalho. Desse modo, a Agricultura oferece alternativas vastas para a minimização das persistentes disparidades entre as áreas urbanas e rurais e redução da pobreza nas regiões que têm beneficiado menos dos ganhos económicos que Moçambique tem alcançado nos últimos anos. O sector das pescas, por seu lado, contribui com cerca de 1.4% do Produto Interno Bruto (PIB) e emprega 3% da força de trabalho.

Principais aspectos do desempenho do Governo

18. O crescimento do Sector da Agricultura, em média de 7% ao ano desde 2003, tem contribuído em grande medida para o crescimento económico global. Este sector tem crescido, principalmente, em resultado do aumento do número de pessoas empregues no sector e no aumento das áreas cultivadas. O crescimento da produtividade na agricultura, contudo, que constitui a forma mais eficiente de se ter um impacto na redução da pobreza, tem sido bastante limitado. Durante o ano de 2012, o valor acrescentado do sector agrícola cresceu em 7.1%, enquanto o das pescas cresceu em 7.0%.
19. A comparticipação das fontes externas no orçamento de investimento do sector da Agricultura observou uma queda acentuada nos últimos anos. Os fundos que eram disponibilizados pelos parceiros de desenvolvimento através do PROAGRI (de 1998 a 2011) compreendiam entre dois terços a três quartos do orçamento de investimento do Ministério da Agricultura (MINAG). Esta comparticipação declinou rapidamente depois do fecho do PROAGRI, caindo para 38% em 2012. O PROAGRI visava melhorar o planeamento e a capacidade de gestão, mas os seus resultados foram mistos, e o MINAG ainda precisa de reforçar o seu planeamento orçamental e a sua capacidade para a monitoria das despesas e o fluxo de fundos. O Orçamento alocado para o sector da Agricultura continua ainda muito abaixo da meta de 10% previsto no CAADP.
20. O crescimento da produção nos alimentos básicos foi modesto, e os rendimentos do arroz, milho, mandioca e batata-doce são dos mais baixos na região. Por exemplo, a produção total de milho cresceu em apenas 3.5% por ano de 2005/2006 para 2010/2011, e a mandioca em apenas 2.5%. Só uma pequena parte dos pequenos produtores adoptaram tecnologias melhoradas e a área efectivamente irrigada (estimada em cerca de 50,000 hectares) está ainda muito abaixo da potencialmente irrigável (estimada em 3 milhões de hectares).
21. Apesar do alto crescimento global (tanto na Agricultura assim como nas Pescas), não está muito claro em que áreas específicas o crescimento está tendo lugar. Em 2012 o sector empresarial observou um crescimento de 11,4 % no subsector da agricultura enquanto o crescimento na agricultura familiar registou um crescimento de 3,9%.
22. No que diz respeito ao **desempenho do Governo no Objectivo Aumento da Produção e produtividade Agrária e Pecuária** os indicadores do QAD tendem a se concentrar na avaliação de forma inconsistente de informações disponibilizadas pelo Governo, uma vez

que estas não podem ser medidas correctamente. Nas situações nas quais os indicadores são de resultado, não são claras as acções relevantes de política que o Governo tenha implementado. É importante considerar que em 2012 verificou-se um marco estatístico que compreendeu a integração dos processos de recolha de dados, nomeadamente, do Aviso Prévio do Trabalho de Inquérito Agrícola (TIA) marcada essencialmente pela uniformização de metodologia que a utilizar a amostragem probabilísticas e derivação da amostra a partir da amostra mãe do Censo-Agro-pecuário. Esta alteração metodológica torna os dados de 2011 não comparáveis com os de 2012. Por outro lado a maioria dos indicadores não apresenta uma ligação clara entre resultados e políticas e a discussão em termos globais sobre o alcance ou não das metas estabelecidas para os indicadores perde a componente da discussão de políticas. De forma a medir o aumento da produção e produtividade na Agricultura e Pescas, o Governo e os PAPs deveriam concordar em indicadores (como resultados enquadrados numa perspectiva mais ampla), mas as avaliações deveriam se concentrar sobre como foram implementadas as políticas que se supõem que afectem os resultados.

23. Os indicadores usados para medir o desempenho do Governo nos sectores da Agricultura e Pescas não são os mais adequados em termos de serem mensuráveis correctamente e avaliar as políticas implementadas pelo Governo nesses sectores. Por exemplo, o indicador que sugere que 25% dos produtores estejam sendo assistidos na adopção de novas tecnologias parece exagerado, se tivermos em linha de conta que a meta originalmente definida para 2013 era de 10% e que o indicador de produtividade se mantém ainda extremamente baixo. O desempenho de cada um dos indicadores do Objectivo é o que se encontra na tabela abaixo:

N.º	Indicador /Meta 2012	Avaliação
1	Percentagem de produtores assistidos pela Extensão que adoptam novas tecnologias (10%)	Meta atingida
2	Produtividade das culturas de Milho, Arroz e Soja	Meta não atingida
3	Áreas com sistemas de regadio construído, reabilitado e em aproveitamento (60%).	Meta atingida
4	Número de comunidades com terra delimitada e certificada	Meta atingida
5	Número de infra-estruturas de apoio a pesca artesanal construídos (não cumulativos).	Meta não atingida
7	Rede de estradas aberta para tráfego normal de veículos durante o ano, com algumas excepções	Não atingida

24. São necessárias políticas estratégicas, institucionais e reformas na regulamentação, combinadas com investimentos públicos, de forma a estimular uma rápida transformação agrária, especialmente entre os produtores de culturas básicas. Um conjunto de constrangimentos faz com que os pequenos produtores não sejam capazes de sair da agricultura de subsistência para uma agricultura virada para o mercado. Parte desses constrangimentos são o uso limitado de tecnologias para o aumento da produtividade, provisão inadequada de serviços agrários, acesso limitado aos serviços financeiros rurais, e um inefectivo cumprimento da Lei de Terras. A densidade da rede de estradas é das mais baixas na região Austral de África e outras infra-estruturas essenciais nos subsectores de energia, telecomunicações e irrigação são subdesenvolvidos. A população rural sofre de altas taxas de malnutrição, HIV/SIDA, e malária, todas elas contribuindo para uma redução na produtividade. Os investimentos públicos em curso em infra-

estruturas e na Saúde complementarão as reformas políticas e investimentos na produtividade agrária e nos factores de produção.

25. Os PAPs consideram que será importante manter no sector o dinamismo criado depois do lançamento do PNISA. Os parceiros e o sector privado se comprometeram de alinhar-se e apoiar o PNISA, uma vez que as prioridades e políticas do Governo serão claras, incluindo a criação dum clima favorável de negócios para as PMEs. O desenvolvimento duma matriz de políticas poderia ajudar neste sentido, e algumas delas deverão ser incluídas na próxima matriz do QAD.

Objectivo 2 – Promoção de Emprego

26. A Avaliação global do desempenho do Governo neste objectivo para o ano de 2012 foi misto.
27. As reformas que têm sido levadas a cabo para a melhoria do ambiente de negócios não têm alcançado o efeito desejado. A título de exemplo, (i) Moçambique perdeu 7 posições no relatório Doing Business de 2013, encontrando-se na posição 146 (entre 185 países), quando comparado à posição 139 do relatório de 2012; (ii) o país também tem gradualmente caído de posição no Relatório de Competitividade Global do Fórum Económico Mundial (da posição 131 em 2010 para as posições 133 e 138 em 2011 e 2012, respectivamente).
28. O acesso ao financiamento continuou a constituir um dos grandes constrangimentos para o desenvolvimento empresarial, principalmente para os operadores agrários e para as Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs).
29. De igual modo, a alocação de recursos financeiros para a expansão e apetrechamento dos centros de emprego e de formação profissional, formação de formadores e técnicos, capacitação e assistência empresarial, criação de incubadoras empresariais e expansão de Centros de Orientação ao Empresário constitui um grande constrangimento.

Principais aspectos no Desempenho do Governo

30. No concernente à redução de número de procedimentos para começar um negócio, com a aprovação e entrada em vigor do Decreto n.º 5/2012 de 7 de Março, cerca de 80 licenças passaram do licenciamento normal para o licenciamento simplificado.
31. No que diz respeito ao acesso a contratos por parte das MPMEs nos concursos públicos de pequena dimensão, foi notável o desempenho do Governo. Com efeito, as MPMEs correspondem a 70% do total das empresas contratadas no regime de Concursos Limitados e 75% das empresas contratadas nos Concursos de Pequena Dimensão.
32. Apesar do desempenho positivo do indicador referido no ponto anterior, depreende-se que quando consideradas todas as modalidades de contratação pública, nomeadamente, Concurso Público, Concurso em Duas Etapas, Concurso com Prévia Qualificação, Concurso Limitado, Concurso de Pequena Dimensão e Ajuste Directo, apenas 11% do total das empresas contratadas em 2012 são MPMEs.
33. Em relação à implementação nos sectores do Sistema de Certificação de Competências, o desempenho do Governo foi razoável. Com efeito, o “número de sectores abrangidos pelo sistema de certificação de competências” não foi alcançado conforme previsto, mas

registaram-se alguns progressos. Constitui razão para o não alcance desta meta a ainda pendente aprovação da Lei da Educação Profissional e criação da Autoridade Nacional da Educação Profissional, ambas em processo.

