

FWC Services for the Implementation of External Aid 2018



Moçambique

Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) Relatório de Performance 2019

Nº do projeto. 2019/405446/1

(Final V4)



MOÇAMBIQUE

DESPESA PÚBLICA E RESPONSABILIDADE FINANCEIRA (PEFA) 2019

O Secretariado PEFA confirma que o relatório cumpre com os requisitos de controle de qualidade e outorga o "**PEFA CHECK**".

Secretariado PEFA
16 de abril de 2021

Ano Orçamental em Moçambique

1 de Janeiro – 31 de Dezembro

Taxa de Câmbio

31 de dezembro de 2019

Unidade monetária: Metical (MZN)

1 EUR = 69.05 MZN

1 USD = 61.54 MZN

Pesos e Medidas

Sistema métrico

O conteúdo desta publicação é da exclusiva responsabilidade da DT Global IDEV Europe SL e não pode, de forma alguma, ser considerado como reflectindo os pontos de vista da União Europeia.

N.º do projecto 2019/405446/1

Financiado pela União Europeia

Relatório PEFA Final-V4

Por

Nicolas Drossos - Torun Reite - Luis Maximiano

Peritos em GFP

Apresentado por

DT Global IDEV Europe SL (Espanña)

Madrid, 2 de Abril de 2021



I. AGRADECIMENTOS

A ideia desta avaliação do PEFA surgiu das discussões realizadas durante vários meses entre a Delegação da UE e o Governo de Moçambique, seguida de consultas com os principais parceiros externos do País.

Queremos agradecer aos seguintes indivíduos pela sua excelente contribuição, pesquisa, assistência e orientação sobre este projeto:

Jorge Aquimo Sipanela – Director DNMA e Coordenador do Grupo de Trabalho

Nereno Jussar - Técnico DNMA e Membro do Grupo de Trabalho

Eva Covane - Técnica DNMA e Membro do Grupo de Trabalho

Els Berghmans - União Europeia-EEAS Maputo

Geert Anckaert - União Europeia-EEAS Maputo

Clara Molera-Gui – União Europeia-EEAS Maputo e Membro do Grupo de Trabalho

Helena Maria Grandao Ramos - Secretariado PEFA

Todos os funcionários do Governo de Moçambique que participaram neste exercício e demonstraram um grande interesse para identificação dos pontos fracos, como uma etapa crítica para a melhoria do desempenho das suas áreas.

Mais particularmente, agradecemos a equipa da DNMA pelos esforços realizados durante todo o processo desta avaliação PEFA.

II. ÍNDICE DE CONTEÚDOS

I. Agradecimentos	5
II. Índice de Conteúdos	6
III. Lista de Abreviaturas	8
IV. SUMÁRIO EXECUTIVO	9
1. Introdução	17
1.1. Fundamentação e Finalidade	17
1.2. Gestão da Avaliação e controlo de qualidade	19
1.3. Metodologia da Avaliação	22
2. Informação Fundamental do País	24
2.1. Situação económica do país	24
2.1.1. O contexto do País	24
2.1.2. Principais indicadores económicos selecionados	26
2.1.3. Os principais desafios económicos do governo	27
2.2. Visão Geral Financeira	30
2.3. Quadro Jurídico e Institucional do Sistema da GFP	35
2.3.1 Quadro jurídico da GFP	35
2.3.2. A estrutura institucional do sistema da GFP	38
2.3.3 Outros elementos chave da GFP, o seu ambiente operacional e a participação pública na gestão orçamental	40
3. Avaliação da Performance GFP	43
Pilar I: Credibilidade do Orçamento	43
PI-1: Despesa total efectiva	43
PI-2: Composição das despesas realizadas	44
PI-3: Execução da Receita	46
Pilar II. Transparência das finanças públicas	50
PI-4: Classificação do Orçamento	50
PI-5: Documentação do Orçamento	54
PI-6: Operações do governo central não contabilizadas nos relatórios financeiros	56
PI-7: Transferências para governos sub-nacionais	63
PI-8: Informações sobre o desempenho da prestação de serviços	67
PI-9: Acesso do público à informação fiscal	73
Pilar III. Gestão de activos e passivos	77
PI-10: Relatórios de risco fiscal	77
PI-11: Gestão do Investimento Público	87
PI-12: Gestão de activos públicos	96
PI-13: Gestão da Dívida	101
Pilar IV. Estratégia fiscal e orçamentação com base em políticas	107
PI-14: Previsão macro-económica e fiscal	107
PI-15: Estratégia fiscal	110
PI-16: Perspetiva de médio prazo na orçamentação das despesas	113
PI-17: Processo de elaboração do orçamento	118
PI-18: Escrutínio legislativo do orçamento anual	123
Pilar V. Previsibilidade e controlo na execução do orçamento	129
PI-19: Administração da receita	129
PI-20: Contabilização da receita	137

