



Em colaboração com:



RELATÓRIO FINAL 2010

Avaliação de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) em Moçambique 2010

Mariam Umarji, Chris Lees, Joe Cavanagh, Esther Palacio e Arsenio Paulo

Relatório para o Ministério das Finanças, Inspeção Geral de Finanças e os Parceiros da Ajuda Programática (PAPs)



República de Moçambique
Inspeção-geral de Finanças

Maputo, Março 2011





M: Rua Daniel Napatima 295, CP 787
Maputo, Moçambique
T: +258 21 49 24 69
F: +258 21 49 24 39
W: www.mbconsulting.co.mz

ÍNDICE DE CONTEÚDOS

<i>Nota de Abertura</i>	4
<i>Informação de Referência</i>	5
<i>Lista de Abreviaturas</i>	6
Avaliação Sumária	9
1. Introdução	14
2. Antecedentes do País	18
2.1. Situação Económica.....	18
2.2. Resultados Orçamentais 2007 a 2009.....	20
2.3. Estrutura do Governo e do Orçamento do Estado.....	23
2.4. Quadro Jurídico-legal e Institucional.....	24
3. Avaliação da Gestão das Finanças Públicas no final de 2009	29
3.1. Visão do Conjunto.....	29
3.2. Credibilidade do Orçamento.....	31
3.3. Abrangência e Transparência.....	36
3.4. Orçamentação com Base em Políticas.....	49
3.5. Previsibilidade e Controlo na Execução Orçamental.....	54
3.6. Contabilidade, Registo e Reporte.....	72
3.7. Escrutínio e Auditoria.....	78
3.8. Práticas dos Doadores.....	87
4. Processos e Estruturas da Reforma de GFP	91
ANEXO I: Sumário das Pontuações das Avaliações PEFA 2004, 2006 e 2009.....	94
ANEXO II: Recomendações 2010.....	102
ANEXO III: Lista de Documentação (Fontes de Informação I).....	107
ANEXO IV: Lista de Pessoas Entrevistadas (Fontes de Informação II).....	109
ANEXO V: Tabelas de Dados Detalhados – Indicadores Quantitativos.....	111

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Comparação das Pontuações das Avaliações PEFA 2006 \ 2008 \ 2010	10
Figure 2: PEFA 2006 \ 2008 \ 2010 Scores Achieved in Mozambique	11
Figura 3: Resultados da Avaliação da Formação pelos Participantes	15
Figura 4: Mapa de Moçambique.....	17
Figura 5: Indicadores Seleccionados	18
Figura 6: Evolução e Crescimento do PIB – números preliminares (termos reais).....	19
Figura 7: Percentagem de Famílias Moçambicanas vivendo abaixo da linha da pobreza	20
Figura 8: Sumário das Operações Fiscais do Governo Central 2007-2009 (% PIB)	21
Figura 9: Classificação Económica dos Gastos do Governo Central (% PIB)	22
Figura 10: Despesa Pública nos Sectores Prioritários (% despesa total)	22
Figura 11: Entidades do Governo Nacional & Sub-Nacional (Milhões Meticais)	23
Figure 12: Despesa de Funcionamento por Nível Geográfico 2009 a 2011	24
Figura 13: Quadro Legal Chave da GFP em Moçambique (ordem cronológica).....	25
Figura 14: Legislação de GFP Adicional de Moçambique (ordem cronológica)	25
Figura 15: Quadro Institucional da GFP em Moçambique	27
Figura 16: Sumário do Ranking de Desempenho da GFP no final de 2009	30
Figura 17: Dados para PI – 1 2007 a 2009	31
Figura 18: Dados para PI – 1: Simulação do 1º Semestre 2010	32
Figura 19: Desvio Agregado da Despesa	33
Figura 20: Dados de 2009 para PI-2.....	33
Figura 21: Dados para PI-3 2007 a 2009	34
Figura 22: Dados para PI – 3: Simulação para o 1º Semestre 2010.....	35
Figure 23: Classificador Funcional de acordo com padrões GFS/COFOG no Orçamento 2007.....	37
Figura 24: Dados para PI-6 - 2007 e 2009.....	39
Figure 25: Composição da Carteira dos Parceiros entre 2004 - 2009	41
Figura 26: Reporte de 'Receitas Próprias' 2007-2009	41
Figura 27: EPs em Moçambique	45
Figura 28: Dados para PI-10	47
Figura 29: Comparação dos principais números do CFMP, LOE e CGE – 2007 to 2013	51
Figura 30: Cobrança de Receitas entre 2006 e 2009	55
Figura 31: NUIT – Estatísticas de Registo 2009	56
Figura 32: Auditorias e Fiscalizações de Impostos Cobrados – 2008 e 2009	57
Figura 33: E-Tributação: o novo módulo do e-SISTAFE a ser desenvolvido.....	58
Figura 34: Atrasos de Impostos – 2007 a 2010	59
Figura 35: ON/OFF CUT em 2008 e 2009	63
Figura 36: Informação sobre Concursos Públicos e Adjudicações Directas UFSA de 2007 a 2009.....	65
Figura 37: Detalhe das Modalidades de Aquisição conforme registado pela UFSA de 2007 a 2009.....	65
Figura 38: CPAR 2008, Pontuação dos Indicadores da Avaliação	66
Figura 39: Principais Alterações Regulatórias	66
Figura 40: Média de Transacções Diário no e-SISTAFE	68
Figura 41: Ordens de Pagamento Emitidas e Processadas entre 2006 e 2009	69
Figura 42: Dados estatísticos chave da IGF 2007 e 2009	70
Figura 43: Estatísticas Chave entre 2007 e 2009 – por tipo de auditoria	71
Figura 44: Tempo dos Quadros em Auditorias 2009	71
Figura 45: Número de Contas Bancárias em Bancos Comerciais – 2007 a 2009	72
Figura 46: Diferenças entre REO e CGE 2009 (em milhões de Mt)	75
Figura 47: Contas recebidas e verificadas	79
Figura 48: Auditorias Completadas e Julgadas.....	79
Figura 49: Julgamentos Completados.....	79
Figura 50: Auditorias por tipo e meta	80
Figura 51: Percentagem de Despesas Auditadas (Mt 10 ³).....	80
Figura 52: Extracto do Relatório do TA Report sobre a CGE 2008	81
Figura 53: Os RHs do TA	81
Figura 54: Níveis de Educação do Quadro de Pessoa do TA.....	82
Figura 55: Previsibilidade do Apoio Directo Orçamental 2007, 2008 & 2009	88
Figura 56: Extracto do Relatório Independente dos PAPs 2009.....	89
Figura 57: Principais pontos de reforma de GFP em Moçambique 2007 e 2009	91
Figura 58: A estrutura da reforma de GFP em Moçambique	93

Nota de Abertura

Este relatório foi preparado por Mariam Umarji, Chris Lees, Joe Cavanagh, Arsénio Paulo, Ben Hur Cavelane e Suraia Mahomed, uma equipa da MB Consulting (Moçambique) e CIPFA (Reino Unido) em íntima colaboração com a Inspeção Geral das Finanças (IGF) do Ministério das Finanças, Governo de Moçambique. Um consultor de controlo de qualidade, Esther Palácio, foi também utilizada para assegurar que o trabalho produzido cumpriu com o rigor exigido pela metodologia e Termos de Referência.

Esta avaliação foi financiada pela Embaixada da Noruega (no seu papel de Doador Líder), Cooperação Suíça e pelo Banco Africano de Desenvolvimento (através do Fundo de Financiamento Português) em benefício dos Parceiros de Desenvolvimento (Parceiros do Apoio Programático) que apoiam as reformas de gestão de finanças públicas desenvolvidas pelo Governo de Moçambique.

A equipa submete este documento como o Relatório Final. Este documento reflecte uma avaliação externa dos sistemas de Gestão de Finanças Públicas no final do ciclo orçamental do ano de 2009 (incluindo os eventos que tomaram lugar em 2010) e considerando igualmente os anos de 2007 e 2008. O quadro metodológico utilizado na condução desta avaliação é a metodologia PEFA (Despesa Pública e Responsabilidade Financeira).

Para o preenchimento dos requisitos metodológicos, a equipa (i) promoveu a formação de todas as instituições do Governo envolvidas na avaliação (nos dias 2 e 3 de Novembro 2010), (ii) conduziu reuniões de trabalho e entrevistas semi - estruturadas (entre 25 de Outubro e 23 de Novembro 2010), (iii) visitou a Província de Tete e o Distrito de Changara (entre 5 e 11 de Dezembro 2010), (iv) realizou uma revisão documental de dados, documentos oficiais, legislação e outros relatórios disponibilizados à equipa e (v) preparou análises e trabalhou sobre os comentários recebidos das diferentes instituições do Governo de Moçambique e os Parceiros de Desenvolvimento envolvidos neste exercício.

Gostaríamos de agradecer ao Dr. Jorge Marcelino, Inspector-geral de Finanças pela sua liderança e orientação da equipa em todas as etapas da avaliação. Gostaríamos de igualmente estender o nosso agradecimento ao Dr. Paulino Shakushasha que dirigiu a equipa da IGF envolvidos na avaliação e bem assim assistiu a equipa a estabelecer um plano de trabalho bem-sucedido e que ajudou na coordenação dos contributos do Governo para esta avaliação.

Estendemos também os nossos agradecimentos a todos os membros dos Comitês Técnico e de Gestão que asseguraram que todos os dados e informações relevantes fossem disponibilizados à equipa.

A responsabilidade pelas opiniões apresentadas neste Relatório é exclusivamente atribuível aos seus autores e não devem ser atribuídas ao Governo de Moçambique ou aos seus Parceiros de Desenvolvimento. Quaisquer comentários a este relatório devem ser directamente dirigidos aos autores através do seguinte contacto: mariam.umarji@mbconsulting.co.mz.

Informação de Referência

Ano Civil	Janeiro a Dezembro e que coincide com o ano económico \ fiscal
Taxa de Câmbio	USD:MT @ 31 Dezembro 2009 = 1:32,3
Dados	Foram revistos todos os dados do Governo relevantes para a avaliação até 31 de Dezembro 2010.

Lista de Abreviaturas

AR	National Assembly Assembleia da República
AT	Revenue Authority Autoridade Tributária
BER	Budget Execution Report Relatório de Execução Orçamental
CFAA	Country Financial Accountability Assessment Avaliação da Responsabilidade Financeira do País
CGE	General State Accounts (Annual Budget Execution Report) Conta Geral do Estado
CMCM	Matola City Council Conselho Municipal da Cidade da Matola
COFOG	Classifications of Functions of Government Classificações das Funções do Governo
CPAR	Country Procurement Assessment Review Revisão da Avaliação do Aprovisionamento 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
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
G-19	Group of General Budget Support Donors Grupo de Doadores de 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
IGEPE	Institute for Management of State Corporate Investments Instituto de Gestão de Participações do Estado
IGF	General Inspectorate (Internal Audit)

	Inspecção-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
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 Cenário Fiscal de Médio Prazo
OCDE	Organisation for Economic Co-operation and Development Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento
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
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)
SAI	Supreme Audit Institution Instituição de Auditoria Suprema
SISTAFE	State Financial Administration System

SWAP	Sistema de Administração Financeira do Estado Sector-Wide Approach Programme Programa de Abordagem dos Sectores
TA	Mozambique Supreme Audit Institution / Administrative Court Tribunal Administrativo
UFSA	Procurement Management Unit (central level) Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições
UGEA	Procurement Management Unit (sector or institutional level) Unidade Gestora Executora de Aquisições
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
CEDSIF	Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças Centre of Finance IT Systems Development

Avaliação Sumária

Este relatório é o relatório final dos consultores da avaliação do sistema de Gestão de Finanças Públicas (GFP) em Moçambique reflectindo o desempenho dos sistemas e processos de GFP até ao final do ciclo orçamental de 2009, isto é, considerando os eventos relevantes que tomaram lugar em 2010 e que se relacionam com o ciclo orçamental de 2009 (por exemplo, o fecho de contas em Maio e a emissão do relatório de auditoria externa sobre as contas do Governo 2009 emitido em Novembro 2010). Para complementar esta informação uma descrição das reformas de GFP desenvolvidas durante o período em avaliação ou ainda em curso foi também incluída neste relatório.

Este documento reflecte uma avaliação externa e independente dos sistemas de Gestão de Finanças Públicas no final do ciclo orçamental de 2009¹ reflectindo os anos de 2007 e 2008. O quadro metodológico utilizado para a condução da avaliação foi a metodologia PEFA (Despesa Pública e Responsabilidade Financeira). Formação sobre a metodologia foi efectuada no início da fase de trabalho de campo, ao contrário do que aconteceu em avaliações anteriores.

É a terceira avaliação conduzida (avaliação repetida) no país e foi solicitada para apresentar um diagnóstico independente do progresso dos sistemas de GFP em Moçambique no período de 2007 a 2009 e de forma a estabelecer uma comparação com a avaliação anterior realizada em 2007. O GdM teve total propriedade do processo assim como da implementação e todo o apoio necessário foi disponibilizado pelos parceiros que financiaram esta avaliação.

Os parceiros chave do GdM para esta Avaliação de GFP foi o Ministério das Finanças que nomeou a Inspecção Geral de Finanças (IGF) como o ponto focal do Governo para este processo. A IGF coordenou com sucesso a participação e contributos do Governo na Avaliação. É a primeira avaliação, desde que a metodologia PEFA começou a ser aplicada em Moçambique, onde a participação do Governo foi complementada com uma participação activa da Assembleia da República (AR) e da Sociedade Civil (OSC). É igualmente a primeira avaliação onde trabalho de campo foi realizado numa Província (a Província seleccionada foi Tete²). Informação foi triangulada utilizando todas estas fontes.

(i) Alterações chave entre a avaliação anterior e a actual

O período de 2007 a 2009 foi um período principalmente marcado pela consolidação de várias reformas iniciadas entre 2004 e 2007 a par da estabilização e contínua expansão do uso do e-SISTAFE como o principal sistema de contabilidade e reporte das instituições públicas.

O detalhe do desempenho de cada um dos 31 indicadores conforme medidos pela metodologia PEFA pode ser encontrada no Anexo I. O gráfico abaixo sumariza o desempenho geral do sistema de GFP, incluindo o detalhe do desempenho por grupos de indicadores³ como considerado na mesma metodologia.

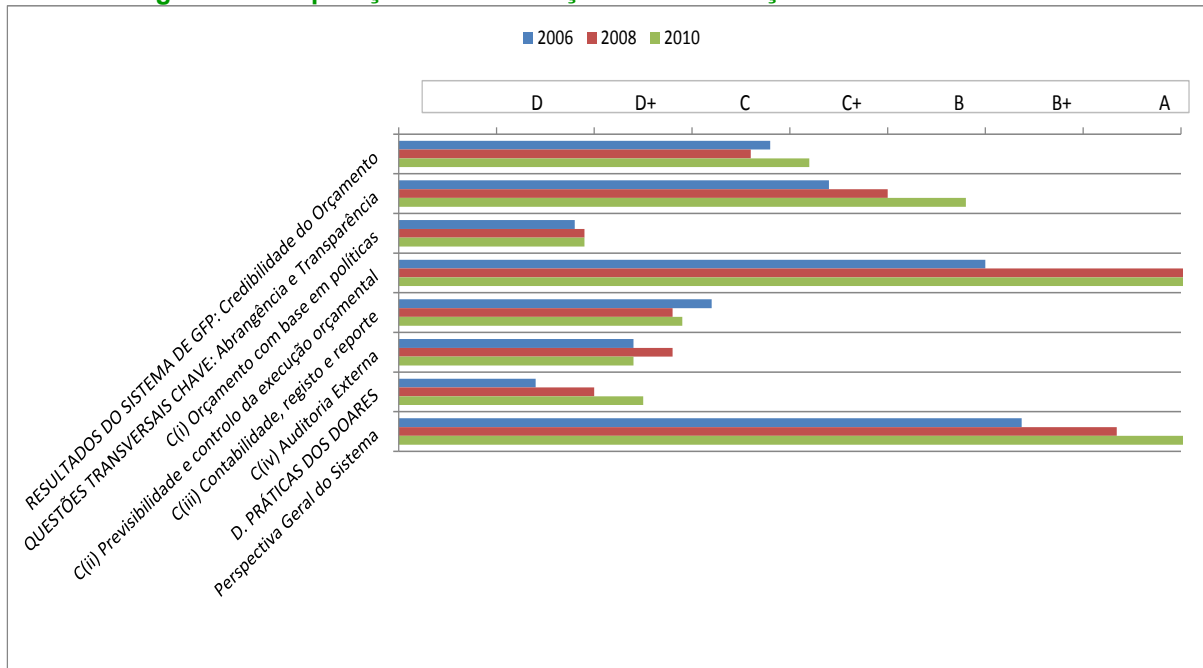
Melhorias foram observadas desde que foi realizada a última avaliação, melhoramentos menos relevantes quando comparados com o que foi verificado em avaliações anteriores e onde foram capturadas importantes alterações resultantes de reformas introduzidas.

¹ O ano económico em Moçambique é de Janeiro a Dezembro e o ciclo orçamental não se limita a este período – existem habitualmente etapas e actividades que ocorrem no ano seguinte (é o caso, por exemplo, da emissão das contas anuais e do respectivo relatório de auditoria externa).

² A Província de Tete foi seleccionada devido ao seu rápido desenvolvimento económico, os montantes relevantes de investimentos privados externos (incluindo mega projectos) que estão a ser efectuados e o potencial de recursos naturais da província. É igualmente uma província do centro \ norte do país considerada em muitos estudos como uma das menos privilegiadas ao nível de vários indicadores sociais e também em termos de alocações orçamentais.

³ Indicadores foram agrupados de acordo com o seguinte: Credibilidade do Orçamento PI 1-4; Abrangência e Transparência PI 5-10; Orçamentação com base em políticas PI 11&12; Cobrança e Gestão de Receitas PI 13-15; Gestão de Caixa PI 16&17; Salários, aquisições e controlos internos PI 18-21; Contabilidade, registo e reporte PI 22-25; Escrutínio e Auditoria Externa PI 26-28; Práticas dos Doadores D 1-3.

Figura 1: Comparação das Pontuações das Avaliações PEFA 2006 \ 2008 \ 2010



Os melhoramentos mais significativos foram identificados nas seguintes áreas:

- Agregados Orçamentais, isto é, os níveis de desvio entre a linha de despesa agregada e a respectiva execução está a reduzir ao longo do tempo e no caso da receita agregada os valores cobrados ultrapassaram, positivamente, os montantes orçamentados (Indicadores PI-1 a PI-3);
- A abrangência e transparência do orçamento está igualmente a melhorar, isto é, a documentação do orçamento quando apresentada á Assembleia da República para aprovação melhorou significativamente (Indicador PI-6); e
- A administração fiscal (acesso a, cumprimento de e controlo de contribuintes) e a gestão da receita (incluindo a cobrança de receitas e a respectiva transferência e reconciliação com o Tesouro) melhoraram de forma significativa (Indicadores PI-13, PI-14 e PI-15).

Melhorias adicionais – não suficientes para conduzirem a uma alteração da pontuação do desempenho mas, relevantes para o desempenho global do sistema de GFP – foram observadas nas seguintes áreas:

- Melhor utilização dos classificadores orçamentais tanto na orçamentação como na execução e reporte a par de geração de informação cada vez mais consistente e disponível (Indicadores PI-5 e PI-10);
- Introdução e gradual extensão do uso da aplicação e-Folha que está a contribuir para uma gestão da folha de salários e controlo do desempenho (Indicador PI-18);
- A reconciliação de contas é regular e atempada graças a continuação (e extensão) do uso da funcionalidade de execução directa do e-SISTAFE combinada com a introdução da CUT (Indicador PI-22); e
- As práticas dos doadores continuam a melhorar na medida em que uma maior proporção da ajuda externa é gerida através de procedimentos nacionais (Indicador DI-3).

Algumas áreas do sistema de GFP mantiveram os seus níveis de desempenho conforme reportado em avaliações anteriores: o registo e gestão de balanços de caixa, dívida e garantias (Indicador PI-17); e a previsibilidade do Apoio Directo ao Orçamento (Indicador DI-1). Ambos os indicadores pontuaram “A” e verificou-se que esforços do Governo e dos seus Parceiros estão a ser efectuados para manter o nível de desempenho.

O indicador relativo a Aquisições (PI-19) manteve também o seu desempenho e apesar do debate, durante a fase de discussão do relatório preliminar, sobre a disponibilidade de dados quantitativos necessários para pontuar tal indicador. Não se verificou nenhum aspecto que sugerisse que o

concurso aberto não é a modalidade preferida de aquisição no país. A UFSA e as UGEAs necessitam de melhorar a sua forma de trabalho e passos estão a ser dados pelo MdF nesse sentido.

O desempenho deteriorou-se em duas áreas:

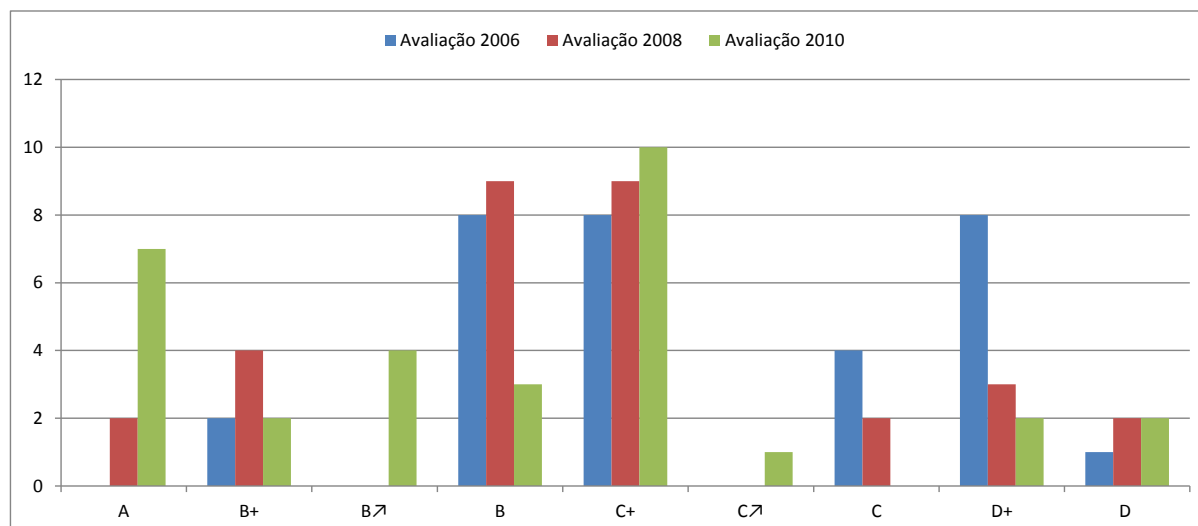
- Credibilidade do orçamento, nomeadamente ao nível da composição dos resultados da despesa ao nível instituições orgânicas que têm expressão orçamental, isto é, o tempo, regras e procedimentos relativos a realocações orçamentais estão a gerar uma falta de credibilidade em tais orçamentos institucionais (Indicador PI-2); e
- O desempenho do escrutínio legislativo da lei orçamental anual reduziu como consequência da introdução do CFMP no país e devido a ausência da sua submissão á AR que deve também ter um papel no que concerne o escrutínio das políticas de médio prazo do Governo (Indicador PI-27).

E, finalmente um desempenho positivo foi mantido nos restantes indicadores, onde de forma geral o reportado em avaliações anteriores se mantém. Estes indicadores têm o potencial de melhorar a pontuação média de “C” e “C+” para níveis de desempenho melhores quando as reformas associadas começarem a gerar resultados.

Particular consideração deve ser dada ao Indicador PI-23 relacionado com a “Disponibilidade de Informação sobre os Recursos recebidos pelas Unidades de Prestação de Serviços” que manteve a mesma pontuação ao longo das três avaliações realizadas, um nível de desempenho muito fraco (pontuação de D) sem quaisquer perspectivas de melhorias.

O gráfico abaixo sumariza os tipos de pontuações obtidos de entre as pontuações PEF possíveis em cada uma das avaliações realizadas até á data.

Figure 2: PEFA 2006 \ 2008 \ 2010 Pontuações para Moçambique



(ii) Qualidade dos sistemas de GFP no país entre 2007-2009 e a sua importância para os resultados orçamentais

Disciplina fiscal agregada, alocação estratégica de recursos e prestação de serviços eficiente são os pilares de um sistema saudável e ordeiro de GFP. EM Moçambique, estes pilares existem e estão relativamente bem estabelecidos. Alguns desafios permanecem e decisões críticas são necessárias relacionadas com o progresso de vários pontos de reforma nomeadamente o relacionado com o CFMP e a introdução do classificador programático para que o equilíbrio existente não seja quebrado.

Várias funções individuais de GFP estão a ser bem realizadas com o desempenho a melhorar ao longo do tempo a par da estabilização dos sistemas e assim que as capacidades e competências são desenvolvidas. Processos, calendário e procedimentos de planificação e orçamentação estão bem estabelecidos, bem implementados e utilizados por todos os níveis de governo. Existem duas áreas críticas no que concerne o processo orçamental: uma relacionada com a perspectiva de médio prazo na determinação de tectos realísticos de despesa para a planificação e orçamentação anual e outra relacionada com a execução ao longo do ano pelas diferentes instituições.

Considerando as ligações íntimas que existem dentro do sistema de GFP, o desempenho do sistema com um todo está a ser influenciado por tais elos mais fracos: nomeadamente as realocações orçamentais ao nível das diferentes instituições, a falta de utilidade do CFMP como um instrumento de alocação estratégica de recursos e a capacidade nas Aquisições.

Quando analisado pela perspectiva dos três principais objectivos de um sistema saudável de GFP (conforme listado acima) Moçambique está a demonstrar que um claro potencial para bom desempenho nos três objectivos continua a existir. Muitas funções específicas estão a ser bem implementadas mas minadas pelas fraquezas identificadas e que não estão a alcançar as expectativas geradas – as fraquezas relacionadas com a alocação de recursos e a eficiência na prestação de serviços está a prejudicar o desempenho e excelência ao nível agregado.

Se o CFMP não é utilizado como um verdadeiro instrumento de alocação estratégica de recursos alimentando a preparação orçamental anual e se, após aprovação orçamental, existem um grande número de realocações ao longo do ano que acompanhadas de reduções orçamentais vão fazer com que a prestação de serviços não vai ser a planeada e aprovada pela AR. E, com orçamentos reduzidos devido a realocações, a capacidade de implementar um sistema de aquisições organizado, documentado e profissional reduzirá também diminuindo a prestação de serviços a cada ano.

(iii) O future, reformas e prioridades

Benefícios genuínos estão a ser alcançados no país até á data pelo enfoque das decisões de reforma e consequente implementação em áreas relacionadas com a planificação, orçamentação, execução e reporte. A maior parte destas reformas – expansão do e-SISTAFE, o uso da modalidade de execução directa, a conta única do tesouro (CUT), experimentação com novos classificadores – amadureceram até ao final de 2009 e continuarão a ser fortalecidos á medida que pequenos entraves são identificados, documentados e resolvidos.

Apesar disto, um desafio chave permanece no que concerne a execução desde que a legislação de Aquisições foi revista em 2010. A implementação necessita de ser acelerada e acompanhada de um plano específico para o desenvolvimento de capacidades e competências. Reunir e tornar disponível informação sobre Aquisições é outra preocupação que quaisquer esforços futuros deveriam tentar resolver.

O sistema de GFP é igualmente composto pelo controlo, escrutínio e auditoria – estas areas continuam a ter um bom desempenho em Moçambique. Desenvolvimento de competências e conhecimentos nas instituições – IGF, TA e AR – está a crescer mas ainda não suficientemente para aumentar a % de despesa e receita pública que é sujeita a um controlo e verificação regular.

O foco da reforma deve ser mantido nos próximos anos, nomeadamente na continuação:

- Na expansão do sistema computadorizado comumente conhecido como e-SISTAFE – incluindo a sua expansão para os distritos e instituições autónomas;
- Do incremento do âmbito e cobertura orçamental nomeadamente no que se refere ás empresas públicas e fundos e instituições autónomas;
- Da introdução da classificação programática da despesa com uma definição clara de que objectivos esta classificação pretendem atingir;

- Da extensão do uso da CUT multi-moeda e o e-FOLHA;
- De melhoramentos contínuos na auditoria interna e externa das contas públicas incluindo a certificação dos quadros técnicos.

Neste relatório vários pontos fortes e fracos foram identificados em cada uma das dimensões da escala de desempenho e devem merecer atenção do MdF aquando da planificação de reformas e a respectiva implementação em anos que se seguem.

1. Introdução

1. Este documento é o relatório preliminar final da equipa de consultores que reflecte a avaliação dos sistemas de Gestão de Finanças Públicas (GFP) apresentando o estado da pontuação dos referidos sistemas e seus processos no final do ciclo orçamental de 2009, isto é, considerando os eventos que tiveram lugar em 2010 relativos do ciclo orçamental de 2010 (por exemplo, o fecho das contas do Estado em Maio e a emissão do relatório de auditoria externa relativas a essas contas em Novembro 2010). Para complementar esta avaliação uma descrição das reformas de GFP realizadas ou ainda em curso foi também incluída.
2. A condução de avaliações regulares está prevista no Memorando de Entendimento (MdE)⁴ estabelecido entre o Governo de Moçambique (GdM) e os Parceiros do Apoio Programático (PAPs ou G19), o grupo de doadores que disponibilizam Apoio Directo ao Orçamento ao país. A avaliação regular dos sistemas de GFP é uma importante condição para o diálogo prevista em tal MdE.
3. A avaliação foi financiada pela Embaixada da Noruega, Cooperação Suíça e Banco Africano de Desenvolvimento (utilizando o seu Fundo Português) em benefício dos Parceiros de Desenvolvimento⁵ (Parceiros do Apoio Programático) que estão a apoiar as reformas de gestão de finanças públicas que estão a ser desenvolvidas pelo Governo. O papel de doador líder durante a avaliação foi desempenhado pela Embaixada da Noruega.
4. Esta é a terceira avaliação realizada (avaliação repetida) no país e foi solicitada para disponibilizar um diagnóstico independente do progresso dos sistemas de GFP em Moçambique no período de 2007 a 2009 e de forma a estabelecer comparação com a avaliação anterior realizada em 2007. Os objectivos específicos deste trabalho consistiram em disponibilizar ao GdM e aos PAPs o seguinte conjunto de informação: (i) Uma avaliação da qualidade dos sistemas de GFP no país entre 2007-2009, com base na metodologia PEFA (Despesa Pública e Responsabilidade Financeira) incluindo a avaliação relativa das forças e fraquezas dos três principais resultados orçamentais: disciplina fiscal agregada, alocação estratégica de recursos e prestação de serviços eficiente; e, (ii) Uma comparação cuidada com os resultados da avaliação PEFA realizada em 2007, que cobriu os anos de 2004 a 2006, olhando as várias dimensões da GFP e ligando os resultados com os processos de reforma dos últimos três anos (2007-2009).
5. Este relatório foi preparado por Mariam Umarji, Chris Lees, Joe Cavanagh, Arsenio Paulo, Ben Hur Cavelane e Suraia Mahomed, uma equipa da MB Consulting (Moçambique) e CIPFA (Reino Unido) em íntima colaboração com a Inspeção Geral das Finanças (IGF) do Ministério das Finanças, Governo de Moçambique. Um consultor de controlo de qualidade, Esther Palácio, foi também utilizada para assegurar que o trabalho produzido cumpriu com o rigor exigido pela metodologia e Termos de Referência em três dimensões: (i) entendimento e aplicação da metodologia pela equipa, (ii) qualidade da análise e evidências apresentadas e, (iii) qualidade e consistência global do relatório.
6. A equipa submete este documento como o Relatório Final. O documento reflecte uma avaliação externa dos sistemas de Gestão de Finanças Públicas no final do ciclo orçamental⁶ de 2009 considerando igualmente os anos de 2007 e 2008. O quadro metodológico utilizado para a

⁴ Memorando de Entendimento de Março 2009, Secção 4: Análise e Reporte, Cláusula 30; Anexo 3, Ponto 3.2 e Anexo 4.

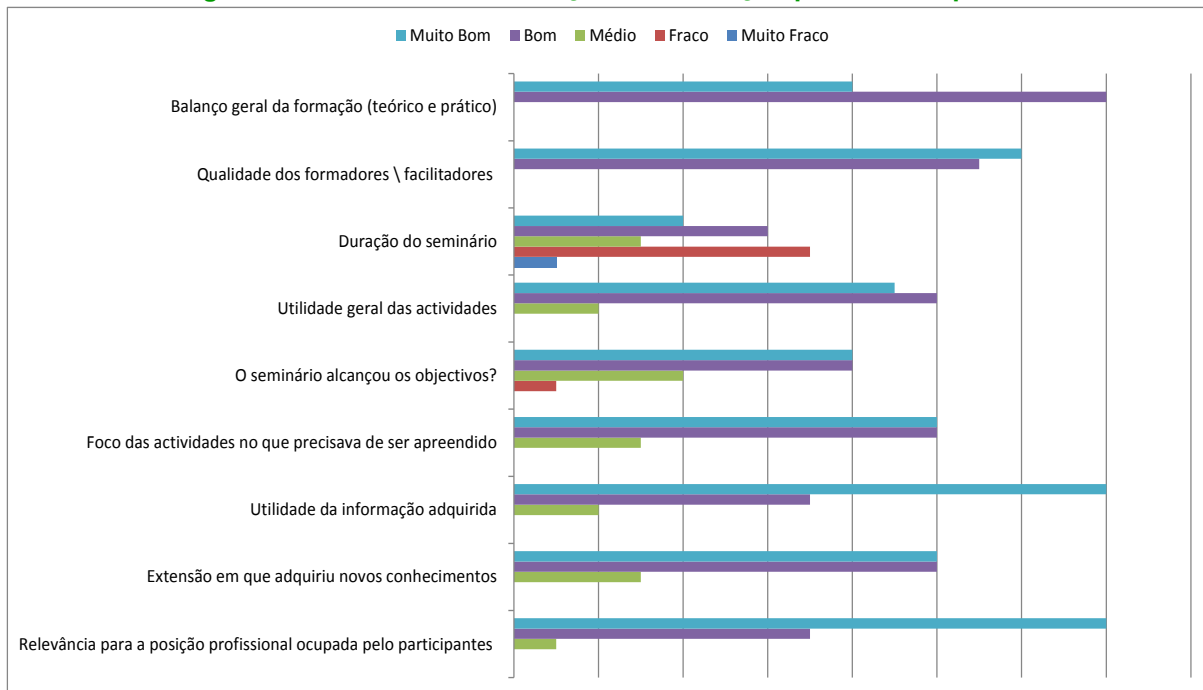
⁵ O programa PEFA foi fundado em Dezembro de 2001 como uma parceria multi-doador entre o Banco Mundial, a União Europeia, o Departamento de Desenvolvimento do Reino Unido, o Secretariado da Suíça para Assuntos Económicos, o Ministério dos Negócios Estrangeiros da França, o ministério dos Negócios Estrangeiros da Noruega e o Fundo Monetário Internacional. Um Comité Executivo onde estas agências estão representadas gere o Programa enquanto, um Secretariado Técnico implementa as actividades. O Secretariado está localizado na sede do Banco Mundial em Washington, DC.

⁶ O ano económico em Moçambique é de Janeiro a Dezembro e o ciclo orçamental não se limita a este período – existem habitualmente etapas e actividades que ocorrem no ano seguinte (é o caso, por exemplo, da emissão das contas anuais e do respectivo relatório de auditoria externa).

condução da avaliação foi a metodologia PEFA (Despesa Pública e Responsabilidade Financeira).

7. O GdM teve total propriedade do processo e implementação da avaliação e todo o apoio necessário foi disponibilizado pelos Parceiros que financiaram a avaliação. O principal parceiro do GdM para esta avaliação da GFP foi o Ministério das Finanças (MdF), que nomeou a IGF como o ponto focal para este processo. A IGF coordenou a participação e contributos do Governo.
8. Formação na metodologia PEFA foi efectuada pela equipa de consultores no arranque do trabalho de campo e ao contrário de avaliações anteriores. O evento de formação teve lugar no Hotel Girassol nos dias 2 e 3 de Novembro e contou com a participação de delegados de uma vasto leque de instituições. Todas as Direcções Nacionais do MdF e do MPD, a Comissão do Plano e Orçamento da Assembleia da República, o Banco de Moçambique, o Tribunal Administrativo e Sociedade Civil participaram na formação e dialogaram em conjunto sobre a metodologia PEFA e sobre os sistemas de GFP em Moçambique. A formação foi bem acolhida e a avaliação efectuada pelos participantes mostrou que os participantes se sentiram felizes com a relevância e utilidade da formação, que a mesma alcançou os objectivos previstos e que os objectivos foram úteis. A formação e facilitação foram classificadas como boa e onde um balanço entre componente técnica e prática foi adequado.

Figura 3: Resultados da Avaliação da Formação pelos Participantes



9. Esta é a primeira avaliação PEFA, desde que a metodologia começou a ser aplicada em Moçambique, onde a participação do Governo foi complementada por uma participação activa da Assembleia da República e da Sociedade Civil. É igualmente a primeira avaliação onde trabalho de campo ao nível provincial foi realizado (a província seleccionada foi Tete⁷). Informação foi triangulada utilizando todas estas fontes.

⁷ A Província de Tete foi seleccionada devido ao seu rápido desenvolvimento económico, os montantes relevantes de investimentos privados externos (incluindo mega projectos) que estão a ser efectuados e o potencial de recursos naturais da província. É igualmente uma província do centro \ norte do país considerada em muitos estudos como uma das menos privilegiadas ao nível de vários indicadores sociais e também em termos de alocações orçamentais.