34. No que se refere ao Assunto de Atenção Especial “acelerar o ritmo das reformas na área do ambiente de negócios através de acções com mais relevância e impacto na promoção de emprego a divulgação eficaz e abrangente de reformas, bem como procedimentos regulamentares em vigor” foram realizadas algumas acções, nomeadamente, (i) aprovação pelo Conselho de Ministros do Decreto 5/2012 de 7 de Março que aprova o regulamento simplificado para o exercício de actividades económicas e sua implementação a nível nacional; (ii) aprovação pela AR da resolução que autoriza o Governo a legislar sobre as insolvências das empresas no âmbito das falências e recuperação de empresas; (iii) realização do sexto e sétimo Conselhos Alargados de Consulta (CAC) entre o Governo e o Sector Privado; (iv) fortalecimento do grupo Interministerial Para a Remoção das Barreiras ao Investimento (GIRBI); (v) a aprovação da Lei da Concorrência; (vi) a aprovação do Plano de Acção para Melhoria do Ambiente de Negócios (PAMAN); e (vii) a elaboração dos Termos de Referência para a Observatório de Emprego cujo lançamento está previsto para 2013.
35. Em relação ao **desempenho do Governo no Objectivo Promoção de Emprego, consta que** dos 3 indicadores do QAD 2012, apenas 1 foi atingido. Os outros 2 indicadores não foram atingidos, mas registaram “assinaláveis progressos”, conforme detalhe apresentado na tabela que se segue.

N.º	Indicador/Meta 2012	Avaliação
8	Reduzir em 50% o número de procedimentos para começar um negócio	Meta não atingida com progresso
9	% de MPMEs contratadas nos concursos públicos de pequena dimensão	Meta atingida
10	Número de sectores abrangidos pelo sistema de certificação de competências	Meta não atingida com progresso

36. Os vários instrumentos indicados anteriormente, adoptados para responder ao assunto de atenção especial deste objectivo, podem não ser suficientes para introduzir as melhorias necessárias no ambiente de negócios se não forem rigorosamente implementados. Exemplo disso é a anterior EMAN cuja adopção não se traduziu em melhorias na posição de Moçambique no ranking Doing Business, tendo o país, na verdade, caído muitas posições ao longo dos 5 anos da sua implementação.

Objectivo 3: Desenvolvimento Humano e Social

37. A avaliação do desempenho do Governo neste objectivo está centrada sobre diversas áreas do desenvolvimento humano, nomeadamente, Educação, Saúde, Acção Social e Água e Saneamento. O desempenho global do objectivo é considerado como tendo sido misto.

Principais aspectos no Desempenho do Governo

38. O desempenho global do **sector da saúde** em 2012 permanece misto, tal como foi o do ano anterior de 2011, isto apesar de ter logrado atingir as metas definidas para os

indicadores do QAD relacionados com a área. Contribuiu para aquela avaliação o facto de prevalecerem no sector ainda grandes fraquezas a nível da GFP.

39. O diálogo construtivo entre o Ministério da Saúde e os Parceiros do Sector da Saúde foi mantido, contribuindo para o esforço para melhorar as questões sistémicas que afectam o sector. Esta colaboração contribuiu de forma decisiva para que ao longo do ano fossem assegurados recursos financeiros para implementar o Plano Económico e Social (PES) 2012.
40. Problemas relacionados com a qualidade de dados continuam a afectar a monitoria adequada do progresso em algumas áreas de prestação de serviços no Sector da Saúde.
41. Este ano foi marcado (i) pela continuação da implementação do Plano de Fortalecimento da Gestão das Finanças Públicas (GFP) do Sector, tendo sido realizadas monitorias bimestrais à sua implementação; (ii) pela aprovação e lançamento da Política Nacional da Malária, do Plano Estratégico do PNCM 2012-2016 e do Plano de Monitoria e Avaliação (iii) pelo início do processo de implementação do Plano Operacional de Acção da Logística Farmacêutica e finalização da elaboração do Plano Estratégico de Logística Farmacêutica, como forma de fazer face a crise e situação de emergência enfrentada em 2011 na área de logística de medicamentos.
42. A nível programático foi realce a contínua melhoria dos esforços em actividades da área comunitária com destaque para aos sucessos alcançados no Programa de Revitalização de Agentes Polivalentes Elementares (APEs) e na saúde da mulher, sobretudo na componente de Planeamento Familiar onde houve introdução de novos métodos modernos que tiveram maior acolhimento pelas utentes.
43. Os constrangimentos nas áreas de Gestão de Finanças Públicas, Procura e Recursos Humanos continuaram a contribuir para a falta de avanços significativos em algumas áreas de prestação de serviços. A dificuldade em registar avanços nas áreas de Gestão das Finanças Públicas fez com que os parceiros ficassem incapazes de fazer compromissos e observar o cronograma de desembolso. Como resultado do compromisso dos parceiros com o sector e de um esforço conjunto com o MISAU conseguiu-se que aproximadamente 78% (84 milhões de USD) do montante previsto (107.2 milhões de USD) para 2012 fosse desembolsado. Considerando as efectivas necessidades de financiamento do Sector, esta situação associada às fraquezas do sector na gestão financeira e práticas de **aquisições**, criou dificuldades significativas à operação financeira do Ministério da Saúde (MISAU).
44. O indicador relativo ao Rácio de trabalhadores de saúde das áreas de medicina, enfermagem e SMI por 100.000 habitantes ultrapassou a meta prevista para 2012 (67/100.000) situando-se em 68/100.000 e estando próximo da meta do quinquénio (69/100.000 hab). No entanto, apesar deste progresso, a área de Recursos Humanos no geral enfrenta constrangimentos vários, nomeadamente (i) incapacidade de absorção do grosso do pessoal graduado; (ii) existência de muito pessoal fora do quadro devido a demora na sua integração dentro do quadro; (iii) dificuldades com a planificação das colocações, promoções e progressões dos funcionários e; (iv) dificuldades na expansão da formação ao nível desejado devido a falta de infra-estruturas.
45. No Sector da Saúde, com a finalização do novo plano estratégico é importante que se inicie com a reflexão da agenda de reformas a ocorrerem no sector, que se realizem formações em matéria de boas práticas de gestão financeira nos locais de trabalho, implementar a nova Estrutura Orgânica da DAF, capacitem os técnicos a todos os níveis em matéria do e-SISTAFE no âmbito do processo de descentralização e desconcentração;

continuar com a capacitação em matéria de Contabilidade e Prestação de Contas, e se implementem a nível crescente as recomendações das diferentes auditorias.

46. No que diz respeito ao **Sector da Educação**, desempenho é considerado como tendo sido misto.
47. Destacam-se como progressos no Sector da Educação a criação de um sistema cada vez mais equitativo em termos de género, particularmente no ensino secundário, bem como os avanços na área dos processos de monitoria e avaliação do desempenho do aluno no ensino primário. Realce ainda para o aumento significativo do número de alunos ingressando nos vários níveis de ensino na idade certa. Prevalecem, contudo, grandes desafios, particularmente na área da gestão do sistema a partir da escola, assegurando a presença dos professores e gestores nas escolas, a retenção do aluno até ao Ensino Secundário e o fortalecimento de um sistema que garanta uma boa governação dos recursos humanos, materiais e financeiros para uma maior eficiência e eficácia.
48. Em relação aos assuntos transversais relevantes, o Sector da Educação: (i) continua a fazer progressos em termos de equidade de género no acesso e retenção no ensino geral, particularmente em termos de novos ingressos nas escolas primárias e secundárias, havendo ainda, contudo, grandes diferenças entre províncias, principalmente a partir do EP2; (ii) integrou os assuntos de HIV/SIDA e saúde sexual e reprodutiva no currículo de novo modelo de formação de professores, bem como implementou o Programa de Assistência Social que está tendo sucesso na reintegração e retenção dos docentes no local do trabalho; (iii) prosseguiu a implementação da reforma dos exames e da distribuição do livro escolar gratuito assim como na divulgação do processo de matrículas através de uma maior divulgação de informação; e (iv) foi descoberto um caso de fraude ao nível central, em Novembro de 2012, que foi reportado às entidades competentes e que está actualmente em investigação. Os PAPs irão acompanhar este processo.
49. No respeitante aos indicadores do QAD para a área da Educação, dos 3 indicadores, 1 não teve a sua meta atingida (mas registou progressos) e 1 não foi objecto de avaliação. É de salientar que o indicador cujo desempenho não foi objecto de avaliação é o “Percentagem de alunos da 3ª classe que atinge as competências básicas de leitura e cálculo do 1º ciclo do Ensino Primário”, adoptado na Reunião de Planificação do QAD de Setembro de 2012.
50. Entre as recomendações dos PAPs para o Sector da Educação destacam-se: (i) melhorar as estratégias para garantir que os professores estejam motivados e equipados com habilidades pedagógicas apropriadas para ensinar competências básicas em leitura, escrita e cálculo; (ii) necessidade dum esforço concertado do MINED para que as escolas tenham responsabilidade para melhorar a gestão escolar, assegurando a presença regular dos professores nas salas de aulas e um ambiente equitativo da aprendizagem do modo a que todas as crianças completem ensino básico de qualidade; e (iii) uso eficiente e eficaz dos recursos disponíveis incluindo uma gestão de financiamento público reforçado para contratação de pessoal especializado para as áreas de gestão financeira, de recursos humanos e de aquisições.
51. Em relação ao Sector da **Acção Social**, o desempenho pode-se considerar como tendo sido satisfatório.
52. Constituíram acções de destaque no Sector da Acção Social (i) o início da implementação do novo pacote de Programas de Segurança Social Básica, aprovados em 2011, no âmbito da operacionalização da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2014; (ii) a aprovação do incremento do valor das transferências monetárias para as populações mais