PI-21: Previsibilidade da alocação de recursos no ano.....	142
PI-22: Pagamentos em atraso	148
PI-23: Controlos da folha de pagamento	150
PI-24: Aquisições.....	154
PI-25: Controlos internos das despesas não salariais	161
PI-26: Auditoria interna	167
Pilar VI. Contabilidade e relatórios.....	173
PI-27: Integridade dos dados financeiros	173
PI-28: Relatórios orçamentais durante o ano em curso.....	177
PI-29: Relatórios financeiros anuais	180
Pilar VII. Fiscalização e auditoria Externa.....	186
PI-30: Auditoria externa	186
PI-31: Escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria	191
4. Conclusões da Análise dos Sistemas GFP 2019, em Moçambique.....	195
4.1. Avaliação integrada do desempenho da GFP	195
Pilar I. Credibilidade do orçamento.....	196
Pilar II. Transparência das finanças públicas	196
Pilar III. Gestão de activos e passivos	197
Pilar IV. Estratégia fiscal e orçamentação com base em políticas.....	198
Pilar V. Previsibilidade e controlo na execução do orçamento	198
Pilar VI. Contabilidade e relatórios	199
Pilar VII. Fiscalização e auditoria Externa	199
4.2. Eficácia do quadro de controlo interno	200
4.3. Pontos fortes e fracos da GFP	200
Disciplina fiscal agregada.....	201
Alocação estratégica de recursos.....	202
Prestação eficiente de serviços.....	202
4.4. Alterações de desempenho desde a avaliação anterior	203
5. Processo de Reformas GFP do Governo, em Moçambique.....	204
5.1. Abordagem das reformas GFP	204
5.2. Resultados alcançados.....	205
5.3. Actividades de reforma recentes e em curso	207
5.4. Considerações Institucionais	212
6. Anexos	215
Anexo 1. Sumário da Performance dos Indicadores - PEFA 2019 e 2015	215
Anexo 2. Controlos Internos.....	240
Anexo 3. Fontes de Informação	243
3.A. Documentação	243
3.B. Funcionários Encontrados.....	247
Anexo 4. Cálculos das variações para os indicadores PI-1, 2 e 3	254
Anexo 5. Reformas GFP, conforme os “Peer Reviewers”	257
Anexo 6. Despesas fora dos relatórios financeiros	258