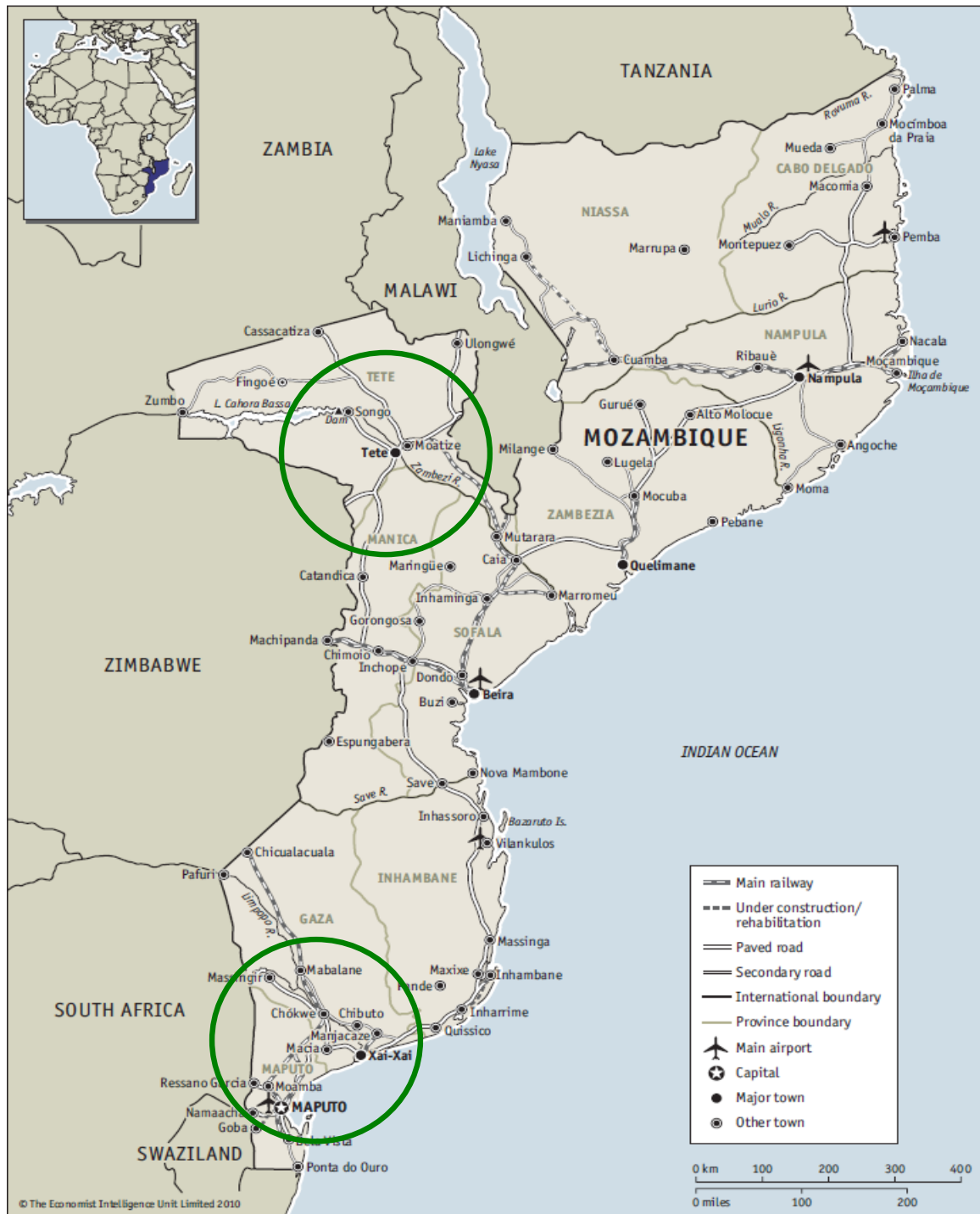
10. A participação da sociedade civil foi assegurada através do Fórum de Monitoria do Orçamento⁸. Esta é a uma plataforma criada para fortalecer a capacidade das OSC na monitoria e influência das reformas de gestão de finanças públicas, com particular foco na análise e monitoria dos instrumentos de planificação e orçamentação. O Fórum é coordenado por um grupo técnico (actualmente presidido pela FDC, a Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade da Graça Machel) que dinamiza actividades e organiza a disseminação de informação e produtos desenvolvidos individualmente ou colectivamente pelos seus membros. A participação na avaliação foi activa e a participação na formação inicial proporcionou várias oportunidades de diálogo entre as instituições presentes. A Comissão do Plano e Orçamento da Assembleia da República também participou na formação e disponibilizou contributos (através da partilha de documentos e realização de entrevistas) ao longo da avaliação.
11. Esta é também a primeira vez em que durante uma avaliação nacional uma província foi visitada para triangular informação. A Província de Tete foi seleccionada devido ao seu rápido desenvolvimento económico, os montantes relevantes de investimentos privados externos (incluindo mega projectos) que estão a ser efectuados e o potencial de recursos naturais da província. A Direcção Provincial de Plano e Finanças (DPPF) enviou participantes para a formação bem como participou e facilitou o trabalho de campo realizado na província.
12. Adicionalmente e numa tentativa de manter as melhores práticas de avaliações anteriores, um Comité Técnico formal foi estabelecido, cujos membros foram os quadros técnicos das principais direcções e departamentos do MdF e MPD. Este comité reuniu semanalmente durante a fase de trabalho de campo para debater e validar os resultados gerados pela equipa de avaliação e bem assim facilitar o acesso a informação adicional. Após a fase de trabalho de campo, encontros regulares foram mantidos. A equipa realizou a recolha de dados, a revisão de documentos, entrevistas e deu seguimento á pontuação dos indicadores com base nas evidências disponíveis. A pontuação foi debatida durante as reuniões semanais e aí formalmente validadas. Evidências adicionais foram solicitadas nesta etapa e acordos foram alcançados sobre a pontuação atribuída.
13. Um Comité de Gestão foi também estabelecido, constituído pelos gestores seniores (Directores Nacionais) do MdF e MPD; este foi responsável pela gestão do exercício e pela validação final dos resultados. Dois representantes dos Parceiros de Cooperação estiveram representados neste Comité. A presidência do Comité foi assegurada pela IGF. Vários encontros foram realizados ao longo da vida do projecto, conforme necessário e aplicável.
14. Tal como em avaliações anteriores, limitações persistem em relação á disponibilidade de informação nomeadamente relacionada com as aquisições (informação quantitativa sobre as diferentes modalidades de aquisição Vs os números de finanças públicas), auditoria interna e externa (informação sobre o seguimento das recomendações e circulação de relatórios), disponibilidade de estudos e investigações e pesquisas em relação a fundos extra-orçamentais e assuntos relacionados. Após o seminário final de Fevereiro de 2011, onde a versão preliminar final foi amplamente apresentada e debatida, informação adicional foi apresentada pelo GdM o que permitiu o fecho e emissão deste relatório final.
15. É importante notar que este relatório reflecte positivamente uma combinação de factores: que existe maior e mais detalhado conhecimento sobre a GFP de forma geral (sobretudo como os sistemas funcionam e quais as melhores práticas em diferentes áreas do sistema), como a GFP está a funcionar no país em diferentes níveis (agregado, provincial, distrital e municipal⁹), os participantes do MdF e MPD na avaliação estão mais familiarizados com a metodologia PEFA (o mesmo foi verificado junto do Tribunal Administrativo, Assembleia e Sociedade Civil) o que os leva a entender melhor o tipo de informação e evidências necessárias para pontuar os

⁸ Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO).

⁹ Desde da última avaliação PEFA Nacional, o país reuniu experiência com uma Avaliação PEFA Sectorial na Saúde (2208) e uma Avaliação PEFA Provincial em Cabo Delgado (2009). E, mais Missões de Assistência Técnica, tanto to FMI como do BM, foram realizadas nos últimos anos nas matérias relacionadas com a avaliação.

indicadores e emitir o relatório e, finalmente, a equipa de consultores encontrou um ambiente de trabalho melhorado e aberto onde informação e dados estiveram, ma maior parte dos casos, imediatamente disponíveis. A combinação destes factores contribuiu para uma melhor pontuação dos indicadores e bem assim para validar (e em alguns casos, corrigir) as pontuações de avaliações anteriores.

Figura 4: Mapa de Moçambique



2. Antecedentes do País

2.1. Situação Económica

16. Moçambique é um país do sul da África com fronteira com o Oceano Índico a este, Tanzânia a norte, Malawi e Zâmbia a noroeste, Zimbabwe a leste e, Suazilândia e África do Sul a sudeste. É também membro da SADC. A sua economia tem estado entre as economias de maior crescimento no mundo, com uma média de crescimento do PIB de cerca de 8% por ano. O país tem uma população estimada de 20,4 milhões de habitantes¹⁰ e o PIB per capita estimado em US\$ 465¹¹.

Figura 5: Indicadores Seleccionados

	Real GDP per Capita Growth	Real GDP Growth	Natural Resources	Landlocked	Population, 2009	GDP, 2009	GDP per Capita, 2009 ¹
	<i>(Average, percent)</i>				<i>(Millions)</i>	<i>(Billions of U.S. dollars)</i>	
High-growth Non-oil Exporters	4.3	6.8			191	106	558
Botswana	4.0	5.6	✓	✓	2	12	6,407
Cape Verde	4.9	6.9			1	2	3,070
Ethiopia	4.2	7.1		✓	83	32	390
Mauritius	3.1	4.1			1	9	6,704
Mozambique	5.9	8.2			21	10	465
Rwanda	5.0	9.5		✓	10	5	536
Tanzania	3.4	5.8			41	21	526
Uganda	4.1	7.5		✓	33	16	482
WAEMU	0.8	3.6			94	68	725
Benin	1.4	4.5			9	7	710
Burkina Faso	3.1	5.9		✓	14	8	564
Côte d'Ivoire	-0.7	2.0			21	22	1,052
Guinea-Bissau	-1.3	1.5			2	1	521
Mali	2.4	4.9		✓	14	9	657
Niger	0.4	3.7		✓	14	5	372
Senegal	1.6	4.1			13	13	994
Togo	-0.6	2.3			7	3	464

Sources: IMF, *World Economic Outlook*; and IMF, African Department database.

Note: green highlights indicate the faster-growing countries in the corresponding subgroup.

¹ Aggregate values are weighted by population.

17. A economia do país baseia-se largamente na agricultura que emprega aproximadamente 80% da população do país e que é sobretudo para a sua respectiva subsistência. A agricultura contribui em 25% do PIB; uma indústria de crescimento rápido (nomeadamente comida, bebidas, químicos, alumínio e derivados de petróleo) contribui com 35% do PIB; e, os serviços contribuem com cerca de 40%. As importações ofuscam ainda as exportações e o Governo está a desenvolver esforços para fechar este desequilíbrio. O sector de turismo está a crescer mas ainda com um desempenho bem abaixo do seu real potencial. Uma gestão económica saudável, alívio da dívida internacional e investimento no capital humano têm sido bem-sucedidos no alívio da pobreza no país embora ainda não alcançando os níveis planeados pelo GdM e seus Parceiros.

18. Apesar de todas as condições adversas, tais como o declínio de preços a nível mundial, a economia Moçambicana cresceu em cerca de 6,3% em 2009 e 7,2% em 2010. A construção do mega projecto de exploração de carvão em Moatize, a duplicação das exportações de gás natural através do gasoduto da Sasol e a construção de um segundo gasoduto têm sido

¹⁰ Segundo Censo Nacional da População, INE, 2007

¹¹ World Economic e Financial Surveys, Regional Economic Outlook, Sub Saharan Africa, IMF, October 2010.

determinantes nos resultados de crescimento do país. Estes projectos de investimento têm sido acompanhados com crescentes importações de bens de capital. A agricultura e a indústria extractiva verificaram apesar de tudo uma desaceleração devido ao declínio nos preços internacionais do alumínio e outros bens primários daí resultando em reduzidas exportações.

19. O desempenho macroeconómico em 2008 e 2009 foi satisfatório e onde as políticas foram, em geral, implementadas conforme definidas. O impacto da crise financeira global e o abrandamento económico de Moçambique foi parcialmente contido e limitado a alguns canais. As perspectivas económicas deterioraram-se: tanto em termos de crescimento (na medida em que a balança externa está a ser adversamente afectada pela redução de exportações e entrada de capitais privados) e por uma menos optimista previsão de apoio externo ao país.
20. Crescimento real do PIB em 2010 foi de 8.8%¹² motivado por todos os sectores. Espera-se que o crescimento abraque ligeiramente em 2011, para 7.3%. Como consequência da subida acelerada de preços a inflação em 2010 foi de 6.84%. No início de 2011 a taxa de inflação atingiu os 16%, uma subida considerável quando comparada com 2010, em linha com a subida global de preços dos bens e incremento da base de comparação.

Figura 6: Evolução e Crescimento do PIB – números preliminares (termos reais)

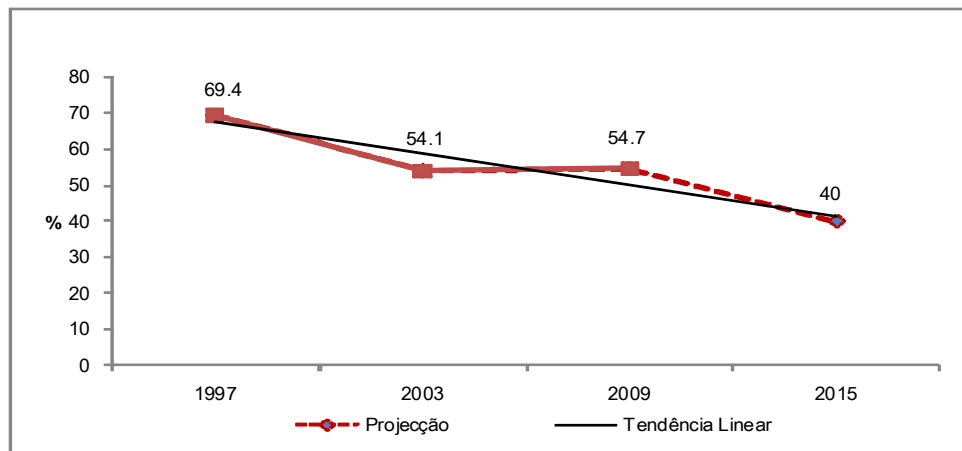
	2004-08	2008	2009	2010
Real GDP, % change	7.8	6.8	6.4	7.2
CPI period average, % change	10.2	10.3	3.3	12.7
REER, index	84.0	91.0	85.0	...
Current account balance after grants, % of GDP	-10.9	-11.9	-10.5	-13.4
Gross international reserves, months of imports	4.8	4.3	5.4	4.6
Overall fiscal balance, inc grants, % of GDP	-2.6	-2.2	-5.4	-4.9
Broad money, % of GDP	30.8	33.6	39.8	40.6
Credit to the private sector, % of broad money	48.6	55.8	66.7	73.6

¹ Source: REO database, latest available data. Data for 2010 are preliminary projections

21. O banco central estabilizou o valor do Metical em Julho último e continua a desenvolver esforços para manter esta tendência; a taxa de câmbio apresentou uma média de MT 32.83: US\$1 e 2010. O deficit da conta corrente é esperado crescer em 11% do PIB em 2010 em linha com o fraco Metical e antes de abrandar para 7,7% do PIB em 2011. O deficit continuara a ser motivado pelo deficit da balança de pagamentos¹³. O défice crónico continua a ser financiado sobretudo pelos parceiros externos, logo, com implicações severas nos sistemas de GFP do país.
22. O Governo deu passos para tornar Moçambique o mais atractivo possível ao investimento directo estrangeiro, do qual é altamente dependente. A África do Sul é o principal parceiro comercial e principal fonte de IDE, mas a China, Brasil e Índia figuram também entre os parceiros mais relevantes para o país.

¹² Número do INE

¹³ Economist Intelligence Unit, Mozambique Country Report, 2010

Figura 7: Percentagem de Famílias Moçambicanas vivendo abaixo da linha da pobreza, 1997-2009

Fonte: PES 2010

23. Na última década o país progrediu substancialmente no alcance de vários indicadores chave relacionados com o desenvolvimento humanos como a taxas de educação e o rendimento per capita; apesar destes desenvolvimentos, o impacto negativo da pobreza e doenças pandémicas como o HIV e a Malária estão a manter o país no fundo da lista do Índice de Desenvolvimento Humanos. A incidência de pobreza em 2008/2009 foi estimada em 54.7% da total da população, representando uma redução de 12.2 pontos quando comparado com 1996/1997 quando a incidência era de 69.5%. Em 2002/2003 a taxa de incidência reportada foi de 54.1% o que significa que não ocorreram alterações relevantes neste período. O número de indivíduos vivendo abaixo do nível de pobreza cresceu de 9.9 milhões para 11.7 milhões.

2.2. Resultados Orçamentais 2007 a 2009

24. O país tem registado um desempenho macroeconómico contínuo desde dos anos 90s e o seu desempenho compara-se bem com outros países da região. Em termos de GFP, o período entre 2007 e 2009 foi sobretudo um período de consolidação de reformas e centrada na implementação das mesmas. Alterações legislativas de grande dimensão e impacto na GFP não foram iniciadas neste período¹⁴.
25. O programa fiscal de 2009 foi revisto de forma a reflectir o uso do financiamento doméstico. Várias questões foram consideradas: despesa total empréstimos líquidos cresceram substancialmente (de 28% do PIB em 2008 para 33% do PIB em 2009); o deficit fiscal primário cresceu reflectindo o impacto do subsídio de combustível e alcançando níveis insustentáveis (de 2% do PIB em 2008 para 5% do PIB em 2009!); e o deficit fiscal agregado (antes de empréstimos) é extremamente elevado considerando padrões internacionais (15% do PIB em 2009!).

¹⁴ Alguns esforços legislativos relacionados com a GDP tiveram inicio nos finais de 2009 e o desenho de reformas de GFP foram limitadas a actividades relacionadas com o continuo desenvolvimento dos módulos do e-SISTAFE.

Figura 8: Sumário das Operações Fiscais do Governo Central 2007-2009 (% PIB)

Budget	2007	2008	2009
Total Revenue and Grants	26.0	25.4	27.4
Revenues	14.5	16.0	17.8
Grants	11.5	9.4	9.6
Total Expenditure and Net Lending	30.5	27.9	32.9
Expenditure excluding interest	29.5	27.4	32.4
Interest on Public Debt	1.0	0.5	0.5
Aggregate Deficit (after grants)	-4.5	-2.5	-5.5
Primary Fiscal Deficit	-3.5	-2.0	-5.0
Net Financing	4.4	2.3	5.6
External Borrowing	5.2	4.0	5.1
Domestic Borrowing	-0.8	-1.7	0.3
HIPC transfer by Central Bank	0.0	0.0	0.0
Privatization Receipts	0.0	0.0	0.2
Aggregate Deficit (before grants)	-16.0	-11.9	-15.1

Fonte: IMF, Consultas do Article IV, 2007 e 2009

26. Esta revisão foi consequência do impacto adverso da crise global nas receitas domésticas que foram mais reduzidas que o previsto. Como resultado a % de receita doméstica foi menor em 2009 comparativamente a 2008 e, apesar da retoma da atribuição dos subsídios de combustível suspenso em 2008 e o incremento do esforço de cobrança de receitas em 0,5% do PIB. A despesa financiada internamente permaneceu dentro das alocações orçamentais. Da mesma forma que em 2007 e 2008, as perspectivas de ajuda externa são menos optimistas. O Governo permanece comprometido com a manutenção de políticas fiscais saudáveis através do fortalecimento da administração fiscal e gestão de finanças públicas. A administração fiscal melhorou significativamente o quadro de gestão estratégica.
27. A implementação orçamental durante o período, nomeadamente 2008 e 2009, encontrou desafios resultantes do incremento rápido dos preços de alimentos e combustíveis. Os planos fiscais do Governo foram revistos em Julho 2008 de forma a incorporar medidas de mitigação dos impactos sociais da referida subida de preços. O Governo introduziu o subsídio de transporte urbano no início do ano, suspendeu e reiniciou o subsídio de combustível e lançou o Plano de Acção para a Produção de Alimentos, num custo total de 1,3% do PIB. Estas medidas adicionais foram financiadas em grande medida pelas reduções nas despesas não prioritárias e apoio adicional recebido do Banco Mundial.

Figura 9: Classificação Económica dos Gastos do Governo Central (% PIB)

Budgetary Allocations	2007	2008	2009
Total Expenditure and Net Lending	30.5	27.9	32.9
Current Expenditure	14.4	15.6	18.2
Wages and Salaries	7.1	8.0	9.0
Goods and Services	3.5	4.0	4.5
Interest on Public Debt	1	0.5	0.5
Transfers	2.8	3.1	4.2
Capital Expenditures	3.9	4.6	4.5
Net Lending	-0.1	0.6	1.7

Fonte: IMF, Article IV Consultations, 2007 e 2009

28. O financiamento interno do orçamento foi maior do que o esperado devido a uma melhor colecta de impostos sobre o rendimento e uma subexecução da despesa com bens e serviços. Houve igualmente influência dos desembolsos tardios dos projectos financiados externamente que contribuíram para uma taxa de execução baixa da componente externa de financiamento. A multiplicidade de procedimentos (para os projectos no OE mas sem utilizar o e-SISTAFE e demais sistemas de GFP como aquisições e auditoria) nestes projectos e a sua integração no orçamento (a incorporação tardia dos balancetes de projectos financiados externamente no sistema e contas do GdM) contribuíram negativamente para a respectiva taxa de execução. A despesa nos sectores prioritários do PARPA contabilizou dois terços da despesa total aprovada no orçamento.

Figura 10: Despesa Pública nos Sectores Prioritários (% despesa total)

Public Expenditure in Priority Sectors	2007	2008	2009
Total Public Expenditure	100.0	100.0	100.0
Total Public Expenditure in Non Priority Sector	38.3	35.5	39.0
Total Public Expenditure in Priority Sector	61.7	64.5	61.0
Education	21.6	23.5	21.4
Health	12.5	10.3	9.9
HIVAIDS	0.9	0.8	0.4
Infrastructure	14.1	14.7	13.0
Millenium Challenge Account	0	0.2	0.4
Agriculture and Rural Development	3.7	3.8	4.7
Governance and Justice	8.0	9.7	9.8
Other Priority Sectors	0.9	1.5	1.4

Fonte: CGE 2007, 2008 e 2009

29. O total da despesa pública em sectores não prioritários aumentou e a despesa total em sectores prioritários reduziu (entre 2008 e 2009) conforme se apresenta acima.
30. Moçambique fez progressos assinaláveis em várias áreas da sua agenda de reformas. As autoridades continuaram a concentrar-se nas actividades relacionadas com o programa de reforma do sector público nomeadamente com a introdução de alterações na política salarial, fortalecimento do sistema de pensões e segurança social e implementação da sua estratégia anticorrupção. Reformas relacionadas com o melhoramento do ambiente de negócios foram igualmente iniciadas nomeadamente algumas relacionadas com as pequenas e médias empresas. No que concerne a descentralização, progressos foram alcançados na transferência e criação de capacidades nos distritos de forma a viabilizar a descentralização financeira e assim permitindo ganhos adicionais na área de GFP melhorando a transparência na alocação de recursos.

2.3. Estrutura do Governo e do Orçamento do Estado

31. O país encontra-se dividido em 11 províncias¹⁵ e 128¹⁶ distritos que por sua vez se subdividem em postos administrativos e localidades. Existem um total de 43 municípios urbanos (incluindo os 11 municípios estabelecidos em 2008) que gozam de total autonomia política e financeira. Assim, o Orçamento do Estado inclui três tipos de instituições¹⁷:
- Entidades de Governo Central, que incluem os “poderes do Estado” (Gabinete do Presidente, do Primeiro Ministro, Assembleia da República e Tribunais) e 23 Ministérios¹⁸;
 - Entidades de Governo geograficamente desconcentrados (as províncias e distritos¹⁹); e
 - Instituições semi-autónomas do Estado, que são legalmente autónomas em relação a aspectos administrativos, financeiros e patrimoniais (mas que na realidade não são realmente autónomas porque não conseguem cobrir 2/3 de despesas com recursos próprios, característica que lhes confere a referida autonomia²⁰).

Figura 11: Entidades do Governo Nacional & Sub-Nacional (Milhões Meticais)

Níveis de Governo	Categorias de Despesa - em Meticais 10 ³								
	2007			2008			2009		
	Funcionamento	Investimento	Total	Funcionamento	Investimento	Total	Funcionamento	Investimento	Total
Nível Central	17,219	7,140	24,360	19,250	22,519	41,769	22,708	27,718	50,427
Nível Provincial	13,888	881	14,770	16,395	4,064	20,459	17,779	5,459	23,238
Nível Distrital	584	1,008	1,592	1,160	1,528	2,688	2,749	1,884	4,632
Municípios	291	207	497	472	225	697	557	275	832

Níveis de Governo	Categorias de Despesa - em % da despesa total								
	2007			2008			2009		
	Funcionamento	Investimento	Total	Funcionamento	Investimento	Total	Funcionamento	Investimento	Total
Nível Central	54	77	59	52	79	64	52	78	64
Nível Provincial	43	10	36	44	14	31	41	15	29
Nível Distrital	2	11	4	3	5	4	6	5	6
Municípios	1	2	1	1	1	1	1	1	1

Fonte: CGE 2007, 2008 e 2009

32. Províncias e distritos operam como agências dos ministérios do Governo Central numa base desconcertada. São colectivamente referidos como Governos Locais e operam de acordo com a Lei e Regulamento dos Órgãos Locais do Estado apesar de estarem abrangidas pela lei que estabelece o sistema GFP (SISTAFE - Sistema de Administração Financeira do Estado). Por vezes, não é claro se actuam como unidades desconcentradas ou como verdadeiros Governos descentralizados, por exemplo, em matérias de planificação e orçamentação.
33. Os Governos Provinciais e Distritais (que são nomeados em vez de eleitos) têm os seus próprios orçamentos que são submetidos para consideração e aprovação através do Subsistema de Orçamento do Estado. Os Municípios possuem as suas próprias finanças e património que são geridos de forma autónoma. No entanto, estão sujeitos a auditoria interna pela Inspeção Geral das Finanças (IGF) e auditoria externa pelo Tribunal Administrativo (TA).
34. O Orçamento do Estado (OE) inclui ainda transferências para a) instituições autónomas que se encontram numa posição financeira para gozar de autonomia total e que desenvolvem

¹⁵ Dez províncias mais a capital Maputo que tem o estatuto de provincial.

¹⁶ O número de distritos comumente citado é de 128 porque 3 outros são simultaneamente distritos e municípios. Estes últimos actuam como distritos em relação as funções desconcentradas financiadas pelo Governo Central e como municípios nas restantes competências

¹⁷ Veja-se o relatório do FMI (Agosto, 2007), Relatório sobre a Observância de Padrões e Códigos (ROSC) – Módulo de Transparência Fiscal.

¹⁸ 21 Ministérios sectoriais e 2 ministérios na Presidência

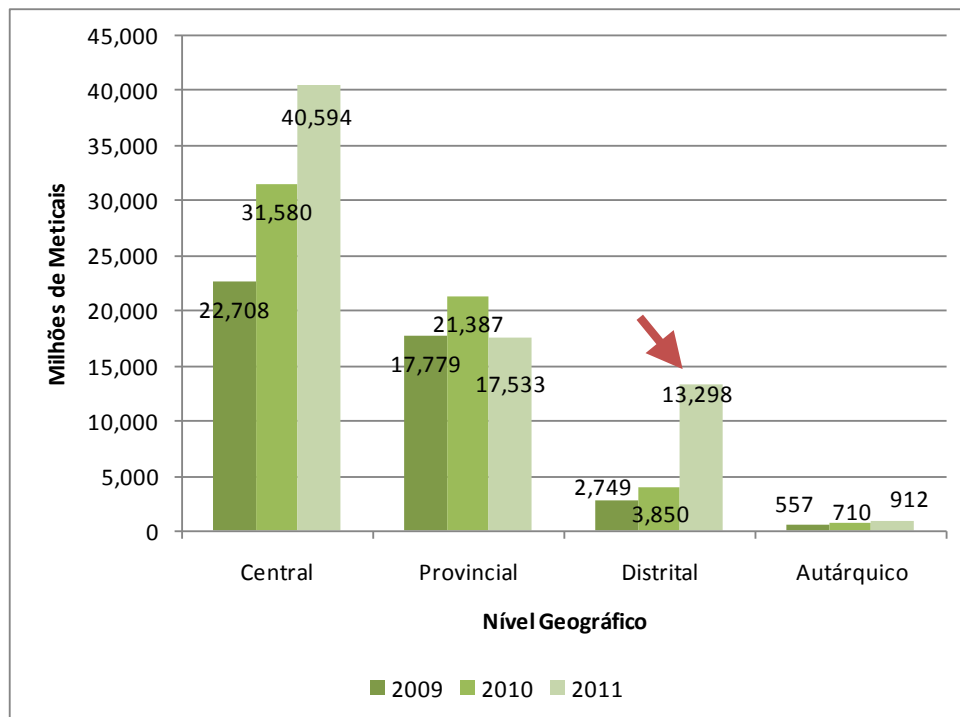
¹⁹ Por lei deveriam ser descentralizados mas o processo ainda está em curso. Na sequência das Eleições Gerais de 2009 as Assembleias Provinciais foram nomeadas.

²⁰ Lei do SISTAFE, Artigo 6.

actividades não comerciais (institutos, fundos, etc.); b) municípios e c) empresas públicas que recebem subsídios.

35. Os municípios são financeira e patrimonialmente autónomos e respondem perante assembleias eleitas localmente. Existem propostas para se criarem novas assembleias ao nível dos distritos mas até ao momento os distritos têm operado como entidades desconcentradas e sob a responsabilidade dos Governos Provinciais nomeados. A maioria da despesa, que tem lugar no nível distrital, está sob a autoridade orçamental da província nomeadamente no que concerne a salários. As aquisições de bens e serviços para o nível distrital são igualmente adquiridos ao nível provincial. Uma mudança significativa está a ser observada no OE 2011 dos fundos canalizados para os níveis província e distrital.

Figure 12: Despesa de Funcionamento por Nível Geográfico 2009 a 2011



Fonte: Informes Orçamentais UNICEF \ FDC 2010 com base na CGE 2009, LOE 2010 e LOE 2011

2.4. Quadro Jurídico-legal e Institucional

36. O quadro jurídico para a gestão das finanças públicas é constituído por quatro grupos de leis e regulamentos, que incidem sobre as seguintes áreas:
- O SISTAFE - sistema de administração financeira do Estado
 - O Tribunal Administrativo como uma instituição suprema de auditoria;
 - O quadro de gestão financeira descentralizado e autónomo das Autarquias ou Municípios, e
 - O quadro da gestão desconcentrada (e gradualmente descentralizada) dos governos locais nas províncias e distritos.
37. Tal quadro legal da GFP em Moçambique sofreu alterações desde que a última avaliação PEFA foi realizada. Legislação nova e revista foi aprovada entre 2007 e 2010 nomeadamente nas áreas de Auditoria Externa e Aquisições. Esta nova legislação foi apenas aprovada em finais de 2009 (no caso de Auditoria Externa) e no início de 2010 (no caso das Aquisições) pelo que não afectam ainda a avaliação actual.

Figura 13: Quadro Legal Chave da GFP em Moçambique (ordem cronológica)

As principais leis e regulamentos que norteiam a GFP em Moçambique são as seguintes (por ordem cronológica):

- Lei 2/1997 de 10 Julho, que define o papel nos Municípios;
- Lei 5/1992 de 6 Maio, que define o papel do TA;
- Lei 9/2002 de 12 Fevereiro, que aprova do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE);
- Lei 8/2003 de 19 Maio, a Lei dos Órgãos Locais do Estado e que detalha a organização do governo nos níveis Provincial e distrital;
- Decreto 23/2004 de 20 Agosto, que aprova o regulamento da lei do SISTAFE;
- Decreto 11/2005 de 10 Junho, que aprova o regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado;
- Lei 1/2008 de 16 Janeiro, que define o regime patrimonial, orçamental e financeiro dos Municípios;
- Lei 26/2009 de 29 Setembro, que especifica as responsabilidades e funcionamento da 3ª secção do Tribunal Administrativo no que concerne a provação e revisão \ verificação prévia ou sucessiva da despesa pública;
- Decreto 15/2010 de 24 Maio, o Regulamento de Aquisições do Estado.

Figura 14: Legislação de GFP Adicional de Moçambique (ordem cronológica)

- Decreto 25/1997 de 29 Junho, que especifica os classificadores orçamentais em uso;
- Diploma Ministerial 1/2004 de 7 Janeiro, o Regulamento da Conta Única do Tesouro;
- Lei 5/2007 de 9 Fevereiro, que estabelece o quadro legal para o desenvolvimento das Assembleias Provinciais;
- Lei 17/2007 de 18 Julho, que estabelece o regulamento interno da Assembleia da Republica incluindo o papel e responsabilidades da Comissão do Plano e Orçamento;
- Diploma Ministerial 169/2007 de 31 Dezembro, que estabelece o Manual de Administração Financeira aplicável a todas as instituições do Estado nos processos de execução orçamental;
- Decreto 23/2007 de 9 Agosto, que estabelece o Regulamento de Gestão de Património;
- Diploma Ministerial 124/2008, o Regulamento das Operações de Tesouraria;
- Diploma Ministerial 262/2009 de 22 Dezembro, que detalha as regras e princípios para a definição, implementação e controlo das políticas de investimento relacionadas com o património do Estado;
- Diploma Ministerial 267/2009 de 23 Dezembro, que detalha as regras e critérios para a aquisição de TI por qualquer instituição do Estado para orçamentação, execução ou gestão de fundos do OE;

A lei e regulamento do SISTAFE

38. 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.

39. 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.

40. 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

41. 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 centrais, provincial e local estão sujeitos a auditoria e pré-auditoria do TA, incluindo as entidades com autonomia administrativa e financeira e Municípios.

42. 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. Somente²¹ a auditoria da CGE e seu relatório e parecer 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.

43. 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.

²¹ Conforme definido na legislação aplicável, o TA pode realizar outros tipos de auditoria mas que não se sujeitam a revisão e aprovação Parlamentar (por exemplo, auditorias individuais, de desempenho, entre outras).

Gestão financeira descentralizada: Municípios, Províncias e Distritos

44. 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 estabeleceu 33 municípios com total autonomia administrativa e financeira municipal. A Assembleia da República aprovou 10 novos municípios em Abril 2008 aumentando o número de municípios para 43 (e não apenas urbanos como até então). A legislação relacionada com a gestão financeira, patrimonial e de receitas dos municípios foi revista e aprovada pela Assembleia da República em 2008 (Lei 1/2008).
45. 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 (FIIL), 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.
46. As alterações mais relevantes da legislação ocorreram em relação ao FCA: um tecto limite (de 1.5% do total de receitas fiscais do Estado) foi definido como o montante disponível para ser transferido para os municípios e, em adição, a fórmula de cálculo do montante a ser recebido por cada município foi alterada (desenvolvimento médio e desempenho fiscal foram eliminados da fórmula e apenas o número de habitantes e dimensão geográfica foram mantidos com um peso de 75% e 25% respectivamente).
47. Além de municípios, existem 11 províncias e cerca de 131 distritos, que actuam como agentes dos Ministérios do Governo Central, com base na descentralização²². 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

Figura 15: Quadro Institucional da GFP em Moçambique

Ministério das Finanças <i>Decreto Presidencial 2/2010</i>	Ministério da Planificação e Desenvolvimento <i>Decreto Presidencial 3/2010</i>	Tribunal Administrativo <i>Lei 26/2009</i>
Direcção Nacional de Tesouro Direcção Nacional de Orçamento	Direcção Nacional de Planificação Direcção Nacional de Estudos, Análises e Políticos	3 secções – 3ª secção é que efectua a revisão da despesa pública
Direcção Nacional de Contabilidade Pública Direcção Nacional de Património do Estado	Direcção Nacional de Monitoria e Avaliação (desde 2011) Direcção Nacional de Investimento e Cooperação	
Direcção Nacional de Estudos Direcção Nacional de Previdência Social (desde 2010 apenas) Inspeção-geral de Finanças Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças Autoridade Tributária		

²² Com a extensão do e-SISTAFE e o aumento da atribuição de classificadores orgânicos \ administrativos, a descentralização financeira está também a avançar – uma mudança que produziu efeitos relevantes na estrutura do OE 2011.

48. O quadro institucional é o mesmo que apresentado na avaliação anterior (Relatório de Avaliação PEFA 2007). O Ministério das Finanças (MdF) e o Ministério do Plano e Desenvolvimento (MPD) são instituições chave do Governo de Moçambique na gestão do ciclo de planificação e orçamentação em Moçambique.
49. Até às eleições gerais de 2004, o Ministério do Plano e Finanças era a instituição do Governo responsável pela gestão de finanças públicas. Após essas eleições o ministério foi dividido de onde resultou a separação das funções de planificação e orçamentação que se mantém até à data. A instituição central de Governo responsável pela gestão de finanças públicas é o Ministério das Finanças (que também coordena e controla a implementação do SISTAFE e e-SISTAFE). O Ministério está organizado em Direcções Nacionais e inclui; a Inspeção Geral de Finanças (responsável pela auditoria interna); Direcção Nacional de Tesouro; Direcção Nacional de Orçamento; Direcção Nacional de Contabilidade Pública; Direcção Nacional de Património do Estado. Uma nova Direcção foi criada em 2010 decida a Previdência Social. No nível provincial, o MdF é representado em cada província pela Direcção Provincial de Plano e Finanças.
50. O Ministério do Plano e Desenvolvimento é responsável pela gestão do ciclo de planificação do GdM. É o Ministério responsável pela preparação do Programa Quinquenal de Governo, a Estratégia de Redução de Pobreza, o Cenário Fiscal de Médio Prazo e o Plano Económico e Social Anual. O principal objectivo é o de assegurar um processo integrado de planificação e orçamentação e no período de 2007-2009 uma “proposta de lei de sistema de planificação” foi formulada e submetida ao Conselho de Ministros²³. Assim, o trabalho do MPD respeita a necessidade de existir um processo e um ciclo único em volta do PARPA, CFMP, PES e OE – os principais processos de planificação e orçamentação de médio prazo em Moçambique.
51. Em adição á expansão verificada no quadro legal entre 2007 e 2009, o Governo desenvolveu a Visão de GFP e o Plano de Acção para definir o futuro das reformas de GFP no país. O Governo considera que a GFP é um assunto transversal da governação e por isso utilizou métodos participativos e consultivos para o desenvolvimento da sua estratégia e quadro de planificação que inclui uma variedade de actores (MdF, os braços legislativo e judiciário, sectores, sociedade civil, províncias, entre muitos outros). Este quadro estratégico foi apelidado de Visão da GFP e que foi aprovado pelo MdF em Julho 2009. As diferentes sub componentes da GFP foram consequentemente detalhadas num Plano de Acção sob a responsabilidade das diferentes direcções nacionais e departamentos no nível central.
52. A Visão de GFP foi desenvolvida para orientar a reforma de GFP nos próximos 10 anos, inclui uma descrição ampla dos desafios e lições apreendidas da reforma até á data. Tendo presente o processo de consultas e bem assim as conclusões dos principais estudos e diagnósticos realizados em anos recentes a Visão estabelece os objectivos estratégicos a serem alcançados pelas diferentes componentes do ciclo orçamental.
53. Princípios orientadores da abordagem da reforma estão detalhados na Visão e assim deve este documento ser considerado como a base para o desenvolvimento dos planos operacionais da reforma. Esta Visão não contém alvos detalhados nem o respectivo custo. O GdM indicou que a Visão é um instrumento dinâmico e assim será objecto de actualizações regulares (uma primeira revisão é esperada após os primeiros dois anos de implementação).
54. Esforço para o desenvolvimento de um quadro operacional de monitoria está a ser desenvolvido e em coordenação com a preparação de um quadro de monitoria estratégico do próximo plano e estratégia do Governo (Plano Quinquenal do Governo e sequência do PARPA).