pobres e vulneráveis sem capacidade para o trabalho no âmbito do programa subsídio social básico, passando de 130 MT para 250 MT no escalão mínimo e de 380 MT para 500 MT no escalão máximo, garantindo a cobertura de 1/3 da linha de pobreza, situada em 750 MT per capita mensal; (iii) a submissão ao Conselho de Ministros para aprovação da proposta da Lei de Promoção e Protecção dos Direitos da pessoa Idosa; (iv) o início da reforma do Sistema de Informação que contempla a revisão dos processos de selecção e registo de beneficiários, o sistema de pagamentos e de gestão de casos, a monitoria e avaliação da implementação dos programas de segurança social básica; (v) o início do processo da definição do mecanismo de financiamento comum dos programas do sector; (vi) intensificadas as acções de advocacia sobre a protecção social básica, destacando a realização da semana de protecção social.

53. Constituem desafios para a área da Acção Social (i) a operacionalização dos novos procedimentos, processos e instrumentos programáticos, incluindo o Sistema de Gestão de Informação dos Programas de Segurança Social Básica implementados pelo INAS, cuja concepção foi iniciada em 2012; (ii) a manutenção da tendência positiva no que diz respeito às alocações de orçamento ao Sector, permitindo a expansão da cobertura e o ajuste anual do valor das transferências garantido a manutenção do poder de compra dos beneficiários; e (iii) a aprovação dum mecanismo de financiamento comum para os diferentes parceiros.
54. Na área de **Água e Saneamento**, o desempenho foi misto. Neste sector, observaram-se alguns progressos, nomeadamente, (i) o aperfeiçoamento da metodologia para a estimativa das taxas de cobertura na área de águas, adequando-a aos instrumentos de monitoria nacionais e internacionais assim como a metodologia de planificação; e (ii) o estudo de Base realizado no âmbito do Programa Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento Rural (PRONASAR), iniciado em 2011 e concluído em 2012 que indica que a taxa de uso dos serviços de Água Rural é de 45%, enquanto a de Saneamento Rural é de 12%.
55. Ainda em relação ao sector de Água e Saneamento, cerca de 88% dos fundos inscritos no Orçamento do Estado, são proveniente de financiamento externo e 12% são alocados a partir do financiamento interno. Comparativamente ao exercício 2011, o peso do financiamento interno era de 8%, enquanto o do financiamento externo era de 92%. Nota-se que há um esforço do Governo em reduzir a dependência do financiamento externo aumentando a componente interna do orçamento na Área de Águas. Todavia, este aumento da componente interna não foi, em 2012, proporcional à redução da componente externa.
56. Em relação ao indicador do QAD sobre o abastecimento de água teve um desempenho bom contrariamente ao de saneamento que teve um desempenho insuficiente.
57. De acordo com o Relatório de Execução do Orçamento do Estado (REO), a contribuição do Governo para o investimento no Sector de Águas correspondeu em 2012 a 4.9% dos fundos internos totais orçamentados para investimento (4.7 % em 2011, 2,9% em 2010). Ainda que o peso do volume de recursos alocados ao sector de Águas e Saneamento tenha vindo a mostrar uma tendência crescente na componente investimento do OE, a sua participação no total do OE encontra-se ainda abaixo dos 5% recomendados pela AMCOW (*African Ministers' Council on Water*).
58. Os resultados da **avaliação do desempenho no Objectivo Desenvolvimento Humano e Social** em relação às metas acordadas no QAD, mostram que dos 9 indicadores, 5 tiveram as suas metas atingidas, 1 não teve a meta atingida (mas registou progresso), 2 não

atingiram as metas acordadas e 1 não foi avaliado. O desempenho de cada um dos indicadores é o que se apresenta na tabela abaixo:

N.º	Indicador/ Meta 2012	Avaliação
11	Taxa de cobertura de partos institucionais	Meta atingida
12	Rácio de trabalhadores na saúde das áreas de medicina, enfermagem e SMI por 100.000 habitantes	Meta atingida
13	Taxa líquida de escolarização aos 6 anos na 1ª classe (ensinos público, privado e comunitário) – Total e (Meninas)	Meta não atingida com progresso
14	Alunos por Professor no Ensino Primário do 1º Grau (1ª à 5ª classes) (ensino público, diurno)	Meta não atingida
15	% de alunos da 3ª classe que atinge as competências básicas de leitura e cálculo do 1º ciclo do Ensino Primário	Indicador não avaliado
16	Número de agregados familiares abrangidos por programa de acção social directa	Meta atingida
17	% de Mulheres Grávidas Seropositivas que recebem medicamentos ARVs nos últimos 12 meses para reduzir a transmissão de mãe para filho	Meta atingida
18	Número de fontes de água dispersas operacionais nas zonas rurais	Meta atingida
19	Número de novas ligações e sistemas convencionais de esgotos, fossas sépticas e latrinas melhoradas construídas em zonas urbanas e periurbanas	Meta não atingida

Pilar de Apoio – Boa Governação

Geral

59. Com base na informação disponível, considera-se que o desempenho do Governo na área da Governação foi insatisfatório.
60. No período em análise, a intensidade e relevância do diálogo entre os parceiros e o Governo registou um abrandamento, particularmente na área da prestação de serviços públicos. As restrições no acesso à informação prejudicaram a capacidade dos parceiros em avaliar alguns dos progressos e resultados alcançados na governação, assim como dificultaram a prestação de contas por parte do Governo às organizações sociedade civil. A avaliação do desempenho do Governo pelos parceiros foi dificultada, por um lado, pela escassez de dados e, por outro, pela falta de análise sobre a ligação entre os recursos investidos (financeiros e humanos) e os resultados alcançados aos diferentes níveis territoriais.
61. Os PAPs congratulam o Governo pelas medidas introduzidas no período, através das quais se procura reforçar as instituições públicas e melhorar a prestação de serviços, com destaque para medidas nas áreas da **Descentralização** (Aprovação da Política e Estratégia - 18 de Setembro), **Reforma da Administração Pública** (Aprovação da ERDAP - 14 de Agosto) e **fortalecimento dos sistemas de integridade pública** (Lei de Probidade Pública - em vigor desde Novembro de 2012).
62. Contudo, para além de avanços em termos de políticas e legislação, há muito pouca informação sobre os resultados concretos alcançados com a implementação do PARP, principalmente considerando-se que a informação reportada no Balanço do PES (BdPES)

é bastante limitada e que as discussões havidas durante a RA cingem-se nos indicadores do QAD e no cumprimento das suas metas.