III. LISTA DE ABREVIATURAS

AF's	Áreas Fiscais
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária
BM	Banco de Moçambique
BR	Boletim da República
CE	Classificação económica
CE D	Classificação económica da Despesa
CE R	Classificação económica da Receita
CGE	Conta Geral do Estado
CUT	Conta Única de Tesouro
DAF	Departamento de Administração e Finanças
DFC	Demonstração de fluxos de Caixa
DNCP	Direcção Nacional de Contabilidade Pública
DNMA	Direcção Nacional de Monitoria e Avaliação
DNPO	Direcção Nacional da Planificação e Orçamento
DNT	Direcção Nacional do Tesouro
DUE	Delegação da União Europeia
EFP	Estatísticas das Finanças Públicas
GFP	Gestão das Finanças Pública
GMD	Grupo Moçambicano da Dívida
GMZ	Governo de Moçambique
IGF	Inspecção Geral de Finanças
IRPC	Imposto de Rendimento Pessoas Coletivas
IRPS	Imposto de Rendimentos Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
MEF	Ministério de Economia e Finanças
N/A	Não aplicável
N/D	Não disponível
NIB	Número de Identificação Bancária
NUIT	Número Único de Identificação Tributária
OE	Orçamento do Estado
PEFA	Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (Public Expenditure and Financial Accountability)
REO	Relatório de Execução Orçamental
e-SISTAFE	Sistema de Informação Financeira SISTAFE
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
TA	Tribunal Administrativo

IV. SUMÁRIO EXECUTIVO

O Governo de Moçambique decidiu realizar uma avaliação do desempenho da Gestão das Finanças Públicas (GFP), utilizando a metodologia PEFA, com o apoio da União Europeia. A presente avaliação é a 4ª consecutiva. A primeira avaliação PEFA foi realizada no ano 2006 (com dois relatórios emitidos nos anos 2006 e 2008), seguida das avaliações dos anos 2010 e 2015.

Este sumário executivo fornece uma visão geral integrada e estratégica dos resultados do relatório. Abrange o impacto da gestão financeira pública nos três resultados fiscais e orçamentais do governo: a realização de disciplina fiscal agregada, a alocação estratégica de recursos e a prestação eficiente de serviços públicos, bem como apresenta as principais alterações no desempenho da GFP desde a avaliação anterior, de 2015, estando estruturado nos seguintes 5 tópicos.

1. Finalidade e gestão do PEFA 2019. O principal motivo da avaliação relaciona-se com a necessidade do Governo de Moçambique (GMZ) de construir uma base sólida para futuras reformas destinadas à melhoria da governação democrática e económica do país, reforçando a capacidade do Governo em formular e executar orçamentos transparentes, abrangentes e credíveis, num quadro de curto, médio e longo prazo, reforçando, ao mesmo tempo, a disciplina fiscal agregada, a alocação estratégica de recursos e a prestação eficiente de serviços públicos.

Este exercício de avaliação foi liderado pelo Ministério da Economia e Finanças, coordenado pela DNMA, e iniciado com o apoio técnico e financeiro da União Europeia/DUE em Moçambique, estando a ser implementado por uma equipa de consultores do consórcio DT Global. Todas as instituições governamentais e os funcionários do governo envolvidos na GFP em MZ que participaram na avaliação PEFA, apresentaram críticas e comentários ao relatório preliminar.

No quadro de controlo de qualidade (CQ), um perito em GFP, com experiência profissional da realidade da GFP de MZ, forneceu comentários e orientação. O Relatório Inicial, o Relatório Preliminar, o Relatório Final V1 e Relatório Final V2 foram compartilhadas com todos os revisores, que enviaram comentários, incluindo todas as entidades do Governo envolvidas na avaliação, a DNMA em nome do Governo, o Secretariado PEFA e vários parceiros externos, como o FMI, a SECO/Switzerland, a AFD e a USAID. Comentários adicionais foram efectuados pelo “PFM Sector Working Group”.