²³ Até á data a proposta não foi submetida á Assembleia da República.

3. Avaliação da Gestão das Finanças Públicas no final de 2009

3.1. Visão do Conjunto

55. 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.
56. O quadro de medição identifica também 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.
57. A figura 12 abaixo apresenta a lista completa dos 31 indicadores em que esta avaliação se baseia e apresenta a respectiva pontuação de desempenho no final de 2009. Uma descrição completa da metodologia aplicada está disponível em www.pefa.org; para cada um dos 31 indicadores esta secção do relatório apresenta a informação disponível e que permitiu pontuar o indicador, efectua uma comparação com a avaliação anterior e apresenta as tendências em 2010.
58. A Avaliação Sumária (a ser incluída na versão final do relatório) no início do relatório dará a perspectiva global da avaliação. Uma tabela sumária das pontuações dos indicadores e suas dimensões foi incluída no Anexo I deste relatório.

Figura 16: Sumário do Ranking de Desempenho da GFP no final de 2009

INDICADOR		Avaliação 2006 ²⁴	Avaliação 2008 ²⁵	Avaliação 2010 ²⁶
A. RESULTADOS DO SISTEMA DE GFP: Credibilidade do Orçamento				
PI-1	Resultado da despesa agregada comparada com o orçamento original aprovado	A (B)	B	A
PI-2	Composição do resultado da despesa comparada com o orçamento original aprovado	B	C	D
PI-3	Resultado da receita agregada comparada com o orçamento original aprovado	B	C	A
PI-4	Montante e monitoria do pagamento de despesas em atraso	D+	B+	B+
B: QUESTÕES TRANSVERSAIS CHAVE: Abrangência e Transparência				
PI-5	Classificação do orçamento	B	B	B ↗
PI-6	Abrangência da informação incluída na documentação do orçamento	B	B	A
PI-7	Dimensão das operações do Governo não reportadas	C+ (C)	C+	C+
PI-8	Transparência das relações fiscais intergovernamentais	C+	C+	B
PI-9	Vigilância do risco fiscal agregado de outras entidades do sector público	D+	D+	D+
PI-10	Acesso público à informação fiscal chave	C	B	B ↗
C: CICLO ORÇAMENTAL				
C(i) Orçamento com base em políticas				
PI-11	Ordem e participação no processo de orçamentação anual	B	B+	B+
PI-12	Perspectiva plurianual no planeamento fiscal, nas políticas de despesa e no orçamento	C+	C+	C+
C(ii) Previsibilidade e controlo da execução orçamental				
PI-13	Transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes	B	B+	A
PI-14	Eficácia de medidas de registo dos contribuintes e avaliação tributária	C+	B	A
PI-15	Eficácia na cobrança de impostos	D+	D+	C+
PI-16	Previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesa	D+	C+	C+
PI-17	Registo e gestão dos balanços de caixa, dívidas e garantias	B+	A	A
PI-18	Eficácia no controlo da folha de pagamento de salários	D+	B	B ↗
PI-19	Concorrência, eficácia e controlo no processo de aprovisionamento	C	B	B
PI-20	Eficácia de controlos internos para despesas não salariais	D+	B	B
PI-21	Eficácia da auditoria interna	C+	B (C+)	C+
C(iii) Contabilidade, registo e reporte				
PI-22	Prazo e regularidade de reconciliação de contas	B	B	B ↗
PI-23	Disponibilidade de informação de recursos recebidos por unidade de prestação de serviços	C	D	D
PI-24	Qualidade e prazo dos relatórios orçamentais do ano	C+	C+	C+
PI-25	Qualidade e prazo dos relatórios anuais de contas	C+	C+	C+
C(iv) Análise e Auditoria externas				
PI-26	Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa	D+	C+	C+
PI-27	Análise parlamentar da lei orçamental anual	B+	B+	C+
PI-28	Análise parlamentar dos relatórios de auditoria externa	C+	C+	C+
D. PRÁTICAS DOS DOARES				
D-1	Previsibilidade do Apoio Directo ao Orçamento	C+	A	A
D-2	Informação financeira prestada pelos doadores para a orçamentação e reporte do apoio a projectos e programas	D+	D+	D+
D-3	Proporção da ajuda que é gerida de acordo com procedimentos nacionais	D	D	C ↗

²⁴ O período de avaliação foi 2002, 2003 e 2004 – Relatório de Avaliação PEFA 2006

²⁵ O período de avaliação foi 2004, 2004 e 2006 – Relatório de Avaliação PEFA 2008

²⁶ O período de avaliação foi 2007, 2008 e 2009 – Relatório de Avaliação PEFA 2010

3.2. Credibilidade do Orçamento

59. PI-1 a PI-4 são o conjunto de indicadores que olham aos aspectos de credibilidade do orçamento, isto é, se o orçamento é implementado como aprovado pelo Parlamento e se existe habilidade para implementar as despesas e as receitas durante o ano.

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006	Avaliação 2008	Avaliação 2010
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 financiados externamente)	A (B)	B	A
Método de Pontuação: M1				

Avaliação 2009

60. A tabela abaixo sumariza a informação necessária para pontuar PI-1. Compara os valores originalmente orçamentais aprovados pela AR contra os valores finais de executados e reportados nas contas anuais de cada ano.

61. O nível de desvio entre os valores orçamentados e executados das principais linhas orçamentais (Despesa Corrente e Despesa de Investimento excluindo os projectos financiados externamente e encargos da dívida) foi de 0.39% em 2007, 1.50% em 2008 e 0.25% em 2009 o que, de acordo com a metodologia PEFA, faz merecer a pontuação “A” a este indicador.

62. Tudo isto significa que o nível de desvios foi abaixo dos 5% no período em avaliação.

Figura 17: Dados para PI – 1 2007 a 2009

Dados para PI - 1	2007			2008			2009		
	OE	CGE	% Diferença	OE	CGE	% Diferença	OE	CGE	% Diferença
Despesas Correntes									
SubTotal	32,174	31,982	99.4	38,081	37,276	97.9	43,995	43,793	100
Despesas de Investimento									
SubTotal	34,972	24,661	70.5	43,902	28,336	64.5	47,453	35,336	74.5
TOTAL DESPESA	67,146	56,643	84.4	81,982	65,612	80.0	91,448	79,129	86.5
TOTAL DESPESAPI-1	40,097	39,942	99.6	48,033	47,313	98.5	56,050	55,854	99.6
Valores em Milhões de MT									
Fonte: OE and CGE 2007, 2008 and 2009									

63. Esta pontuação reflecte a ausência de um ano em que se realizaram eleições gerais no período em revisão, o que habitualmente afecta a capacidade de executar adequadamente o orçamento. Reflecte também a expansão do e-SISTAFE e a respectiva implementação e extensão do uso da modalidade de execução directa do orçamento (em vez de adiantamento de fundos).

Comparação com avaliação anterior

64. Os níveis de desvio observados na avaliação anterior (5.1% em 2004, 8.04% em 2005 e 2.40% em 2006) foram mais elevados que os desvios agora observados, sublinhado que a capacidade de executar o orçamento tal como originalmente aprovado pelo Parlamento está a crescer. Deve ser notado que em 2007, devido a vários eventos não previstos (relacionados com mudanças climáticas e seu impacto no país) o GdM preparou e submeteu uma revisão orçamental ao Parlamento que foi aprovada em Setembro do mesmo ano. Esta é uma boa prática e foi reflectida pela boa pontuação alcançada neste indicador.

Tendências em 2010

Figura 18: Dados para PI – 1: Simulação do 1º Semestre 2010

Dados para PI - 1	2010				
	OE	OE para 6 meses	REO II	% Execução	
Despesas Correntes					
Salários e Despesas com Pessoal	29,571	14,786	13,959	94.4	
Bens e Serviços	10,463	5,232	4,541	86.8	
<i>Encargos da Dívida</i>	1,763	882	1,405	159.4	
Transferências	10,528	5,264	4,988	94.8	
Subsídios	1,850	925	1,432	154.8	
Despesas de Capital	535	268	56	20.9	
Outras Despesas Correntes	2,817	1,409	1,648	117.0	
SubTotal	57,527	28,764	28,029	97	
Despesas de Investimento					
Componente Interna	20,791	10,396	5,805	55.8	
<i>Componente Externa</i>	35,015	17,508	8,037	45.9	
SubTotal	55,806	27,903	13,842	49.6	
TOTAL DESPESA	113,333	56,667	41,871	73.9	
TOTAL DESPESA PI-1	76,555	38,278	32,429	84.7	15.28%
Valores em Milhões de MT					
FONTE: LOE 2010 e REO II 2010					

65. Analisamos a tendência dos desvios no período findo em Junho 2010, utilizando o orçamento originalmente aprovado para 6 meses e comparando com a execução reportada no Relatório de Execução Orçamental do 2º semestre 2010.
66. Deve ser notado que 2010 é um ano “irregular” por se tratar de um ano que segue um ano com eleições gerais (logo o orçamento foi apenas aprovado pelo Parlamento em Abril) e a adopção pelo Governo de um conjunto de “medidas de choque” decididas em Setembro 2010 em reacção aos distúrbios sociais verificados em 12 Setembro devido ao incremento observado nos preços de bens e serviços.
67. Assim, é possível que o desempenho de 2010 afecte negativamente a pontuação da próxima avaliação.

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006	Avaliação 2008	Avaliação 2010
PI – 2: Composição dos resultados das despesas comparados com o orçamento original aprovado	Ate 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	D
Método de Pontuação: M1				

Avaliação 2009

68. O resultado da variação da composição das despesas em comparação com o respectivo orçamento originalmente aprovado é medido através da variação da despesa primária (Despesa

Corrente excluindo Encargos da Dívida e Despesa de Investimento excluindo os projectos financiados externamente) no nível individual de ministérios e agências. Em 2007 a variação foi de 16.7%, em 2008 foi de 14.5% e em 2009 foi de 16.6% o que resulta numa pontuação “D” para este indicador.

Figura 19: Desvio Agregado da Despesa

Ano	Para PI-1 Desvio Total Despesa	Variação Total da Despesa	Para PI-2 Variação em excesso da Variação Total
2007	0.39%	17.1%	16.7%
2008	1.50%	16.0%	14.5%
2009	0.35%	16.9%	16.5%

Fonte: Conta Geral do Estado 2007, 2008 & 2009

69. A tabela com os dados detalhados utilizados no cálculo deste indicador encontra-se na secção de anexos deste relatório (Anexo V) e foi validado pela DNCP e pela DNO. Mostra que, ao nível desagregado, o nível de variações entre os orçamentos aprovados originalmente (pela Assembleia) e o montante final reportado e executado (nas contas anuais)²⁷ na selecção de entidades seleccionadas é alta. Uma tendência também observada em outras tantas instituições.

Figura 20: Dados de 2009 para PI-2 – assinalando as alterações verificadas entre o orçamento original e orçamento final

DADOS para PI-2 Instituições	2009		Variação	Valiação Absoluta	%
	OE	CGE			
Presidência da República	516	759	-243	243	0.47
Casa Militar	335	426	-91	91	0.27
Assembleia da República	492	585	-93	93	0.19
Ministério da Defesa Nacional	523	494	29	29	0.06
Forças Armadas da Defesa de Moçambique	1,780	1,872	-92	92	0.05
Ministério do Interior	2,301	2,790	-489	489	0.21
Serviço de Informação e Segurança do Estado	496	671	-175	175	0.35
Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação	255	230	25	25	0.10
Embaixadas e Outras Representações Diplomáticas	876	772	104	104	0.12
Universidade Eduardo Mondlane	921	954	-33	33	0.04
Ministério do Plano e Finanças	233	204	29	29	0.12
Autoridade Tributária	1,826	1,573	253	253	0.14
Ministério da Administração Estatal	181	227	-46	46	0.26
Ministério da Agricultura	595	585	10	10	0.02
Direcção Provincial de Agricultura	614	294	320	320	0.52
Ministério da Educação	749	708	41	41	0.06
Tribunal Administrativo	185	185	0	0	0.00
Ministério da Saúde	1,217	1,021	196	196	0.16
Hospital Central de Maputo	542	450	92	92	0.17
Universidade Pedagógica	522	326	196	196	0.38
Total das Instituições acima	15,157	15,126	31	2,558	
Restantes Instituições	-40,893	-40,728	-165		
Despesa Total (incluindo despesa de investimento financiamento internamente)	56,050	55,854	196		0.35%

Comparação com avaliação anterior

70. Uma deterioração na pontuação deste indicador foi observada desde a última avaliação. Em todos os três anos analisados a variação orçamental no nível dos ministérios e instituições esteve acima dos 10%

²⁷ Em Moçambique o orçamento originalmente aprovado é chamado de “dotação inicial” e a revisão orçamental desse valor é chamado de “dotação revista ou actual”.

Tendências em 2010

71. Melhoramentos são esperados neste indicador se o nível de realocações orçamentais reduzir ou se regras mais apertadas em relação a realocações orçamentais forem incluídas pela Assembleia na Lei Orçamental Anual.

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006	Avaliação 2008	Avaliação 2010
PI – 3: Resultados das receitas agregadas comparados com o orçamento original aprovado	Arrecadação da receita interna comparada com as estimativas de receita interna do orçamento original aprovado.	B	C	A
Método de Pontuação: M1				

Avaliação 2009

72. A cobrança de receitas domésticas²⁸ em 2007 foi 3.3% acima do orçamento inicialmente aprovado; a mesma tendência de cobrança acima dos valores orçamentados foi observada em 2008 e 2009, 1.2% e 4.6% respectivamente.

73. Para que uma pontuação de “A” seja atribuída a este indicador a cobrança de receitas domésticas tem de estar abaixo dos 97% das receitas domésticas orçamentadas em não mais do que um dos últimos três anos. Claramente no período em análise a cobrança nos três anos foi acima dos 100% e daí merecendo a pontuação de “A”. Confirmação da pontuação foi obtida junto do Secretariado PEFA.

Figura 21: Dados para PI-3 2007 a 2009

Dados para PI - 3	2007			2008			2009		
	OE	CGE	% Execution	OE	CGE	% Execution	OE	CGE	% Execution
Receitas Correntes									
SubTotal	31,567	32,624	103.3	37,015	37,450	101.2	43,850	45,850	104.6
Receitas de Capital									
SubTotal	1,694	1,850	109.2	1,801	1,740	96.6	2,366	1,715	72.5
RECETA TOTAL	33,261	34,474	103.6	38,816	39,190	101.0	46,216	47,565	102.9
RECETAS CORRENTES TOTAIS	31,567	32,624	103.3	37,015	37,450	101.2	43,850	45,850	104.6
Valores em Milhões de MT									
Fonte: OE and CGE 2007, 2008 and 2009									

²⁸ Em Moçambique existem as Receitas Fiscais e as Receitas Não Fiscais. As Receitas Fiscais são aquelas que resultam da aplicação de uma legislação fiscal específica (rendimentos, bens e serviços, IVA, entre outros). Receitas Não Fiscais são as que resultam da prestação de serviços (taxas) e cujos montantes cobrados são detalhados em lei ou regulamento – geralmente cobrado por instituições com autonomia. Nesta categoria existem as Receitas Próprias e as Receitas Consignadas. As Receitas Próprias não estão definidas por lei ou regulamentos e são cobradas pelas instituições quando prestam determinados serviços (por exemplo, aluguer de uma sala de uma escola durante o final de semana) e revertendo na totalidade a essas mesmas instituições. Receitas Consignadas são taxas cobradas pela prestação de um serviços por uma determinada instituição onde uma % do valor cobrado reverte a favor de outra instituição (por exemplo, no caso das taxas florestais sobradas pelas instituições de Agricultura e onde uma % reverte a favor das comunidades, outro exemplo é o pagamento das portagens em pontes).

Comparação com avaliação anterior

74. Foi verificada uma melhoria do desempenho deste indicador comparado com a avaliação anterior, um reflexo claro dos ganhos alcançados pelas políticas fiscais e pela administração fiscal no período em avaliação.

Tendências em 2010

75. Analisamos a tendência de cobranças de receitas domésticas no período findo em Junho 2010, utilizando o orçamento originalmente aprovado para seis meses e a informação de execução reportada no REO 2º Semestre 2010 do MdF. A tendência positiva observada entre 2007 e 2009 manteve-se em 2010.

Figura 22: Dados para PI – 3: Simulação para o 1º Semestre 2010

Dados para PI - 3	2010			
	OE	OE for 6 months	REO II	% Execution
Receitas Correntes				
Receita Fiscal	50,111	25,056	24,978	99.7
Receita Não Fiscal	3,802	1,901	1,545	81.3
Receitas Próprias	2,236	1,118	969	86.7
SubTotal	56,149	28,075	27,492	97.9
Receitas de Capital				
Receitas de Capital	1,282	641	450	70.2
SubTotal	1,282	641	450	70.2
RECEITA TOTAL	57,431	28,716	27,942	97.3
RECEITAS CORRENTES TOTAIS	56,149	28,075	27,492	97.9
Valores em Milhões de MT				
FONTE: LOE 2010 e REO II 2010				

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
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+	A	B+
	(ii) Disponibilidade de dados para o monitoramento do montante de pagamento de despesas em atraso.	D		B		B	
Método de Pontuação: M1							

Avaliação 2009

76. O uso crescente do e-SISTAFE está a gerar benefícios em vários dos indicadores nomeadamente neste. Um dos resultados do e-SISTAFE é o Relatório Demonstrativo de Despesas por Pagar. Este relatório inclui informação sobre a UGE (Unidade de Execução), a UGB (Unidade Beneficiária), Nome do Fornecedor, NUIT, Valores Orçamentados, Recursos Solicitados para Pagamento, Recursos Disponíveis para Pagamento, Cancelamentos e Valores em Dívida.

77. Conforme apresentado pela Direcção Nacional de Contabilidade Pública (DNCP) o stock de pagamentos em dívida é reduzido merecendo uma pontuação de “A” para a primeira dimensão do indicador. Esta informação foi triangulada com informação recebida do Tesouro e a pontuação reconfirmada.
78. Este relatório agora gerado automaticamente através do e-SISTAFE não detalha a antiguidade da dívida. O relatório pode ser gerado sempre que necessário e pode ser gerado anualmente para informar o processo de preparação da CGE, assim merecendo um “B” na segunda dimensão do indicador.

Comparação com avaliação anterior

79. Nenhuma alteração foi observada nas pontuações mas a equipa reconhece que a introdução de um relatório automatizado que produz o tipo de informação necessária para avaliar este indicador constitui boa prática. Em adição a situação sobre o funcionamento do e-SISTAFE reportado na avaliação anterior é ainda utilizado: o sistema não permite a acumulação de despesas por pagar e em tais situações o sistema temporariamente suspende ou bloqueia o acesso dos agentes de execução orçamental que tenham compromissos não resolvidos sendo necessária a intervenção de um segundo (mais sénior) agente de despesa autorizado para realizar o pagamento ou cancelamento (nos casos em que se verifiquem irregularidades) do compromisso e de forma a dar um fecho no processo iniciado pelo agente original.
80. Problemas na execução das várias etapas da despesa têm sido reportados nos vários relatórios de auditoria nomeadamente aqueles realizados pela IGF e pelo TA mas estes não contribuíram para a acumulação de atrasos mas para mais despesa executada. Assim, esta situação não afectou negativamente este indicador e as suas dimensões.

Tendências em 2010

81. A extensão do uso da execução directa e a disponibilização do e-SISTAFE a cada vez maior número de instituições a par de melhoramentos dos detalhes de informação a serem incluídos no Relatório descrito (de forma a passar a reflectir a antiguidade da dívida, o stock total e a comparação com períodos anteriores) poderão resultar em melhoramentos no desempenho do indicador em avaliações futuras.

3.3. Abrangência e Transparência

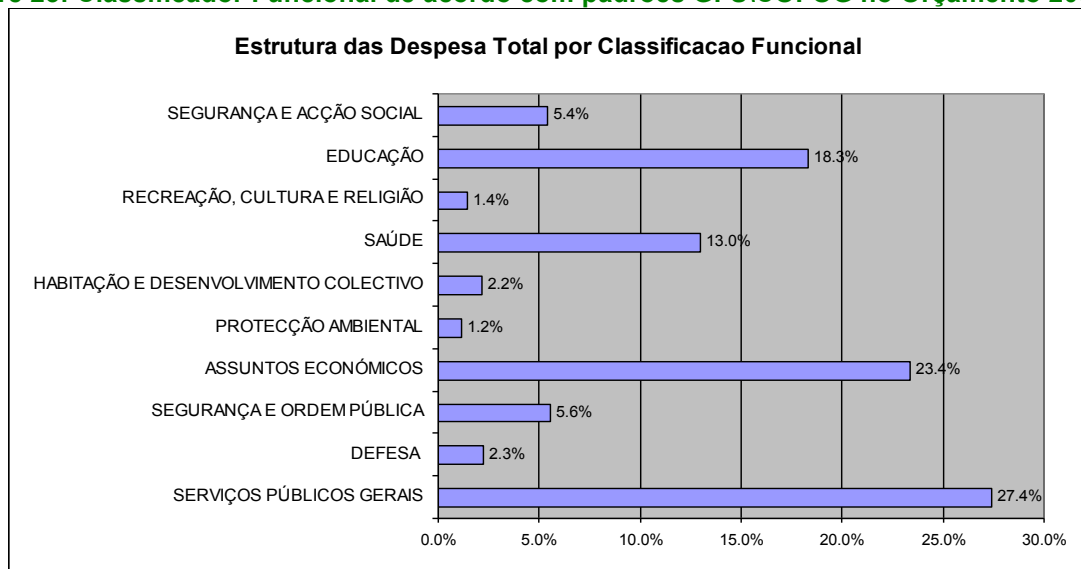
82. PI-5 a PI-10 são o conjunto de indicadores que olham para os aspectos transversais relacionados com a abrangência e transparência do orçamento. Estes indicadores assinalam aspectos relacionados com a classificação, âmbito, transparência e documentação orçamental a par de outros aspectos relacionados.

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006	Avaliação 2008	Avaliação 2010
PI – 5: Classificação do orçamento	O sistema de classificação utilizado na formulação, execução e relatório do orçamento central do Governo.	B	B	B 7
Método de Pontuação: M1				

Avaliação 2009

83. O orçamento em Moçambique é preparado e apresentado utilizando os classificadores orgânico (ou administrativo ou institucional), económico e programático. O classificador funcional é também utilizado mas não foi apresentado na proposta de orçamento 2008. A execução orçamental (conforme reportada nos relatórios de execução e na conta geral) é preparada e apresentada utilizando os classificadores orgânico, económico, funcional e sectorial. A classificação geográfica da despesa existe tanto na orçamentação como na execução. Outros classificadores estão em uso de acordo com o plano de contas do e-SISTAFE, como por exemplo, fonte de financiamento.
84. É possível apresentar o orçamento utilizando o classificador funcional uma vez que é um classificador automático incluindo no sistema e-SISTAFE mas que, por diversas razões, o MdF não incluiu na proposta de orçamento apresentada á Assembleia da República.
85. Em 2008 o GdM efectuou o piloto para a introdução do classificador programático em três sectores (três programas de três sectores – Educação, Estradas e Agricultura – foram seleccionados) e em 2009 o seu uso foi estendido para todas as instituições na preparação do orçamento desse ano. Nem os relatórios de execução orçamentais nem as contas anuais até a data têm reportado a execução de acordo com este classificador.
86. O MdF apresenta também a despesa de acordo com os Sectores Prioritários do PARPA uma situação tradicionalmente considerada como a classificação funcional (apesar de não existir uma tabela de correspondência entre esta classificação e os padrões do GFS\COFOG). Também a utilização desde classificador foi abandonada na proposta de orçamento 2011 e apenas a classificação funcional está em uso – informação também apresentada nos Relatórios de Execução Orçamental e Contas Anuais.

Figure 23: Classificador Funcional de acordo com padrões GFS\COFOG no Orçamento 2007



Fonte: Proposta de Orçamento 2007, MdF

87. Em 2008 o GdM pilotou a utilização do classificador programático em três sectores (três programas da Educação, Estradas e Agricultura foram seleccionados) e em 2009 o seu uso foi estendido á preparação orçamental das demais instituições e linhas orçamentais. Tanto os Relatórios de Execução Orçamental como as Contas Gerais não apresentam ainda a execução de acordo com este classificador.
88. O classificador em uso reporta a execução da despesa e é reconhecido como sendo sobretudo um classificador de reporte; reporta a execução da despesa de acordo com as 10 funções e

respectivo subconjunto de 69 subfunções de acordo com as especificações do sistema GFS-COFOG²⁹. Persistem questões com o uso da subfunção “n.e. = não especificado” em todas as 10 funções principais mas alguns melhoramentos começam a ser observados nos REOs revistos. Os melhoramentos devem-se a melhores instruções por parte da DNCP aos contabilistas que registam a despesa e também é resultado de ajustes após a execução efectuados ao nível central no momento de emissão dos relatórios de execução orçamental.

89. Assim, nenhuma alteração foi verificada na pontuação atribuída a este indicador que continua a merecer a pontuação de “B”, mas a equipa decidiu fazer uso da seta para cima (B ↗) de forma a assinalar os melhoramentos observados no uso dos classificadores em geral e os esforços do MdF em introduzir de forma abrangente os classificadores funcional e programático.

Comparação com avaliação anterior

90. A utilização da função e subfunção do sistema GFS-COFOG começaram a ser utilizados nos REOs no período ora em avaliação e de acordo com o orçamento aprovado. No mesmo período observou-se a introdução do classificador programático mas desafios vários ainda persistem em relação a utilidade e qualidade da informação gerada.

Tendências em 2010

91. Uma missão de Assistência Técnica do Banco Mundial visitou o país em 2010 para apoiar o GdM a efectuar um balanço dos desafios que ainda se colocam em relação á introdução do classificador programático da despesa. A missão apresentou várias opções ao GdM: de um cenário onde o classificador é apenas usado para efeitos de apresentação da informação orçamental para um cenário onde um sistema compreensivo de gestão com base em resultados é introduzido. Cada cenário proposto apresenta os seus desafios: o GdM está agora consciente de que a introdução de um classificador programático completo pode levar vários anos até que seja introduzido de forma bem-sucedida e que reformas adicionais serão necessárias.
92. Se o GdM melhorar o uso do classificador funcional\sub-funcional no momento da orçamentação e execução uma mudança na pontuação poderá ser alcançada numa futura avaliação. Mesmo que o GdM adopte uma metodologia clara para a orçamentação com base em resultados através do uso do classificador programático é muito pouco provável que estes aspectos por si só possam ajudar a melhorar a pontuação deste indicador no futuro.

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006	Avaliação 2008	Avaliação 2010
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	A

Método de Pontuação: M1

Avaliação 2009

93. A lista de informação que se pode encontrar na documentação de orçamento (documento de fundamentação e tabelas orçamentais integrantes da lei) é completa conforme definido na metodologia PEFA a este respeito.
94. Conforme nos mostra a tabela abaixo, informação sobre (i) pressupostos macroeconómicos, (ii) deficit fiscal, (iii) financiamento do deficit com detalhes da sua composição, (iv) resultados orçamentais do período anterior (no mesmo formato que a proposta orçamental), (v) orçamento para o ano corrente (também no mesmo formato que a proposta orçamental), (vi) dados

²⁹ Sistema das NU de Classificação das Funções de Governo (COFOG) que é transversal às entidades administrativas. Tem 10 funções principais de alto nível e 68 subfunções. A lista consultada pode ser consultada em: <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4>.

orçamentais sumarizados tanto para a despesa como para a receita utilizando classificadores chave (orgânico, económico, programático entre outros) e (vii) explicação das implicações orçamentais de iniciativas políticas e estimativas dos respectivos impactos no orçamento foi incluído na documentação de proposta de orçamento para 2011 devidamente apresentada ao Parlamento (a documentação mais recentemente emitida pelo GdM) assim merecendo uma pontuação de “A” para este indicador.

95. Sete de nove tipos de informação necessários foram incluídos na documentação orçamental mais recente emitida pelo GdM. A informação em falta é relativa a (i) stock da dívida e (ii) activos financeiros.

Figura 24: Dados para PI-6 - 2007 e 2009

Informação	2007	2008	2009	2010	2011
Previsões do Crescimento Mundial	x	✓	✓	✓	✓
Tendências na evolução dos bens primários \ preços das comodidades	x	✓	✓	✓	✓
Tendências dos Indicadores Macroeconómicos da região da SADC	x	✓	✓	✓	✓
Evolução \ tendências do preço de petróleo no mercado internacional	x	✓	✓	✓	✓
Pressupostos Macroeconómicos (PIB, Inflação, Taxas de Câmbio, entre outros)	✓	✓	✓	✓	✓
Contributos Sectoriais para o PIB	✓	✓	✓	✓	✓
Resumo do Envelope Total de Recursos disponível (previsões)	✓	✓	✓	✓	✓
Resumo da Despesa Total (previsões)	✓	✓	✓	✓	✓
Execução da Receita Total do Estado	✓	✓	✓	✓	✓
Execução da Despesa Total do Estado	x	✓	✓	✓	✓
Execução da Despesa de Funcionamento	✓	✓	✓	✓	✓
Execução da Despesa de Investimento	✓	✓	✓	✓	✓
Execução das Operações Financeiras	✓	✓	✓	✓	✓
Sumário do Financiamento do Défice Orçamental	✓	✓	✓	x	✓
Execução de acordo com as áreas estratégicas do PARPA (ano anterior)	✓	✓	x	✓	x
Planos para cobrança de Receitas	✓	✓	✓	✓	✓
Previsões da Despesa Total	✓	✓	✓	✓	✓
Previsões da Despesa de Funcionamento Total – Classificador Económico	✓	✓	✓	✓	✓
Estrutura da Despesa de Funcionamento com detalhe da % por sub classificação	✓	✓	✓	✓	✓
Estrutura das Transferências Correntes com detalhe da % por sub classificação	✓	x	x	x	x
Previsão das Contratações de Funcionários Públicos (não custeado)	✓	✓	✓	✓	(custeado)
Previsão das Promoções de Funcionários Públicos (não custeado)	✓	x	x	✓	(custeado)
Despesa de Funcionamento por Nível Geográfico	✓	✓	✓	✓	✓
Despesa de Investimento como % do PIB e da Despesa Total	✓	✓	✓	✓	✓
Despesa de Investimento por Nível Geográfico	✓	✓	✓	✓	✓
Detalhe das Operações Financeiras	✓	x	✓	✓	✓
Despesa Total dos Sectores Prioritários do PARPA (Classificação Funcional tentativa)	✓	✓	x	x	x
Despesa Total dos Sectores Prioritários do PARPA como % da Despesa Total (excluindo os Encargos da Dívida e as Operações Financeiras)	✓	✓	x	x	x
Equilíbrio Orçamental	✓	✓	✓	✓	✓
Despesa Total de acordo com os principais objectivos do Programa Quinquenal do Governo (% por área)	x	x	✓	✓	✓
Padrão na alocação de recursos por objectivos e programas (% por tipos de programas)	x	x	✓	✓	✓
Fontes de Financiamento do Orçamento do Estado (por fonte)	x	x	✓	✓	✓

Comparação com avaliação anterior

96. A informação incluída no Documento de Fundamentação e na Proposta de Orçamento do Estado (e tabelas anexas) está a melhorar numa base anual. O nível de explicações da informação contida na documentação está igualmente a melhorar, assim justificando as alterações na pontuação deste indicador. A proposta de Orçamento de Estado 2011 foi disponibilizada no site da DNO logo após a sua entrega á Assembleia da República.
97. Apesar de todos os melhoramentos no período em análise, uma pesquisa recentemente realizada pelo *International Budget Project* utilizando uma organização da sociedade civil nacional – Centro de Integridade Pública – pontuou o país com 28 pontos de 100 possíveis informando que desafios permanecem no país em relação a disponibilidade (meios e formatos através dos quais a informação é feita disponível) e acessibilidade (simplicidade e digestibilidade da informação por qualquer cidadão) da informação produzida pelo GdM³⁰. Esta pesquisa mereceu debate numa reunião pública onde também a Assembleia da República participou e os participantes tenderam a discordar com os resultados e com as fontes consideradas por esta metodologia.

Tendências em 2010

98. Este indicador tem potencial para melhorar se o Documento de Fundamentação continuar a evoluir nomeadamente no que diz respeito ao detalhe dos números e a explicação das implicações orçamentais das medidas e políticas do Governo.
99. Se informação sobre (i) o stock da dívida e (ii) activos financeiros passarem a ser incluídos a pontuação tem possibilidade de melhorar.

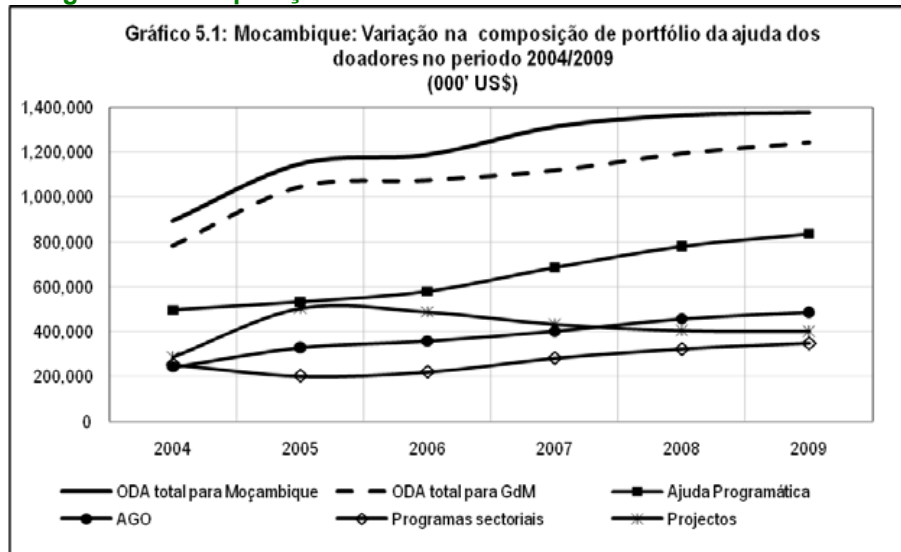
Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
PI – 7: Dimensão das operações governamentais não reportadas	(i) Nível de despesas extra-orçamentais (para além dos projectos financiados pelos doadores) que não foram reportadas, isto é, não incluídas nos relatórios fiscais	B (C)	C+ (C)	B	C+	B	B
	(ii) Informações de receitas/despesas de projectos financiados pelos doadores que estão incluídas nos relatórios fiscais	C		C		B	
Método de Pontuação: M1							

Avaliação 2009

100. Nenhum estudo sobre operações de governo não reportadas foi efectuado no país desde 1999\2000. De acordo com DNCP o nível de despesas extra orçamentais não reportadas é baixo desde que o país introduziu o e-SISTAFE que não permite a execução de despesas fora do sistema. A Avaliação Anual dos PAPs conduzida de forma independente e anual todos os anos como um contributo para a Revisão Anual Conjunta confirma a gradual e crescente redução dos fundos extra orçamentais resultantes de projectos ou programas financiados externamente.

³⁰ More details in: www.openbudgetindex.org

Figure 25: Composição da Carteira dos Parceiros entre 2004 - 2009



Fonte: Independent Assessment of PAPs Performance 2009

101. Uma tendência tem sido observada nos relatórios de execução que mostra um incremento na cobrança de Receitas Próprias. Os valores orçamentados em alguns sectores estão abaixo dos valores efectivamente cobrados e posteriormente reportados. O Tribunal Administrativo tem igualmente indicado esta situação nos seus relatórios de auditoria sobre a CGE nomeadamente sublinhando a recolha de receita sem orçamentação e sem reporte nos níveis provinciais e distritais.

Figura 26: Reporte de 'Receitas Próprias' 2007-2009

Descrição	2008 - CGE			2009 - REO IV			Δ % 08 - 09*
	Orçamento	Execução	% Exe	Orçamento	Execução	% Exe	
1. Receitas Fiscais	32.918	34.205	104	39.675	41.566	105	14,0
<i>Impostos s/Rendimento</i>	10.004	11.723	117	12.385	13.724	111	13,4
<i>Impostos s/Bens e Serviços</i>	18.861	19.232	102	22.740	23.690	104	12,7
<i>Outros Impostos</i>	4.054	3.251	80	4.550	4.153	91	23,7
2. Receitas Não Fiscais	2.833	2.015	71	3.067	2.615	85	25,7
3. Receitas Próprias	1.264	1.230	97	1.247	1.506	121	18,6
4. Receitas de Capital	1.801	1.740	97	2.227	1.715	77	-4,6
TOTAL	38.816	39.190	101	46.216	47.402	103	13,9

Milhões de MT

* Crescimento real, com inflação a 3,25% e variação cambial de 13,2%

Fonte: CGE 2008 e REO IV 2009

102. Na ausência de um estudo ou pesquisa que suportem a pontuação com base quantitativa deste indicador e considerando as entrevistas com a DNO e DNCP e evidências partilhadas, estima-se que as despesas extra-orçamentais estão entre 1 a 5% da despesa total o que faz merecer a pontuação de "B" na primeira dimensão do indicador (em 2008 foi 3.2% da despesa total e em 2009 foi de 3.4% da despesa total).