Principais aspectos no Desempenho do Governo

63. Quanto à **desconcentração orçamental e à descentralização fiscal**, são dignos de nota os esforços do Governo para fortalecer a capacidade de planificação aos níveis provincial, distrital e autárquico, assim como a criação do Departamento de Orçamento Local e Autárquico na Direcção Nacional do Orçamento (DNO - Ministério das Finanças). Registaram-se progressos na implementação do PNDFD (Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas) e foram criados instrumentos para a gestão distrital, como a operacionalização do Sistema de Monitoria do Desenvolvimento Distrital (SMoDD) em 85 distritos, cujos resultados poderão ser avaliados a partir de 2013. Contudo, e não obstante os esforços, a arrecadação de receitas ao nível distrital situou-se aquém do planificado e a base tributária continua limitada, em particular nas autarquias, as quais atingiram somente 25% do seu próprio potencial tributário.
64. Em relação à **participação comunitária na governação local**, os parceiros congratulam o Governo pelos esforços realizados para revitalizar o funcionamento dos conselhos locais a todos os níveis. Entretanto, os parceiros notam com preocupação a existência de focos de intolerância por parte de alguns administradores distritais ao exercício de actividades das organizações de sociedade civil ao nível local (por exemplo, necessidade de autorização da Polícia para interagir com as comunidades em Cateme no início de 2012; encerramento da rádio comunitária de Catandica; ordem de expulsão do coordenador da plataforma distrital de Bárue, de entre outros).
65. Dados oficiais indicam que apenas em 2012 foram reconhecidos 22.328 autoridades comunitárias do terceiro escalão em 8 províncias, o que implica uma média de 2.791 líderes por província. Este número elevado de autoridades comunitárias também foi encontrado em Tete no âmbito das visitas provinciais conjuntas (Distrito de Moatize 600 líderes, Posto administrativo de Ntengo Wa Mbalame 203 líderes) todos recebendo um subsídio do Estado conforme o seu nível. Esta proliferação de líderes obviamente tem implicações orçamentais e financeiras que deverão ser bem acauteladas. Para além dessas implicações existe o risco de instrumentalização política dos espaços de participação comunitária, como é o caso dos Conselhos Consultivos Distritais, onde estes líderes tomam parte activa.
66. A **participação dos cidadãos na monitoria da governação** constitui um desafio. Para além de algumas excepções (caixas de reclamações, quiosques nos BAÚS), ainda não foram criados sistemas participativos de monitoria dos serviços públicos, e não há clareza sobre como o Governo pretende envolver os cidadãos na monitoria dos serviços e na monitoria da governação.
67. Quanto às reformas na **prestação de serviços públicos**, o Governo aprovou o guião relativo à introdução de carta de serviços a nível sectorial, reforma prevista pelo Decreto 15/2001. Apesar deste avanço, o quadro da prestação de serviços precisaria de ser definido de forma sistémica no que concerne aos recursos e às competências atribuídas por cada sector, a cada nível territorial.
68. Mantém-se particularmente confuso o processo de **transferência de recursos, funções e competências na prestação de serviços** dos órgãos locais do Estado para as autarquias. No sector da Saúde, estava planificada para 2012 a transferência de funções para todos os Municípios que são capitais provinciais. Entretanto, vários municípios solicitaram-na sem

obter resposta por parte das respectivas autoridades. O único caso efectivo de transferência é constituído pelos serviços de transporte nos municípios de Maputo e Matola, cujos resultados não são reportados no BdPES.

69. No sector da **justiça**, a monitoria e avaliação dos resultados alcançados em relação aos objectivos do PARP carece de informação por parte das instituições competentes do sector. Somente com base na informação prestada no BdPES, não é possível realizar-se uma avaliação abrangente do sector, assim como dos diversos elementos inter-ligados que o compõem, tais como: recursos humanos, infra-estruturas, equipamento, organização (gestão) e reformas do judiciário e prestação de serviços aos cidadãos e ao sector privado.
70. Com base na informação disponível, verifica-se que as **prisões** continuam marcadas pela superlotação, desnutrição e doenças dos reclusos. E, para tornar a situação mais crítica, muitos dos reclusos que se encontram na prisão sequer deveriam estar lá, uma vez que alguns detidos passam mais tempo em prisão preventiva do que a duração de sua eventual pena fixada pela sentença. Esta situação é resultado da lentidão na resposta dos tribunais na tramitação dos casos de prisão preventiva: em comparação ao ano anterior, em 2012 registou-se um agravamento em 3% (de 23% para 26%) no número de reclusos em prisão preventiva cujo prazo de prisão preventiva já havia sido excedido. Neste contexto, é importante notar que o Parlamento aprovou recentemente a nova lei sobre o Serviço Nacional Penitenciário, a qual, se implementada, ajudará a reduzir o número de reclusos nas prisões moçambicanas: a lei estabelece cooperação institucional no âmbito da execução das penas alternativas, incentiva a colaboração da sociedade civil em matérias de reabilitação e reinserção social e promove acções para o tratamento de delinquentes.
71. **A celeridade das decisões processuais e a qualidade da justiça permanecem temas centrais no sector.** As reformas produzidas durante o ano ainda não trouxeram resultados evidentes porque a reforma da justiça continua a ser feita pontualmente, sem uma visão holística do sistema. De entre os grandes desafios para o aparelho de administração da justiça estão a carência de decisões capazes de serem executadas em tempo útil e o recrutamento e formação dos quadros do sector.
72. No tocante ao **combate à corrupção**, houve importantes avanços desde a última RA. A aprovação de parte do pacote de leis anti-corrupção pelo Parlamento trouxe melhorias no quadro jurídico, com destaque para a Lei de Probidade Pública, que irá contribuir para um melhor controlo das situações de conflito de interesses. O Governo iniciou também o processo de revisão da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) e a preparação de sua nova Estratégia Nacional de Prevenção e Combate à Corrupção (e respectivo Plano de Acção), que ocupará o espaço deixado vago pela anterior Estratégia, cuja implementação findou em 2011.
73. As leis anti-corrupção aprovadas já estão em vigor desde o final de 2012. Em consequência da Lei de Probidade Pública e de seus dispositivos relativos ao conflito de interesses e incompatibilidades, alguns deputados renunciaram aos seus mandatos no Parlamento. Ainda no âmbito da Lei de Probidade Pública, foi estabelecida a Comissão Central de Ética Pública (CCEP). Há, contudo, pouca informação sobre os trabalhos da CCEP, bem como sobre o estabelecimento das demais comissões de ética pública no aparelho de estado. Entretanto, o Governo não produziu um plano de acção para a implementação da legislação, não obstante a produção de uma análise sobre as mudanças institucionais que terão de ser realizadas como resultado da nova legislação. Na ausência deste plano, há pouca informação sobre as actividades que estão em curso para a implementação da lei nos diversos sectores do aparelho do Estado, e os parceiros carecem de um instrumento para orientar o seu apoio nesta área. Foi referido que o plano de acção

será integrado na Estratégia Nacional de Prevenção e Combate à Corrupção; contudo, a primeira versão da Estratégia partilhada com os parceiros no final de 2012 não era muito clara nesta área, e apenas mencionava que as leis seriam implementadas e divulgadas, sem detalhes e sem um quadro de monitoria dos resultados e metas.

74. Como constatação geral, os parceiros notam que a informação prestada através dos documentos oficiais destaca processos de reforma legal, institucional e administrativa, mas oferece poucos dados sobre os resultados concretos alcançados pelo Governo por meio da implementação dessas reformas, assim como, sobre as tendências na gestão pública nos diferentes âmbitos. Não existem, ou não foram tornadas públicas, análises sobre assuntos cruciais, tais como o impacto da política salarial e das pensões no médio e longo prazo, as tendências nas progressões e promoções na Função Pública, a despesa pública de investimento e funcionamento aos diferentes níveis territoriais e outros temas de responsabilidade conjunta de vários Ministérios.
75. Em relação aos indicadores do QAD, das 6 metas previstas para 2012, 2 foram atingidas, 2 não foram alcançadas (mas registaram progressos) e 2 não foram atingidas. De ressaltar que as metas alcançadas caracterizam-se pela falta de ambição: o indicador 24 refere-se somente à publicação de estatísticas sobre a corrupção, geralmente contidas no informe do Procurador-Geral da República à AR, ao passo que, em relação ao indicador 23, foram mais uma vez definidas metas inferiores aos resultados alcançados no exercício anterior.
76. **O desempenho do Governo no Pilar de Boa Governação**, em relação aos indicadores do QAD é o que se apresenta na tabela a seguir:

N.º	Indicador/Meta 2012	Avaliação
21	Aumento do nível de satisfação dos utentes dos serviços públicos (índice geral de obtenção do serviço e qualidade geral dos serviços)	Meta não atingida
22	Número de distritos com o Relatório anual de Desempenho dos Processos Distritais, preparado com base no SMODD, validado pelo CCD e publicado	Meta não atingida com progresso
23	% do orçamento alocado para Províncias e Distritos e transferidos para as Autarquias, e executado naqueles níveis territoriais	Meta atingida
24	Número de casos de corrupção a) denunciados; b) em investigação; c) i. acusados, ii. não acusados que aguardam produção de melhor prova, iii. arquivados; d) julgados.	Meta atingida
25	Número de casos julgados por ano	Meta não atingida
26	Implementação efectiva do pacote legislativo Anti-Corrupção: Acções de preparação e resultados	Meta não atingida com progresso

77. Os PAPs recomendam ao Governo que reforce os mecanismos de coordenação inter-institucional e torne públicos os dados necessários para avaliar o seu desempenho em função dos resultados alcançados. Também, os parceiros reiteram o seu interesse em participar na definição e no fortalecimento dos sistemas nacionais de monitoria, através da definição de indicadores de resultados para a área da Governação que possam constar no QAD e na Matriz do PARP.