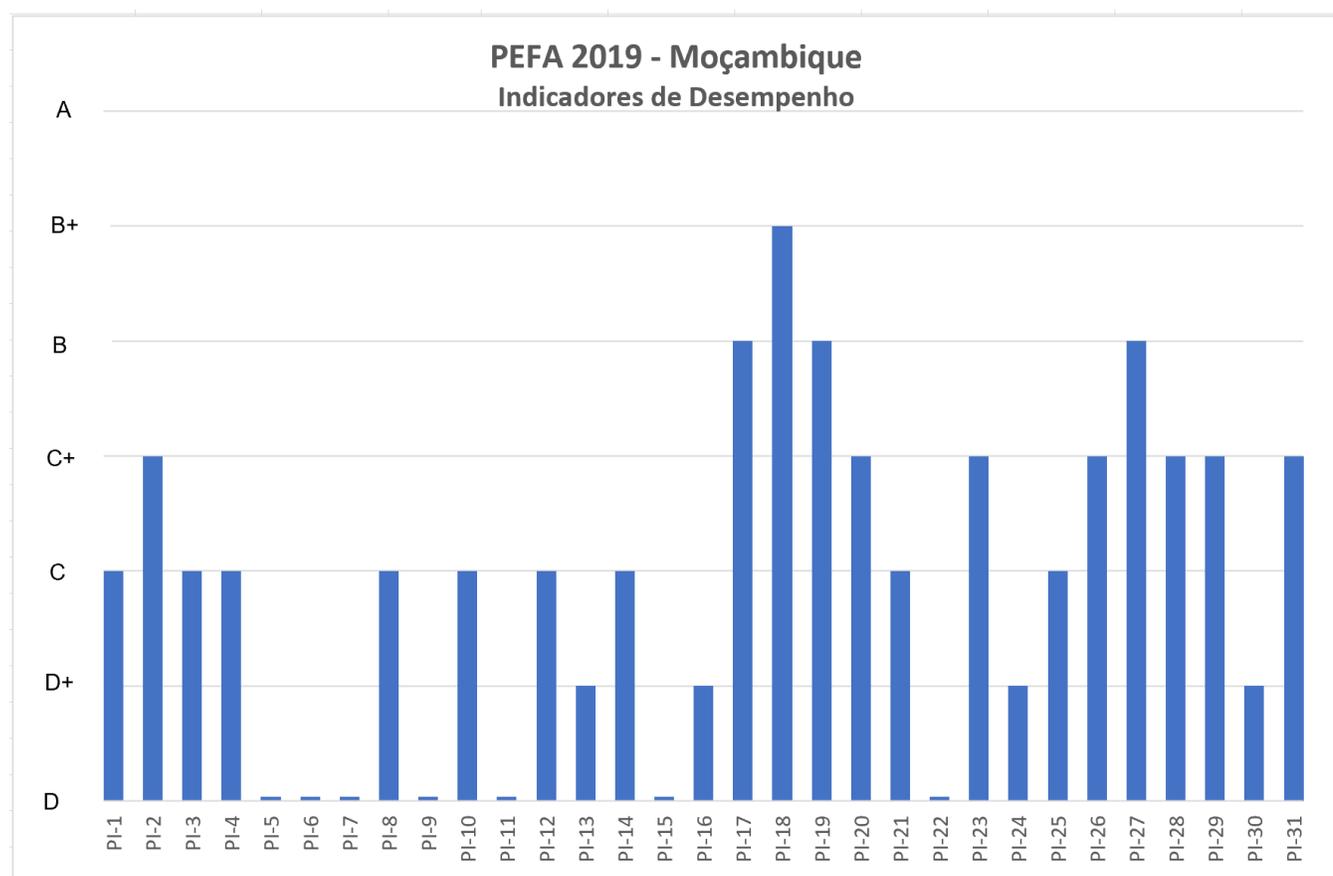
Escopo, cobertura e cronograma. O quadro de avaliação de desempenho do exercício PEFA cobriu todo o Orçamento do Governo Central (OGC), os Governos subnacionais, na sua relação com o Governo Central e as empresas públicas, de acordo com as exigências da metodologia PEFA para cada um dos indicadores, considerando as unidades gestoras (UG's) e as unidades gestoras beneficiárias (UGBs), as autoridades locais, as receitas colectadas pela Autoridade Tributária. Os serviços centrais e os serviços desconcentrados dos departamentos constituem uma única unidade institucional. As outras unidades com personalidade jurídica distinta e autonomia operacional, tais como as agências ou escritórios, colocados sob a tutela técnica e financeira dos ministérios estão também incluídos na avaliação no quadro das entidades que fazem parte do OGC.