103. Informação recebida da DNO, DNCP e DNT sobre a quantidade de informação disponível sobre projectos financiados externamente tanto no momento da planificação \ orçamentação como no momento de execução \ reporte estão a melhorar ao longo do tempo e, apesar de informação relacionada com os projectos financiados externamente constituírem ainda o grosso da informação não reportada.

104. O aumento do uso do e-SISTAFE, a movimentação de fundos através da CUT, a implementação da CUT multi-moeda entre outros desenvolvimentos apoiaram o GdM e os Parceiros (nomeadamente os PAPs) a desenvolver esforços de registar o máximo possível de

informação nos relatórios fiscais assim merecendo uma pontuação de “C” na segunda dimensão deste indicador.

Comparação com avaliação anterior

105. Nenhuma alteração foram verificadas neste indicador mas alguns melhoramentos foram observados na captura no Orçamento, na CUT, no e-SISTAFE e nos relatórios sobre a informação referente a projectos financiados externamente. O uso do procedimento de “incorporação de balancetes” também melhorou no período em análise.

106. O reporte de informação relativa a cobrança de Receitas Próprias também melhorou mas continua a ser uma área de risco importante que deveria merecer do GdM uma acção mais activa.

Tendências em 2010

107. O desempenho numa avaliação futura poderá melhorar se dados quantitativos e mais detalhados sobre os fundos extra-orçamentais e projectos financiados externamente se tornem disponíveis através de estudos e pesquisas específicos para esse efeito.

108. Da mesma forma, se um exercício específico de “inventariação” fosse realizado para quantificar o desvio entre as Receitas Próprias previstas, realmente cobradas e reportadas a avaliação deste indicador poderia ser efectuada de forma mais precisa.

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
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		A		A	B
	(ii) Pontualidade e credibilidade da informação do Governo central para os governos locais sobre as suas dotações para o ano seguinte	C	C+	C	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		C	
Método de Pontuação: M2							

Avaliação 2009

109. Os governos de nível subnacional em Moçambique incluem os Governos Provinciais, Distritais e os Municípios. Para os Governos Provinciais e Distritais os respectivos orçamentos fazem parte do Orçamento do Estado (embora mais autonomia esteja a ser dada a estes níveis de Governo para determinar os seus orçamentos) e a lei, regulamentos e regras do SISTAFE são aplicadas na determinação da alocação e transferências do nível central de Governo. Esta alocação é ainda uma mistura de uma alocação sectorial e geográfica e não está claro se existe uma fórmula ou metodologia específica para determinar a alocação dos Governos Provinciais; para o nível distrital existe uma fórmula que é aplicada e que influencia a % da despesa do Estado canalizado para este nível de Governo.

110. O MdF emite uma anualmente uma circular instruindo os sectores (nível central), províncias e distritos sobre as regras e procedimentos a serem observadas (incluindo os modelos de informação que devem ser preparados) na preparação anual.
111. Os Municípios são autónomos e regem-se por um conjunto distinto de leis e regulamentos. Em 2008, alterações foram observadas na legislação existente (o Pacote Autárquico) relacionada com a colecta de receitas, planificação \ orçamentação e gestão financeira pelas autarquias. O montante recebido pelos Municípios do OE é uma transferência (Fundo de Compensação Autárquico e Fundo de Investimento Autárquico) sendo o valor atribuído a cada municipalidade determinado pela aplicação de um conjunto de critérios (população, área, geração de receitas e grau de desenvolvimento económico). Assim, um sistema de alocação de recursos horizontal, transparente e com base em regras existe entre os governos subnacionais o que faz obter a pontuação de "A" para a primeira dimensão do indicador.
112. Informação para os governos SN são efectuados apenas após aprovação parlamentar da Lei Orçamental para o ano, assim informação não é partilhada de uma forma atempada e apoiando a necessidade de ajustes e alterações que os governos SN têm de consequentemente efectuar. Os municípios poderiam beneficiar em receber informação tentativa sobre os seus possíveis tectos orçamentais do OE quando o orçamento ou um pouco antes do orçamento ser aprovado. Esta dimensão não viu a sua pontuação alterar desde da última avaliação e permanece em "C".
113. Os governos provinciais e distritais formam parte do OE a respectiva informação fiscal é capturada nos REOs emitidos trimestralmente e na CGE anualmente. Tanto os REO como a CGE incluem mapas de despesa de acordo com a categoria sectorial – o chamado Mapa de Despesas nos Sectores Prioritários do PARPA. Este mapa tem sido produzido manualmente pela DNO/DNCP mas durante a avaliação a equipe pôde testemunhar a existência do mapa no e-SISTAFE, gerado de uma forma automática mas em relação ao qual desafios permanecem porque uma grande parte dos fundos externos são executados fora da CUT.
114. Os municípios reportam às respectivas Assembleias Municipais na sua qualidade de instituições autónomas. Informação financeira é enviada ao MdF mas é, de forma geral, fraca ou incompleta. Nas contas anuais do Estado (CGE) informação sobre os municípios é incluída em anexo da mesma forma que acontece com a Proposta de Orçamento do Estado submetida á Assembleia da República para aprovação. O total de despesa dos municípios representa em média 1% da despesa total do governo a cada ano, uma das razões por detrás da revisão em 2007/2008 da lei de GFP aplicável a este nível de governo.

Comparação com avaliação anterior

115. Uma alteração modesta foi observada neste indicador, na sua segunda dimensão. É possível extrair de forma automaticamente do e-SISTAFE o mapa de despesa organizada por uma categoria sectorial. Em 2008 municípios foram alvo de uma alteração legal na lei que governa as suas finanças mas uma mudança que não impactou na pontuação do indicador e suas dimensões.

Tendências em 2010

116. Nenhuma alteração são esperadas a este indicador a não ser que alterações sejam introduzidas para melhor e mais atempadamente informar os municípios sobre os seus tectos \ transferências disponíveis do OE (e que não foi diferente em 2010).

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
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+	C	D+
	(ii) Grau de monitoria do Governo central da posição fiscal dos governos locais.	D		D		D	
Método de Pontuação: M1							

Avaliação 2009

117. Como referido na última avaliação PEFA, existe um instituto de seu nome IGEPE (Instituto de Gestão das Participações do Estado) que gere o portfólio de participações do Estado em empresas privadas onde o Estado detém uma % mas, as Empresas Públicas (EPs) não estão sob a alçada deste instituto. É o Tesouro (DNT) quem monitora todos os aspectos relacionados com a gestão e desempenho financeiro das EPs. A DNT tem um departamento específico que gere os aspectos relacionados com as EPs, o DAEJ – Departamento de Análise Económica e Jurídica
118. As empresas (EPs) deveriam observar o princípio de transparência financeira e as respectivas contas deveriam ser preparadas de tal forma a permitir identificar quaisquer fluxos entre as empresas e o Estado ou qualquer outra instituição pública, de forma a assegurar que os requisitos nacionais e regionais aplicáveis estar a ser devidamente observados.
119. Existem dois tipos de EPs: (i) as que são economicamente viáveis (CFM, CdM, ADM e EDM) e (ii) as que apresentam um deficit nas suas contas assim necessitando de subsídios do Estado (RM, TVM, HICEP, TPM e TPB) por estarem a prestar serviços socialmente sensíveis e não lucrativos tais como transporte urbano, comunicações, entre outros. Existem algumas outras empresas em situações particulares como a ENH e a Emodraga (que estando numa situação de deficit não beneficiam de subsídios do Estado). Para o controlo do segundo grupo de empresas (empresas subvencionadas), a DNT desenvolveu em 2005 uma base de dados para o controlo e monitoria das EPs receptoras de subsídios do Estado. Uma UGE foi igualmente estabelecida na DNT para apoiar a gestão de tais subsídios.
120. As EPs usam as regras aplicáveis ao sector privado na preparação das respectivas contas. E-SISTAFE não é utilizado; cada EPs selecciona e usa o seu próprio pacote de contabilidade e reporte. São monitorados pelo MdF através da DNT em todos os aspectos relacionados com a respectiva gestão financeiro e pelo ministério sectorial (dependendo da actividade de cada EP). Esta dupla subordinação traz diversos constrangimentos e desafios relacionados com a gestão destas empresas.
121. De acordo com a Lei das EPs³¹ a DNT deveria receber relatórios trimestrais e contas anuais auditadas. De acordo com a mesma lei as EPs não estão sujeitas a auditoria pelo TA. Assim, sublinhando a necessidade por um controlo rigoroso da parte do Tesouro do desempenho financeiro das EPs.
122. Apesar de todos os esforços desenvolvidos pela DNT na solicitação de reportes regulares e informação da parte das EPs (conforme detalhado na lei aplicável) o mesmo acontece com irregularidades; quando relatórios e informação são submetidos os dados são frequentemente incompletos ou mesmo ausentes. Assim a primeira dimensão deste indicador obtém a pontuação de “C”.

³¹ Lei 17/91 de 3 Agosto, actualmente a ser revista e reformulada pelo MdF.

Figura 27: EPs em Moçambique



123. O ROSC do FMI realizado em 2007 também sublinhou várias das questões críticas sobre as EPs. O conceito de “empresa pública” é ainda restrito para as unidades exclusivamente financiadas por recursos públicos directamente alocados pelo Estado ou por qualquer outra instituição pública. De acordo com a definição de “Agências Autónomas de Governo” da metodologia PEFA temos, em Moçambique, uma grande variedade de empresas públicas transformadas, empresas detidas pelo Estado, fundos de investimento e acções, institutos públicos e autónomos devem ser também considerados. Em relação a estes últimos nenhuma informação está disponível.
124. A segunda dimensão do indicador olha para o nível e extensão da monitoria efectuada pelo governo central á posição fiscal das províncias e municípios. Legislação em uso no país não permite a celebração de empréstimos ou a realização de dívidas. Os municípios podem ainda incorrer em responsabilidades para com os seus colaboradores ou fornecedores e, presentemente, não existe nenhum sistema para a monitoria da respectiva posição fiscal. Quando problemas acontecem são resolvidos caso a caso. Nenhum exercício consistente e abrangente de perspectivação da posição fiscal é realizado e considerando o âmbito das actividades provinciais e municipais que continuam a expandir. Esta dimensão do indicador pontua “D”, o que contribuiu para a pontuação total do indicador de “D+”.

Comparação com avaliação anterior

125. Não se verificaram alterações neste indicador e suas dimensões desde da última avaliação. Apesar dos esforços desenvolvidos pela DNT na preparação de uma revisão da lei actualmente aplicável às EPs e na realização de um balanço consolidado das respectivas contas, tal não foi suficiente para alterar a pontuação deste indicador. Por outro lado, nenhum relatório sobre a posição fiscal de províncias ou municípios começou a ser emitido pelo Governo (nem informação incluída em relatórios já existentes).

Tendências em 2010

126. A capacidade do Governo de monitorar os riscos fiscais vai depender da disponibilização atempada de informação sobre os orçamentos e execução das EPs. A pontuação deste indicador pode drasticamente ser alterada se as EPs começarem a submeter relatórios regulares semestrais e contas anuais auditadas á DNT e assim possibilitando á DNT a preparação do balanço consolidado para avaliação de risco. Mas tal não deverá acontecer em 2010 ou 2011.

127. O foco do Governo tem estado na preparação de uma revisão da lei de EPs, actividade não finalizada até á data. A lei 17/91 apenas trata do quadro legal das empresas públicas, enquanto um conjunto de legislação emitida posteriormente avança com conceitos mais abrangentes de “empresas detidas pelo Estado” como é o caso do Regulamento do TA, Regulamento das Aquisições do Estado e o Regulamento do SISTAFE. A lei actual não reflecte as alterações verificadas do país e no mundo nos 18 anos desde que a lei foi aprovada tanto ao nível do sistema legal-constitucional com do quadro regulamentar e organizacional das actividades económicas nem as prioridades e requisitos enfrentados pelo Estado na gestão do sector empresarial publico.

128. Em 2010 uma lei de PPP (Parcerias Público Privadas) foi submetida á Assembleia da República. Inclui provisões detalhadas relativas á disponibilização de informação regular ao GdM de forma a permitir a sua monitoria e a consequente gestão de riscos associados. A implementação efectiva dos detalhes da lei poderá igualmente ter impacto no futuro desempenho deste indicador.

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006	Avaliação 2008	Avaliação 2010
PI – 10: Acesso público à informação fiscal chave	Elementos de informação fiscal e orçamentais disponíveis ao público	C	B	B ↗
Método de Pontuação: M1				

Avaliação 2009

129. Acesso público a informação fiscal chave pode ser efectuado através de diversos canais: internet (mais comumente utilizado mas com um número limitado de utilizadores num país como Moçambique), papel (através da Imprensa Nacional mas que implica um pagamento para o acesso) e nas instituições que produzem os documentos e informações de forma directa (mas de acesso limitado a um cidadão regular).

130. Da lista de 6 tipos de informação fiscal que de acordo com a metodologia PEFA deveria ser disponibilizada ao público a equipa (sem se identificar como equipa de avaliação PEFA) e o Fórum de Monitoria do Orçamento (uma plataforma das OSC que se dedicam á análise d debate de questões relacionadas com a GFP) conseguiu apenas localizar e aceder a 4 tipos de informação fiscal, assim o indicador mereceu a pontuação de “B”.

Comparação com avaliação anterior

131. Nenhuma alteração de grande relevo foi observada em relação á avaliação anterior. Mas a equipa decidiu utilizar a ↗ para reflectir que na informação actualmente disponibilizada, a qualidade, tanto do formato com dos conteúdos, melhorou significativamente no período da avaliação.

Tendências em 2010

132. Alterações podem ser observadas na pontuação deste indicador se os 2 itens de informação necessários de acordo com a metodologia PEFA começarem a estar disponíveis. Nenhuma alteração relevantes ocorreram em 2010 em termos de disponibilidade de informação mas maunças foram verificadas em termos da qualidade de informação disponibilizada.

133. O desenvolvimento da capacidade da Imprensa Nacional para imprimir e tornar disponível a informação fiscal chave é crítico. A equipa observou uma deterioração nos serviços prestados por esta instituição em comparação com a avaliação anterior. Os comentários efectuados sobre a instituição no último relatório PEFA continuam validos.

Figura 28: Dados para PI-10

Informação Necessária	Fonte	Onde é que a informação está disponível?	A informação está disponível num período de tempo útil?	A informação é fácil de ler e amigável?
1. Documentação do Orçamento Anual ³²	Ministério das Finanças – Direcção Nacional de Orçamento	Site da DNO: www.dno.gov.mz Documentação do OE 2011 disponível em: http://www.dno.gov.mz/oe11.html Informação está também disponível na DNO se solicitado.	Sim, a informação é colocada no site logo após a sua submissão à Assembleia da República.	O documento de fundamentação da Proposta de Orçamento e os seus Mapas são amigáveis e capturam a informação chave da proposta. Restante informação é ainda apresentada de uma forma muito técnica.
2. Relatórios de Execução Orçamental	Ministério das Finanças – Direcção Nacional de Contabilidade Pública	A DNCP não tem um site próprio mas utiliza o site da DNO para colocar a informação necessária. Os REOs estão disponíveis em: http://www.dno.gov.mz/relatorios_execucao_oe.html Informação está disponível na DNCP se solicitada. Cópias podem ser encontradas á venda na Imprensa Nacional (State Press) mas com atrasos significativos na publicação.	Nem todos os REOs estão disponíveis no site. Actualmente uma selecção de relatórios poder ser encontrada (REO 1 e 2 de 2007, todos os REOs de 2008, REO 4 de 2009 e REO 1 e 2 de 2010). Por lei a DNCP tem de emitir os REOs até 45 dias após o final do trimestre a que se refere mas não fica claro quando a informação é colocada no site.	O REO foi bastante desenvolvido e melhorado no período em análise e os conteúdos (qualidade, formato e conteúdos) estão a melhorar. O sumário do REO é bastante amigável mas não deixa de ser um documento técnico.
3. Contas Anuais (Conta Geral do Estado - CGE)	Ministério das Finanças – Direcção Nacional de Contabilidade Pública	A DNCP não tem um site próprio mas utiliza o site da DNO para colocar a informação necessária. As CGE estão disponíveis em: http://www.dno.gov.mz/execucao_cge.html mas aquando da realização desta avaliação apenas a CGE 2008 está no site. Informação está disponível na DNCP se solicitada. Cópias podem ser encontradas á venda na Imprensa Nacional (State	Sim, em papel e se solicitado á DNCP. Formato electrónico apenas da CGE 2008 estava disponível.	A CGE é um document denso e não muito amigável do ponto de vista do leitor. Os melhoramentos verificados na Proposta de OE e nos REOs poderiam ser igualmente reflectidos na CGE e tal não se verificou no período em análise.

³² As defined in PI-6

Informação Necessária	Fonte	Onde é que a informação está disponível?	A informação está disponível num período de tempo útil?	A informação é fácil de ler e amigável?
		Press) mas com atrasos significativos na publicação.		
4. Relatórios de Auditoria Externa (Relatório e Parecer do TA on sobre CGE)	Tribunal Administrativo	O TA disponibiliza o relatório e o parecer sobre a CGE através do seu site. É difícil obter uma cópia em papel directamente no TA. As cópias electrónicas podem ser encontradas em: http://www.ta.gov.mz/rubrique.php3?id_rubrique=5	Os relatórios referetes aos anos de 1998, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008 estão disponíveis no referido site. Os relatórios dos anos de 1998, 2002 e 2004 foram colocados como um único e pesado documento que é muito difícil de baixar as versões posteriores (2005 a 2008) foram colocadas capítulo a capítulo o que facilita baixar os ficheiros de uma forma simples e amigável. Os relatórios são colocados no site quando a Assembleia os revê e emite a respectiva opinião (habitualmente em Abril de cada ano para o ano N-2).	A qualidade da informação é elevada, o grau de detalhe da informação incluída é igualmente elevado. Os textos são educativos na medida em que apresentam os quadros legais e institucionais aplicáveis. No geral continua a ser um documento muito técnico.
5. Informação trimestral sobre os contratos atribuídos e que equivalem ou excedem o valor de US\$ 100,000.	Direcção Nacional de Património do Estado (DNPE) – Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA). O site informado em avaliações anteriores foi: www.concursospublicos.gov.mz mas o site não se encontrava operacional no momento de preparação deste relatório. Em acessos posteriores verificou-se que esta informação não está disponível. Este requisito não foi cumprido.			
6. Recursos disponibilizados a unidades primárias de prestação de serviços (por exemplo, escolas ou centros de saúde).	Este requisito não foi cumprido uma que que as alocações anuais e despesas efectuadas pelas unidades primárias de prestação de serviços não são disponibilizadas nem pela DNT sem pelos sectores ministeriais directamente ou através dos seus sites na internet.			

3.4. Orçamentação com Base em Políticas

134. PI-11 e PI-12 são os indicadores que olham para a existência e funcionamento de um processo de preparação orçamental anual e se o orçamento é preparado de forma estratégica devidamente considerando as políticas de médio prazo e tectos de despesa.

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
PI – 11: Ordem e participação no processo de orçamentação anual	(i) Existência e cumprimento dum calendário orçamental estabelecido	A	B	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		A	
	(iii) Aprovação pontual do orçamento pela Assembleia da República (nos últimos três anos)	C		C		C+	

Método de Pontuação: M2

Avaliação 2009

135. O processo de preparação orçamental em Moçambique segue um calendário de orçamentação estabelecido pela lei e regulamento do SISTAFE (Artigo 7 do Decreto 23\2004).

136. O processo tem início em Maio com a aprovação pelo CdM e posterior distribuição a todos os ministérios, direcções e agências da circular de preparação do Orçamento pelo MdF (em 2007 a circular foi enviada em Junho e em 2008 e 2009 em Maio). O MPD em coordenação com o MdF publica um documento que acompanha a circular e que contém descrição da metodologia a ser aplicada e os tectos orçamentais. A circular e este documento de acompanhamento detalham os tectos orçamentais aplicáveis e indica os limites para um período de três anos para auxiliar as instituições no processo de preparação das suas propostas. Para o período em análise a circular e o documento que a acompanha foram aprovados pelo CdM. As instruções que contém são claras e abrangentes. Existem instruções metodológicas escritas e devidamente acompanhadas por modelos para a apresentação dos dados em anexo às instruções. Os documentos estão disponíveis on-line no site da DNO.

137. Até ao final de Julho as instituições têm de submeter as suas propostas. As mesmas são posteriormente revistas pela DNO, discutidas com as instituições e agregadas para submissão ao CdM em meados de Setembro e á Assembleia da República em finais de Setembro. A proposta de OE deve ser aprovada pela Assembleia antes do final do ano para que a respectiva execução possa ser iniciada em Janeiro do ano seguinte. Tradicionalmente em Moçambique é a última actividade do ano realizada pela Assembleia sendo a primeira lei publicada a cada ano.

138. Os orçamentos de 2007, 2008 e 2009 foram aprovados atempadamente; no entanto, o orçamento de 2010 foi aprovado com atraso de mais de 3 meses devido á realização de eleições gerais em Outubro de 2009.

139. Em 2007, o calendário orçamental foi seguindo mas o tempo disponibilizado aos sectores para a respectiva preparação não foi suficiente e pensa-se que esta situação se deveu aos atrasos verificados na aprovação pelo CdM do CFMP. A preparação orçamental foi guiada pelo CFMP aprovado que detalha os principais pressupostos macroeconómicos bem assim como os tectos das despesas e receitas necessários para a preparação orçamental. Em contraste, em 2008 e 2009 o ciclo de preparação orçamental decorreu de forma regular porque o CFMP foi formalmente aprovado pelo CdM tornando-se uma parte crítica do processo. A aprovação do CFMP 2010-2012 pelo CdM foi adiada em 2010.

Comparação com avaliação anterior

140. De forma geral, o processo de preparação orçamental, permaneceu como já descrito na avaliação anterior e alguns melhoramentos foram incorporados, como por exemplo:
- A aprovação formal pelo CdM dos tectos orçamentais;
 - A preparação das propostas orçamentais foi submetida via on-line através do uso do Módulo de Execução Orçamental do e-SISTAFE;
 - A realização de encontros regulares com as agências e sectores de forma a disseminar as circulares de preparação e orientações metodológicas e bem assim debater as propostas de orçamento e CFMP.
141. Uma área que não apresentou melhoramentos é o uso do CFMP como o quadro de referência para projecções orçamentais. Existem diferenças entre os tectos orçamentais do OE e do CMFP, a preparação do OE e do CFMP aparentam ser dois processos distintos onde a coordenação entre os dois instrumentos parece estar ausente. Ajustamentos em um documento não significam necessariamente ajustes no outro. Inconsistência na informação pode levar a uma falta de confiança em relação ao processo de preparação orçamental.
142. A última avaliação assinalou algumas áreas onde melhoramentos eram necessários, nomeadamente:
- Verificação sistemática dos dados registados em relação a componente externa de investimento do Orçamento com a informação disponível na base de dados ODAMOZ sobre projectos e programas financiados externamente;
 - Melhorar a codificação dos projectos financiados externamente listados no Orçamento de forma a melhorar a capacidade de verificação e prestar informação mais detalhada ao Parlamento;
 - Necessidade de estreitar o calendário de aprovação do CFMP de forma a evitar atrasos na fase subsequente de preparação orçamental e assim permitir às instituições mais tempo na preparação das respectivas propostas;
 - Guiões metodológicos e necessidade de discutir as propostas iniciais de CFMP e OE.
143. Apesar de se estar a verificar algumas alterações ao longo do tempo, estas recomendações permanecem relevantes. Este indicador foi pontuado com “B+” em 2006 devido aos atrasos ocorridos no calendário orçamental em consequência das eleições gerais de 2004. Tais atrasos não se verificaram entre 2007 e 2009 mas de acordo com a recomendação recebida do Secretariado PEFA deve ser considerada a proposta de orçamento aprovada pela Assembleia nos últimos três anos. Estes são os anos de 2008, 2009 e 2010 onde se verificou um atraso de 3 meses na aprovação do orçamento de 2010 devido às eleições realizadas em 2009 pelo que a dimensão (iii) pontuou “C” e assim o indicador globalmente igualmente pontuou “B+”.

Tendências em 2010

144. Deve ser notado que problemas ainda ocorrem em anos com eleições gerais. As eleições de 2004 resultaram num atraso de 5 meses e as eleições de 2009 resultaram num atraso de 3 meses na aprovação do orçamento. A pontuação da dimensão (iii) continuará a flutuar em termos de pontuação até que o orçamento seja também aprovado em tempo apesar de se tratar de anos com eleições gerais.
145. No período de 2007 a 2009 foram também observados desenvolvimentos do módulo MEO (Módulo de Elaboração Orçamental) do e-SISTAFE. Este período foi de implementação e de consolidação. Não existem tendências a reportar uma vez que as práticas foram já assumidas.
146. O estabelecimento das Assembleias Provinciais significa que irá existir necessidade de alterar o calendário orçamental, porque as Assembleias necessitarão de tempo para analisar e aprovar as propostas orçamentais que as províncias lhes submeterem. Não se verificou ainda nenhuma alteração mas a questão terá de ser endereçada em breve. Talvez o calendário precise de ser estendido na medida em que existe o risco de a qualidade ser comprometida. Ao mesmo

tempo, a regularidade \ pontualidade do processo deve ser assegurada. A lei talvez precise de ser alterada – a data final chave na lei é de momento 30 de Setembro.

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
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+	C	C+
	(ii) Âmbito e frequência da análise de sustentabilidade da dívida	A		A		A	
	(iii) Existência de estratégias sectoriais com cálculos de custos plurianuais das despesas correntes e de investimento	C		C		C	
	(iv) Ligações entre orçamentos de investimento e estimativas de despesas futuras	C		D		D	
Método de Pontuação: M2							

Avaliação 2009

147. O CFMP de Moçambique é um dos instrumentos fundamentais de planificação dentro do ciclo de preparação orçamental. Ele dá o quadro formal para o desenvolvimento da estratégia macroeconómica e a planificação sectorial de curto e médio prazo que tem a sua base legal definida no Artigo 45 da Lei do SISTAFE.

148. O objectivo do CFMP é o de definir os limites indicativos de despesa (os tectos orçamentais) para um período de 3 anos a ser comunicado aos ministérios, direcções e agências para orientar os respectivos processos de planificação e orçamentação. Em Moçambique o uso do CFMP como um instrumento formal de gestão de finanças públicas é recente e o CFMP 2007 a 2009 foi o primeiro a ser discutido e aprovado pelo CdM e após vários anos a ser apenas utilizado internamente pelo MdF \ MPD.

149. Existem muito poucas alterações na utilidade do CFMP desde da última avaliação PEFA. A sua utilização é minada pela fraca qualidade das previsões de médio prazo. Existe um grau razoável de correspondência entre os valores agregados do CFMP e do OE para o primeiro ano mas existem discrepâncias significativas entre as estimativas e orçamentos nos subsequentes dois anos. Ao nível agregado estas discrepâncias derivam predominantemente das diferenças entre o CFMP e o OE sobre projectos financiados externamente e nos pressupostos inflacionários. Nenhuma alteração foram verificadas desde da última avaliação. Ao nível sectorial, as discrepâncias são ainda maiores reflectindo o facto de o principal veículo para a priorização das alocações é o OE em vez do CFMP.

Figura 29: Comparação dos principais números do CFMP, LOE e CGE – 2007 to 2013

1) Envelope de Recursos							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
LOE	72.915	89.003	98.142	117.977	132.403		
CGE	63.513	70.468	87.438				
CFMP 2007 - 2009	61.234	67.098	73.754				
CFMP 2008 - 2010		82.306	88.949	97.664			
CFMP 2009 - 2011			90.468	98.291	107.692		
CFMP 2010 - 2012				95.168	104.832	117.760	
CFMP 2011 - 2013					106.453	120.038	135.659

Milhões de Meticals

2) Despesa de Funcionamento

LOE	32.174	38.081	43.995	57.526	68.785		
CGE	31.983	37.276	43.793				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CFMP 2007 - 2009	31.232	34.502	37.890				
CFMP 2008 - 2010		37.417	41.924	46.952			
CFMP 2009 - 2011			41.773	47.160	53.745		
CFMP 2010 - 2012				40.264	43.773	47.772	
CFMP 2011 - 2013					64.249	71.992	79.598

Milhões de Meticals

3) Despesa de Investimento

LOE	34.972	43.902	47.453	55.805	60.044		
CGE	24.661	28.336	35.336				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CFMP 2007 - 2009	25.475	28.461	31.941				
CFMP 2008 - 2010		38.510	40.478	43.687			
CFMP 2009 - 2011			41.439	43.907	46.872		
CFMP 2010 - 2012				46.443	51.660	57.662	
CFMP 2011 - 2013					54.736	66.455	50.595

Milhões de Meticals

Fonte: UNICEF e FDC, Series of Budget Briefs 2010, Budget Brief N° 1

150. Em suma, o CFMP existe como um instrumento de planificação de médio prazo mas as suas fraquezas revelam que não se trata de um instrumento efectivo. As fracas ligações entre o CFMP e o orçamento anual resulta numa pontuação de “C” para esta dimensão do indicador. Os CFMP dos anos em análise não foram aprovados em tempo útil para serem utilizados para o processo de preparação orçamental.
151. Para a dimensão (ii) com a entrada de Moçambique para ao alívio HIPC, análises anuais da sustentabilidade da dívida (tanto interna como externa) são preparadas conjuntamente entre o MdF e o FMI no contexto das discussões do Artigo IV, assim resultando num “A” para esta dimensão do indicador. Moçambique tem desenvolvido esforços para desenvolver capacidade local para realizar tais análises e reduzir a sua dependência de apoio externo. Um relatório tem sido produzido anualmente. O último relatório data Setembro 2010 e foi preparado com o apoio do FMI.
152. A maior parte dos sectores – Saúde, Educação, Justiça, Agricultura, entre outros – adoptaram as suas próprias estratégias. Algumas delas incluem estimativas futuras e perspectivas plurianuais e outras não se encontram custeadas. Entre estas duas situações – indevidamente custeadas ou não custeadas de todo – as estratégias são utilizadas para a preparação do plano e orçamento anual. Apesar de todos os esforços e desenvolvimentos observados em anos recentes (a par do requisito do CdM de apenas aprovar estratégias custeadas), esforços e desenvolvimentos adicionais são necessários pelo que esta dimensão merece uma pontuação de “C”.
153. Como apresentado na figura acima, vários desafios permanecem em relação ao estabelecimento de ligações de qualidade entre as estratégias de longo prazo, as políticas de médio prazo e os orçamentos anuais de investimentos. A perspectiva de planificação de médio e longo prazo com detalhes de custo e implicações de investimento está a melhorar considerando a introdução do CFMP mas é ainda muito cedo para mais considerações. Assim a orçamentação da despesa corrente e de investimento são ainda processos separados merecendo uma pontuação de “D” a esta dimensão.

Comparação com avaliação anterior

154. As fraquezas identificadas na última avaliação PEFA ainda permanecem. Existe uma ausência de projecções credíveis para anos futuros, uma falta de estratégias sectoriais devidamente custeadas e uma ausência de planificação das decisões de investimento das despesas correntes. Deve ser notado que no momento de preparação do CFMP as instituições não têm ainda compromissos firmes com os seus parceiros de desenvolvimento para os projectos de investimento – que permanecem e representam uma grande ausência em todo o processo. Melhoramentos importantes terão de ser alcançados nestas áreas para que se possa estabelecer um sistema credível de planificação e orçamentação plurianual.
155. No período de 2007 a 2009 observaram-se esforços no desenvolvimento da orçamentação com base em programas e o processo de estabelecimento do classificador programático está ainda em curso. No curto prazo, isto gerou alguns problemas e ainda é cedo para avaliar que mudanças serão alcançadas.
156. De acordo com a DNO a dimensão (iv) deste indicador – ligações entre os orçamentos de investimento e as estimativas futuras de despesas – devem ser considerados como uma área de melhoria em relação a última avaliação efectuada. Mas existe uma ausência de evidências que consubstanciem esta situação. A percepção dos parceiros é de que os sectores não recebem nenhuma indicação dos tectos orçamentais e que não existem ligações entre os planos financeiros de médio prazo e os orçamentos sectoriais.
157. O papel do CFMP está a retroceder e existe uma tendência decrescente do seu papel e importância. A seriedade do instrumento é duvidada por alguns dos parceiros e a DNO confirmou que muitos dos sectores não o consideram relevante o que levou a DNP a desenhar alguns cenários para a sua reforma. Coordenação e organização são ainda questões quando se tratam por exemplo de como integrar as alterações decorrentes de crises de combustível ou alimentos.
158. Os doadores não são os únicos a considerar que o processo tem problemas; alguns oficiais do Governo estão igualmente frustrados com a informação que os doadores disponibilizam. Uma dos maiores problemas que o Governo enfrenta é a alocação de recursos sem informação credível ou disponível. Por exemplo, qual os cenários são preparados, por exemplo para educação ou saúde, o Governo pode dar a sua alocação mas tem sempre dificuldade em escrutinar o que vai estar disponível dos parceiros. Acontece também que por vezes alguns cenários incluem os fundos fora do orçamento e por vezes não incluem e daí dificultando comparações. Assim estar inseguro das intenções dos parceiros e confusão quanto a inclusão ou não de fundos fora do orçamento são questões críticas na credibilidade da informação disponibilizada às estratégias sectoriais.
159. Outro aspecto que não ajuda é que o foco dos parceiros é anual mais do que de médio prazo e como existem tantos parceiros diferentes é difícil ter uma verdadeira imagem dos fundos disponíveis. Por vezes os doadores canalizam o seu apoio directamente aos sectores, por vezes não. Por vezes os fundos canalizados estão reflectidos nos cenários dos sectores, por vezes não. Assim é difícil de entender o que representa a informação disponibilizada e frequentemente a informação inclui valores que não serão incluídos no OE.

Tendências em 2010

160. Conforme mencionado acima, muito trabalho foi colocado no desenvolvimento da orçamentação com base em programas e os esforços serão continuados em 2011. Esforços serão continuados para assegurar que o sistema de planificação e orçamentação são integrados de uma forma melhor sucedida. Considerando isto um grupo técnico foi formado por membros oriundos tanto do MdF como do MPD. Espera-se que este grupo supervisione o desenvolvimento do sistema de planificação e orçamental. Mas trata-se de desenvolvimentos muito recentes e não esperamos que um novo sistema esteja disponível antes de 2012.

161. Para 2010 notaram-se melhoramentos na qualidade dos documentos emitidos pelo GdM mas o maior desenvolvimento tem sido a consolidação da orçamentação com base em programas na sequência do piloto realizado em 2008 e da extensão em 2009.
162. Para 2011 o plano económico e social (PES) foi reestruturado. Alterações foram introduzidas na apresentação e uma matriz foi desenvolvida detalhando as acções propostas, os objectivos a que se relacionam e como se interligam com o Plano Quinquenal de Governo. A percepção é de isto irá representar um salto qualitativo em relação á informação disponibilizada até á data.
163. O sistema de planificação actual tem várias etapas, envolvendo o PES, o CFMP e o PQG e existe necessidade de assegurar que estes estão relacionados. A planificação é efectuada fora do e-SISTAFE o que não é a situação ideal pelo que existe ambição para um módulo de planificação (em adição ou em complemento do modulo de elaboração do orçamento que já existe) que permita mostrar as interligações entre os diferentes elementos. No entanto, este é um desejo de longo prazo mais do que médio prazo.

3.5. Previsibilidade e Controlo na Execução Orçamental

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
PI – 13: Transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes	(i) Clareza e abrangência das obrigações tributárias	B	B	B	B+	A	A
	(ii) Acesso dos contribuintes à informação sobre obrigações tributárias e procedimentos administrativos	A		A		A	
	(iii) Existência e funcionamento de um mecanismo de recurso tributário	C		B		A	
Método de Pontuação: M2							

Avaliação 2009

164. Os principais instrumentos fiscais que representam responsabilidades fiscais aos contribuintes – IRPS, IRPC, SISA, Imposto de Selo, Selo dos Veículos e IVA – têm os seus próprios regulamentos que são abrangentes, detalhados e claros. Estes são os principais impostos em aplicação no país e os procedimentos e formulários necessários para o respectivo cumprimento estão claramente explicados. Os poderes discricionários das entidades de governo envolvidas na cobrança de impostos estão limitados pela Lei Geral Tributária (LGT) e pelas leis e regulamentos de cada um dos principais tipos de impostos. Esta dimensão (i) do indicador pontua assim “A”.
165. O MdF através da ATM está claramente a desenvolver todos os esforços para simplificar e expandir a cobrança de receitas no país. Como resultado de tais esforços o Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes foi introduzido (Lei 5/2009 de 12 Janeiro) com procedimentos simplificados de forma a motivar os contribuintes formais e informais a dar início ao pagamento dos seus impostos. A revisão do Código dos Benefícios Fiscais foi igualmente iniciada durante o período em avaliação e tendo obtido aprovação parlamentar.
166. Contribuintes, singulares ou colectivos, têm acesso fácil a informação actualizada sobre a legislação fiscal, respectivas responsabilidades e procedimentos (de pagamento ou que recurso). A informação é relativamente amigável aos utilizadores estando disponível no website da ATM (www.at.gov.mz) e também nas repartições fiscais e departamentos das alfândegas através de panfletos e outros tipos de documentação.
167. Campanhas regulares através da rádio e da TV, em Português e numa selecção de línguas locais, são também realizadas para alertar para as obrigações fiscais, procedimentos, locais e calendários a serem observados.