78. Na área de combate à corrupção, há ainda inúmeros desafios, e, não obstante os avanços referidos anteriormente, muitas das preocupações manifestadas em anos anteriores mantêm-se. A aprovação das restantes leis do pacote anti-corrupção, nomeadamente, do Código Penal e do Código de Processo Penal, é crucial para garantir às instituições judiciais instrumentos atualizados para um combate efectivo à corrupção. Também, as versões preliminares da Estratégia e do Plano de Acção recebidos pelos parceiros são documentos que carecem de melhorias. Os parceiros esperam o desenvolvimento de uma Estratégia abrangente, mas com prioridades claras, orientada para resultados concretos e dotada de um sistema de monitoria que permita acompanhar o progresso na obtenção destes resultados. Também, os parceiros esperam que o processo de produção da Estratégia envolva os diversos órgãos do Governo, judiciário, legislativo e as organizações da sociedade civil, oferecendo, assim, as condições necessárias para um esforço conjunto na luta contra a corrupção no país.
79. Novamente, os parceiros gostariam de destacar o seu interesse em orientar o seu diálogo com o Governo nesta e em outras áreas não somente em torno da legislação e políticas aprovadas, mas em torno dos resultados concretos obtidos com a implementação de tais instrumentos.

Pilar de Apoio – Macroeconomia e pobreza

Geral

80. Os PAPs consideram que o desempenho do GdM foi satisfatório neste pilar e com melhorias comparado com o ano passado.
81. O novo PARP reconhece claramente a importância da gestão macroeconómica e de um sistema melhorado de GFP como suporte para a realização de políticas voltadas para a redução da pobreza. O PARP também reconhece que o crescimento é uma condição necessária, mas não é suficiente para tirar as pessoas da pobreza e que são necessárias medidas políticas que visem um crescimento mais inclusivo.
82. É através do foco na agenda de ‘crescimento inclusivo’ que se tem feito a avaliação nesta área, tentando analisar se as políticas do Governo estão explicitamente direcionadas para um padrão de crescimento e de despesas que promovam o emprego para a maioria da força de trabalho, e se os sistemas estão suficientemente preparados para garantir eficiência económica e fornecer as ferramentas de monitoria necessárias.
83. Os desafios gerais já identificados noutras áreas também se aplicam a este pilar. Estes incluem: (i) a necessidade de um diálogo mais empenhado a todos os níveis (técnico e político) sobre a lógica detrás das políticas implementadas; (ii) a necessidade de mais análise da evidência apresentada, que olhe para os constrangimentos de política e para a razão de ser das políticas implementadas; e (iii) a melhoria da capacidade e envolvimento em análises e discussões inter-políticas e inter-sectoriais

Gestão Macroeconómica e Crescimento Inclusivo

84. Na área de **gestão macroeconómica**, os PAPs reconhecem o crescimento sólido e contínuo obtido (7,4%) e a política monetária bem-sucedida que controlou a inflação em 2012 para um recorde baixo de 2,1%; a política fiscal continua a estar apoiada por um forte desempenho na área das receitas, e é positiva a contribuição crescente dos mega-

projectos. A despesa em sectores prioritários permanece sustentada (62% da despesa total, ou 66%, excluindo o serviço da dívida), embora seja difícil comparar com anos anteriores devido a mudanças na metodologia. Apesar da redução das exportações (alumínio, electricidade) e aumento das importações (bens de investimento ligados às indústrias extractivas), a posição externa também continua forte com adequadas reservas de moeda estrangeira (5,7 meses de importações). Nesta base, o compromisso do Governo com políticas macroeconómicas sólidas permanece claro, e isso oferece um quadro propício para um crescimento inclusivo.

85. No entanto, a baixa inflação e o alto crescimento são apenas condições necessárias para o crescimento inclusivo, mas não são suficientes. Para os PAPs poderem chegar a uma conclusão firme sobre se o crescimento em Moçambique é inclusivo, é necessária mais análise sobre quais são os determinantes do forte crescimento do PIB, especialmente na agricultura, que ainda representa a maior parcela em termos do PIB e do emprego, mas também nos sectores de indústria e serviços. Em particular, é importante para os PAPs a destrição das acções e políticas do Governo que fazem a diferença nos sectores com um elevado impacto na redução da pobreza. Alguns dados provisórios foram apresentados sobre novos empregos criados, mas há poucos detalhes sobre os sectores onde foram criados, a sua qualidade, bem como o número líquido de empregos criados, uma vez que estes são dados brutos. Há muito debate dentro do Governo sobre a necessidade de reforçar as ligações entre as PME's locais com as indústrias extractivas e outros sectores. Um primeiro passo importante seria ter uma visão clara do défice de competências e as formas de o resolver a curto, médio e longo prazo. Os PAPs podem dar apoio nesta área.
86. Relativamente à posição fiscal, o objectivo declarado pelo Governo é aumentar o espaço fiscal para financiar os sectores com maior impacto na redução da pobreza. A forte execução da receita já observada suporta este objectivo, com impostos sobre o consumo continuando a ser a fonte principal, embora potencialmente inflacionados pelos grandes reembolsos do IVA ainda devidos ao sector privado.
87. A composição da receita mostra o peso significativo dos sectores não-extractivos/não-mega-projectos, que ainda contribuem para cerca de 90% dos impostos colectados. Dentro dos megaprojectos, é positivo ver o aumento da sua contribuição, mas também ressalta que a maior parte provém da exploração do gás (67%), cuja produção começou há 10 anos. Este é o tempo que se deve esperar como mínimo para as receitas das novas descobertas de gás começarem a entrar nos cofres do Estado.
88. O bom desempenho dos impostos sobre o rendimento foi particularmente marcado em 2012 pela tributação excepcional sobre os ganhos de capital gerados no sector extractivo, utilizados para reduzir o défice. Em relação à utilização dessas receitas imprevistas, como as referidas anteriormente, seria importante que o Governo desenvolvesse um plano de contingência para a sua utilização caso ocorram.
89. Sobre a estratégia de endividamento do Governo, em termos muito gerais, os PAPs notam o objectivo declarado da sustentabilidade da dívida, e incentivam o Governo a reforçar a sua capacidade de seleccionar os projectos de investimento com base em critérios sólidos e transparentes, e assegurar que os fundos sejam alocados para projectos com elevados retornos económicos e sociais, por forma a gerir riscos potenciais de sobreendividamento.
90. Os PAPs apreciam os esforços contínuos do Governo para melhorar algumas das variáveis estatísticas (PIB, inflação) e a realização de pesquisa útil sobre a indústria manufacturera, e aguardam a sua publicação para posteriores análises.

91. Em termos de qualidade do diálogo nesta área, é positivo observar a disponibilidade para tratar da agenda de crescimento inclusivo de forma intersectorial, através da planificação de interacções futuras tanto com o objectivo do Aumento da Produção e Produtividade Agrária e Pecuária assim como da Promoção de Emprego, o que serve também para que se faça a ligação entre as dimensões macro e micro das políticas económicas.

Sistemas de Monitoria e Análise da Pobreza

92. Do lado do Governo, foi iniciado o novo instrumento de monitoria, Inquérito Contínuo aos Agregados Familiares - INCAF (pesquisa trimestral das percepções dos agregados familiares), e os resultados preliminares mostram (como esperado) que a maioria do emprego é informal. É importante que em fases subsequentes o INCAF seja utilizado na totalidade do seu potencial, a fim de acompanhar o rendimento das famílias, como um *proxy* para as tendências da pobreza e padrões de vida, até que os resultados de um novo IOF estejam disponíveis (finais de 2014). O DNEAP também realizou a pesquisa sobre a indústria manufacturera, porém os seus resultados ainda não são de domínio público.
93. No assunto (de atenção especial) de reforçar a monitoria do PARP, tanto os PAPs como o Governo já iniciaram trabalho, que até agora tem sido feito em processos paralelos. É positivo notar que existe um foco claro do Governo no aperfeiçoamento da matriz do PARP, e para tomar em consideração a totalidade da sua dimensão dinâmica. Assim, já teve início o diálogo entre o MPD e os sectores. O Governo está a trabalhar no reforço a área de monitoria e avaliação com o desenvolvimento de um Sistema Nacional de Monitoria e Avaliação que vis alinhar os vários instrumentos nacionais de planificação e monitoria e planificação. Do lado dos PAPs, o trabalho concentrou-se na identificação de critérios claros e características de indicadores óptimos, para a matriz do PARP e, eventualmente, para o QAD. Os PAPs mantêm a ideia de que o QAD necessita de uma revisão profunda, ligado ao processo de revisão do PARP, com melhor qualidade e funcionalidades estratégicas. Foi também concordado que todo o trabalho sobre estas questões será realizado pelo grupo conjunto Sistemas de Monitoria e Análise da Pobreza (SMAP), agora revitalizado e liderado pela Direcção Nacional de Monitoria e Avaliação.
94. Em relação ao indicador dos QAD 2012, a avaliação está resumida abaixo:

Nº	Indicador/Meta 2012	Avaliação
35	Índice do de Desenvolvimento Humano Adaptado	Meta atingida

95. Os PAPs também gostariam de incentivar o Governo a assegurar uma participação plena do INE (Instituto Nacional de Estatística) de modo a garantir que os seus planos e prioridades reflectem as necessidades de dados para a monitoria do PARP, identificando os diversos inquéritos e colectas de dados que são fundamentais para apoiar a monitoria do PARP e, se necessário, definindo prioridades de trabalho, dadas as limitações de recursos financeiros e humanos.