A avaliação incidiu sobre os três exercícios orçamentais concluídos, 2016, 2017 e 2018, e, em alguns casos, foram avaliados os planos para o ano fiscal seguinte (2019), enquanto alguns indicadores foram avaliados nas datas de realização da avaliação, de acordo com a metodologia.

Para a avaliação da GFP em MZ, foi utilizada a metodologia actualizada do PEFA 2016, implementada em 3 fases sequenciais: pré-avaliação, avaliação operacional e pre-validação da avaliação, que foram realizadas pela equipe da PEFA, no período compreendido entre agosto 2019 a março 2020, dentro do prazo máximo de trabalho estabelecido nos TdR.

3. Síntese da avaliação integrada e do impacto da GFP nos resultados orçamentais e fiscais. O desempenho da Gestão das Finanças Públicas influencia os três principais resultados fiscais e orçamentais do governo, considerando as especificidades da estrutura económica, política e administrativa do país. Os principais pontos fortes e fracos identificados no relatório, são susceptíveis de influenciar o desempenho da GFP, ou seja, a disciplina fiscal, a alocação estratégica de recursos e a prestação eficiente de serviços.

Em resumo, 52% dos indicadores da metodologia PEFA tem um desempenho em linha com o nível básico (C e C+) das boas práticas internacionais e 13% dos indicadores com um nível de desempenho sólido destas boas práticas (B e B+).



Os pontos fortes da GFP que favorecem os resultados orçamentais e fiscais. A GFP de Moçambique tem pontos fortes, traduzidos pelo **desempenho acima do nível básico** das boas práticas internacionais de 4 indicadores PEFA com pontuações B e B+, que impactam favoravelmente a administração pública e os resultados orçamentais e fiscais relacionados com (i) as boas práticas no escrutínio do orçamento pela Assembleia da República, (ii) o adequado processo para a elaboração do orçamento, (iii) a administração da receita, (iv) a excelente qualidade dos processos de acesso aos registos do e-SISTAFE, que garantem a integridade de dados financeiros. Também, pelo **desempenho de nível básico** consistente com as boas práticas internacionais, de 16 indicadores, com pontuações de C e C+, no que tange à (i) variação das despesas efectivas totais, (ii) variação da execução da receita, (iii) diminuição da variância da composição da execução da despesa (realocações orçamentais), (iv) classificação do orçamento, (v) Informações sobre o desempenho da prestação de serviços, (vi) relatórios de risco fiscal, (vii) gestão de activos públicos, (viii) previsão macroeconómica e fiscal (ix) contabilização da receita, (x) previsibilidade de alocação de recursos, (xi) controlos da folha de pagamento, (xii) aos controlos internos das despesas não-salariais, (xiii) auditoria interna, (xiv) aos relatórios orçamentais infra-anuais, (xv) aos relatórios financeiros anuais e (xvi) ao escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria.

As limitações da GFP que impactam os resultados orçamentais e fiscais. Apesar dos pontos fortes, acima referidos, a disciplina fiscal, a alocação estratégica de recursos e a prestação eficiente de serviços, são impactados pelas limitações em outras áreas da GFP com uma performance **abaixo do nível básico** das boas práticas internacionais (pontuação “D” ou “D+”) em 11 indicadores, como explanado a seguir.