168. Em adição a ATM também: desenvolve seminários de formação e visitas provinciais, prepara e entrega campanhas de sensibilização sobre fraude fiscal e pagamento de impostos, distribuiu cópias gratuitas do calendário fiscal anual, publica nos principais jornais as obrigações fiscais e o calendário, distribui informação sobre os diferentes regimes fiscais através de diferentes veículos tais como os media e o sector privado, mantém encontros regulares com a CTA (o órgão representativo do sector privado), expandiu os serviços de atendimento aos contribuintes no país (unidades móveis e fixas tanto de informação como de cobrança), estendeu o serviço linha verde e está a colaborar com a UTRAFE e outras Direcções do MdF na regularização dos pagamentos dos impostos pelos funcionários públicos. Assim a segunda dimensão do indicador merece a pontuação de "A".
169. O quadro jurídico-legal para a cobrança de receitas, a LGT - Lei Geral Tributária inclui provisão para a revisão das decisões tomadas pela autoridade fiscal, para recurso pelos contribuintes e para adjudicação por uma terceira parte. A adjudicação por terceiros é gerida pelo Tribunal Administrativo. A lei estabelece num formato claro os procedimentos relevantes e o tempo necessário para cada procedimento. Informação está imediatamente disponível ao público através dos vários mecanismos descritos acima.
170. Em adição á lei, o GdM iniciou a introdução, desde 2009, dos Tribunais Fiscais (conforme previsto na Lei 2/2004 de 21 Janeiro) que age como a estrutura institucional independente que estando estabelecido e operacional assegura o acesso e justiça no funcionamento no mecanismo de reclamações. A terceira dimensão do indicador merece assim uma pontuação de "A".

Comparação com avaliação anterior

171. Duas das três dimensões deste indicador mostraram melhoramentos de uma pontuação "B" para "A"; a segunda dimensão que já havia sido anteriormente avaliada em "A" manteve a sua pontuação; o desempenho geral do indicador melhorou assim para "A". Uma consequência directa da introdução de melhoramentos relacionados com i) formalização da ATM (por lei em 2008), ii) bom funcionamento da administração fiscal na prestação de informação sobre impostos, responsabilidades e procedimentos e, iii) o estabelecimento pelo GdM dos Tribunais Fiscais.

Tendências em 2010

Figura 30: Cobrança de Receitas entre 2006 e 2009

Descrição	2006		2007		2008		2009				
	Cobrança	Cobrança % PIB	Cobrança	Cresc. Nominal	Cobrança	Cresc. Nominal	Cobrança	Cresc. Nominal			
Receitas Correntes	26.463,60	13,7%	32.623,55	23,3%	16,2%	37.449,82	14,8%	15,7%	45.874,33	22,5%	17,2%
Receitas Fiscais	23.407,48	12,1%	29.509,87	26,1%	14,6%	34.205,30	15,9%	14,3%	41.566,22	21,5%	15,6%
Impostos s/ o Rendimento	6.351,39	3,3%	9.271,53	46,0%	4,6%	11.722,75	26,4%	4,9%	13.723,62	17,1%	5,1%
Impostos s/ o Bens e Serviços	14.490,12	7,5%	17.224,30	18,9%	8,6%	19.231,84	11,7%	8,0%	23.689,99	23,2%	8,9%
<i>Nas Operações Internas</i>	<i>11.203,67</i>	<i>5,8%</i>	<i>13.390,15</i>	<i>19,5%</i>	<i>6,6%</i>	<i>7.295,59</i>	<i>-45,5%</i>	<i>3,0%</i>	<i>8.841,72</i>	<i>21,2%</i>	<i>3,3%</i>
<i>Nas Operações Externas</i>	<i>3.286,44</i>	<i>1,7%</i>	<i>3.834,65</i>	<i>16,7%</i>	<i>1,9%</i>	<i>11.936,24</i>	<i>211,3%</i>	<i>5,0%</i>	<i>14.848,27</i>	<i>24,4%</i>	<i>5,6%</i>
Outros Impostos	2.565,95	1,3%	3.013,53	17,4%	1,5%	3.250,72	7,9%	1,4%	4.152,61	27,7%	1,6%
Receitas Não Fiscais (a)	941,74	0,5%	2.003,07	112,7%	1,0%	2.014,77	0,6%	0,8%	2.802,03	39,1%	1,1%
Receitas Próprias	1.612,32	0,8%	1.110,61	-31,1%	0,6%	1.229,74	10,7%	0,5%	1.506,08	22,5%	0,6%
Receitas de Capital	1.333,05	0,7%	1.850,07	38,8%	0,9%	1.740,26	-5,9%	0,7%	1.527,13	-12,2%	0,6%
RECEITAS TOTAIS	27.796,66	14,4%	34.473,63	24,0%	17,1%	39.190,07	13,7%	16,4%	47.401,46	21,0%	17,8%

172. Com base na informação e evidências recebidas da ATM a equipa sente que em 2010 o desempenho deste indicador será mantido. Outro bom sinal reflectindo esta tendência positiva é a cobrança da receita para níveis acima do esperado conforme mostra a tabela acima.

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
PI – 14: Eficácia das medidas de registo de contribuintes e avaliação tributária	(i) Controlo no sistema de registo dos contribuintes	B	C+	B	B	B	A
	(ii) Eficácia das sanções devidas ao não cumprimento das obrigações de registo e declaração tributária	C		B		A	
	(iii) Planificação e monitoria dos programas de auditoria tributária e de investigação de fraude	C		B		A	

Método de Pontuação: M2

Avaliação 2009

173. Existe uma base de dados computadorizada para a atribuição do número de contribuinte NUIT (Número Único de Identificação Tributária) para a atribuição do número tanto a contribuintes individuais como colectivos. O procedimento de registo é simples e rápido com a atribuição do NUIT de forma imediata. Qualquer contribuinte (individual e contribuinte) tem de simplesmente preencher um formulário, disponível em qualquer repartição fiscal e dessa forma adquirir o número único de contribuinte. A base de dados ou registo de contribuintes é conhecido como cadastro de contribuintes e funciona on-line em todas as direcções e divisões da ATM e que está igualmente disponível ao nível provincial. A base de dados tem um ponto de entrada no SIRC (Sistema de Contabilização e Reporte da Receita), o sistema de contabilidade e reporte da ATM assim tornando possível identificar os contribuintes com pagamentos de impostos pendentes. Existem ainda ligações limitadas entre esta base de dados com outras bases de dados do GdM ou com base de dados do sector financeiro. Assim, a pontuação da primeira dimensão deste indicador é "B".

Figura 31: NUIT – Estatísticas de Registo 2009

Designação	Programa - 2009			Registos - 2009			% Realização		
	Singulares	Colectivos	Soma	Singulares	Colectivos	Soma	Singulares	Colectivos	Soma
Total Regional Norte	58.033	582	58.615	31.729	603	32.332	54,7%	103,6%	55,2%
Total Regional Centro	71.630	1.138	72.768	67.666	1.362	69.028	94,5%	119,7%	94,9%
Total Regional Sul	84.338	2.754	87.092	83.840	3.015	86.855	99,4%	109,5%	99,7%
Total Geral	214.001	4.474	218.475	183.235	4.980	188.215	85,6%	111,3%	86,1%

Fonte: DGI – DRC

174. O REGIT, Regime Geral de Infracções Tributárias (Decreto 46/2002), estabelece o sistema de penalidades para os casos de não-cumprimento das obrigações fiscais em Moçambique, detalhando as penalidades e multas aplicáveis em todos os casos de não-cumprimento (tanto em termos de valores como de tectos totais). A ATM está a usar o REGIT desde 2002 e a sua aplicação tem melhorado sendo reconhecido pela instituição como um bom instrumentos para lidar com o não cumprimento dos contribuintes pois estabelece claramente as regras e níveis de gestão por parte da ATM para reagir a essas situações. O REGTI detalha as condutas fiscais não aceitáveis e o quadro de penalidades que serão aplicáveis em tais casos; sanções estão divididas em dois tipos: administrativas (multas com o objectivo de recuperar os impostos não pagos e os danos causados ao Tesouro; e também desencorajar comportamentos semelhantes) e penalidades acessórias para os casos mais sérios e que servem para terminar direitos concedidos ao não cumpridor ou outra situação semelhante. Entre 2007 e 2008 o número de processos está gradualmente a reduzir como consequência de uma melhor aplicação e implementação do REGIT e igualmente porque o REGIT está a ser vir de factor de prevenção.

Ano	Número de Processos	Valor, 10 ³ MT
2007	6.834	817.600,00
2008	6.531	491.357,12
2009	5.958	598.893,41

175. Com o aumento da cobertura dos serviços da ATM no território nacional a par dos esforços para alargar a base tributária e bem assim das receitas cobradas (conforme apresentado em PI-3) esta dimensão do indicador merece uma pontuação de “A”.
176. Evidências para a avaliação deste indicador foram recolhidas nos relatórios trimestrais da ATM (que infelizmente não são públicos mas que a equipa teve oportunidade de rever no âmbito da presente avaliação) e o relatório anual de actividades da ATM.

Figura 32: Auditorias e Fiscalizações de Impostos Cobrados – 2008 e 2009

Unidade: 10³ MT

Descrição	IVA	IRPC	IRPS	MULTAS	TOTAL
Região Sul	11.895,50	32.426,21	2.023,53	9.578,93	55.924,17
Região Centro	12.695,01	2.711,54	207,57	101,35	15.715,47
Região Norte	2.753,19	0,00	1.473,91	439,15	4.666,25
TOTAL - 2009	27.343,70	35.137,75	3.705,01	10.119,43	76.305,89
TOTAL - 2008	9.142,14	67.497,35	10.870,22	10.607,45	98.117,16
Taxas Crescimento	199,1%	-47,9%	-65,9%	-4,6%	-22,2%

Fonte: DGI-DAFI

177. Tal como reportado na última avaliação, a ATM prepara anualmente o PAFT - Plano de Actividades de Fiscalização Tributária, que é o seu plano anual de auditorias fiscais e investigação de fraudes. Tal plano foi desenvolvido de acordo o regulamento aprovado em 2005 (Decreto 19/2005) onde um conjunto claro de regras e princípios orientadores são detalhados e que desde 2006/2007 têm sido observados.
178. Os planos de auditoria fiscal são desenvolvidos por uma unidade específica dentro da ATM, a Direcção de Auditoria e Fiscalização. Tal direcção implementa o regulamento através da programação e realização de auditorias e fiscalizações utilizando uma combinação de critérios como risco fiscal elevado e potencial de receita. Em 2009 um total de 1.595 auditorias foram realizadas de um total de 1.500 programadas. Na área das Alfandegas, a Direcção de Investigação e Informação é que é responsável pela auditoria (desde 2006) e pelas inspecções pós desembarque.
179. O PAFT (Plano de Auditoria e Fiscalização Tributária) considera os RHs disponíveis para definir a sua cobertura anual, que está lentamente a crescer de um ano para o outro. O PAFT de 2009 incluiu a fiscalização de 1.500 empresas a nível nacional e foi implementado com sucesso. Os PAFT de 2007 e 2008 apresentaram coberturas semelhantes. 20 Técnicos (funcionários de nível médio e contabilistas) estão alocados á Direcção de Auditoria e Fiscalização Tributária limitando a possibilidade de aumentar a cobertura e número de auditoras ou vistas de controlo. Existe um manual de procedimentos e em adição TdR específicos para cada acção de inspecção são definidos para a equipa que irá realizar a referida inspecção. Esta ultima dimensão do indicador tem assim uma pontuação de “A” mas melhoramentos são ainda necessários em relação á introdução de um sistema administrativo e de TI que apoiem e documentem a função de auditoria.

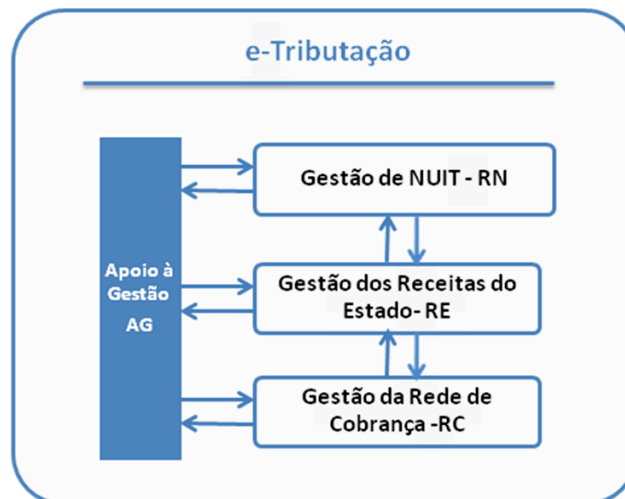
Comparação com avaliação anterior

180. Melhoramentos foram observados na segunda e Terceira dimensão deste indicador, com mudanças de “B” para “A” o que fez com que a pontuação total do indicador subisse para “A”. Tais melhoramentos são uma consequência directa dos melhoramentos introduzidos pelo MdF na administração fiscal desde 2006 e um passo chave foi dado através da fusão dos Impostos e Alfandegas em uma única instituição.

Tendências em 2010

181. Uma campanha de responsabilização fiscal foi iniciada em Março \ Abril 2010. Envolveu uma campanha junto dos media, escolas, ONGs, sector privado e ainda através da internet. O website da ATM contém informação sobre a legislação e regulamentos e é frequentemente actualizado. Os serviços aos contribuintes estão disponíveis em cada província. E os contribuintes podem interagir com a administração fiscal mas nem sempre é fácil considerando os níveis de iliteracia. A simplificação da lei foi desenhada de forma a endereçar em parte esta situação. Adicionalmente, a legislação tem sido traduzida em línguas locais a par de intenso trabalho de disseminação. A campanha existe desde 2006 mas foi formalmente adoptada em 2010.
182. Em 2010 foi planeado registar 20.000 contribuintes e esse número foi excedido sendo o total muito próximo dos 30.000 contribuintes registados.
183. A equipa espera que esta tendência positiva se mantenha em anos futuros. Se os esforços de desenvolvimento do e-SISTAFE avançarem e se a revisão do módulo de e-Tributação for implementada existe mesmo oportunidade para melhorar o desempenho.

Figura 33: E-Tributação: o novo módulo do e-SISTAFE a ser desenvolvido



Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
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		C	
	(ii) Eficácia da transferência dos impostos cobrados para o Tesouro pela administração tributária	B	D+	B	D+	A	C+
	(iii) Frequência da reconciliação contabilística completa entre as avaliações, cobranças, registos de atrasos e receitas tributárias pelo Tesouro	B		A		A	
Método de Pontuação: M1							

Avaliação 2009

184. Apesar de o montante de pagamentos de impostos em atrasos ser significativo, uma média de recuperação de dívidas entre 60 e 75% tem sido alcançada pela ATM no período da avaliação assim merecendo uma pontuação de “C” para a primeira dimensão do indicador. Em adição o MdF decidiu perdoar todas as dívidas fiscais para o período fundo em 2009; tal resolução foi aprovada pela Assembleia da República em finais de 2010.

Figura 34: Atrasos de Impostos – 2007 a 2010

ANO	NATUREZA DO ATRASO	N.º PROCESSOS	VALORES Meticais
Atrasos @ 2007	<i>Processos em Contencioso</i>	8.306	1.773.797,42
	<i>Processos Executivos</i>	209.316	2.325.973,01
	Total	217.622	4.099.770,43
Atrasos @ 2008	<i>Processos em Contencioso</i>	7.606	916.242,24
	<i>Processos Executivos</i>	189.605	1.748.674,66
	Total	197.211	2.664.916,90
Atrasos @ 2009	<i>Processos em Contencioso</i>	5.553	1.012.487,41
	<i>Processos Executivos</i>	172.053	2.221.750,02
	Total	177.606	3.234.237,43
Atrasos @ 2010	<i>Processos em Contencioso</i>	3.768	951.713,61
	<i>Processos Executivos</i>	167.376	2.214.084,73
	Total	171.144	3.165.798,34

Fonte: AT 2011

185. As receitas cobradas pela ATM são transferidas numa base diária e directamente para a CUT. O formulário 51 emitido pelo Tesouro é utilizado para documentar as transferências; subsequentemente este formulário e documentação adicional são utilizados para efectuar as reconciliações bancárias que são efectuadas de forma regular e reportadas numa base mensal. A ATM emitiu instruções específicas em relação a este procedimento a todas as DAFs e o grau de cumprimento pelas mesmas é elevado.

186. Como consequência da transferência diária de fundos para a CUT, as reconciliações são realizadas numa base semanal. A receita é devidamente classificada e transferências pendentes não são permitidas. Existem ainda algumas contas bancárias intermediárias devido a problemas com pagamentos por via de cheques. O modelo 51 é usado para documentar a transferência, classificação e reconciliações.

187. Assim, as duas dimensões do indicador merecem assim a pontuação de “A”.

Comparação com avaliação anterior

188. A ATM reconheceu durante as entrevistas realizadas que a recuperação de dívidas fiscais é ainda um grande desafio e a grande área de fraqueza na instituição. Uma evolução foi verificada e melhoramentos estão a acontecer mas é difícil quantificar em detalhe esta situação. A recuperação de dívidas é frequentemente através do pagamento em espécie e múltiplas visitas são necessárias. A situação relacionada com dívidas antigas não é clara – se estas dívidas estão a ser cobradas ou regularizadas nos livros. Existe uma estratégia de recuperação da dívida: quadros estão a ser formados para a execução fiscal e existe um mecanismo para melhorar o

desempenho da ATM através do respectivo sistema informático. Espera-se que o novo sistema permita a ATM identificar o devedor, o montante da dívida e o saldo das dívidas significando assim que a ATM poderá direccionar os seus esforços de cobrança. A informação será assim disponibilizada de forma atempada dando à ATM maior controlo.

Tendências em 2010

189. Com o uso da CUT, o perdão da dívida (até final de 2009) e o desenvolvimento do e-Tributação melhoramentos adicionais podem ser esperados para este indicador.

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
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+	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		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		C	

Método de Pontuação: M2

Avaliação 2009

190. Tal como na avaliação anterior, a previsibilidade na disponibilização de fundos foi avaliada tendo como referência os procedimentos para a preparação e gestão de disponibilidades de caixa, os mecanismos para a gestão dos tectos de despesa pelo Tesouro durante o ano e a frequência e transparência das realocações orçamentais efectuadas pelo MdF. Nenhuma alteração foi verificada nos processos desde da última avaliação. As previsões de fluxos de caixa são preparados para o ano fiscal e actualizados e monitorados numa base semanal pelo Tesouro considerando fluxos de entrada e saída reais, assim merecendo uma pontuação de “A” na primeira dimensão deste indicador.

191. As previsões de caixa do Tesouro foram consultadas pela equipa e o formato utilizado pelo Tesouro para preparar tal informação foi igualmente disponibilizada. Informação sobre os tectos para a realização de compromissos de despesas para as unidades detentoras de orçamento (UGEs) é prestada através do e-SISTAFE e as UGEs são responsáveis pela preparação dos planos de tesouraria tendo em consideração as necessidades das instituições subordinadas e sob sua responsabilidade. A primeira dimensão do indicador pontua assim “A”.

192. O e-SISTAFE é o sistema em uso para informar ministérios, direcções e agências sobre a disponibilidade de fundos para compromissos de despesas. A informação prestada é credível e disponibilizada pelo menos trimestralmente. A segunda dimensão do indicador pontua assim “B”.

193. Ajustamentos e realocações orçamentais continuaram a ocorrer no período em análise e foram decididos no nível de gestão acima as UGEs. Numa base anual, logo após a aprovação do orçamento, o MdF recebe uma delegação de competências do CdM que por sua vez passa para os ministérios e províncias. Tal delegação de competências inclui a delegação do poder para poder realizar realocações orçamentais mas num número e montante definido para cada ano. Os limites para a realização de realocações são claros e bem estabelecidos. A delegação de competências foi introduzida de forma a evitar que as alterações de gestão não tenham de ser resubmetidas à Assembleia para aprovação.

194. Os ajustamentos são efectuados de forma relativamente transparente envolvendo e informando as UGEs. Tal como demonstrado pelo PI-2 os ajustamentos em algumas instituições são elevados. Desde 2009 esta informação começou a ser reportada regularmente em um anexo específico do REO. Assim esta dimensão merece a pontuação de “C”.

Comparação com avaliação anterior

195. A pontuação deste indicador permaneceu “C+”. O sistema de estabelecimento dos tectos para compromissos de despesas através do e-SISTAFE está a funcionar bem e está a verificar-se um incremento no uso da modalidade de execução directa (em vez do adiantamento de fundos) o que continua a facilitar uma boa gestão de tesouraria pelo Tesouro. Uma alteração para um sistema de programação dos compromissos de despesa numa base trimestral ocorreu desde a última avaliação. Um orçamento mais preciso e mais abrangente poderiam reduzir a necessidade de realocações orçamentais regulares ou de grande vulto que continuam a caracterizar o orçamento. Neste sentido, a pontuação contra esta dimensão do indicador está ligada ao desempenho do indicador PI-2.

Tendências em 2010

196. O sistema de programação trimestral da despesa foi introduzido em 2006 e em 2007 os detentores orçamentais fizeram bom uso desta ferramenta e, com a expansão da execução directa a programação ganhou uma importância maior e desempenhada com maior regularidade. No período 2007 a 2009 este processo foi assimilado nas operações das UGEs.

197. Melhoramentos relevantes ocorreram desde Janeiro 2010, através do qual os sectores estão a começar a programar as suas despesas numa base mensal e determinando as somas necessárias a cada semana para desembolsos pelo Tesouro. O Tesouro liberta os montantes de acordo com tal programação dos sectores. Este é um resultado directo da descentralização através do qual os sectores especificam quanto e quando necessitam dos fundos detalhando as semanas. Acontece tanto para a despesa de funcionamento como para a despesa corrente. De acordo com a DNCP as estimativas semanais são realísticas e reflectem as verdadeiras necessidades dos sectores. Na avaliação PEFA anterior tal indicação semanal não existia. Os sectores requisitavam fundos para o mês sem mais detalhe, os desembolsos eram de igual forma mensais. Isto representa um melhoramento tangível.

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
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	A	A
	(ii) Grau de consolidação dos balanços de caixa do Governo	B		B		B	
	(iii) Sistemas para contrair empréstimos e emissão de garantias	A		A		A	
Método de Pontuação: M2							

Avaliação 2009

198. A situação da avaliação anterior permanece em larga medida a mesma e todas as dimensões do indicador mantiveram o mesmo desempenho.

199. Registo e gestão de saldos de caixa, dívida e garantias continuou a ser bom e a qualidade do registo e reporte da dívida alta. Os registos da dívida externa são completos, regularmente actualizados e reconciliados mensalmente através do sistema CS-DRMS. Os registos da dívida interna são mantidos separadamente. Uma reconciliação mensal é realizada com dados considerados íntegros e um relatório de gestão incluindo estatísticas do serviço da dívida, stock e operações é produzido trimestralmente. Recentemente um estudo foi realizado sobre a

sustentabilidade da dívida até 2020 que no momento de preparação deste relatório ainda não se encontrava disponível.

200. Os saldos de caixa do Governo são calculados e consolidados semanalmente, mas existem ainda montantes substanciais fora do orçamento e não abrangidos por este procedimento. A CUT é reconciliada diariamente através do e-SISTAFE. A DNT tem gerido e registado as transacções financeiras entre os bancos comerciais e o Governo utilizando o e-SISTAFE para creditar as suas contas nos bancos comerciais e sem usar o Banco Central como intermediário. Trata-se da continuação de um processo iniciado em 2006.
201. O sistema de contratação de empréstimos e emissão de garantias é claro e gerido dentro dos limites estabelecidos em relação ao total da dívida e garantias. O MdF é a única instituição de Governo responsável pela negociação e aprovação de empréstimos e garantias. A contratação de um empréstimo requer a aprovação do MdF do objectivo do mesmo e deve obedecer às condições previstas para o efeito na Lei Orçamental, que requer uma concessibilidade mínima de 35%. Garantias apenas são emitidas em circunstâncias excepcionais e devem respeitar os limites da lei. Nenhuma alteração foram verificadas no período da avaliação.

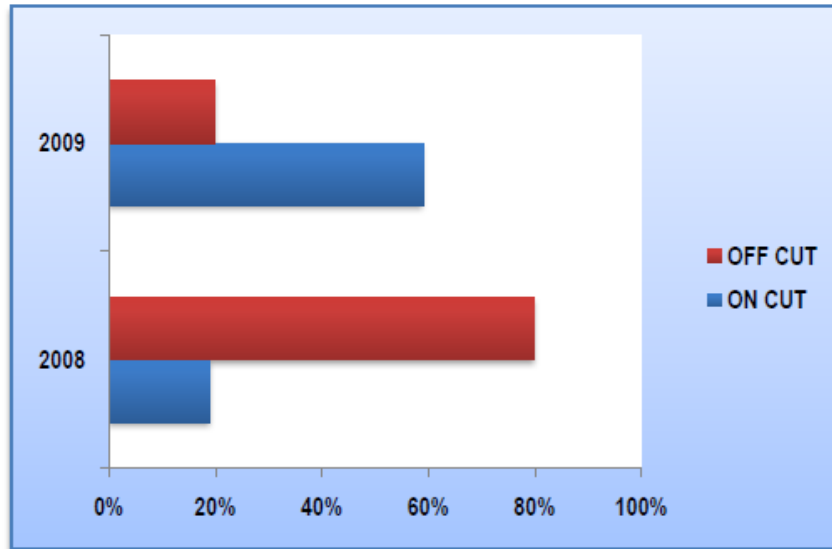
Comparação com avaliação anterior

202. O processo de emissão de um relatório da dívida trimestral (em vez de anual) continuo no período em avaliação e um estudo recentemente realizado sobre a sustentabilidade da dívida até 2020 representa um avanço adicional na qualidade do registo e reporte dos dados da dívida. No entanto, por se tratar de uma dimensão que obteve já uma pontuação de "A" a situação não afecta negativamente o indicador.
203. O período ora revisto foi de consolidação do sistema e-SISTAFE na gestão da CUT e de incremento do uso da execução directa. Ambos os factos trouxeram efeitos positivos na gestão de caixa.
204. Desafios permanecem em relação á cobertura das previsões de tesouraria pois não incluem as despesas de investimento. As previsões de tesouraria apenas incluem a componente interna de investimento. Alguns sectores realizam exercícios semelhantes mas incluindo a componente externa de investimento dependendo da modalidade ajuda externa em vigor no sector mas muitos sectores apresentam dificuldades em realizar tal exercício.
205. Desde 2007 que o GdM tem desenvolvido a facilidade de manter contas multi moedas na CUT de forma a endereçar as preocupações dos parceiros sobre o potencial para perdas de câmbio decorrentes do uso da CUT Metical. Esta facilidade de CUT multi-moeda foi experimentada em 2007 e actualmente encontra-se completamente operacional.

Tendências em 2010

206. Financiamentos não concessionais e parcerias publico privadas poderão vir a aumentar o risco fiscal e existirá necessidade de melhor registar os contingente e responsabilidades daí advindas. Estes são riscos para avaliações futuras e devem ser monitorados de perto tendo em conta o quadro legal desde 2010.
207. O incremento do uso da CUT e o desenvolvimento da CUT multi-moeda representam avanços importantes. Assistiu-se a um incremento no uso da CUT pelos parceiros pela confiança que os novos desenvolvimentos transmitiram. Mais fundos comuns estão ON CUT e no período de 2008 e 2009 mais projectos se transferiram igualmente para ON CUT.

Figura 35: ON/OFF CUT em 2008 e 2009



Fonte: UTRAFE, Phase II Final Report, 2010

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006	Avaliação 2008	Avaliação 2010	
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	

Método de Pontuação: M1

Avaliação 2009

208. Não existem alterações de maior a reportar neste indicador em comparação com a avaliação anterior. No entanto, a ↗ foi utilizada para assinalar algumas actividades de reforma relevantes realizadas durante o período coberto pela avaliação.

209. O processo de pagamento de salários dos funcionários públicos inicia-se com a nomeação ou a contratação do funcionário que tem efeito com a recepção do visto de aprovação pelo Tribunal Administrativo. Apenas depois da obtenção de tal visto pode o funcionário ser admitido no sistema de pagamento de salários do Governo. Este processo é o que está descrito na última avaliação PEFA realizada. No entanto, verificou-se uma redução do número de sistemas automatizados de pagamentos de salários o que representa um melhoramento em termos de redução do risco de um mesmo funcionário poder receber mais do que uma vez o respectivo salário.

210. A integridade das folhas de salários individualizadas é verificada mensalmente e quaisquer alterações ao sistema são efectuadas nesse período de tempo. A folha de salários de cada mês

é verificada contra a folha do mês anterior, primeiro pela instituição que gere o orçamento (nomeadamente pela Secção de Vencimentos da DAF) e posteriormente pela DNCP para as instituições de nível central ou pelas DPFs para as instituições de nível provincial. Apenas após esta segunda verificação é que as alocações salariais e respectivos pagamentos são autorizados. Quaisquer adições ou ajustamentos á folha ou dados do pessoal são efectuados usando o mesmo processo e sempre com o processo do visto do TA anexado.

211. As folhas de salários estão sujeitas a auditoria e fiscalizações pela IGF e pelo TA. Controlos internos adicionais existem para proteger a integridade da folha de salários, nomeadamente o requisito anual de prova de vida em que um Notário oficial certifica pessoalmente a existência do funcionário público. Em 2007 um censo dos funcionários públicos foi realizado para contribuir para o desenvolvimento de uma base de dados única e integrada – a CAF. Esta é a base de dados que está a alimentar o desenvolvimento do módulo de salários no e-SISTAFE. No final de 2009 um total de 102 sectores estavam já a efectuar pagamentos directos de salários para a conta dos respectivos funcionários (32.969 funcionários a beneficiar da voa forma de pagamento directo). O piloto do novo módulo do e-SISTAFE (e-Folha) foi concluído com sucesso e está a ser estendido a todos os sectores e instituições.

Comparação com avaliação anterior

212. O processo de uma coordenação mais íntima entre os sectores, a DNCP e o TA aconteceu entre 2004 e 2006 para apertar os controlos e o mesmo foi continuado entre 2007 e 2009. O Cadastro dos Funcionários e Agentes do Estado foi iniciado em 2007 com o lançamento do censo a par da introdução de um sistema digital de identificação dos funcionários.

Tendências em 2010

213. A e-Folha pode ser reconciliada com o e-CAF logo que os salários são processados. Algumas pequenas diferenças entre os sistemas persistem mas a introdução da e-Folha é um claro melhoramento. Um exemplo das pequenas diferenças que podem ocorrer entre as bases de dados é que o valor do salário pode variar ligeiramente. É a DNCP que verifica e determina as razões por detrás de tais discrepâncias. A introdução da e-Folha teve início em 2010 e está operacional em Maputo Cidade e Província e, espera-se que até Julho 2011 todo o nível central tenha sido abrangido e que então seja estendido para as províncias e que as mesmas sejam abrangidas até 2012, altura em que a extensão para os distritos terá lugar.

214. Apesar destes melhoramentos o desempenho deste indicador poderá ser negativamente afectado pela lenta disponibilização do módulo e-Folha e pelas actualizações irregulares do e-CAF. O FMI identificou estes aspectos como problemáticos e medidas foram incluídos no PSI para endereçar os mesmos.

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
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	B	B
	(ii) Grau de justificação para o uso de métodos de procurement com menos concorrência	C		C		C	
	(iii) Existência e funcionamento de um mecanismo de reclamação e recurso no procurement	C		B		B	
Método de Pontuação: M2							

Avaliação 2009

215. O Decreto 54/2005 - Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado começou a ser aplicado em 2006³³. Com a aprovação deste decreto, vários outros diplomas ministeriais foram aprovados para viabilizar e apoiar as reformas. Um dos diplomas ministeriais estabeleceu a UFSA a Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições, a unidade dentro da Direcção Nacional do Património do Estado que gere todos os aspectos relacionados com a reforma das Aquisições no país. Outro diploma ministerial foi aprovado para estabelecer as UGEAs, as unidades de aquisições dentro das instituições, ministérios e províncias que exercem na prática a função de aquisições. As UGEAs estão sob tutela da UFSA.

216. O Decreto requer que todos os contratos, acima do limite nacional estabelecido para pequenas aquisições devem ser publicados nos meios de comunicação e imprensa de maior circulação. A UFSA recebe informação regular dos sectores e, por sua própria iniciativa, recolhe informação que circula na imprensa. Os dados são mantidos pela UFSA para fins estatísticos numa base de dados. No entanto, a UFSA tem capacidade limitada e esteve campo para desenvolver esta actividade a vários níveis.

217. Dados incluídos nos Relatórios Anuais da UFSA de 2007, 2008 e 2009 foram recebidos após a apresentação e debate da versão preliminar deste relatório. Os mesmos mostram, claramente, um aumento da capacidade da UFSA ao longo dos anos de melhor desempenhar o seu papel de monitorar e controlo.

Figura 36: Informação sobre Concursos Públicos e Adjudicações Directas conforme registado pela UFSA de 2007 a 2009

Modalidade de Aquisição	2007		2008		2009	
Concursos Públicos	1.597	86%	2.486	91%	4.422	82%
Adjudicações Directas	258	14%	256	9,7%	978	18%
Total	1.663	100%	2.742	100%	5.400	100%

Fonte: UFSA, 2011

Figura 37: Detalhe das Modalidades de Aquisição conforme registado pela UFSA de 2007 a 2009

Modalidades de Aquisição Competitivas	2007	2008	2009
Concurso Público	1.405	1.941	1.477
Concurso Limitado	126	355	655
Concurso em 2 Etapas	0	2	42
Concursos com Qualificação Prévia	0	27	87
Concursos de Pequena Dimensão	66	161	2.161
Total	1.597	2.486	4.422
Modalidades de Aquisição Não Competitivas	2007	2008	2009

³³ Uma revisão do decreto foi efectuada em 2009 e aprovada pela Assembleia em Março 2010. O novo regulamento – 15/2010 – é muito semelhante ao decreto 54/2005 mas veio introduzir alterações em algumas das modalidades de aquisições, clarificou a preferência nacional, removeu o montante a ser pago pelos reclamantes e outros tantos aspectos.

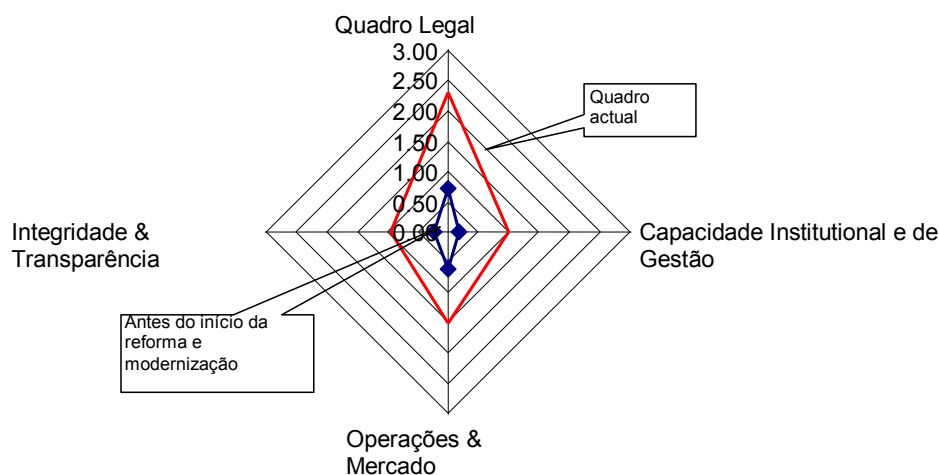
Ajuste Directo	258	256	978
----------------	-----	-----	-----

Fonte: UFSA, 2011

218. A evidência chave disponível para avaliar o desempenho deste indicador, para além do quadro legal e institucional, é o Country Procurement Assessment Review (CPAR) realizado pelo Banco Mundial, Banco Africano de Desenvolvimento e o KfW. Os objectivos desta avaliação foram: (i) avaliar o sistema de aquisições do Estado de Moçambique á luz da metodologia da OCDE DAC, (ii) recomendar mecanismos de monitoria para medir o grau de cumprimento com os sistemas de aquisições e (iii) identificar as áreas de oportunidade para introduzir melhoramentos e recomendar o respectivo plano de acção³⁴.

219. As constatações da avaliação CPAR foram graficamente capturadas na figura abaixo. A mesma demonstra que Moçambique tem realizado progressos notáveis no que concerne o desenvolvimento do quadro jurídico-legal e institucional mas onde ainda existem oportunidades de melhoria da capacidade, fiscalização, integridade e transparência dos sistemas.

Figura 38: CPAR 2008, Pontuação dos Indicadores da Avaliação



Fonte: CPAR 2008, MoF, KfW e WB

220. As principais áreas de progresso alcançadas estão sumarizadas na tabela abaixo.

Figura 39: Principais Alterações Regulatórias

CPAR 2002 (antes do decreto 54/05)	CPAR 2008 (depois do decreto 54/05)
A aquisição é fundamentalmente uma função técnica.	As aquisições públicas são uma parte integrante do sistema de PFM incorporada na arquitectura do SISTAFE ³⁵ .
Quadro legal e regulador antiquado e fragmentado.	O quadro legal e regulador moderno é geralmente alinhado às boas práticas internacionais.
Nenhuma ferramenta para	Existe um manual e um conjunto de (nove) documentos de

³⁴ A metodologia utilizada pela avaliação do sistema nacional de aquisições desenvolvido pela OCDE DAC tem a intenção de providenciar uma ferramenta comum que os países em desenvolvimento possam utilizar (e bem assim os seus parceiros) para avaliar a qualidade e efectividade do sistema de aquisições do país. Entra num nível de detalhes bem maior que o indicador PI-19 da metodologia PEFA capturando várias áreas e dimensões relacionadas com as aquisições. O objectivo de longo prazo é que os países melhorem os sistemas de forma a alcançar o mais possível os padrões internacionalmente aceites assim permitindo maior efectividade no uso dos fundos. A metodologia inclui uma pontuação numérica com critérios definidos para monitorar o progresso e desempenho do sistema de aquisições. Deve ser notado que o CPAR cobre o período compreendido entre 2002 e 2008, isto é, chegando meio do período que a presente avaliação cobre.