Gestão de Finanças Públicas

96. As reformas de GFP em Moçambique estão numa fase de consolidação e de expansão dos sistemas, o que com o tempo deverá reduzir o risco fiduciário; mas à medida que os sistemas se implementam, surgem novos desafios que devem ser abordados ao mesmo tempo que se avança para novas e mais sofisticadas funcionalidades.

97. Do lado de planeamento, persistem limitações na ligação entre o cenário fiscal plurianual, CFMP, e do orçamento. Na verdade, o CFMP tornou-se um documento ainda menos detalhado, onde é difícil discernir a alocação dentro dos sectores ou as medidas de política previstas. No que respeita ao próprio orçamento, as questões em torno das realocações anuais e credibilidade orçamental persistem (como evidenciado pelo desvio da execução sectorial do orçamento).
98. São evidentes os ganhos contínuos de eficiência na **administração fiscal** e cobrança de receita, os quais se reflectem no bom desempenho das receitas, como já mencionado, e no crescente rácio fiscal. No entanto, alguns desafios também são visíveis, tais como o conflito entre o alargamento da base tributária e a necessidade de evitar uma carga tributária muito alta sobre as PME e os sectores *não-minerais*, bem como a gestão eficiente dos reembolsos do IVA (muitas vezes usado como fonte de financiamento), e a gestão e auditoria dos grandes contribuintes. A volatilidade das receitas extraordinárias resultantes da tributação de mais-valias também deve ser gerida. Isto poderá indicar uma necessidade de se mudar a meta fixa de receita sobre o PIB, para se olhar para uma composição mais equilibrada das receitas fiscais. As mudanças na legislação registaram-se principalmente sobre as isenções fiscais tendo em vista a promover a produção agrícola, serviços de electrificação rural e actividades de exploração no sector de gás e de mineração. Seria interessante analisar os benefícios económicos derivados destas receitas perdidas. Após dificuldades iniciais, observaram-se melhorias nos serviços de desalfandegamento com a expansão da Janela Única Electrónica das Alfândegas para a facilitação do comércio.
99. No concernente ao **controle de despesas**, os PAPs reconhecem as conquistas em termos de expansão do sistema e o uso de execução da despesa por via directa através do e-SISTAFE (agora em quase 53%, acima de 42% em 2011), bem como a implementação do módulo de salários (e-Folha). Contudo, a expansão do e-SISTAFE também traz novos desafios, por exemplo, em termos de qualidade, em particular em sectores chave e províncias/distritos, ou na identificação de pontos fracos que necessitam de ser encarados.
100. O potencial da reforma do SISTAFE está longe de estar plenamente realizado em termos de cobertura das funcionalidades existentes e a implementação de funcionalidades relacionadas com aspectos importantes tais como o procurement e a inclusão financeira de activos do Estado, bem como o desenvolvimento da capacidade do pessoal para utilizar o sistema de forma plena e correcta. Será importante que o Governo mantenha o seu forte compromisso com a abordagem sistémica para a reforma de GFP, com o e-SISTAFE como o veículo principal da reforma. As lacunas no quadro de financiamento do e-SISTAFE combinadas com o surgimento de projectos não-alinhados na área de GFP são causas de preocupação.
101. Os PAPs reconhecem que à medida que se for fazendo a expansão do e-SISTAFE e forem sendo incorporadas novas funcionalidades, poderão ser identificadas fraquezas e lacunas. É normal que num processo de reforma tal aconteça, sendo entretanto importante que o Governo responda de forma célere e transparente e envolva os diferentes actores relevantes para a discussão de potenciais soluções.
102. A aprovação da Estratégia de Gestão da Dívida de Médio Prazo para 2012-2015 é promissora, se bem que necessite de ser acompanhada por uma sólida estratégia de investimento público e programa de capacitação.
103. No domínio do **procurement** (assunto de atenção especial), os PAPs reconhecem o progresso na abordagem do desenvolvimento institucional, com acções de

formação, desenvolvimentos iniciais para a inclusão da gestão de activos no e-SISTAFE, e em relação à integridade com a conclusão de auditorias ao processo de procurement (3 sectores a nível central, provincial e distrital, e em SOEs e municípios), que necessitam de seguimento e gestão em coordenação com um controlo interno melhorado. As auditorias revelam fraquezas na conformidade com os procedimentos, em especial nos planos de procurement, falta de unidades operacionais de procurement, capacidade limitada dos RH e utilização da adjudicação directa. São necessários esforços contínuos para reformas prioritárias nesta área (institucionais, operacionais, supervisão) são necessárias, juntamente com melhorias na base de informações do procurement. Os PAPs também acreditam que as preocupações do sector privado (nomeadamente em termos da inexistência de um sistema de reclamações independente, transparência, acesso à informação) são legítimas e deveriam ser atendidas.

104. Na área da **auditoria e controlo interno**, é reconhecido o progresso na expansão da cobertura, bem como no reforço da capacidade institucional. No entanto, em diversos sectores têm sido levantadas preocupações sobre a qualidade das auditorias e o seu seguimento. A base de informações sobre recomendações de auditoria recentemente introduzida, assim como a sua monitoria, permitem uma melhoria do controlo interno, mas a sua utilização eficaz tem que ser consolidada. A aprovação de um Modelo Conceptual do Subsistema de Controlo Interno é bem-vinda, bem como a respectiva avaliação das necessidades e programas de formação. Os PAPs esperam com antecipação a implementação do mesmo assim como os esforços do Governo para preencher as lacunas remanescentes no sistema.

105. Na área de **Gestão de Recursos Naturais** (assunto de atenção especial), Moçambique fez progressos significativos ao cumprir antes do tempo previsto com a ITIE, em Outubro de 2012. O terceiro relatório de reconciliação das receitas foi publicado, mostrando pequenas discrepâncias e cobrindo um número maior de empresas. Maior transparência nos contratos tem sido uma preocupação, algo em parte abordada pela legislação sobre as PPP e as grandes concessões que prevêem a publicação de novos contratos. O Governo também tomou medidas no orçamento de 2013 para afectar 2,75% dos impostos sobre a produção aos distritos específicos em áreas de mineração, com o objectivo de investir em programas socioeconómicos relevantes. Este desempenho positivo está bem patente no indicador #34. Esta abordagem, no entanto, não garante que as comunidades afectadas beneficiem na realidade destas provisões e é necessário identificar formas de assegurar que tal aconteça. Os PAPs incentivam o Governo a: aprofundar a agenda ITIE para alcançar *standards* mais elevados da ITIE no futuro; enfrentar os desafios de maior transparência nos contratos e baixar os riscos de corrupção; minimizar o espaço para discricção na negociação de contratos; ampliar a consulta sobre o novo e revisto quadro legal e fiscal; e abordar os constrangimentos de capacidade em termos de gestão de receitas, do impacto social e ambiental. Os PAPs podem oferecer apoio em todas estas áreas.

Monitoria e Execução do Orçamento do Estado de 2012

106. Na **execução do orçamento**, o relatório de execução orçamental 2012 foi elaborado em linha com o cronograma estabelecido e foi publicado no *website* da DNO. A informação é consistente com o orçamento aprovado pelo parlamento. A única excepção é a taxa de execução, calculada em relação ao orçamento real, em vez do inicial, portanto criando algumas dificuldades na interpretação. As tendências da execução orçamental estão em linha com os anos anteriores: (i) contínuo aumento da arrecadação de impostos,

com maior envelope fiscal, (ii) aumento nas despesas correntes (+13,8% em relação a 2011), incluindo a sua componente salarial (+13,6%), (iii) redução das despesas de investimento, agora em 36,6 % da despesa total (39,8% em 2011; 40,8% em 2010, CGE), e mostra uma redução de quase 14% em relação a 2011, devida claramente à componente externa (ver abaixo).