3. Impacto da performance da GFP nos resultados orçamentais e fiscais.

Disciplina fiscal agregada. A disciplina fiscal agregada é impactada (i) pela informação reduzida incluída na proposta do OE submetida à Assembleia da República, que não contém o CFMP; (ii) pelas operações do governo central (receitas e despesas) fora dos relatórios financeiros e a prestação de contas minimalista dos institutos e fundos autónomos à DNT; (iii) pelos sistemas de alocação dos recursos para as autarquias locais (iv) pelas fraquezas na gestão da dívida pública e da estratégia fiscal; (v) pela elevada variância na composição das receitas e as limitações técnicas para a reconciliação das contas de receita; (vi) pelas fraquezas das operações de tesouraria e da gestão de caixa e do controlo dos pagamentos em atraso, combinadas com um controlo inadequado das despesas e receitas das entidades extra-orçamentais e das receitas e despesas extra-orçamentais das entidades orçamentais e das empresas públicas; (vii) pelas aquisições competitivas limitadas e, finalmente, (viii) pelas fraquezas da função de auditoria sobretudo externa e as fragilidades da auditoria interna não apoiam a disciplina fiscal.

Alocação estratégica de recursos. A alocação estratégica de recursos é impactada (i) pelo facto desta não estar totalmente em conformidade com as prioridades do Governo e pelo facto de haver explicações limitadas das variações dos CFMP's para o realinhamento na implementação das políticas; (ii) pela falta de análise económica dos projectos de investimentos seleccionados e pelas limitações na elaboração e adopção de estratégias fiscais; (iii) pelos desvios da despesa total efectiva, em relação ao orçamentado (variação entre os valores orçamentados

e realizados); (iv) pelo nível de re-alocação de recursos durante o ano fiscal; (v) e pelo baixo controlo dos riscos das entidades autónomas e do sector empresarial do governo e também das suas receitas e despesas extra-orçamentais; e (vi) pelo nível dos pagamentos em atraso.