³⁵ Sistema de Gestão Financeira do Estado

CPAR 2002 (antes do decreto 54/05)	CPAR 2008 (depois do decreto 54/05)
profissionais.	concursos e contratos padrão para aquisições baseados em normas internacionais.
Processo não competitivo (os contratantes seleccionados a partir de uma lista), processo de avaliação não transparente.	O concurso aberto é a norma. Está sendo criada uma avaliação transparente e objectiva bem como critérios de qualificação.
Falta de anúncio.	O anúncio público é obrigatório.
Nenhum órgão regulador encarregue às aquisições públicas	Um organismo regulador foi criado em 2006.
Formação do pessoal envolvido nas aquisições quase inexistente.	Um programa de formação profissional está sendo administrado pela UFSA.
Aquisição de bens centralizada no Ministério das Finanças.	As aquisições são descentralizadas nas unidades de aquisições especializadas (UGEAs) até ao nível das províncias e distritos.
IFIs "vedam" as suas operações, aceitando excepções para cada aspecto das regras de aquisições nacionais.	Os financeiros internacionais confiam de forma crescente os sistemas de Moçambique para Licitação Competitiva Nacional, com menos excepções aos regulamentos nacionais, e aproximam-se a unidades de implementação de projecto organicamente integradas.

Fonte: CPAR 2008, MoF, KfW e WB

Comparação com avaliação anterior

221. Conforme apresentado acima melhoramentos significativos foram alcançados no que concerne a situação regulamentar. O relatório CPAR 2008 confirma que o país fez progressos notáveis na adopção de uma legislação substancialmente consistente com a melhor prática internacional e elaborando os instrumentos necessários para a respectiva implementação (manual e documentos de contrato). O mesmo relatório reporta que a capacidade institucional e de gestão melhoraram também desde 2002 e que foi consolidada após 2007. O CPAR identificou melhoramentos adicionais nas operações e práticas de mercado, em particular uma melhor interacção entre o Estado e o sector privado, melhor acesso a credito, sistemas de registo e gestão melhorados e maior capacidade de gestão de contratos.

Tendências em 2010

222. Apesar de se estarem a verificar vários avanços ao longo do tempo, um número de desafios persistem. A principal fonte de informação sobre aquisições continua a ser o relatório CPAR de 2008 que cobre uma parte do período da presente avaliação PEFA e que está a ficar ultrapassado. Existe pouca evidência que sugira que o plano de acção recomendado pelo CPAR está a ser cumprido bem como existe pouca evidência de alterações á pontuação da avaliação PEFA anterior. Não estamos a querer dizer que não houve mudanças, no entanto poucas ou nenhuma evidências foram apresentadas.

223. Sistemas computadorizados fracos são um problema em termos de extracção de informação para efeitos de gestão. O problema tem duas vertentes, primeiro o sistema em si é pobre e segundo a qualidade da informação nele inserido. Como resultado não é possível ter uma imagem holística das aquisições. Os progressos em relação ao sistema têm sido muito lentos e com problemas de financiamento.

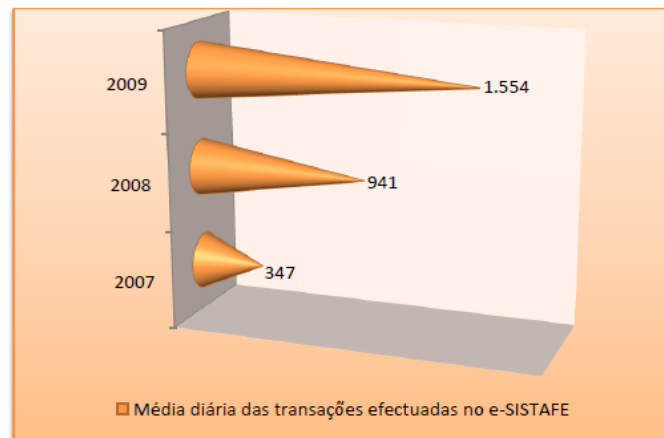
224. Auditorias de aquisições têm sido desenvolvidas pelo TA mas é necessária uma abordagem melodizada com base em critérios claros de risco. Espera-se que um plano de auditoria de aquisições seja desenvolvido em 2011 (uma recomendação do CPAR 2008).

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
PI – 20: Eficácia dos controlos internos para despesas não salariais	(i) Eficácia do controlo dos compromissos de despesa	D	D+	B	B	B	B+
	(ii) Abrangência, relevância e entendimento de outros procedimentos/regras de controlo interno	C		B		A	
	(iii) Grau de cumprimento das regras para o processamento e registo de transacções	C		B		B	
Método de Pontuação: M1							

Avaliação 2009

225. A informação da avaliação anterior permanece ainda válida. As pontuações das dimensões (i) e (iii) não sofreram alterações. Dimensão (iii) melhorou de “B” para “A” e a pontuação global do indicador melhorou para “B+”. Controlos para a realização de compromissos de despesa são efectivos desde que o e-SISTAFE foi introduzido e estendido a todas as instituições e em diferentes níveis. No e-SISTAFE qualquer compromisso de despesa requer apropriação financeira, disponibilidade de caixa e compromisso prévio. Um procedimento semelhante existe para as instituições que ainda estão a executar por via de adiantamentos de fundos e que toma o nome de “cabimentação”, o procedimento que precede a confirmação do compromisso (liquidação).

Figura 40: Média de Transacções Diário no e-SISTAFE



226. Com a introdução do e-SISTAFE a par do estabelecimento da CUT o processo de compromisso de despesa foi automatizado com controlos em funcionamento da parte dos diferentes agentes que operam o sistema e ainda com os fundos a serem transferidos directamente da CUT para a conta dos fornecedores. Assim, a dimensão (i) e (iii) merecem a pontuação “B” pois existe compromissos de despesa efectivo e o grau de cumprimentos com as regras e procedimentos é alto.

227. A dimensão (ii) relaciona-se com a existência, qualidade e nível de entendimento das regras e procedimentos de controlo interno e regista um melhoramento para uma pontuação de “A”, como consequência da recomendação do TA a este respeito, o MdF através da DNCP preparou e aprovou o Manual de Administração Financeira (Diploma Ministerial 169/2007 de 31 Dezembro) que estabelece e detalha as regras, procedimentos e controlos que todas as instituições devem observar no processo de execução orçamental. O Manual foi introduzido e acompanhado com formação por parte do MdF. A combinação do uso do manual a par da deamis legislação

(nomeadamente o regulamento do SISTAFE e a lei do TA) criaram um forte ambiente de controlo interno, mas por vezes procedimentos de emergência são ainda usados.

228. No entanto, existe o potencial problema significativo relacionado com a qualidade do controlo interno. O problema não é que sistemas de controlo interno não existem; mas que estes sistemas são ou ignorados ou mal utilizados. Tanto a IGF (em relatórios não publicados ou disponíveis ao público) como o Tribunal Administrativo (nos seus relatórios que são públicos) têm identificado situações frequentes e significativas de desvios no uso dos controlos internos (não cumprimento das etapas da despesa, troca de senhas de acesso ao sistema, falta de visto em documentos pelo agente de controlo interno, falha na manutenção de documentos e ultrapassagem de controlos por diferentes níveis de gestão). O risco é que as transacções contabilísticas não têm relação com as transacções reais, ou que as transacções são irregulares. Tanto o Tribunal como a IGF têm estado a acelerar os seus esforços para monitorar e reportar as situações (veja-se o indicador relacionado com Auditoria) embora não exista ainda uma visão sistémica ou quantificada dos tipos de problemas que ocorrem ao nível do controlo interno. Nem existe evidências que sugiram que existe um esforço concertado ao nível do Governo para endereçar tais potenciais problemas.

229. A metodologia PEFA e a orientação relativa á sua aplicação definem sistema de controlo interno como aquele que é amplamente entendido e cumprido. Enquanto têm existido esforços para melhorar o entendimento do sistema não existem evidências em relação ao cumprimento. Assim não é possível melhorar a pontuação da dimensão (ii) deste indicador.

Comparação com avaliação anterior

230. A maior alteração verificada no período em análise foi a extensão e expansão do e-SISTAFE a todos os níveis de governo. O uso de um sistema de pagamentos seguro representou um desenvolvimento fundamental.

231. As regras introduzidas e reportadas na última avaliação tornaram-se a norma e estão documentadas no MAF. A existência de agentes com diferentes graus e acessos no sistema e-SISTAFE asseguram uma adequada segregação de funções entre a execução e o controlo financeiro, o que constitui uma boa prática. Existem três tipos de agentes envolvidos na execução orçamental – o agente de execução orçamental, o agente de gestão financeiro e o agente de controlo interno. Este último tem a responsabilidade específica de verificar a conformidade processual e documental e é responsável pela verificação de todos os aspectos relacionados antes que a transacção pode ser efectuada. No entanto, a consideração efectuada anteriormente em relação a questão de cumprimento deve ser notada.

232. A principal alteração entre esta e a avaliação anterior é o grau em que o e-SISTAFE se tornou disponível às diferentes instituições em diferentes níveis assim tornando-se um método de trabalho. Em adição ao MAF, uma vez aprovado o orçamento o MdF emite uma circular com instruções para a execução orçamental detalhando instruções adicionais e clarificando regras e procedimentos.

Figura 41: Ordens de Pagamento Emitidas e Processadas entre 2006 e 2009



Fonte: UTRAFE 2009, Phase II Report

Tendências em 2010

233. Foi reportado na última avaliação PEFA que o desenvolvimento e implementação dos sistemas de controlo geraram a oportunidade ao Governo e seus parceiros de transferir projectos financiados externamente que estavam OFF BUDGET para a CUT e o e-SISTAFE. Assim a abrangência da cobertura do orçamento melhoraria permitindo aos ministérios sectoriais aplicar apenas um conjunto de controlos (os controlos do e-SISTAFE) a todas as suas actividades de investimento. Esta tendência de mudança de projectos para a CUT é uma tendência continuada em 2010.
234. O e-SISTAFE permite controlo dos compromissos porém a cabimentação não é aplicada adequadamente uma vez que os compromissos não são registados no momento em que ocorrem. Compromisso, liquidação e pagamento são efectuados quase em simultâneo. Esta é uma área onde melhoramentos são necessários. Existem controlos que são desnecessários e correm em paralelo aos controlos do sistema e-SISTAFE. IGF e TA resistem em substituir os controlos em papel pelo controlo electrónico. Muitos dos documentos do e-SISTAFE têm de ser carimbados para serem considerados válidos pela IGF ou TA.
235. Com o incremento do papel da IGF no desenvolvimento do subsistema de controlo interno melhoramentos poderão ser esperados neste indicador.

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
PI – 21: Eficácia da auditoria interna	(i) Cobertura e qualidade da função de auditoria interna	B	C+	B	B	B	C+
	(ii) Frequência e distribuição dos relatórios	C		B		B	
	(iii) Grau da resposta e acompanhamento às constatações da auditoria interna	C		B (C)		C	
Método de Pontuação: M1							

Avaliação 2009

236. A pontuação deste indicador foi na avaliação passada de “B” mas uma correcção foi introduzida pela equipa na sua terceira dimensão relacionada com a capacidade e qualidade de resposta da gestão às recomendações das auditorias. Existe evidência que a IGF na capacidade de auditor interno do Estado envia os seus relatórios e recomendações às instituições fiscalizadas \ auditadas mas existe muito pouca evidência de uma resposta sistemática das instituições a par de um seguimento da implementação regular pela IGF. Assim, a pontuação atribuída na avaliação anterior deveria ter sido de “C+” que é a pontuação que conclui a equipa para a avaliação corrente.

Figura 42: Dados estatísticos chave da IGF 2007 e 2009

Ano/ Organismos Auditados	Auditorias Transitadas (Ano Anterior)	Total Auditorias		Acompanhamento de Recomendações	
		Planeado	Executado	Planeado	Executado
2007	22	122	57	200	3
2008	49	214	88		2
2009	51	228	95		1
Total	122	564	240	200	6

Fonte: IGF, 2010

237. A questão de seguimento de recomendações efectuadas é de muito difícil acompanhamento pela IGF e considerando que também o sistema na IGF está a ser alterado. Desafios adicionais

existem em relação á forma como a IGF regista as recomendações: não existe um sistema computadorizado ou mesmo uma base de dados. Cada departamento da IGF prepara relatórios globais onde inclui esta informação tornando a sua quantificação extremamente difícil. Da revisão dos relatórios que são emitidos pela IGF e respectiva resposta das instituições foi observado que as instituições respondem tarde á IGF não cumprindo com os prazos estabelecidos pela IGF ou sem endereçar todas as recomendações efectuadas pela IGF em detalhe.

238. A IGF realiza uma lista extensa de auditorias que incluem: auditorias temáticas em áreas seleccionadas do PARPAS, instituições de nível central, instituições de nível provincial, administrações distritais, municípios, embaixadas, de desempenho, impostos e alfândegas.

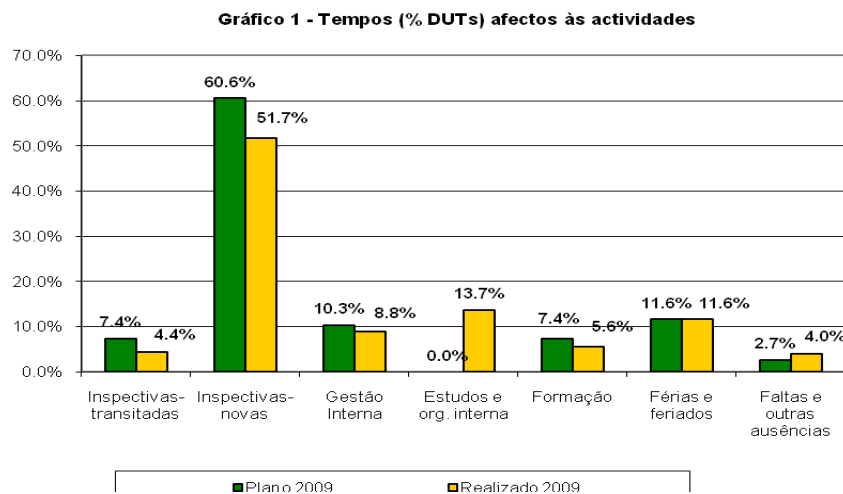
Figura 43: Estatísticas Chave entre 2007 e 2009 – por tipo de auditoria

Ano/ Organismos Auditados	Auditorias Temáticas (Sectores especificos do PARPA)		Organismos da Administração Central (Ministérios, Institutos, Empresas)		Organismos da Administração Provincial		Organismos da Administração Distrital		Autarquias		Embaixadas		Auditorias de Desempenho		Auditorias ao Sector Tributário		Auditorias ao Sector Aduaneiro	
	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E
2007	19	0	24	10	28	21	10	0	33	21	3	0	1	1	2	2	2	2
2008	4	0	14	1	62	11	61	24	54	47	11	0	1	0	6	4	1	1
2009	0	0	23	5	52	6	50	21	86	59	10	0	0	0	6	4	1	
Total	23	0	61	16	142	38	121	45	173	127	24	0	2	1	14	10	4	3

Fonte: IGF, 2010

239. Em relação a dimensão (i) verificou-se que pelo menos 50% do tempo dos quadros é gasto no desenvolvimento de novas inspecções e auditorias com foco em questões sistémicas. O nível de comunicação e o uso de informação gerada entre IGF e TA é, em geral, muito fraco.

Figura 44: Tempo dos Quadros em Auditorias 2009



Fonte: IGF, 2009 Annual Report

Comparação com avaliação anterior

240. Em relação a cobertura das auditorias da IGF, entre 2007 e 2009, um grande foco foi dado aos salários e pensões nomeadamente em sectores como educação onde se olhou por exemplo ao tempo extra e segundos turnos (incluindo províncias). Reconciliações entre a folha de salários e a base de dados de pessoal foi outra área importante de análise pela IGF e que confirmam a pontuação do indicador PI-18.

241. A cobertura tem sido a seguinte: em 2007 – 131 auditorias, em 2008 – 154 auditorias e em 2009 – 164 auditorias. A IGF tem uma metodologia clara no que concerne o desenvolvimento dos seus planos de auditoria. As áreas de maior risco são priorizadas e outras auditorias são realizadas por imposição da lei (por exemplo a IGF tem de emitir uma opinião anual sobre as contas dos municípios). Uma alteração introduzida nos seus planos é a inclusão das Auditorias

de Desempenho que a IGF planeia realizar uma vez por anos (apesar de os pedidos para este tipo de auditorias exceder o número a ser efectuado).

Tendências em 2010

242. Melhoramentos podem ser esperados neste indicador nomeadamente em relação a sua última dimensão. Em 2009 a IGF iniciou o desenvolvimento de uma base de dados com o objectivo de melhorar a monitoria e acompanhamento da implementação das recomendações de auditoria pelas diferentes instituições. Na referida base de dados as recomendações estão a ser classificadas por categorias – criminal, disciplinar, processual – que estão a ser melhoradas por forma a poderem ser consistentes com as classificações em uso pelo TA. EM adição uma regra interna foi estabelecida pela IGF que faz com que o auditor uma vez concluído o trabalho de campo alimente a referida base de dados directamente. Se a base de dados for mantida e desenvolvida, desenvolvimentos poderão ser esperados neste indicador em futuras avaliações.
243. O Banco Mundial está a apoiar a IGF na introdução de uma abordagem com base em risco para a selecção das áreas a serem sujeitas a auditoria interna em alguns ministérios sectoriais – se esta iniciativa for estendida e implementada poderá afectar, no futuro, a pontuação deste indicador.

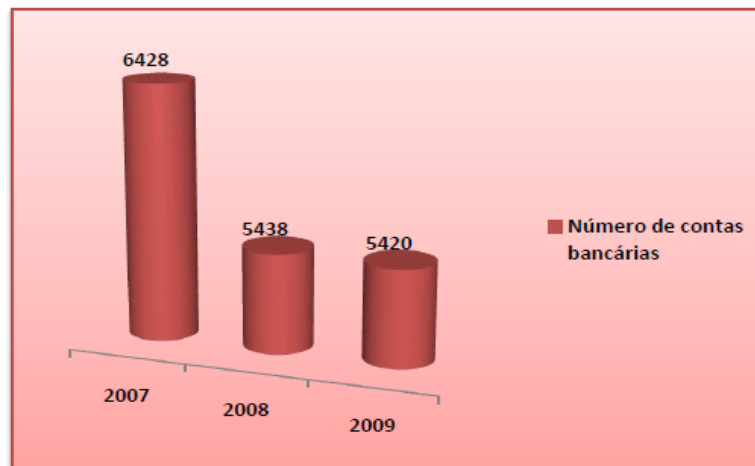
3.6. Contabilidade, Registo e Reporte

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
PI – 22: Pontualidade e regularidade na reconciliação de contas	(i) Regularidade das reconciliações bancárias	B	B	B	B	B	B ↗
	(ii) Regularidade da reconciliação e liquidação de contas suspensas e adiantamentos	B		B		B	
<i>Método de Pontuação: M2</i>							

Avaliação 2009

244. As constatações da avaliação anterior permanecem válidas. As reconciliações bancárias de contas detidas pelos sectores ou pelo Tesouro são efectuadas mensalmente e até quatro semanas após o final do mês. As contas geridas pelo Tesouro através da CUT são reconciliadas diariamente.

Figura 45: Número de Contas Bancárias em Bancos Comerciais – 2007 a 2009



Fonte: UTRAFE 2009, Phase II Report

245. A figura acima apresenta a tendência de decréscimo do número de contas bancárias em bancos comerciais: uma redução de 6.428 em 2007 para 5.420 em 2009.

246. Contas suspensas são reconciliadas e limpas numa base anual e sujeitas a uma monitoria rigorosa da DNT. Saldos de algumas contas são mantidos devido a sua ligação com projectos financiados externamente.

Comparação com avaliação anterior

247. A pontuação geral deste indicador não observou alterações desde da última avaliação mas a equipa fez uso da seta para indicar o impacto da introdução e uso crescente da CUT e bem assim o estabelecimento da CUT multi-moeda.

248. Durante 2007 a % de transacções realizadas através de execução directa aumentou significativamente especialmente após Setembro quando a excussão directa se tornou compulsória a todas as UGEs. Em paralelo, verificou-se uma redução do número de contas bancárias activas em bancos comerciais em nome de instituições do Governo. A combinação destes factores servirá para elevar a importância da CUT e a simplificação do processo de reconciliação bancária. Este processo foi continuado no período em revisão.

Tendências em 2010

249. Se os esforços pela DNT forem continuados em anos futuros de forma a reduzir as contas não CUT (ie, em bancos comerciais) melhoramentos na pontuação poderão ser esperados. Claro que isso significaria que os parceiros estariam a acelerar a mudança dos seus projectos ON CUT e ON e-SISTAFE.

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006	Avaliação 2008	Avaliação 2010
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)	D	D
Método de Pontuação: M1 Método de Pontuação: M1				

Avaliação 2009

250. Tal como reportado na última avaliação a informação sobre recursos disponíveis disponibilizada as unidades de prestação de serviços de primeira linha são limitados ao que se encontra no sistema contabilístico. Isto deve-se ao facto de estas unidades (principalmente escolas e postos de saúde) não serem titulares directos do Orçamento do Estado e como tal não constituem um centro de custos no sentido contabilístico. Detalhes desagregados são mantidos nos níveis provincial e distrital mas não incluída no e-SISTAFE.

251. Um estudo PETS (Pesquisa de Rastreio da Despesa Pública) foi desenvolvido durante o período em avaliação no sector da educação. Infelizmente, até á data, tal pesquisa não está no domínio público e não existiram outras iniciativas alternativas que pudessem informar este indicador. Assim, é difícil encontrar evidencias que sugiram que este indicador mereça uma pontuação diferente de “D”.

Comparação com avaliação anterior

252. Como o relatório do PETS da Educação não foi disponibilizado á equipa e na ausência de qualquer outro estudo ou pesquisa desde 02\03 este indicador não poderá pontuar mais do que o

“D” alcançado. O estudo PETS da Educação não foi aprovado pela DNO (que contratou o estudo) nem pelo Ministério da Educação por falta de cumprimentos dos TdR. Outro PETS está a ser planeado na Saúde mas ainda nas etapas iniciais de preparação. Da mesma forma, não se verificaram alterações no desenvolvimento de informações centralizadas sobre os recursos disponíveis às referidas unidades de primeira linha. Assim pouca alteração poderá ser esperada.

Tendências em 2010

253. De momento existem poucas evidências capazes de alterar a pontuação deste indicador. Nenhuma pesquisa especial foi realizada nos últimos 3 anos que demonstrem o nível de recursos recebidos quer por escolas primárias quer por centros de saúde e cobrindo uma parte relevante do país; nem por unidades de prestação de serviços em qualquer outro sector. A recente eleição das assembleias provinciais poderá criar a oportunidade para o desenvolvimento da GFP ao nível de tais unidades de prestação de serviços e pode ser que progressos sejam visíveis na próxima avaliação.

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
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+	C	C+
	(ii) Pontualidade na emissão dos relatórios	B		B		B	
	(iii) Qualidade da informação	C		B		B	
<i>Método de Pontuação: M1</i>							

254. O reporte intra-anual é disponibilizado através dos Relatórios de Execução Orçamental trimestrais (REO) produzidos pela Direcção Nacional de Contabilidade Pública. Esta avaliação tem como foco os REOs produzidos nos anos de 2007 a 2009, os desenvolvimentos ocorridos em 2010 são discutidos mais tarde.

Avaliação 2009

255. Em termos de cobertura, os REOs reflectem a cobertura do OE e incluem o governo central, províncias e distritos. O formato do REO espelha o formato e conteúdo do OE e bem assim da CGE, contendo um relatório inicial e um conjunto de mapas e anexos informativos com menor detalhe do que incluído na CGE. Muitas tabelas e quadros incluídos no relatório incluem uma comparação com o orçamento original e o orçamento revisto para o período em análise e o ano anterior. Tal como na CGE, existe maior quantidade de informação sobre a despesa do que a receita reflectindo a integração dos pagamentos cada vez maior através do e-SISTAFE e assim tornando dados detalhados mais disponíveis. Os REOs não apresentam as cabimentações (compromissos de despesas) apenas pagamentos (despesa paga) e despesas pendentes (liquidadas e não pagas). Por esta razão a primeira dimensão pontua “C”.

256. Em relação ao tempo, os REOs por regra são emitidos 45 dias após o final do trimestre a que dizem respeito, o que se aproxima a seis semanas assim merecendo uma pontuação de “B” para a segunda dimensão do indicador. Os REOs estão disponíveis em formato electrónico na DNCP que os distribui aos actores relevantes e a quem solicitar copias. O site da DNCP não está ainda operacional e como tal os REOs podem ser encontrados on-line no site da DNO. A publicação formal dos REOs acontece posteriormente sob responsabilidade da Imprensa Nacional. Para se obter uma pontuação mais elevada nesta dimensão o REO deveria ser produzido em 4 semanas após o final do trimestre.

257. Em relação á qualidade dos dados, existem algumas falhas de recolha de informação sobre projectos financiados externamente que estando no orçamento não são canalizados pela CUT (OFF-CUT). Para tais projectos a DNCP dependente da recepção de um balancete para a incorporação da informação da parte do ministério sectorial. Mas estes nem sempre são submetidos a tempo. No

entanto, o relatório de cobertura do REO deixa claro que não consegue capturar estes movimentos no período de 45 dias disponíveis para a produção do REO³⁶. De forma semelhante, registos manuais que classificam as receitas são capturadas a tempo significando que algumas receitas permanecem em contas intermédias a caminho da CUT, aguardando classificação e gerando o problema de reporte das mesmas. Em relação a confiabilidade e detalhe dos dados verifica-se a existência de uma diferença entre os números de despesas e receitas reportadas no REO anual (emitido em meados de Fevereiro) com a CGE (em meados de Maio) mas que não é significativa. Por exemplo, em 2009, estas diferenças foram de aproximadamente 1% mesmo para as despesas de investimento (que deve estar a reflectir atrasos no reporte de projectos financiados externamente).

Figura 46: Diferenças entre REO e CGE 2009 (em milhões de Mt)

Componente	Conforme o REO IV (Fevereiro de cada ano)	Conforme a CGE (Maio de cada ano)	Diferença (como % da CGE)
Receitas do Estado (todas as categorias)	47,401	47,565	0.35%
Despesas de Funcionamento	43,709	43,793	0.19%
Despesas de Investimento	35,256	35,336	0.23%

Comparação com avaliação anterior

258. A fiabilidade dos dados melhorou tanto devido ao uso crescente do e-SISTAFE e da execução directa como também ao sucesso na transferência do registo de fundos dos parceiros para a CUT.

Tendências em 2010

259. Em 2010 o REO apresentou melhorias e expandiu para 240 páginas apesar de este crescimento ser explicado pela inclusão de um anexo informativo com cerca de 80 páginas que informa as realocações orçamentais. Trata-se de um documento com uma boa apresentação. Tanto quanto sabemos não existem nenhuma alteração prevista ao conteúdo e modo de produção do REO apesar de ser bom que a DNCP o colocasse on-line no seu próprio site. O maior desafio continuara a ser a inclusão de informação sobre compromissos de despesas em vez de apenas pagamentos e a sua emissão em 4 semanas após o fim do trimestre.

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
PI – 25: Qualidade e pontualidade dos relatórios financeiros anuais	(i) Grau de cobertura dos relatórios financeiros	C	C+	C	C+	B	C+
	(ii) Pontualidade na submissão dos relatórios financeiros	A		A		A	
	(iii) Padrões de contabilidade utilizados	C		C		C	

Método de Pontuação: M1

260. Este indicador centra-se nas cotas anuais do Estado (CGE – Conta Geral do Estado), cuja preparação é regida pela Lei e Regulamento do SISTAFE. As contas são produzidas pela DNCP. Analisamos para a avaliação as contas de 2007 a 2009 que são produzidas no ano seguinte à sua execução.

³⁶ A última avaliação PEFA mencionou o potencial de se utilizar a base de dados ODAMOZ como um veículo para validar ou pelo menos estimar os totais de despesa não reportada; apesar de ODAMOZ continuar a ser utilizada o maior progresso tem sido a mudança de fundos ON-CUT e assim permitindo que as despesas sejam automaticamente capturadas pelo e-SISTAFE.

Avaliação 2009

261. Em relação aos conteúdos e sua qualidade, os principais elementos da CGE são:
- Um relatório comentando as contas e com o desempenho económico do Governo, incluindo tabelas que são sumários das tabelas anexas;
 - Dois mapas principais – Mapa I: Balanço Financeiro e o Mapa I-1: Mapa de Execução Orçamental;
 - Uma série de análises de maior detalhe e mapas: Mapa II: Execução das Receitas e, com maior detalhe, Mapas III \ IV \ VI a XV com Execução da Despesa e Mapa V: Operações Financeiras. A análise da despesa é feita para os níveis central, provincial e distrital e aplicando vários classificadores;
 - Uma serie de anexos informativos que cobrem elementos de especial interesse: as finanças das instituições fora do OE e respectiva contabilidade (instituições autónomas, municípios e empresas publicas), operações de tesouraria (acordos de retrocessão e dívida publica), cobrança de receitas e activos do Estado.
262. As contas consolidam as finanças do governo central, provincial e distrital³⁷. Existe muita informação nas contas mas não existe um balanço enquanto tal conforme previsto pela lei e combinando num único mapa de activos e passivos. Informação sobre os bens e contingências estão espalhadas nos vários Anexos da Conta, com grande detalhe (sobretudo para os bens fixos capturados pelo sistema de património). Mas outros tipos de informações sobre bens e contingências não são apresentados (por exemplo, contas a pagar ou a receber). A ausência de informação completa sobre activos e contingências e a ausência de um balanço significa que a pontuação de “C” é atribuída a esta dimensão do indicador.
263. Outro vazio potencial da CGE é os fundos externos que, apesar de estarem incluídos no OE, não são canalizados pela via da CUT. A DNCP procura capturar a informação sobre receitas e despesas através de um sistema manual – incorporação de balancetes – que cada ministério sectorial deve enviar. Existem dificuldades consideráveis da parte da DNCP em recolher tal informação e tem de fechar as suas contas em meados de Maio de forma a poder produzir e apresentar a CGE á Assembleia da Republica em finais de Maio. Nesta altura, informação de alguns projectos financiados externamente estarão em falta e a sua submissão depende totalmente dos ministérios sectoriais. Montantes registados em 2009 como recebidos foram, por exemplo, 65% do orçamento (CGE 2009, Quadro 6) mas não se tem a certeza se os restantes 35% não foram recebidos ou não reportados.
264. Em suma, no que toca a cobertura, a pontuação de “C” é atribuída na ausência de um balanço que identifique os activos financeiros e contingencias e a proporção de fundos de doadores que continua a ser executada fora do e-SISTAFE e da CUT e que poderiam ser capturados pelo sistema contabilístico.
265. Em relação ao tempo: a CGE tem sido submetida á Assembleia da Republica de acordo com o calendário definido a cada ano e assim cumprindo com a obrigação legal de 31 de Maio. A maior questão com a CGE é a sua disponibilidade – a cópia física da CGE tem vários volumes e centenas de páginas o que dificulta a sua leitura e uma vez que a DNCP não tem o seu próprio website é praticamente impossível obter uma cópia electrónica completa da CGE.
266. Em relação aos padrões contabilidade: a lei e regulamento do SISTAFE especificam os conteúdos e a cobertura da conta assim como descrevem os amplos princípios que devem governar a sua produção (consistência entre anos, materialidade e acessibilidade). A lei especifica que as contas devem ser preparadas numa base de caixa modificada (entradas de receitas mas compromissos de despesas) utilizando um método de dupla entrada e com a

³⁷ As Contas do Estado têm um limite contabilístico limitado ao Governo Central e seus diferentes níveis (central, provincial e distrital). As contas incluem as transferências para outras instituições do sector público (municípios, instituições autónomas e empresas do estado) mas não consolidam todas estas despesas, receitas, bens e contingências. Isto significa que as contas não se conformam com as definições padrão (das Estatísticas Financeiras de Governo do FMI) de Sector Público ou Governo Geral.

depreciação dos activos entre outros princípios contabilísticos geralmente aceites e sem detalhe as políticas contabilistas ou padrões internacionais. O documento que compõe a CGE não faz nenhuma referência aos padrões de contabilidade ou princípios aplicados na sua preparação com uma pequena excepção de que informa numa nota de rodapé as leis que orientaram a sua preparação. Assim o leitor ou utilizador da CGE tem de entender por si só qual a base de contabilidade, os padrões adoptados e se existem ou não divergências com as práticas geralmente aceites de contabilidade³⁸. Mas, não tem existido nenhuma revisão sistemática do cumprimento da CGE com estes padrões. Assim, uma pontuação de “C” é justificada para esta dimensão devido a ausência da publicação de uma declaração sobre as políticas e padrões de contabilidade em uso e a necessidade de verificar-se o cumprimento ou não das IPAS com base de caixa.

267. Em relação á qualidade e facilidade de entendimento da CGE a mesma inclui uma grande quantidade de informação – provavelmente informação em excesso – sobre as actividades e posição financeira do Governo. No total as análises da CGE totalizam várias centenas de páginas. Mas não existe um fácil cruzamento de informação entre os mapas e informações sumárias e os mapas de detalhe que compõem a conta o que torna muito difícil a navegação sensível pelo documento. É pouco provável que o documento seja utilizado na sua totalidade excepto por um número limitado de técnicos e especialistas sobre a matéria; em particular, parece pouco provável que as análises de detalhe sejam de interesse da Assembleia da Republica, doadores e sociedade civil. A análise da execução orçamental é bem maior em termos de detalhe do que é de facto votado pela AR. Não têm existido revisões sistemáticas ou pontuais da CGE desde que o formato actual foi adoptado nos anos 90s. A primeira conta data de 1998 e reformas parecem ser necessárias.

Comparação com avaliação anterior

268. Alterações têm sido graduais em vez de dramáticas Alguns novos mapas e tabelas úteis têm sido adicionadas á CGE e um maior número de transacções através do e-SISTAFE melhoraram o grau de fiabilidade dos dados. No entanto, muitas das questões apresentadas na avaliação de 2006 ainda permanecem.

Tendências em 2010

269. Muito pouco deverá mudar em 2010, excepto a introdução de um novo anexo á CGE (Anexo 6a) que começou a ser introduzido com a CGE 2009. A CGE poderá ter de ser alterada se alterações forem introduzidas no OE 2011.

270. Os principais desafios que poderão influenciar futuras avaliações deste indicador são os seguintes:

- A consolidação das instituições autónomas e municípios na CGE;
- A alteração dos fundos dos doadores para o OE;
- Desenvolvimento do Balanço do Estado para integrar as semostrações financeiras da CGE; Pode ser, inicialmente, apenas activos e passivos financeiros e posteriormente ex-tendido a activos e passivos móveis e uma vez que o e-Património comece a funcionar;
- Revisão da CGE se cumpre ou não com as IPSAS;
- Desenvolvimento de uma declaração sobre as políticas e padrões de contabilidade em uso na CGE e seus diferentes volumes;
- Uma revisão dos conteúdos e apresentação da CGE considerando as necessidades de diferentes utilizadores;
- Disponibilização da CGE em formato electrónico e em sites do Governo; e
- Esforços para identificar e resolver questões de controlo interno.

³⁸ Sendo compilada numa base de caixa modificada, a CGE está entre os padrões das IPSAS para contabilidade com base em caixa e as IPSAS para acréscimos e diferimentos. As IPSAS com base em caixa dão um conjunto limitado de padrões de contabilidade para a base modificada. Os padrões são compostos por duas partes. Uma primeira que inclui os requisitos obrigatórios e uma segunda que detalha as sugestões não obrigatórias mas cujo uso é encorajado por ser melhor pratica.

3.7. Escrutínio e Auditoria

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
PI – 26: Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa	(i) Objectivos/natureza da auditoria efectuada (incluindo aderência a padrões de auditoria)	D		C		C	
	(ii) Pontualidade na submissão dos relatórios de auditoria à Assembleia da República	C	D+	B	C+	B	C+
	(iii) Provas de acompanhamento (follow-up) das recomendações da auditoria	B (C)		B		C	
Método de Pontuação: M1							

271. No sistema Moçambicano a auditoria externa é efectuada pelo Tribunal Administrativo, a instituição suprema de auditoria. A terceira secção do Tribunal realiza as auditorias individuais das instituições do Governo e bem assim da CGE como um todo. Em adição tem um estatuto judicial actuando como Tribunal de Contas na revisão e decisão sobre as auditorias individuais e na imposição de multas ou recomendações para investigações criminais, onde necessário e relevante. Assim na sua capacidade de Tribunal de Contas o TA desempenha a maior parte das funções esperadas de uma Comissão Parlamentar de Contas Publicas do sistema anglo-saxónico. O TA tem duas outras secções que se relacionam com assuntos fiscais e administrativos e que nada têm a ver com o trabalho e funções da terceira secção.

272. A terceira secção do TA inclui também uma equipa que trata do processo de verificação previa de determinadas transacções financeiras – um tipo de pré auditoria conhecido como visto. Esta avaliação não considera o visto pelo número reduzido de transacções que o mesmo representa. O TA tem ainda mais duas secções que se dedicam a aspectos relacionados com a administração pública e fiscal, que não têm nenhuma função de auditoria ou trabalho com a terceira secção.

273. O foco da avaliação neste indicador é o trabalho de auditoria externa realizada pelo TA em relação as contas de 2007 a 2009.

274. Para ambos os tipos de auditorias as constatações e conclusões de auditoria devem ser julgadas por um colectivo de juizes.