107. Quanto à **componente externa** do orçamento (donativos e créditos), que é a principal fonte de financiamento do défice, foi realizada apenas em 59%. A análise mostra a que os desembolsos de apoio orçamental (donativos e empréstimos) do G19 foram praticamente feitos na totalidade (99,8%), enquanto o apoio a projectos (donativos e empréstimos) dentro e fora da Conta Única do Tesouro (CUT) foi desembolsado em apenas 48%. É principalmente a categoria de empréstimos que faz descer este desempenho, uma vez que foram realizados em apenas 43,1%. Estes incluem tanto as Instituições Financeiras Internacionais assim como empréstimos de doadores emergentes. Nesta base, os fundos externos financiaram apenas 27,2% da despesa, contra o inicialmente previsto 39,5% na Lei do Orçamento de 2012. Na nova Lei do Orçamento 2013, a estimativa inicial no CFMP de uma comparticipação de 36,6% dos recursos externos foi revista em baixa para 32,8%, portanto, mostrando que os documentos orçamentais estão a ser actualizados de forma dinâmica.
108. Um aspecto ligado ao financiamento do défice que necessita de mais verificação tem a ver com a **utilização dos saldos**: a diferença entre os recursos externos usados e aqueles desembolsados é muito significativa, muito mais elevada do que em 2011, em cerca de 24 mil milhões de Meticais, ou 879 milhões de USD, dos quais 602 milhões de USD de financiamento estão fora da CUT. Dados estes valores, os PAPs acreditam que o relatório de execução orçamental deveria apresentar de forma mais transparente o saldo inicial disponível, o valor dos recursos utilizados e o saldo final, por categoria de financiamento do défice.
109. Sobre os gastos nos **sectores prioritários**, como já mencionado acima, estes absorveram 85.2 mil milhões de Meticais, ou seja **66,2% do total da despesa**, excluindo o serviço da dívida e subsídios. Apesar de parecer um aumento em relação aos 52,2% de 2011, os dois agregados não são directamente comparáveis, devido à introdução de uma nova metodologia que prevê definições mais abrangentes dos sectores, especialmente para as áreas de agricultura/desenvolvimento rural e infra-estrutura. Isto é bem-vindo, apesar do facto de comparações históricas não serem possíveis, uma vez que o novo método agora inclui despesa desconcentrada a nível distrital, com destaque para os serviços das secretarias distritais consideradas como UGBs. Os PAPs esperam agora que a nova metodologia permita a plena utilização dos sistemas nacionais para o reporte sobre a despesa.
110. Em termos de sectores específicos no total da despesa, a Educação representa 20,7%, as infra-estruturas 17,4%, a saúde 8,6%, a governação 8,2% e os outros sectores 3,4% (protecção social 3%). De acordo com os TdR da Revisão Anual 2013, o Grupo de Análise do Orçamento (GAO) dos PAPs realizou uma série de análises piloto em quatro sectores: educação, saúde, agricultura e desenvolvimento rural, e protecção social. As análises tentaram combinar informação quantitativa sobre a despesa (REO IV 2012) com a qualitativa sobre o alcance de resultados (BdPES II 2012).
111. A análise da **execução** no sector da **Educação** deparou-se com a dificuldade em conseguir informação consistente sobre a despesa. Com a informação complementar fornecida durante o processo de avaliação é possível dizer que a execução global do sector está em linha com a orçamentação inicial e um pouco abaixo da dotação

actualizada. Não obstante esta melhoria, não é ainda possível desagregar a despesa por componentes (funcionamento e investimento interno e externo), o que limita muito o alcance do objectivo do exercício.

112. É relevante referir que a execução da despesa do fundo comum FASE atingiu 80% do orçamentado. Deve-se também ressaltar que o resultado da execução dos fundos do FASE, embora represente um melhor desempenho relativamente ao ano transacto, continua a ser uma área onde há espaço para melhorias.
113. Assim, os PAPs solicitam ao Governo a identificação das fraquezas do sector, na área das despesas, para continuar as melhorias de desempenho realizadas em 2012.
114. No que diz respeito aos **resultados** alcançados no sector, não é fácil fazer uma ligação directa da despesa com as actividades desenvolvidas durante o ano. Ainda assim, vale a pena mencionar que a meta para a contratação dos professores foi atingida em 99,8% – de acordo com a informação disponível nos relatórios sectoriais – e que o BdPES reporta que 9 dos 21 indicadores atingiram ou ultrapassaram as metas, e 4 atingiram uma taxa de realização entre 74 e 99%.
115. Na **Agricultura e desenvolvimento rural**, a importância de estabelecer uma metodologia de definição do sector revelou-se extremamente importante, pela pluralidade de actores envolvidos, a diversos níveis, na concretização da nova estratégia sectorial: PEDSA/PNISA. Os dados indicam que, em termos reais, o sector pode ter recebido um valor relativamente estável de recursos (desembolsos) ao longo dos últimos anos. Eventuais divergências podem ser amplamente explicadas pela flutuação da componente externa do investimento; ou pela inclusão de novas unidades orçamentais na definição do sector.
116. Os níveis territoriais de gestão da despesa – em particular serviços de actividades económicas e de infra-estruturas, bem como as secretarias distritais – têm desempenhado um papel crescente na realização da despesa cujo desempenho é geralmente melhor que o dos níveis centrais/provinciais. Igualmente, tem dependido menos de apoio externo. O sector da Agricultura e desenvolvimento rural está a reduzir a diferença entre alocações iniciais e realizações finais, na componente interna.
117. Renova-se o interesse dos PAPs numa análise que permita evidenciar a ligação das actividades com os resultados, numa palavra o desempenho, com a execução financeira da despesa. Solicita-se uma reflexão para ver qual seria o fórum mais adequado para fazer esta análise, e quais seriam os actores que desta mais beneficiariam.

Análise da Conta Geral do Estado 2011 e do Parecer do Tribunal Administrativo

118. Os PAPs continuam a considerar que o Governo deveria melhorar o acesso público atempado às Contas do Estado e ao Relatório de auditoria do Tribunal Administrativo (TA) a essas contas, e que deveriam ser publicadas nos *websites* das instituições relevantes. Além disso, os documentos continuam a ser muito técnicos e de difícil leitura para o público em geral. Encoraja-se, em particular o TA no sentido de avançar na sua intenção já anunciada de publicar uma “versão do cidadão” do seu relatório.
119. Sobre a Conta Geral do Estado (CGE), também se encoraja o Ministério das Finanças (MF) a melhorar o formato das Contas do Estado e alinhá-lo mais com os padrões internacionais de contabilidade. Algumas melhorias foram feitas, mas a qualidade

do documento ainda está abaixo do que foi acordado nas metas para 2012 e em termos de transparência do orçamento.

120. De facto, a nível agregado, a CGE é um documento útil, com informação detalhada sobre a classificação económica da despesa (investimento vs corrente), bem como sobre os níveis central e provincial. No entanto, prevalecem desafios para a monitoria da execução do orçamento de um ponto de vista sectorial e geográfico, dado que: (i) a despesa por sector prioritário é preparada fora do e-SISTAFE e sem uma definição actualizada dos sectores, até agora um simples agregado de instituições (embora isto deva melhorar com a nova metodologia mencionada acima), (ii) em todos os sectores as tabelas de despesa não incluem todas as despesas a nível distrital; (iii) inexistência na CGE (nem no REO) de detalhes suficientes para uma análise das despesas sectoriais a nível distrital. Nalguns sectores (nomeadamente acção social), a análise do orçamento é ainda mais difícil porque parte da despesa é classificada como ‘não institucional’.
121. Em geral, o **Parecer do TA** sobre as Contas do Estado de 2011 continua a incluir muitas das conclusões e recomendações que já tinham sido incluídas em Pareceres anteriores. O Governo deveria a partir dos referidos Pareceres tirar as suas conclusões sobre as áreas onde se verificam fraquezas e, com base nelas, definir formas de mitigar os riscos identificados. Mas, mesmo nas constatações “repetidas regularmente”, relacionadas principalmente com fraquezas no controlo interno e arquivo da informação, o Parecer não reporta sobre o grau de implementação das recomendações dadas em anos anteriores.
122. Em questões mais sistemáticas relacionadas com a dimensão institucional, legal / processual ou com a reforma da administração financeira, o Parecer continua a mostrar que o progresso é muito lento. Isto é particularmente verdade para as receitas próprias, quantidade e qualidade de informação na CGE sobre instituições com autonomia administrativa e financeira, a qualidade dos arquivos nas instituições, a contabilidade e utilização do e-SISTAFE.
123. O parecer do TA não dá uma indicação clara sobre se a gestão financeira e a execução orçamental ao nível das instituições do Estado estão a melhorar ou piorar e se há alguma mudança nas tendências observadas em anos anteriores. Dado que a amostragem de UGBs não é feita com base numa avaliação de risco, não é possível chegar a conclusões sobre o assunto.
124. O relatório também apresenta desafios relativos ao processo de contabilização geral, decorrentes da ausência de um sistema forte de Controlo interno: a gestão correcta dos recursos próprios, a gestão do orçamento e sua contabilidade (despesa reportada em rubricas orçamentais incorrectas), a aplicação deficiente das normas sobre Aquisições do Estado, divergências entre as ordens de pagamento e a correspondente documentação de suporte, a existência de fracos sistemas de arquivo, etc.
125. O inventário do património do Estado também mostra deficiências operacionais e, como não está completo, não permite uma análise pertinente e consistente da informação incluída na CGE.
126. O Relatório do TA também reitera as suas preocupações de longa data sobre a organização das participações financeiras do Estado em empresas públicas ou de empréstimos do Estado - envolvendo instituições como o Instituto de Gestão das Participações do Estado (IGEPE) e Direcção Nacional do Património do Estado (DNPE).
127. Algumas das questões recorrentes estão ligadas a diferenças de interpretação da lei entre o Governo e o TA. Aqui, encoraja-se a adopção de sistemas de procedimentos contabilísticos claros, que não sejam sujeitos a diferentes interpretações. Outras questões