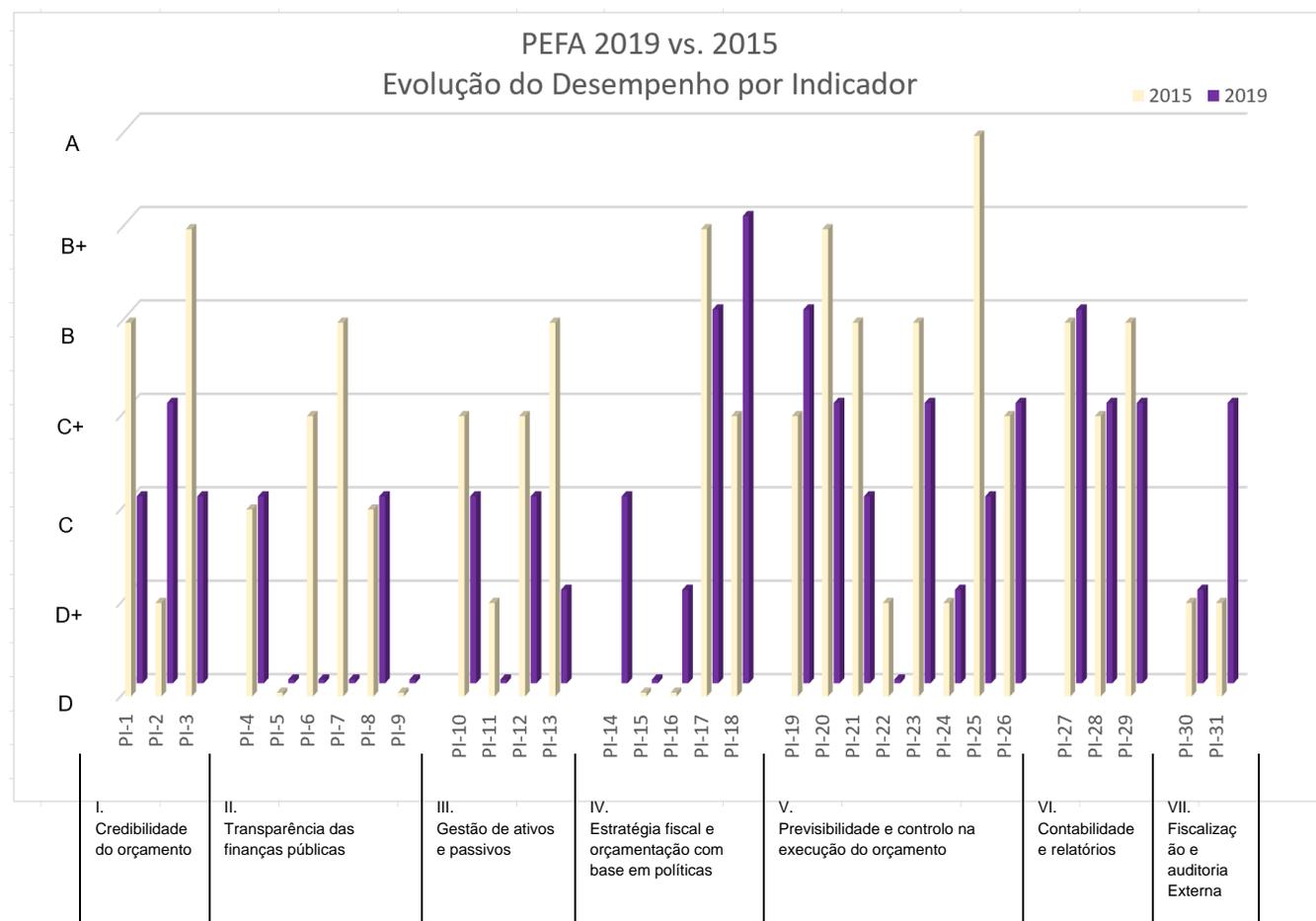
Prestação eficiente de serviços. A prestação eficiente de serviços é impactada (i) pelas amplas re-alocações administrativas de recursos durante o ano, resultando na contração ou na suspensão de vários serviços públicos; (ii) pelas limitações das informações sobre os recursos recebidos pelas entidades de prestação de serviços públicos (com a excepção positiva do sector da saúde) e o desempenho da prestação de serviços, não permitindo a identificação das necessidades e a tomada de decisão, sobre as áreas de prestação de serviços prioritárias; (iii) pelos pagamentos em atraso; (iv) pelas limitações derivadas dos métodos de aquisições utilizados e do processo de gestão das reclamações; (v) pelas limitações de recursos financeiros para a realização de auditorias internas de desempenho; (vi) pelos tectos orçamentais e as limitações nas projecções da caixa no curto, médio e longo prazo e as limitações de tesouraria do Estado, que comprometem a eficácia na implementação do programa do Governo e a independência e cobertura das auditorias externas do TA e (vii) pelos sistemas de alocação dos recursos às autarquias locais.

4. Variações de desempenho. Esta avaliação PEFA 2019 foi realizada com recurso à metodologia 2016, sendo as precedentes realizadas, nos anos 2005 e 2008, com recurso à metodologia 2005, a avaliação de 2015 com recurso à metodologia de 2011 e à metodologia de 2015-teste. Conforme a Metodologia PEFA 2016, só as duas últimas avaliações, 2015 e 2019, serão consideradas para os fins de comparação da evolução do desempenho GFP em MZ

As principais variações de desempenho desde a última avaliação, PEFA 2015, estão resumidas na parte 4.4 deste relatório, estruturado de acordo com os sete pilares da GFP e detalhadas no Anexo 1, dado que a metodologia PEFA 2015-teste (com um indicador PI-14 novo e alguns dos critérios utilizados para algumas dimensões alterados), é considerada pelo Secretariado PEFA como equivalente à metodologia PEFA 2016. Assim, sendo, a comparação da evolução do desempenho será apresentada na secção 4.4 do relatório e directamente no Anexo 1, sem necessidade de se elaborar o Anexo 4.