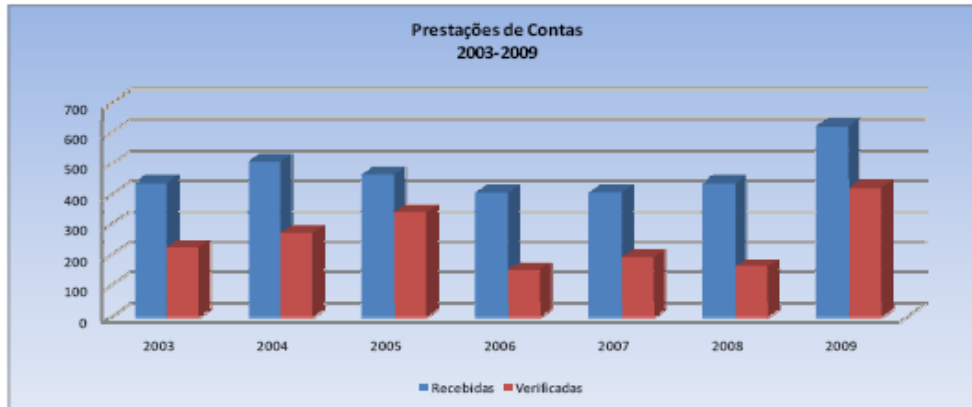
Avaliação 2009

275. Em relação á cobertura de auditoria, devem ser consideradas duas áreas - a CGE e as auditorias individuais:

- O TA verifica os números das principais demonstrações financeiras e dos mapas que apoiam tais demonstrações. Inclui também a auditoria (26 em 2009) de um conjunto seleccionado de instituições que servem para o TA aferir as suas conclusões sobre a CGE. Pela análise dos relatórios do TA dos últimos 3 anos verificou-se que a escala e profundidade de auditoria aumentaram.
- O TA realiza auditorias individuais às instituições (contas de gerência) e que inclui vários tipos e estágios de verificação (1ª verificação, 2ª verificação inspecção, auditoria). Em qualquer etapa a conta pode ser remetida a julgamento mas apenas após uma discussão das constatações com a instituição auditada para confirmar os factos. Os julgamentos podem incluir multas aos funcionários responsáveis bem como o seguimento pela procuradoria pública. Para avaliar a extensão da auditoria do Ta temos assim olhar para o stock e fluxo de trabalho. Este assunto é tratado de seguida.

276. O volume de auditorias institucionais aumentou no período em avaliação. Verificou-se um aumento do número de contas apresentadas ao TA que em 2009 totalizaram 600 (apenas de o TA não ter uma base de dados que identifique o universo). O número de contas que passam a etapa de verificação (etapa de consistência e qualidade dos documentos) também aumentou tendo subido para 400 em 2009 conta os 120 em 2006.

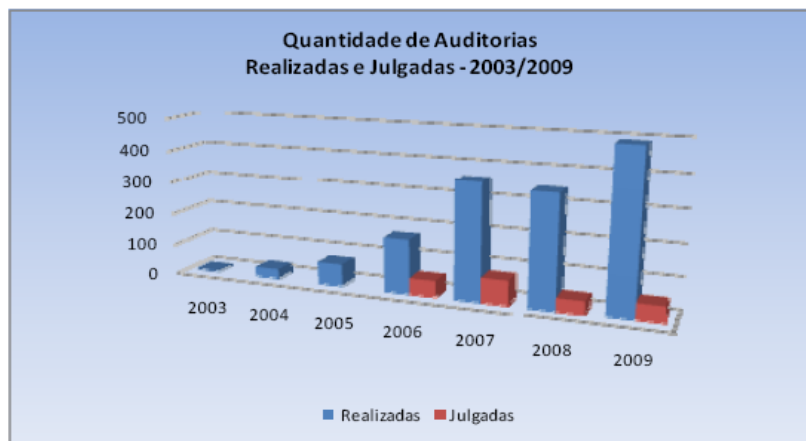
Figura 47: Contas recebidas e verificadas



Fonte: Diagnostico do Tribunal Administrativo, Eurosis, Agosto 2010

277. Nem todas as contas verificadas foram auditadas – isto depende do grau de erro ou irregularidades da conta e do desejo do TA de cobrir todas as instituições num determinado ciclo de anos. O número de contas auditadas após verificação melhorou significativamente de 150 em 2006 para 500 em 2009. E contraste o número de contas julgadas são reduzidas.

Figura 48: Auditorias Completadas e Julgadas



Fonte: Diagnóstico do Tribunal Administrativo, Eurosis, Agosto 2010

Figura 49: Julgamentos Completados

Anos	Julgamentos Concluídos	
	Contas	Auditorias
2007	9	66
2008	7	33
2009	8	52
2010*	1	13
Total	25	164

* Até Setembro

Fonte: PLACOR II, draft de Novembro 2010

278. O que estes números não mostram é o stock de contas e auditorias a espera em cada etapa do processo e quanto tempo demoram para as contas passarem de apresentação a julgamento. No final de 2009 cerca de 1.500 contas esperavam verificação e cerca de 1.200 aguardavam julgamento. A acumulação de contas significa que demora para uma conta cumprir com todas as etapas do processo: poucas auditorias alcançam a fase de julgamento de forma atempada. Com uma média de 54 julgamentos por ano nos últimos 4 anos, será necessário 22 anos para limpar o número de processos acumulados de 1.200 auditorias – mesmo que outras 600 auditorias sejam recebidas para auditoria por ano.

279. O número de auditorias realizadas por ser detalhado por tipo e contra a meta do estabelecido nos planos do TA.

Figura 50: Auditorias por tipo e meta

Ano	N.º Auditorias Planeadas	N.º Auditorias Realizadas									
		Nível Provincial	Nível Distrital	Autarquias	Nível Central	Missões Diplom.	Empresas Públicas	Estrangeiro	Obras	CGE	Total
2004	0	20	0	0	9	0	0	0	0	0	29
2005	60	42	0	0	26	0	0	1	0	0	69
2006	70	60	55	2	47	3	0	1	0	4	172
2007	90	86	101	10	74	7	3	0	79	0	360
2008	320	222	51	10	10	12	-	-	-	21	326
2009	450	133	82	14	39	14	?	?	143	26	451

Fonte: TA, 2010

280. A metodologia de avaliação PEFA sugere que o âmbito de auditoria deveria ser medido em termos da proporção da despesa total que é sujeita a auditoria. O relatório mais recente do país sugeriu que as auditorias cobriam cerca de 50% do OE apesar de dados certos não terem estado disponíveis nessa altura. No entanto, e em face de informação subsequente tudo parece indicar que esta indicação foi sobre estimada; o número para 2009 reflecte um número mais elevado de auditorias completas por comparação a 2006 e que se considera ser na casa de 34%. Esta situação justificaria assim uma pontuação de "D" de acordo com a metodologia PEFA.

Figura 51: Percentagem de Despesas Auditadas (Mt 10³)

Despesa	2007	2008	2009
Total da Despesa Auditada	23,638	25,530	50,689
Total da Despesa	70,897	88,982	98,116
Percentagem Auditada	33.34%	28.69%	37%

Fonte: Tribunal Administrativo

281. Em relação ao tempo de submissão dos resultados da auditoria ao Parlamento apenas podemos incluir o relatório e parecer sobre a CGE pois estes são os únicos com obrigação de serem submetidos á Assembleia. A auditoria tem como base a CGE que é submetida pelo Governo á Assembleia até ao final de Maio de cada ano e que o Tribunal tem de devolver o seu relatório e parecer até ao final de Novembro, cerca de 11 meses após o final do ano. E é este relatório e parecer que são a base da aprovação pela Assembleia da CGE. O TA tem submetido o seu relatório sobre a CGE a cada ano desde que a primeira conta foi preparada em 1998, dentro de um prazo de 6 meses após recepção das contas, assim merecendo a pontuação de "B" nesta dimensão do indicador. Para que se alcance uma maior pontuação o relatório e opinião do TA deveriam ser apresentados á AR dois meses mais cedo do que actualmente, em Setembro e não Novembro. Existe alguma pressão e necessidade por parte da AR para uma apresentação mais cedo o que iria significar que o relatório de auditoria iria passar a informar a AR directamente no momento de aprovação do orçamento para o ano seguinte (actualmente a informação é recebida muito tarde para servir este objectivo e considerando que a AR encerra a sua sessão em Dezembro). O TA diz que tem já vários constrangimentos em cumprir com o calendário de Novembro mas que tem efectuado algumas experiencias para ver se existe oportunidade de antecipar o trabalho de revisão da CGE que poderia começar antes das contas serem de facto fechadas em Março de cada ano.

282. Apesar de não ser directamente relevante para a pontuação da dimensão de tempo deste indicador (que apenas se refere às auditorias apresentadas a Assembleia) os atrasos e acumulações na finalização das auditorias institucionais tem implicação no acesso da parte da Assembleia a tais auditorias. As instituições têm a obrigação de apresentar as suas contas anuais ao TA até ao final do mês de Março; e o TA tem um ano para julgar as contas e as mesmas não podem ser publicadas sem terem sido julgadas. Mas poucas auditorias têm sido julgadas e publicadas em cada ano, na prática não estão disponíveis para uso pelo TA.

Figura 52: Extracto do Relatório do TA Report sobre a CGE 2008 – Detalhe das Instituições seleccionadas

Quadro n.º VI.17 – Entidades Auditadas (Em mil Meticals)

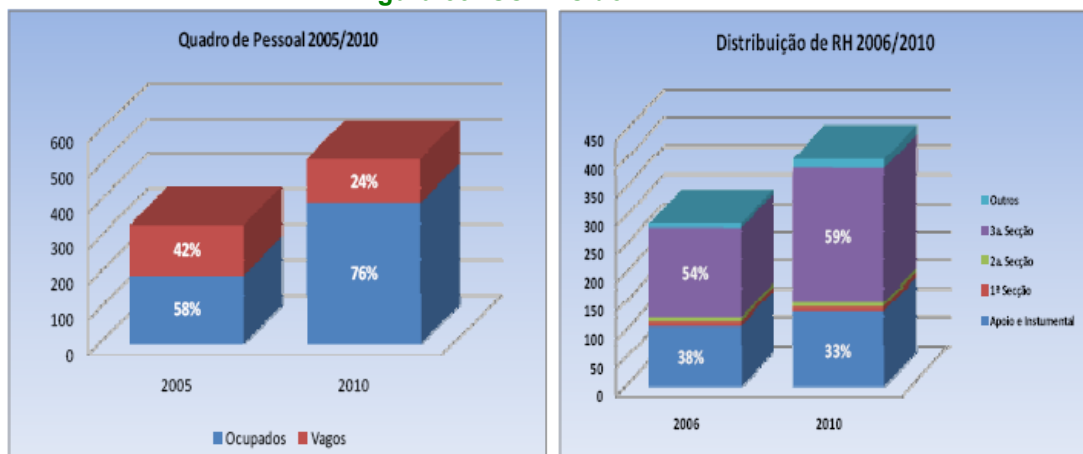
Âmbito	Entidade	Execução					
		Funcionamento			Investimento		
		Por Adiantamento	Por Via Directa	Total	Por Adiantamento	Por Via Directa	Total
	Fundo de Estradas	--	--	--	1.842.173	3.145.063	4.987.236
Cidade de Maputo	Ministério da Agricultura	--	--	--	316.126	641.454	957.580
	Instituto Nacional de Gestão de Calamidades	209.470	0	209.470	36.019	0	36.019
Total		209.470	0	209.470	2.194.318	3.786.518	5.980.836
Total da Execução Administração Central		19.249.998			22.518.684		
Representatividade da amostra		1,1			26,6		
Provincia de Sofala	Direcção Provincial da Educação e Cultura	678.263	5.492	683.755	56.901	61.032	117.932
	Direcção Provincial da Saúde	98.175	24.537	122.712	54.643	42.479	97.122
	Direcção Provincial da Agricultura	25.753	2.083	27.836	18.897	56.121	75.018
	Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação	7.262	6.728	13.989	0	13.905	13.905
	Direcção Provincial do Plano e Finanças	12.135	11.466	23.602	93	40.393	40.486
Provincia de Manica	Direcção Provincial da Educação e Cultura	586.676	47.410	634.086	43.936	24.829	68.765
	Direcção Provincial da Saúde	66.633	31.345	97.978	8.291	53.392	61.683
	Direcção Provincial da Agricultura	22.177	2.111	24.288	17.205	9.969	27.174
	Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação	3.661	1.288	4.949	0	10.210	10.210
	Direcção Provincial do Plano e Finanças	6.675	6.593	13.268	97	8.297	8.394
Total		1.507.410	139.053	1.646.463	200.062	320.627	520.689
Total da Execução Provincial		16.394.843			4.064.169		
Representatividade da amostra		10,0			12,8		

Fonte: Relatórios de auditorias - 2008

Fonte: Relatório e Parecer do TA sobre a CGE 2008

283. Em relação ao âmbito da auditoria: o TA segue os padrões emitidos pela INTOSAI e é membro activo da AFROSAI (o grupo regional africano de instituições de auditoria). Tem igualmente recebido assistência de outras instituições de auditoria nomeadamente da África do Sul. O TA tem estado a desenvolver as suas actividades desde 2000. Tem aumentado o seu quadro de auditores e tem adoptado métodos de auditoria baseados nos métodos em uso por outras instituições mais bem estabelecidas e em apoio às funções judiciais do tribunal de contas desde da sua independência. Entre 2006 e 2009 o TA aumentou o quadro de pessoal alocado a função de auditoria.

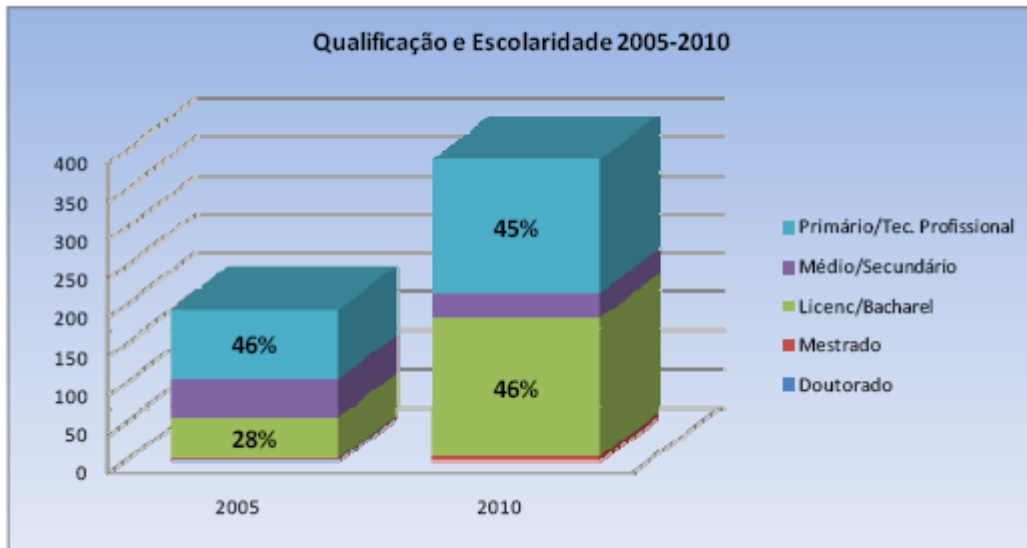
Figura 53: Os RHs do TA



Fonte: Diagnóstico do Tribunal Administrativo, Eurosis, Agosto 2010

284. O TA tem procurado recrutar quadros com maior formação educacional e complementar a sua formação nos vários aspectos da auditoria. O TA está actualmente a considerar a possibilidade de profissionalizar a qualificação dos seus quadros.

Figura 54: Níveis de Educação do Quadro de Pessoa do TA



Fonte: Diagnóstico do Tribunal Administrativo, Eurosis, Agosto 2010

285. É difícil verificar se toda esta atenção aos métodos e criação de capacidade está ou não ter um impacto na qualidade do trabalho do TA em termos de profundidade e qualidade das análises e recomendações – muito do trabalho realizado não vê a luz do dia com excepção do relatório sobre a CGE. Mesmo assim uma verificação dos relatórios sobre a CGE entre 2007 e 2009 permitiram observar melhoramentos qualitativos em termos da profundidade e qualidade da análise e bem assim do aumento da cobertura de forma a incluir mais aspectos na revisão da CGE.

286. O relatório PEFA anterior referiu que o TA começou a dar os primeiros passos na realização de outros tipos de auditorias – obras públicas e de desempenho. O TA realizou mais de 300 auditorias de obras públicas entre 2007 e 2009 e fez varias tentativas de realização das auditorias de desempenho neste mesmo período. Tem ambição para fazer mais mas a capacidade do TA para este tipo de trabalho é limitada e compete com o trabalho tradicional que deve ser realizado. Não existe, em adição, um base legal que viabilize o papel do TA na realização deste tipo de trabalho em nome da AR assim limitando a utilidade destes esforços e respectivo investimento a não ser que se passe a submeter tal informação á AR e ao público em geral.

287. Em relação ao seguimento das auditorias, o seguimento é mais estruturado e melhor documentado no que toca a CGE do que as auditorias das instituições individuais, o que faz merecer a pontuação de “C”.

- Ao nível das auditorias das instituições o TA apresenta as suas constatações á instituição após conclusão d auditoria e depois aguarda por uma resposta formal da mesma confirmando ou não as constatações, isto acontece antes da fase de julgamento. O problema é que o processo de julgamento é muito lento e está atrasado deixando muitas auditorias num limbo – o relatório não pode ser publicado até que o julgamento tenha ocorrido. Assim prejudicando de forma severa o processo de formalização de recomendações e respectivo seguimento. O TA defende que existe igualmente um diálogo informal entre eles e a instituição auditada nomeadamente sobre recomendações e que auditorias subsequentes seguem as mesmas. No entanto não existe um sistema para o registo e rastreio das recomendações individuais ou para sua classificação (numero e tipo) de uma forma que evidencia um seguimento.

- Para a auditoria da CGE o relatório e opinião do TA inclui recomendações, algumas destas são endossadas e absorvidas pela Comissão do Plano e Orçamento (CPO) da AR nas suas resoluções e pareceres. A cada ano, o TA segue as suas recomendações e bem assim as efectuadas pela CPO. Quaisquer omissões significativas são seguidas e comentadas e assim trazidas á atenção da CPO.

Comparação com avaliação anterior

288. O TA continuou a desenvolver a sua função de auditor externo entre 2006 e 2009. O volume de trabalho cresceu e tem disponíveis os recursos necessários para realizar tal trabalho. Cresceu também em termos de competências e profundidade do escrutínio. Estes melhoramentos qualitativos ao são suficientes, no entanto, para originar um melhoramento na pontuação PEFA.

Tendências em 2010

289. A maior alteração e desafio que o TA enfrenta é a nova lei aprovada em Setembro de 2009 que se espera ser implementada durante 2010 e 2011. O maior desenvolvimento é a criação de Tribunais ao nível provincial reflectindo a agenda de descentralização do Governo. O desafio será em como apoiar estes tribunais ao mesmo tempo que se torna necessário coordenar o trabalho aos diferentes níveis de forma a evitar duplicações de funções e trabalho. A independência atribuída a cada tribunal pode ainda sublinhar mais o desafio pela frente. A nova lei exige ainda que o Tribunal baseia a selecção de auditoria no risco³⁹ e permite a nomeação de juizes extra para auxiliar com a carga de trabalho.

290. Existem, no entanto, outras questões pendentes que o TA terá de enfrentar. Inclui a necessidade de coordenar com outras instituições de controlo como a IGF e Inspeções Gerais dos Ministérios, incluindo a partilha de informação e acesso aos relatórios. O TA deveria considerar formas de acelerar o processo de auditoria e julgamento de forma a melhor servir o ciclo orçamental anual. O seu relacionamento com a CPO é ainda muito formal e por vezes distante e existe potencial para um relacionamento e trabalho mais íntimo com a CPO e com a AR em geral – uma produção mais expedita do relatório e parecer sobre a CGE seria uma peça importante a este nível. E existe muito mais que poderia fazer de forma a tornar o seu trabalho disponível ao público. Finalmente, poderia ainda desenvolver um sistema de registo, rastreio e seguimento das recomendações e seus impactos.

³⁹ O Tribunal deve agora usar uma matriz de risco na selecção das contas a auditar, onde o valor da despesa é um elemento determinante; e existe também um ciclo das auditorias planeadas onde as contas devem ser auditadas pelo menos uma vez a cada 2,5 anos. Os últimos planos do Tribunal para 2011 – 2014 sugerem uma meta de 40% da despesa e cerca de 400 a 500 auditorias por ano – o que poderá vir a ser consistente com o período de auditoria de 2.5 anos. Mas se as contas e maior valor forem auditados com maior frequência do que 2.5 anos significará que uma maior % da despesa será auditada a cada ano.

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
PI – 27: Exame parlamentar da lei orçamental anual	(i) Objectivos da análise da Assembleia da República	A	B+	A	B+	A	B+
	(ii) Grau até o qual os procedimentos da Assembleia da República são bem definidos e respeitados	A		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		A	
	(iv) Regras para emendas durante o ano sem aprovação prévia pela Assembleia da República	B		B		C	

Método de Pontuação: M1

291. Este indicador centra-se no escrutínio parlamentar dos documentos de planificação e orçamentação – no caso de Moçambique, o Orçamento do Estado e os documentos estratégicos que o precedem (o CFMP ou Cenário Fiscal). Esta secção olha para o escrutínio parlamentar aos orçamentos de 2008 a 2010 que foram os orçamentos submetidos entre 2007 e 2009. O escrutínio do orçamento de 2011 estava ainda em curso na fase de avaliação para a preparação deste relatório.

Avaliação 2009

292. Em relação ao âmbito do escrutínio verificou-se que na última avaliação PEFA realizada não existia no país o Cenário Fiscal de Médio Prazo como um instrumento de domínio público e como tal disponível para escrutínio pela Assembleia. Desde então o CFMP tem sido apresentado ao Conselho de Ministros e á Assembleia. De acordo com a metodologia PEFA a Assembleia pode ser esperado da Assembleia um exercício específico de escrutínio ou discussão do CFMP antes que a Assembleia receba a proposta de Orçamento do Estado. Em Moçambique, o CFMP é apenas considerado no contexto da aprovação do Orçamento, quando as alocações orçamentais foram largamente finalizadas. Por esta razão, a última dimensão deste indicador recebe uma avaliação de “C” e não de “A” como na avaliação anterior.

293. Em relação a procedimentos e tempo, muito pouca ou mesmo nenhuma alteração foi verificada desde da última avaliação PEFA nas regras que governam o escrutínio pela AR do OE e outros instrumentos de planificação. A AR revê o orçamento anual como uma parte de um conjunto de documentos de planificação, do plano quinquenal ao plano anual de despesas. A proposta orçamental anual é acompanhada por um documento de fundamentação. O MdF submete a proposta de OE em 30 de Setembro década ano á AR que distribui pelas diferentes comissões incluindo a CPO que para além de rever a proposta deve ainda coordenar e preparar um parecer. As comissões têm dois meses para analisar e rever a proposta, desenvolver comentários e negociar alterações com o MdF. Em princípios de Dezembro o OE é apresentado á sessão plenária da AR para consideração e aprovação. A CPO emite o seu parecer sobre a proposta e a mesma é em geral aprovado em meados de Dezembro.

294. Em 2007 e 2008 o calendário e procedimentos para o escrutínio da lei orçamental foi observado o que faz merecer uma pontuação de “A” nesta avaliação. As eleições gerais e provinciais em Outubro de 2009 significou que o Orçamento do Estado para 2010 apenas fossem apresentados e aprovados pela Assembleia em Março de 2010 – e as alocações do orçamento de 2009 foram utilizadas nos primeiros três meses de 2010. Este é um atraso entendível na

medida em que no final de 2009 a Assembleia não havia sido ainda nomeada, uma situação não ideal.

295. Enquanto os arranjos actuais oferecem á Assembleia todas as oportunidades necessárias para fazer contributos no processo orçamental, existem algumas limitações compreensíveis que influenciam o papel da Assembleia. A curta duração do ano parlamentar que é composto por duas sessões de cerca de 45 dias cada (Março a Maio e Outubro a Dezembro) significa que existem muitos constrangimentos em termos do tempo disponível pelas comissões. O tempo de escrutínio orçamental continua a concorrer com o tempo de revisão legislativo. A dificuldade em aceder a documentos e relatórios parlamentares significa que é difícil efectuar uma avaliação objectiva da profundidade e qualidade do escrutínio pela CPO ou pela Armas, pelas entrevistas realizadas verificou-se que a CPO está a dar os primeiros passos no desenvolvimento do seu papel de inquiridor e revisor de documentos financeiros. As recomendações tendem a ser muito gerais e sem grandes desafios ao Executivo. Não é uma situação anormal – em qualquer parte do mundo os parlamentares têm o tempo e os conhecimentos técnicos necessários para escrutinar questões técnicas emergentes dos processos de planificação \ orçamentação do Governo. Em Moçambique estas dificuldades são ainda maiores se considerarmos a limitada competência técnica dos secretariados e do apoio administrativo disponível às comissões bem assim os seus limitados orçamentos e acesso a especialistas externos.

296. Em relação ao escrutínio das realocações houve apenas duas ocasiões nos últimos anos (2002 e 2007) em que o Governo teve de regressar á AR para aprovar as respectivas alterações – em ambas as situações foi para justificar incrementos de despesas motivados por disponibilização acima do esperado de fundos externos dos parceiros. Em geral, as regras que governam as realocações são suficientemente generosas para o Governo e assim evitando consultas regulares com a Ar sobre as referidas alterações. As alterações são aprovadas pelo MdF e apresentadas á AR no fim do ano como parte da CGE. Por estas razões uma pontuação de “C” é atribuída a esta dimensão.

Comparação com avaliação anterior

297. Pouco foi alterado desde a última avaliação. Os procedimentos não foram alterados e nenhuns melhoramentos foram identificados. O calendário parlamentar não sofreu alterações e bem assim na quantidade de documentos disponibilizados às comissões. E, a orçamentação com base em programas apenas começou a ser introduzida no OE em 2009.

Tendências em 2010

298. Em 2010, alguns deputados receberam formação de instituições internacionais (AWEPA, UNDP, WFD). E a CPO embarcou numa nova abordagem onde estabeleceu encontros de capacitação dos membros da comissão para reunir com e ouvir as opiniões dos especialistas nestas matérias e bem assim interagir com académicos e sociedade civil nas mesmas matérias.

299. Na sequência de uma avaliação das necessidades de formação realizada em 2010 as diferentes comissões começaram a receber formação do projecto Westminster Foundation for Democracy. Mas os desafios permanecem e existe ainda muito por fazer de forma a elevar a capacidade dos técnicos e secretariados das comissões no escrutínio das finanças públicas. Em 2009, os REO começaram a incluir um anexo com o detalhe das realocações orçamentais para informação regular á AR.

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
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+	B	C+
	(ii) Audiências em relação a constatações importantes por parte da Assembleia da República	C		C		C	
	(iii) Emissão de recomendações pela Assembleia da República e implementação pelo executivo	B		B		B	
Método de Pontuação: M1							

300. O relatório e parecer do TA sobre a CGE são submetidos á AR em cada ano. As auditorias individuais não são apresentadas mas são publicadas uma vez finalizadas (veja-se o PI-25) e teoricamente ficam disponíveis para o escrutínio parlamentar. Até á data, pelo menos, não tem existido em Moçambique a tradição de a Assembleia escrutinar estes relatórios. Esta secção centra-se, assim, no escrutínio parlamentar das Contas do Estado de 2006 a 2008 que foram emitidas entre 2008 e 2010.

Avaliação 2009

301. Em termos de tempo, o relatório e parecer do TA sobre a CGE são submetidos á AR em Novembro de cada ano. A revisão do relatório e parecer é liderado pela CPO, a mesma comissão que lidera o escrutínio da proposta orçamental do Governo apresentada em Setembro. A CPO não tem tempo para fazer a revisão de ambos os documentos no mesmo período de tempo pois entre Outubro e Dezembro os deputados têm de igualmente participar nas sessões plenárias. O escrutínio e aprovação do relatório de auditoria tem lugar na sessão parlamentar subsequente em Março \ Abril do ano seguinte, uns 4 a 5 meses após a respectiva recepção pela AR o que faz com que mereça a pontuação de “B” a esta dimensão do indicador.

302. Em relação á extensão do escrutínio, este é limitado às contas do estado e envolve audiências com o MdF – o TA não tem um papel oficial mas reúne com regularidade com a CPO. Os membros da CPO fizeram notar os melhoramentos na profundidade e qualidade do trabalho do TA. Em contraste, outros ministérios e agências não se apresentam perante a CPO – as suas contas não são apresentadas á AR e são publicadas separadamente após julgamento pelo TA. Em teoria as comissões parlamentares têm amplos poderes para solicitar evidências mas na prática a sua capacidade de escrutinar é limitada considerando a quantidade de informação que lhes é disponibilizada (a informação existe mas está dispersa nas dezenas de páginas que compõem a CGE) e considerando que as contas têm de ser julgadas antes de serem publicadas. Apenas um número reduzido de contas são julgadas e publicadas anualmente fazendo o escrutínio parlamentar quase impossível. Assim uma pontuação de “C” foi atribuída a esta dimensão do indicador.

303. Em termos de recomendações, na sequência do escrutínio do relatório e parecer sobre a CGE a CPO e posteriormente a plenária da AR recomendam acções ao Governo. Tanto o TA como a CPO verificam como parte do seu trabalho se as recomendações efectuadas anteriormente foram ou não seguidas. As medidas e acções correctivas sugeridas são normalmente endereçadas ao MdF e têm uma natureza de sistema. Uma pontuação de “B” parece adequada – uma pontuação maior requer um nível de análise mais profundo da Comissão e recomendações mais desafiadoras.

Comparação com avaliação anterior

304. Poucas alterações foram verificadas desde a última avaliação. Os arranjos não sofreram alterações apesar de a qualidade e profundidade de análise estarem a melhorar, em parte devido a melhoria de competências no TA.

Tendências em 2010

305. Um desenvolvimento recente é o papel formalmente atribuído ao Inspector-geral de Finanças para o seguimento das recomendações da AR e da CPO. O MdF desde 2010 espera que a IGF realize exercícios para a verificação das recomendações anteriores e o seu relatório é enviado à CPO. Este é um desenvolvimento útil.

306. Os desafios permanecem os mesmos – melhorar a capacidade dos parlamentares e seu staff em matérias e documentos técnicos; libertação de tempo no calendário parlamentar para permitir uma aprovação mais célere do relatório e parecer do TA através da sua publicação mais cedo no ano; e, melhor informação sobre o desempenho financeiro das instituições e programas individuais de forma a melhorar a responsabilização nos níveis de gestão.

3.8. Práticas dos Doadores

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
D-1: 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	A	A
	(ii) Pontualidade durante o ano dos desembolsos dos doadores (cumprimento com estimativas trimestrais agregadas)	C		A		A	

Método de Pontuação: M1

Avaliação 2009

307. Os Parceiros do Apoio Programático (PAPs) que disponibilizam o apoio directo orçamental (ADO) ao país reviram em 2008 o MdE com o GdM que foi acordado e assinado em Março 2009. Assim no período da avaliação o ADO foi efectuado utilizando os procedimentos descritos na avaliação anterior: o ADO é informado em Julho e reconfirmado em Agosto, depois da realização de uma Revisão Anual (entre Março \ Abril de cada ano) onde o desempenho do ano anterior é avaliado por recurso a um QAD – Quadro de Avaliação de Desempenho. A informação é disponibilizada em Julho quando as instituições estão a preparar as respectivas propostas orçamentais para o MdF

308. O Tesouro mantém um controlo dos compromissos e dos desembolsos, por anos e trimestres. Uma tabela detalhada pode ser encontrada em anexo deste relatório com toda esta informação. Com base nos números recolhidos ambas as dimensões deste indicador pontuam “A” o que faz com que a pontuação global do indicador seja igualmente de “A”.

Figura 55: Previsibilidade do Apoio Directo Orçamental 2007, 2008 & 2009

Ano	D-1 dimensão (i) deviation of actual budget support from	D-1 dimensão (ii) in-year disbursement delays for budget support
2007	7,3%	0,0%
2008	1,3%	-0,6%
2009	8,3%	20,6%

Fonte: DNT, 2010

309. O desvio anual entre os desembolsos e compromissos de ADO foram superiores a 5% mas nunca superiores a 10% em dois dos três anos em análise; e as estimativas trimestrais dos PAPs nunca ultrapassaram um atraso de 25% nos mesmos três anos.

Comparação com avaliação anterior

310. A boa tendência observada na avaliação anterior foi mantida entre 2007 e 2009. Os PAPs estão conscientes dos impactos que os seus compromissos e desembolsos têm e estão a desenvolver esforços de melhoria.

Tendências em 2010

311. PAPs e GdM têm um diálogo bem estabelecido ao longo dos anos e que foi agora renovado com um novo MdE. A boa tendência alcançada é esperada de ser mantida em anos futuros assim como as boas práticas alcançadas serão igualmente mantidas.

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006		Avaliação 2008		Avaliação 2010	
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+	C	D+
	(ii) Frequência e cobertura de relatórios pelos doadores sobre os fluxos reais dos doadores para apoio a projectos	D		D		D	
Método de Pontuação: M1							

Avaliação 2009

312. A situação descrita na avaliação anterior permanece. Melhoramentos estão a ser observados com o uso crescente da CUT por alguns projectos (e também o estabelecimento da CUT multi moeda) mas não de uma forma que pudesse gerar alterações na pontuação deste indicador.

313. Existe informação limitada sobre os projectos financiados externamente tanto no momento da orçamentação como no momento da execução. Obter informação é ainda um desafio para a DNCP e é a razão frequentemente por detrás dos atrasos verificados na emissão dos REOs.

314. ODAMOZ é ainda a fonte de informação chave para os projectos financiados externamente. A base de dados melhorou nos últimos 4 anos. Uma versão revista e melhorada foi preparada (www.odamoz.org.mz) disponibilizando maior número de dados e com recurso a um modelo mais sofisticado de tratamento de dados. O sistema não chegou a ser alterado para ser integrado no e-SISTAFE como a certa altura debatido mas foi alterado para se tornar o mais amigável possível aos seus utilizadores. Com a base de dados é possível pesquisar projectos e programas financiados pelos parceiros (incluindo UN) activos no país; detalhes dos doadores, sector DAC, localização, estado do projecto, tipo de financiamento, ODM, entre outros.

315. Não existe ainda no país nenhum relatório emitido pelos doadores sobre os seus fluxos de apoio a projectos e programas.

Comparação com avaliação anterior

316. Nenhuma alteração foram observadas.

Tendências em 2010

317. Alterações apenas ser esperadas se os projectos transitarem para ON CUT e ON e-SISTAFE. Se os projectos permanecerem a ser geridos com sistemas \ procedimentos paralelos nenhuma alteração irão ocorrer.

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2006	Avaliação 2008	Avaliação 2010
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	C7
Método de Pontuação: M1				

Avaliação 2009

318. Na avaliação anterior a proporção de ajuda externa gerida através do uso de procedimentos nacionais foi calculada considerando apenas o ADO e nessa altura representada cerca de 20% do total da ajuda ao governo central. Esta situação é substancialmente diferente nesta avaliação pois no período em revisão alterações importantes nos fundos comuns e outras modalidades de ajuda foram observadas.

319. De acordo com a última avaliação independente dos PAPs realizada pelo IESE verificaram-se melhoramentos na composição do portfolio de ajuda dos parceiros nomeadamente a % de ADO que cresceu de 38% em 2008 para 39% em 2009 e em relação a ajuda programática no total da ajuda externa a mesma cresceu de 66% em 2008 para 67% em 2009.

320. O mesmo relatório informa que os PAPS entre 2008 e 2009 melhoram no uso de procedimentos nacionais e coordenação da assistência técnica e que não pioraram o seu desempenho no que concerne o uso de procedimentos nacionais de gestão financeira. Pela primeira vez a avaliação do desempenho olhou o uso de procedimentos ao nível sectorial e verificou que 11 em 14 programas estão simultaneamente a usar as regras nacionais de execução, reporte e aquisições.

Figura 56: Extracto do Relatório Independente dos PAPs 2009

Apesar da ajuda programática constituir o grosso dos desembolsos dos PAP e associados, um terço dos desembolsos dos PAP e 48% dos desembolsos dos PAP mais associados são em projectos. Como a componente "projectos" não é avaliada em detalhe, os PAP e o GdM continuam a ter pouca informação precisa e consolidada sobre o esforço de alinhamento e harmonização que eventualmente esteja a acontecer ao nível de projectos. É importante identificar o que está a acontecer com os projectos no que diz respeito às modalidades, práticas e experiências de alinhamento e harmonização (por exemplo, utilização dos sistemas nacionais de finanças públicas, coordenação da assistência técnica, capacidade de absorção e implementação, se os desembolsos dos fundos são ou não "amarrados" (*tied aid*), entre outras questões).

Fonte: Avaliação Independente dos PAPs, 2009, IESE

321. “Pela primeira vez o uso dos sistemas nacionais de gestão de finanças públicas ao nível de programas sectoriais (indicador 14) foi avaliado. Dos 14 programas sectoriais, 11 (79%) cumprem com as regras de execução orçamental (indicador 12^a), com os procedimentos nacionais para a preparação de relatórios financeiros (indicador 12c) e aquisições (indicador 13). Os restantes 3 programas sectoriais não cumprem com pelo menos um destes indicadores (INE e ASAS não cumprem com o indicador 12c e o CNCS não cumpre nem com o indicador 12c nem 1). Apesar de a meta (85%) não ter sido atingida é impressionante que mais de ¾ dos programas sectoriais já usam os sistemas nacionais de finanças públicas. É consensual que é importante consolidar e expandir estes progressos.”⁴⁰

322. Assim uma pontuação de “C” reflecte que 50% ou mais dos fluxos de ajuda ao governo central estão a ser geridos através de procedimentos nacionais. A seta para cima foi usada para assinalar progresso porque a equipa sente que um incremento importante no uso dos sistemas nacionais aconteceu entre 2007 e 2009 como as muitas estatísticas da UTRAFE e direcções nacionais do MdF mostram. O mesmo se aplica no nível sectorial onde muitos dos fundos comuns existentes se alinharam no uso de procedimentos nacionais. A ausência de um estudo que quantifique em detalhe estas percepções dificulta a atribuição de uma pontuação diferente e melhor.

Comparação com avaliação anterior

323. Melhoramentos foram registados desde da última avaliação. Desenvolvimentos no e-SISTAFE, a introdução da CUT e CUT multi-moeda, melhorias no papel do TA e consciencialização dos doadores sobre a necessidade de alinhar aos procedimentos nacionais (globalmente e ao nível sectorial) contribuíram.