recorrentes (tais como gestão de activos e questões de procurement) são mais estruturais, e o Governo geralmente afirma que estas só poderão ser resolvidas uma vez que a implementação do e-SISTAFE esteja completa, e quando as reformas de GFP estiverem totalmente consolidadas. Os PAPs renovam o seu apoio ao Governo nesta consolidação das reformas acordadas na GFP, mas também é necessário profissionalizar com seriedade a equipa de gestão financeira através do desenvolvimento de capacidades e utilização de recursos humanos qualificados. Os PAPs também continuam a acreditar que é importante reforçar medidas para a divulgação, aperfeiçoamento e introdução de uma cultura que promova o controlo interno e um ambiente administrativo que preveja sanções em caso de incumprimento.

128. No que diz respeito ao desempenho do **Governo no Pilar Macroeconomia e Pobreza** em relação aos indicadores do QAD para 2012, a avaliação está resumida na tabela abaixo. Em geral **o desempenho foi satisfatório é melhor em relação aos níveis alcançados em 2011**. Os indicadores para 2012 estiveram focados em áreas mais estratégicas, e foram nalguns casos mais complexos (compostos ou agregados), com um acrescido nível de ambição nas metas. Assim e de uma forma geral, os resultados reflectem um **progresso satisfatório em áreas chave da GFP, com uma direcção de implementação contínua e expansão das reformas de GFP**.

N.º	Indicador/Meta 2012	Avaliação
27	Aumento da receita total em relação ao aumento do PIB	Meta atingida
28	Taxa de execução orçamental agregada e sectorial em relação ao orçamento aprovado	Meta não atingida
29	Melhoria da cobertura e abrangência da Contas Geral do Estado (CGE), de acordo com as normas internacionais (IPSAS)	Meta não atingida com progresso
30	Melhoria da operacionalização e integridade no sistema de procurement	Meta não atingida com progresso
31	% de recomendações implementadas pelas entidades auditadas/inspeccionadas pelos OCIs, IGF e TA (Relatório e Parecer a CGE)	Meta atingida
32	Número de julgamentos realizados e publicados relativos a auditorias que foram concluídas	Meta atingida
33	Aumento do grau de transparência do orçamento na óptica da Iniciativa do Orçamento Aberto	Meta não atingida com progresso
34	Melhoria da transparência na gestão das receitas de exploração de recursos minerais: a) Publicação do 2º relatório ITIE; b) alocação de receitas para as comunidades locais	Meta atingida

Assuntos transversais

129. Os assuntos transversais abrangem as áreas de HIV e SIDA, Género, Ambiente, Segurança Alimentar e Nutricional, Gestão do Risco de Calamidades e Desminagem.

Principais aspectos no Desempenho do Governo

130. No contexto do HIV e SIDA, ainda que não tenham sido disponibilizados dados finais para avaliar o indicador do QAD respectivos, houve progressos assinaláveis, nomeadamente, avanços na Terapia Anti-Retroviral (TARV) adulto e pediátrico, a operacionalização da Estratégia de Mobilização da Prevenção para Jovens a escala nacional, a implementação da estratégia de comunicação para transformação social relativamente ao HIV e SIDA e o início do desenho de instrumentos com vista ao financiamento às organizações comunitárias de base no contexto da Resposta Nacional.
131. No domínio da resposta nacional a coordenação multisectorial constitui um ganho no contexto do cumprimento do mandato do Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA (CNCS). Por outro lado, há a necessidade duma melhor articulação entre o CNCS, Ministério das Finanças e as Direcções Provinciais do Plano e Finanças para a optimização dos fluxos de liquidez, de forma que não sejam interrompidas as actividades dos implementadores, o afectaria a situação de saúde ou clínica dos beneficiários. Constitui igualmente um desafio para o CNCS, o reforço da Coordenação e da Monitoria, no âmbito do processo de descentralização da resposta.
132. Na área do Género, o desempenho foi positivo destacando-se o fortalecimento da Matriz do Balanço do PES com a introdução de uma coluna para a desagregação de beneficiários das acções por sexo. Tal estimulou a desagregação, apresentação/utilização de dados pelos sectores permitindo visualizar os esforços que vêm sendo realizados com vista a promover a igualdade e equidade de género pelo Governo tanto à nível institucional como no de prestação de serviços e a realização de acções para a correcção de disparidades. A regularidade dos encontros do Grupo de Coordenação Género foi um mecanismo importante de apoio técnico advocacia e troca de experiências para o alcance deste resultado. Incentiva-se a manutenção da estrutura do BdPES que fortalece a perspectiva de género e a sua extensão da boa prática ao PES e CFMP.
133. Em relação à área de segurança alimentar, os dados disponíveis, indicam que cerca de 270.300 pessoas são consideradas em situação de Insegurança alimentar extrema, havendo necessidade de resposta imediata em termos de assistência humanitária. Constituem ainda desafios para esta área exiguidade de fundos para equipar e garantir a sustentabilidade dos CLGC através de sessões de reciclagem e manutenção dos kits de prontidão bem como a falta de mecanismos consistentes que garantam a monitoria dos níveis de integração das questões de redução do risco de calamidades nos planos sectoriais.
134. Houve progressos na implementação e coordenação multisectorial para a Nutrição. A capacidade do Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN) em desempenhar o seu importante papel e função tem vindo a ser melhorada tanto a nível central assim como provincial. Tal facto resultou na elaboração dos planos de acção multisectoriais provinciais para a redução da subnutrição crónica. Contudo, a necessidade de definição da forma e a quem a área de Nutrição presta contas constitui ainda um desafio. A fragmentação de abordagens apoiadas por diferentes doadores e outras agências de desenvolvimento constituem também um desafio para a eficácia da ajuda.
135. No âmbito da Gestão do risco de calamidades, o Governo concluiu a proposta da lei de Gestão de Calamidades que aguarda aprovação e submissão à Assembleia da República, a qual cria o quadro jurídico-legal da gestão das calamidades, tendo em vista reduzir o nível de risco e da vulnerabilidade, em todos os sectores de actividade, através de acções de previsão, prevenção, alerta, socorro, reassentamento, reabilitação, pronto

restabelecimento da normalidade e retoma da vida económica e social, esperando-se que a mesma venha a ser aprovada pela AR.

136. No que diz respeito ao **desempenho do Governo na área de Assuntos Transversais** aos indicadores constantes da matriz do QAD, apenas 1 do total de 2 indicadores tem condições de ser avaliado sobre o cumprimento da meta. Com efeito, o indicador 20 não tem dados de ano base, o que impossibilita a análise de quaisquer progressos, conforme se pode ver na tabela abaixo:

N.º	Indicador/Meta 2012	Avaliação
6	Número de projectos e iniciativas de adaptação às mudanças climáticas em zonas de risco	Meta atingida
20	Aumento da % dos agregados familiares com qualidade de dieta alimentar aceitável	Sem ano base

137. Constituiu constrangimento no contexto desta avaliação o facto de não ter sido possível aferir o nível de aumento da “percentagem dos agregados familiares com qualidade de dieta alimentar aceitável” (indicador 20), uma vez este indicador não ter sido avaliado no ano transacto.