Tendências em 2010

324. Se o uso dos sistemas nacionais foi intensificado por outros doadores que não os PAPs e um estudo são realizados para documentar a situação a pontuação deste indicador poderá melhorar.

⁴⁰ Fonte: Avaliação Independente dos PAPs, 2009, IESE

4. Processos e Estruturas da Reforma de GFP

Reformas recentes e em curso

325. O período entre 2007 e 2009 foi marcado pelo estabelecimento e consolidação do e-SISTAFE e pelo uso incremental da execução orçamental directa⁴¹. Vários melhoramentos foram alcançados com o e-SISTAFE nomeadamente melhorias na reconciliação bancária, fecho de contas, programação financeira e introdução de contas únicas de tesouro, entre outros.

Figura 57: Principais pontos de reforma de GFP em Moçambique 2007 e 2009

- Continuação da expansão do sistema computadorizado e integrado de Gestão Financeira do Estado, o e-SISTAFE – incluindo a extensão para o nível distrital;
- Importantes incrementos no **âmbito e cobertura do orçamento** a par da introdução da **classificação programática** da despesa;
- **Censos dos funcionários públicos e pensionistas**;
- Piloto e expansão do uso da **CUT multi-moeda e e-FOLHA**;
- Desenvolvimento de melhoramentos no quadro legal e institucional relacionado com **Aquisições (aprovado em Março 2010) e Auditoria Externa (aprovado em Setembro 2009)**;
- Estabelecimento e desenvolvimento do funcionamento da **Autoridade Tributária**; e
- Melhoramentos contínuos na auditoria interna e externa das contas públicas.

326. Algumas alterações institucionais foram igualmente observadas neste período nomeadamente o estabelecimento por lei da Autoridade Tributária (2008) que reúne numa única instituição a Direcção Geral de Impostos e a Direcção Geral de Alfandegas com uma Direcção de Serviços Comuns para gerir o funcionamento deste órgão de cobrança de receitas.

327. Em adição, o GdM definiu orientações para a inclusão de fundos externos no sistema de Governo; o TA aumentou o número e o âmbito das auditorias realizadas e reviu o pacote de legislação associado às suas responsabilidades e papeis sobre estas matérias.

328. Uma missão foi realizada pelo FMI em Março de 2009⁴² para reportar lições apreendidas e informar processos de tomada de decisão futuros. A missão concluiu que o nível de satisfação com as reformas implementadas é alto e que importantes benefícios foram gerados por tais reformas. A maior parte destas foi reportada na última avaliação PEFA realizada e complementada por outras revisões e avaliações do FMI.

⁴¹ Direct budget execution means that expenditure is directly executed via the integrated budget, payment and accounting IT application of Government (eSISTAFE). Payment is done according to the programming, commitment, liquidation and payment steps and following due internal control procedures built in the application. The payment is done directly from the single treasury account (not requiring additional bank accounts in commercial banks and reducing cash transactions and respective costs) and is accounted for online.

⁴² AVALIAÇÃO DAS REFORMAS DA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS E PLANO DE ACÇÃO PARA O FUTURO, VERSÃO PRELIMINAR, Teresa Dabán, Maria Betânia Gonçalves Xavier e Paulo Henrique Feijó, Março de 2009

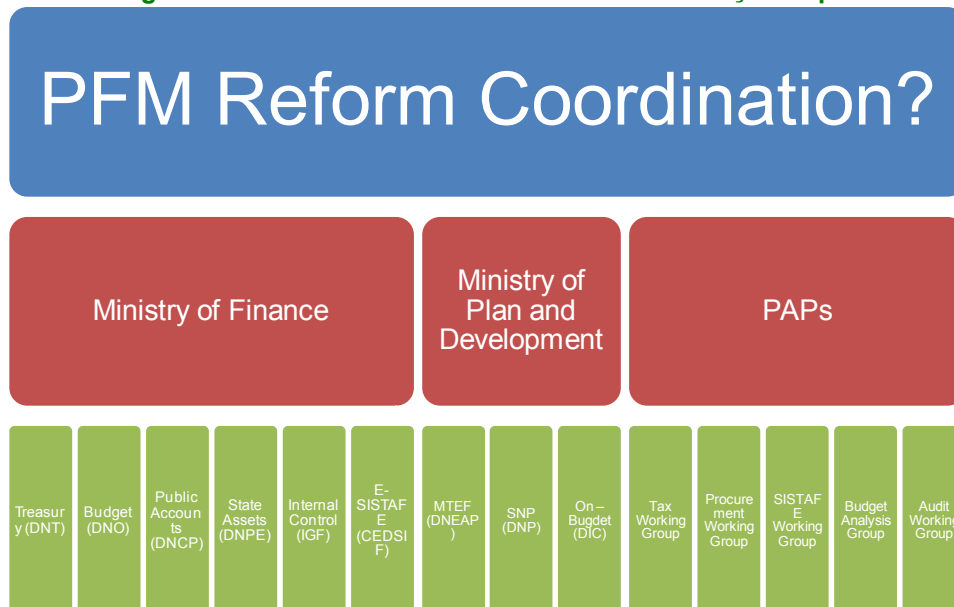
329. Fraquezas foram também identificadas pela mesma equipa do FMI nomeadamente: fragilidades no sistema de GFP não relacionadas com o e-SISTAFE (questões relacionadas com a abrangência do orçamento no que concerne os projectos financiados externamente, receitas próprias e ainda controlos internos), actores do processo orçamental com um reduzido nível de conhecimento e entendimento sobre o e-SISTAFE (fornecedores, ministérios, auditores, doadores e muitos outros actores têm fracos conhecimentos sobre o funcionamento do sistema) e fraquezas relacionadas com o desenvolvimento do e-SISTAFE e os métodos de funcionamento e desenvolvimento da UTRAFE (o modelo conceptual de 2002 não está ainda totalmente implementado).
330. As reformas de GFP alcançaram um ponto crítico e decisões sobre o futuro são necessárias sobretudo em relação ao desenvolvimento de reformas adicionais fora do âmbito do e-SISTAFE (orçamentação com base em programas, controlos internos efectivos, visto prévio pelo TA, incremento das operações capturadas pelo e-SISTAFE, entre outros), fortalecimento das relações inter e intra ministeriais em geral e entre a UTRAFE e os Ministérios Sectoriais, continuação do desenvolvimento dos módulos do e-SISTAFE e reformulação da UTRAFE.
331. Em relação ao e-SISTAFE, vários progressos foram alcançados e sumarizamos abaixo alguns dos principais pontos⁴³:
- Aumento da funcionalidade de execução directa de fundos (95% em 2008 e 97% em 2009);
 - Extensão do e-SISTAFE para o nível distrital (31 distritos em 2008 e adicionais 19 em 2009);
 - Redução do uso de contas bancárias em contas comerciais (de 6.428 contas em 2007 para 5.438 em 2008 e 5.420 em 2009);
 - Média de transacções diárias por recurso ao sistema incrementou consideravelmente (de 347 em 2007, para 941 em 2008 e 1.554 em 2009);
 - Incremento no nível de captura da execução da componente externa de investimento (procedimento de incorporação de balancetes melhorado) via e-SISTAFE (de 11% em 2007 para 82% em 2008 e 59% em 2009);
 - Alteração significativa entre fundos OFF CUT para ON CUT mas trata-se ainda de um desafio a ultrapassar pois uma % elevada de fundos ainda permanece fora da CUT;
 - Pilotos no uso da CUT multi-moeda foram realizados em 2007 e 2008 o que permitiu que a funcionalidade ficasse disponível em 2009 (e devidamente aprovado por um diploma ministerial em Abril 2008);
 - Testes desenvolvidos desde 2008 para a introdução do classificador seccional para responder a requisitos de reporte específicos dos sectores (mas a UTRAFE está a reportar resistência dos sectores em aderir em tais testes pilotos);
 - Foi realizada uma “limpeza” á base de dados de funcionários públicos do e-SISTAFE de forma a assegurar que todos têm NUIs atribuídos e cumprem os requisitos da ATM;
 - Descentralização do pagamento de salários em 2008 (22 sectores em 2008 para 102 em 2009);
 - Censo aos pensionistas foi realizado utilizando a funcionalidade CAP do e-SISTAFE que permitiu o processamento de dados em tempo real (em 2008 o alvo foi o de recensear 99.756 beneficiários e um total de 89.730 foi realizado);
 - O estudo do modelo para o módulo de Rede de Cobranças foi concluído em 2008 mas o âmbito e orçamento inicial definidos para o módulo e-Tributação sofreram alterações significativas – uma mudança ocorreu na formulação do módulo que foi concebido para ser um instrumento de apoio a todos os processos de colecta e administração de receitas em oposição ao modelo inicial de apenas gestão do fluxo de fundos da CUT;
 - Estudo do módulo de gestão patrimonial foi também concluído em 2008;
 - E-Inventário foi desenvolvido para o e-SISTAFE em 2008 e assim contribuiu para a preparação do Inventário do Estado em 2008 como uma parte fundamental da Conta Geral do Estado do mesmo ano;
 - (...)

⁴³ Informação extraída dos Relatórios Anuais da UTRAFE 2007, 2008 e 2009.

Factores institucionais relacionados com a planificação e implementação da reforma

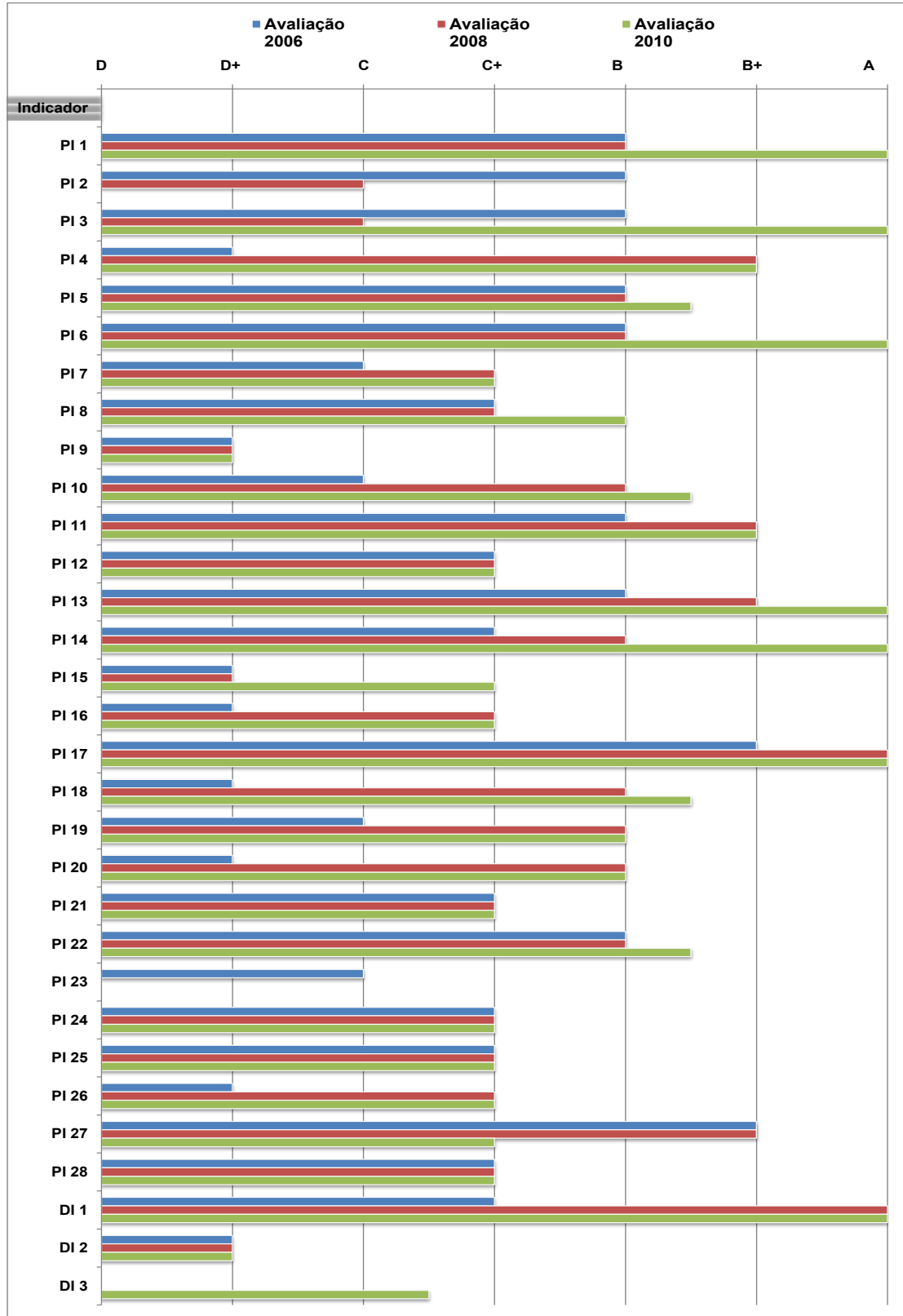
332. A liderança e propriedade do GdM na condução das reformas de GFP são fortes. No entanto, as questões á volta da coordenação das reformas ainda permanecem apesar da redacção da Visão da GFP ter sido concluída e pronta a ser aprovada pelo CdM.
333. Falta de clareza sobre os papéis específicos das diferentes direcções nacionais e departamentos permanece bem assim como uma falta de clareza sobre quem é o líder das reformas persiste. Estas questões são sublinhadas pela existência de uma variedade de instrumentos de planificação e orçamentação que são desenvolvidos por diferentes actores em diferentes níveis e que não se encontram alinhados. Esta situação leva a um deficit sério em termos de planificação estratégica e orçamentação bem como na implementação e monitoria dos resultados. Enquanto o MPD é responsável pelo Sistema Nacional de Planificação (ainda em desenvolvimento e sem aprovação do CdM) e pelo processo do CFMP, o MdF é responsável pelo Orçamento do Estado. Existe assim reconhecimento das fraquezas relacionadas com a coordenação e gestão das reformas.
334. A missão do FMI de Março 2009⁴⁴ assinalou esta mesma situação. A missão recomendou ao GdM o estabelecimento de um arranjo institucional composto por quatro áreas: Gestão Estratégica (a ser responsável pela definição das prioridades de reformas), Gestão Executiva (a ser responsável pela definição das reformas necessárias serem implementadas e as mudanças necessárias no quadro legal e institucional como consequencia e de forma a acomodar as reformas), Gestão SISTAFE (a ser responsável pelo desenvolvimento do SISTAFE a par do desenvolvimento de capacidades e formação) e Gestão de TI (a ser responsável pelo apoio técnico, manutenção e desenvolvimento de sistemas).
335. Recentemente observamos a fusão entre o CPD (Centro de Processamento de Dados) e a UTRAFE (desenhadores do e-SISTAFE) numa única estrutura chamada de CEDSIF (Centro para o Desenvolvimento de Sistemas de Informação das Finanças), um sinal de que talvez o GdM está a acomodar algumas das recomendações recebidas.

Figura 58: A estrutura da reforma de GFP em Moçambique



⁴⁴ AVALIAÇÃO DAS REFORMAS DA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS E PLANO DE ACÇÃO PARA O FUTURO, Versão Preliminar, Teresa Dabán, Maria Betânia Gonçalves Xavier e Paulo Henrique Feijó, Março de 2009

ANEXO I: Sumário das Pontuações das Avaliações PEFA 2004, 2006 e 2009



Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2004		Avaliação 2006		Avaliação 2009	
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		A	
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		D	
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		A	
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+	A	B+
	(ii) Disponibilidade de dados para o monitoramento do montante de pagamento de despesas em atraso	D		B		B	
PI – 5: Classificação do orçamento	(i) O sistema de classificação utilizado na formulação, execução e relatório do orçamento central do Governo	B		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		A	
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)	C+ (C)	B	C+	B	C+
	(ii) Informações de receitas/despesas de projectos financiados pelos doadores que estão incluídas nos relatórios fiscais	C		C		C	
PI – 8: Transparência das relações fiscais intergovernamentais	(i) Sistemas transparentes e baseados em regras para determinar as dotações horizontais entre os	A	C+	A	C+	A	B

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2004		Avaliação 2006		Avaliação 2009	
	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		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		C	
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+	C	D+
	(ii) Grau de monitoria do Governo central da posição fiscal dos governos locais	D		D		D	
PI – 10: Acesso público à informação fiscal chave	Elementos de informação fiscal e orçamentais disponíveis ao público	C		B		B ↗	
PI – 11: Ordem e participação no processo de orçamentação anual	(i) Existência e cumprimento dum calendário orçamental estabelecido	A		A		A	
	(ii) Clareza/abrangência das instruções sobre a preparação das propostas orçamentais (circular orçamental ou equivalente) e nível de envolvimento político	C	B	A	B+	A	B+
	(iii) Aprovação pontual do orçamento pela Assembleia da República (nos últimos três anos)	C		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	
	(ii) Âmbito e frequência da análise de sustentabilidade da dívida	A		A		A	
	(iii) Existência de estratégias sectoriais com cálculos de custos plurianuais das despesas correntes e de investimento	C	C+	C	C+	C	C+
	(iv) Ligações entre orçamentos de investimento e estimativas de despesas	C		D		D	

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2004		Avaliação 2006		Avaliação 2009	
	futuras						
PI – 13: Transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes	(i) Clareza e abrangência das obrigações tributárias	B	B	B	B+	A	A
	(ii) Acesso dos contribuintes à informação sobre obrigações tributárias e procedimentos administrativos	A		A		A	
	(iii) Existência e funcionamento de um mecanismo de recurso tributário	C		B		A	
PI – 14: Eficácia das medidas de registo de contribuintes e avaliação tributária	(i) Controlo no sistema de registo dos contribuintes	B	C+	B	B	B	A
	(ii) Eficácia das sanções devidas ao não cumprimento das obrigações de registo e declaração tributária	C		B		A	
	(iii) Planificação e monitoria dos programas de auditoria tributária e de investigação de fraude	C		B		A	
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+	C	C+
	(ii) Eficácia da transferência dos impostos cobrados para o Tesouro pela administração tributária	B		B		A	
	(iii) Frequência da reconciliação contabilística completa entre as avaliações, cobranças, registos de atrasos e receitas tributárias pelo Tesouro	B		A		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+	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		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		C	

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2004		Avaliação 2006		Avaliação 2009	
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	A	A
	(ii) Grau de consolidação dos balanços de caixa do Governo	B		B		B	
	(iii) Sistemas para contrair empréstimos e emissão de garantias	A		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	B	B ↗
	(ii) Tempo das alterações nos registos do pessoal e na folha de salários	D		B		B	
	(iii) Controlos internos das alterações aos registos do pessoal e folha de salários	C		B		B	
	(iv) Existência de auditorias das folhas de salários para identificar fraquezas no controlo e/ou trabalhadores fantasmas	C		B		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	B	B
	(ii) Grau de justificação para o uso de métodos de procurement com menos concorrência	C		C		C	
	(iii) Existência e funcionamento de um mecanismo de reclamação e recurso no procurement	C		B		B	
PI – 20: Eficácia dos controlos internos para despesas não salariais	(i) Eficácia do controlo dos compromissos de despesa	D	D+	B	B	B	B+
	(ii) Abrangência, relevância e entendimento de outros procedimentos/regras de controlo interno	C		B		B	
	(iii) Grau de cumprimento das regras para o processamento e registo de transacções	C		B		B	
PI – 21: Eficácia da auditoria interna	(i) Cobertura e qualidade da função de auditoria interna	B	C+	B	B (C+)	B	C+
	(ii) Frequência e distribuição dos relatórios	C		B		B	
	(iii) Grau da resposta e acompanhamento às constatações da auditoria	C		B (C)		C	

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2004		Avaliação 2006		Avaliação 2009	
	interna						
PI – 22: Pontualidade e regularidade na reconciliação de contas	(i) Regularidade das reconciliações bancárias	B	B	B	B	B	B ↗
	(ii) Regularidade da reconciliação e liquidação de contas suspensas e adiantamentos	B		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		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+	C	C+
	(ii) Pontualidade na emissão dos relatórios	B		B		B	
	(iii) Qualidade da informação	C		B		B	
PI – 25: Qualidade e pontualidade dos relatórios financeiros anuais	(i) Grau de cobertura dos relatórios financeiros	C	C+	C	C+	B	C+
	(ii) Pontualidade na submissão dos relatórios financeiros	A		A		A	
	(iii) Padrões de contabilidade utilizados	C		C		C	
PI – 26: Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa	(i) Objectivos/natureza da auditoria efectuada (incluindo aderência a padrões de auditoria)	D	D+	C	C+	C	C+
	(ii) Pontualidade na submissão dos relatórios de auditoria à Assembleia da República	C		B		B	
	(iii) Provas de acompanhamento (follow-up) das recomendações da auditoria.	B (C)		B		C	
PI – 27: Exame parlamentar da lei orçamental anual	(i) Objectivos da análise da Assembleia da República	A	B+	A	B+	C	C+
	(ii) Grau até o qual os procedimentos da Assembleia da República são bem definidos e respeitados	A		A		A	
	(iii) Suficiência do tempo	A		A		A	

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2004		Avaliação 2006		Avaliação 2009	
	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)						
	(iv) Regras para emendas durante o ano sem aprovação prévia pela Assembleia da República	B		B		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		B		B	
	(ii) Audiências em relação a constatações importantes por parte da Assembleia da República	C	C+	C	C+	C	C+
	(iii) Emissão de recomendações pela Assembleia da República e implementação pelo executivo	B		B		B	
D-1: 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	A	A
	(ii) Pontualidade durante o ano dos desembolsos dos doadores (cumprimento com estimativas trimestrais agregadas)	C		A		A	
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+	C	D+
	(ii) Frequência e cobertura de relatórios pelos doadores sobre os fluxos reais dos doadores para apoio a projectos	D		D		D	
D-3: Proporção da ajuda que é gerida de acordo com procedimentos	Proporção de fundos da cooperação internacional para o governo central gerida através de		D		D		C ⁷

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2004	Avaliação 2006	Avaliação 2009
nacionais	procedimentos nacionais			

ANEXO II: Recomendações 2010

Indicador	Dimensão	Recomendações
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)	Não aplicável.
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	Melhorar as regras e procedimentos de realocações e tornar o controlo parlamentar mais rigoroso.
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	Melhorar as previsões de receitas a serem incluídas nas propostas orçamentais – inclui números em linha com o desempenho dos últimos anos.
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 (ii) Disponibilidade de dados para o monitoramento do montante de pagamento de despesas em atraso	Melhorar o uso regular do mapa do e-SISTAFE desenvolvido para o controlo dos atrasos. Incluir tais mapas nos REOs.
PI – 5: Classificação do orçamento	(i) O sistema de classificação utilizado na formulação, execução e relatório do orçamento central do Governo	Incluir a classificação funcional na proposta orçamental de cada ano tal como em 2008.
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	Realizar estudos ou pesquisas que suportem a pontuação deste indicador.
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 (ii) Informações de receitas/despesas de projectos financiados pelos doadores que estão incluídas nos relatórios fiscais	Desenvolver pesquisa ou recolher dados para documentar numa base regular – talvez através do ODAMOZ. Em adição, estudos específicos relacionados com a recolha de receita ao nível dos sectores poderiam ser realizados.
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) (ii) Pontualidade e credibilidade da informação do Governo central para os governos locais sobre as suas dotações para o ano seguinte (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	Introduzir procedimentos \ passos para melhorar o nível de comunicação entre os níveis N e SN de governo.
PI – 9: Vigilância do	(i) Grau de monitoria do Governo central	Aprovar a revisão da lei de EMpresas

Indicador	Dimensão	Recomendações
risco fiscal agregado de outras entidades públicas	das instituições autónomas governamentais e empresas públicas	Públicas \ Fundos Autónomos Relatórios regulares da parte destas submetidas á DNT e colocados no site.
	(ii) Grau de monitoria do Governo central da posição fiscal dos governos locais	
PI – 10: Acesso público à informação fiscal chave	Elementos de informação fiscal e orçamentais disponíveis ao público	Melhorar o nível de informação (quantidade e qualidade de informação) sobre as aquisições públicas e os recursos disponibilizados às unidades primárias de prestação de serviços. Improve the MoF portal. Melhorar o portal do MdF.
PI – 11: Ordem e participação no processo de orçamentação anual	(i) Existência e cumprimento dum calendário orçamental estabelecido	Considerar alternativas para a aprovação do orçamento nos anos em que se realizam eleições gerais.
	(ii) Clareza/abrangência das instruções sobre a preparação das propostas orçamentais (circular orçamental ou equivalente) e nível de envolvimento político	
	(iii) Aprovação pontual do orçamento pela Assembleia da República (nos últimos três anos)	
PI – 12: Perspectiva plurianual no planeamento fiscal, nas políticas de despesa e no orçamento	(i) Preparação de previsões fiscais plurianuais e dotações funcionais	Melhorar o CFMP: processo, calendário, conteúdos e publicação.
	(ii) Âmbito e frequência da análise de sustentabilidade da dívida	
	(iii) Existência de estratégias sectoriais com cálculos de custos plurianuais das despesas correntes e de investimento	
	(iv) Ligações entre orçamentos de investimento e estimativas de despesas futuras	
PI – 13: Transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes	(i) Clareza e abrangência das obrigações tributárias	Desenvolver estudos ou pesquisas que apoiem a pontuação deste indicador.
	(ii) Acesso dos contribuintes à informação sobre obrigações tributárias e procedimentos administrativos	
	(iii) Existência e funcionamento de um mecanismo de recurso tributário	
PI – 14: Eficácia das medidas de registo de contribuintes e avaliação tributária	(i) Controlo no sistema de registo dos contribuintes	Desenvolver estudos ou pesquisas que apoiem a pontuação deste indicador.
	(ii) Eficácia das sanções devidas ao não cumprimento das obrigações de registo e declaração tributária	
	(iii) Planificação e monitoria dos programas de auditoria tributária e de investigação de fraude	
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)	Desenvolver estudos ou pesquisas que apoiem a pontuação deste indicador.
	(ii) Eficácia da transferência dos impostos cobrados para o Tesouro pela administração tributária	
	(iii) Frequência da reconciliação contabilística completa entre as avaliações,	

Indicador	Dimensão	Recomendações
	cobranças, registos de atrasos e receitas tributárias pelo Tesouro	
PI – 16: Previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesas	(i) Grau ao qual os fluxos de caixa são programados e monitorados	Ver recomendações acima sobre realocações.
	(ii) Fiabilidade e horizonte da informação intra-anual e periódica para ministérios, departamentos e instituições sobre os tectos para os compromissos de despesa	
	(iii) Frequência e transparência dos ajustes nas dotações orçamentais que são decididos acima do nível de gestão dos ministérios, 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	Desenvolver estudos ou pesquisas que apoiem a pontuação deste indicador.
	(ii) Grau de consolidação dos balanços de caixa do Governo	
	(iii) Sistemas para contrair empréstimos e emissão de garantias	
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	Estender o e-Folha com uma actualização regular do e-CAF. Introduzidas auditorias regulares nos sectores e províncias.
	(ii) Tempo das alterações nos registos do pessoal e na folha de salários	
	(iii) Controlos internos das alterações aos registos do pessoal e folha de salários	
	(iv) Existência de auditorias das folhas de salários para identificar fraquezas no controlo e/ou trabalhadores fantasmas	
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)	Melhorar o site da UFSA; Apoiar o esforço de reunião de dados pela UFSA e a sua capacidade de análise. UFSA e TA poderiam desenvolver esforços conjuntos na sistematização de informação sobre aquisições. Desenvolver estudos ou pesquisas que apoiem a pontuação deste indicador.
	(ii) Grau de justificação para o uso de métodos de procurement com menos concorrência	
	(iii) Existência e funcionamento de um mecanismo de reclamação e recurso no procurement	
PI – 20: Eficácia dos controlos internos para despesas não salariais	(i) Eficácia do controlo dos compromissos de despesa	Desenvolver mais missões de monitoria e supervisão aos sectores e províncias – através da criação de capacidades das Inspeções Gerais. Implementar planos para melhoramentos como consequência.
	(ii) Abrangência, relevância e entendimento de outros procedimentos/regras de controlo interno	
	(iii) Grau de cumprimento das regras para o processamento e registo de transacções	
PI – 21: Eficácia da auditoria interna	(i) Cobertura e qualidade da função de auditoria interna	IGF deveria disponibilizar os relatórios de forma automática ao TA, sempre que finalizados. O sistema de controlo do seguimento das recomendações deve ser operacionalizado com urgência pela IGF.
	(ii) Frequência e distribuição dos relatórios	
	(iii) Grau da resposta e acompanhamento às constatações da auditoria interna	
PI – 22: Pontualidade e regularidade na	(i) Regularidade das reconciliações bancárias	Desenvolver estudos ou pesquisas que

Indicador	Dimensão	Recomendações
reconciliação de contas	(ii) Regularidade da reconciliação e liquidação de contas suspensas e adiantamentos	apoiem a pontuação deste indicador.
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.	Realizar PETS ou outros tipos semelhantes de estudos em sectores diferentes. Desenvolver parcerias com as OSC para a realização de tais estudos.
PI – 24: Qualidade e pontualidade dos relatórios orçamentais durante o ano	(i) Objectivo dos relatórios em termos de cobertura e compatibilidade com estimativas orçamentais	Resolver a questão sobre o uso de classificadores para orçamentação e reporte – ie, introduzir consistência entre orçamentos e respectivos relatórios usando os mesmos classificadores. Incluir nos relatórios informação que cumpre com os padrões IPSAs. Melhorar os prazos de emissão do REO para 4 semanas.
	(ii) Pontualidade na emissão dos relatórios	
	(iii) Qualidade da informação	
PI – 25: Qualidade e pontualidade dos relatórios financeiros anuais	(i) Grau de cobertura dos relatórios financeiros	Melhorar o format e conteúdo das Contas Anuais, nomeadamente as informações dos anexos. Tornar o relatório em cumprimento com as IPSAs.
	(ii) Pontualidade na submissão dos relatórios financeiros	
	(iii) Padrões de contabilidade utilizados	
PI – 26: Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa	(i) Objectivos/natureza da auditoria efectuada (incluindo aderência a padrões de auditoria)	Continuar a aumentar a capacidade do TA para capturar uma maior % de despesa publica a auditoria de cada ano. Melhorar o uso das auditorias individuais vs auditoria das contas anuais. Estudar a possibilidade de reduzir para Março a data de submissão das contas anuais à Assembleia e assim reduzir o tempo de submissão da auditoria à Assembleia.
	(ii) Pontualidade na submissão dos relatórios de auditoria à Assembleia da República	
	(iii) Provas de acompanhamento (follow-up) das recomendações da auditoria.	
PI – 27: Exame parlamentar da lei orçamental anual	(i) Objectivos da análise da Assembleia da República	O GdM deveria submeter formalmente o CFMP à Assembleia. Ver recomendações relacionadas com as regras e controlo das realocações.
	(ii) Grau até o qual os procedimentos da Assembleia da República são bem definidos e respeitados	
	(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)	
	(iv) Regras para emendas durante o ano sem aprovação prévia pela Assembleia da República	
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)	Ver acima sobre a preparação de orçamento anual.
	(ii) Audiências em relação a constatações	

Indicador	Dimensão	Recomendações
	importantes por parte da Assembleia da República (iii) Emissão de recomendações pela Assembleia da República e implementação pelo executivo	
D-1: 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 (ii) Pontualidade durante o ano dos desembolsos dos doadores (cumprimento com estimativas trimestrais agregadas)	Não aplicável.
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. (ii) Frequência e cobertura de relatórios pelos doadores sobre os fluxos reais dos doadores para apoio a projectos	Introduzir um relatório dos parceiros conforme descrito na metodologia. Desenvolver estudos ou pesquisas que apoiem a pontuação deste indicador.
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	Desenvolver estudos ou pesquisas que apoiem a pontuação deste indicador.

ANEXO III: Lista de Documentação (Fontes de Informação I)

Indicador	Documento	Fonte
PI – 1: Resultado das despesas agregadas comparados com o orçamento original aprovado	OE 2010, 2008, 2009 CGE 2010, 2008, 2009	DNCP
PI – 2: Composição dos resultados das despesas comparados com o orçamento original aprovado	OE 2010, 2008, 2009 CGE 2010, 2008, 2009	DNCP
PI – 3: Resultados das receitas agregadas comparados com o orçamento original aprovado	OE 2010, 2008, 2009 CGE 2010, 2008, 2009	DNCP
PI – 4: Levantamento e monitoramento do atraso no pagamento de despesas	CGE2010-2008-2009 Anexos a CGE 2010-2008-2009 Relatórios da ATM, DNT e DNCP	DNCP; DNO; DNT; BM
PI – 5: Classificação do orçamento	OE 2010-2008,2009, 2010	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 2010-2008 - 2009; 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 2010,2008,2009 & 2010 (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 (2010 e 2008), OE (2010/5/6/7), REO 2008/6/7 (Jan e Março) CGE 2010/5/6 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 2010-2008-2009-2010 Metodologia do OE	DNO; MISAU; MEC Imprensa Nacional
PI – 12: Perspectiva plurianual no planeamento fiscal, nas políticas de despesa e no orçamento	CFMP; OE 2010-2008-2009 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 Assessment	ATM, PAPs (Tax)
PI – 14: Eficácia das medidas de registo de contribuintes e avaliação tributária	Leis e regulamentos para os impostos; sistema de registo; guias, outro material,	ATM, PAPs (Tax)
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	Metodologia do OE; Instrução MdF;	UTRAFE; DNT; DNCP

Indicador	Documento	Fonte
compromissos de despesas	Autorizações de despesa;	
PI – 17: Registo e gestão dos balanços de caixa, dívidas e garantias	CGE 2007-2008-2009; 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 2010-2008-2009-2010; 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 2010-2008-2009; Relatórios trimestrais e anuais	DNO; DNCP; DNT; MISAU; MEC; DPPF Maputo; Município de Matola
PI – 25: Qualidade e pontualidade dos relatórios financeiros anuais	CGE 2010-2008-2009	DNCP; IGF; TA
PI – 26: Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa	Relatórios de Actividades do TA; Parecer do TA sobre a CGE 2010-2008-2009	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)

ANEXO IV: Lista de Pessoas Entrevistadas (Fontes de Informação II)

Nome	Posição	Instituição
Carolina G. Pessane	Directora Nacional Contabilidade Pública	DNCP
Pena Vasco	Chefe do Departamento de Contas	DNCP
Luciana Manjate	Departamento de Contas	DNCP
Manuel J. Matavele	Depart. De Bens e Serviços	DNCP
Miguel Rombe Jr.	G19-Troika	DFID
Francisco Zamdamela	Growth Team	DFID
Sérgio Dista	Program Office	DFID
Vânia Cardoso	Budget program	DFID
Ângela Abdula	G19-Troika	DFID
Tomas Dimee	Gestão de Tesouro	DNT
Emília Silvestre	Apoio Técnico	DNT
Aguinaldo Muadula	Gestão de conta valores	DNT
Amélia Mutemba	Drt. Nacional Adjunta do T	DNT
Agostinho Uisque	Chefe do Departamento do Registo e Serviço da Divida Publica	DNT
Rute Daude	DGA/DNPA	AT
Judite Fringe	DGI/ACT	At
Arlindo José António Graça	GPECI	AT
Felisberto Mutemba	GPECI	AT
Queiroz Hilario Nhamposse	DGSC	AT
Ulisses Fernees	DGI-DCAT	AT
Vasco Chingore Ferneo	DF	AT
Noé Bambissa	GPECI	AT
Apolinário Munguambe	DGI-DUCEAT	AT
Margarida Saldanha	DGI-DCC	AT
Maria José Pinto Samuel	DGI-DCCBF	AT
Custódia Paunde	Técnica Superior N1	DNO
Júlio Dias	Consultor Interno	DNO
Anabela Chansuca	Directora Nacional Adjunta da Planificação e Orçamento	DNO
Orleo Chaves	Chefe do Departamento do Orçamento	DNO
Amílcar Tivane	Director Nacional	DNO
Gisela Sucá	Chefe da Repartição de Analise e Previsão Macroeconómica	DNO
Natércia Tivane	Directora Nacional Adjunta do Orçamento	DNO
Egídio Daniel	Políticas Sectoriais	MPD/DNEAP
Zita Joaquim	Políticas Sectoriais	MPD/DNEAP
Albano Manjate	Planificação Operacional	MPD/DNP
Manuel Paulo	Investimento Cooperativo	MPD/DIC
Albertina Fruquia		DNPE/UFSA
Argentina Maússe		DNPE/UFSA
Fabião Ernesto Mundlovo		DNPE/UFSA

Nome	Posição	Instituição
Maria Odete Gimo		DNPE/UFSA
Milton Manjate		DNPE/UFSA
Eneas Comiche	Presidente da CPO	AR/CPO
Sábado Malendza		AR/CPO
Carlos Sabonete		AR/CPO
Arlégia Ubisse		AR/CPO
Abdala Luís		AR/CPO
Anastácia Sebastião	Directora Departamento. Operações e Tesouraria	Banco de Moçambique
Sílvia de Abreu	Director Departamento de Estudos Económicos e Estatísticos	Banco de Moçambique
Ilda Comiche	Directora Dep. De Mercados	Banco de Moçambique
Cláudio Chilundo		Banco de Moçambique
Gabriel Domingos		Banco de Moçambique
Emílio Rungo		Banco de Moçambique
Leonardo Jossias		Banco de Moçambique
Júlio Sitei		Banco de Moçambique
Bryan Luck	1º Secretário (Desenvolvimento) Chefe de Cooperação Adjunto	Embaixada do Canada
Christine Pirenne	Primeira Secretaria Economia e Comercio	Embaixada do Reino dos Países Baixos
Ralf Orlik	Director da Agencia do KFW	KFW
Win Ullens		União Europeia
Marit Stre		Embaixada da Noruega
Muntaz Adam	Gestão do Projecto	CEDSIF
Jacinto Muchine	Director Geral Adjunto	CEDSIF
Tricamo A. Tajú	Director Geral Adjunto	CEDSIF
Paulino Shakushasha	Economista	IGF