Assim, entre os anos 2015 e 2019, dos 30 indicadores de desempenho individuais comparados, houve uma melhoria em 5 indicadores, enquanto que 10 indicadores mantiveram a mesma pontuação e 15 indicadores sofreram uma redução da sua avaliação. Em oito destes 30 indicadores alguns critérios de avaliação foram ligeiramente alterados e foi adicionado um indicador novo (PI-14). Assim, com a limitação referida anteriormente, os 7 pilares do PEFA tiveram evoluções contrastadas como ilustrado no gráfico seguinte:

Comparando as pontuações entre os dois últimos PEFA's, a evolução do desempenho por indicador individual é ilustrada no seguinte gráfico.



As alterações da performance da GFP são influenciadas por múltiplos factores, como as alterações dos critérios de avaliação mais exigentes (como comprovação, ou apresentação de evidências), ou de alteração das práticas do Governo. Estes factores são apresentados com mais detalhes na secção 4.4 do relatório e de maneira individual no Anexo 1, conforme a metodologia PEFA.

5. Agenda de reformas da PFM. No período desta avaliação PEFA, as reformas na área da gestão das finanças públicas foram orientadas por vários documentos estratégicos, sendo eles a Visão estratégica 2011-2025, o Plano Estratégico das Finanças Públicas (PEFP) 2016-2019, que operacionaliza a Visão de Finanças Públicas 2011-2025, no seu segundo período intercalar. O PEFPP prevê, na sequência do balanço dos resultados alcançados em termos dos 7 objectivos estratégicos do PEFPP, o seguinte: (i) a elaboração de um novo Plano Estratégico para as Finanças Públicas, (ii) aprovação de uma nova proposta de lei para a revisão da Lei nº 9/2002 (SISTAFE), em consonância com as boas práticas, (iii) a extensão e melhoria do e-SISTAFE, ao nível das capacidades em TIC e a finalização da descentralização. Em agosto 2019, pelo decreto ministerial nº 67/2019, ao Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF) foi atribuído a competência de prover serviços de modernização e de sistemas de informação e de gestão de finanças públicas e complementares, a todos os órgãos e instituições do Estado, incluindo as autarquias locais e os órgãos de governação descentralizada.

Finalização da descentralização. A base legal dos governos subnacionais, incluindo as autarquias locais e as Províncias, é (i) a lei nº 2/97 que cria o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais, posteriormente alterada pela lei nº 6/2018; (ii) a lei nº 1/2008 que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o sistema tributário autárquico; (iii) a lei nº 4/2019 sobre a governação descentralizada provincial; e (iv) a lei nº 5/2019 sobre a tutela do Estado sobre os órgãos de governação descentralizada provincial (províncias) e das autarquias locais (municípios e povoações), conforme o artigo 13º da lei nº 1/2008,. Em fevereiro de 2019, iniciou-se a primeira fase-piloto do Sistema de Gestão Autárquico (SGA) em 3 (três) Municípios, na Componente e-SISTAFE Autárquico, desenvolvido pelo CEDSIF. O SGA tem como principal objectivo desenvolver e implementar um sistema integrado de gestão autárquica, que contemple as componentes de gestão financeira, urbanística, ambiental e outros serviços municipais. Em 2020, o e-SISTAFE Autárquico seria expandido gradualmente para, pelo menos, 10 Municípios, em função da disponibilidade de recursos e do grau de preparação de cada Município.

Mais detalhes sobre as reformas em curso ou concluídas, o ponto de situação em relação à nova proposta da lei do SISTAFE, o alcance dos resultados em relação aos 7 objectivos estratégicos do PEPF do Governo, as autarquias locais, províncias e distritos e à extensão e melhoria do SISTAFE e do e-SISTAFE encontram-se detalhados na Secção 5.

7. Resumo dos Indicadores de Desempenho da GFP.

O quadro seguinte apresenta as pontuações dos 31 indicadores e respectivas dimensões, re-agrupados nos 7 pilares da metodologia PEFA.

Quadro base: Resumo dos Indicadores de Desempenho da GFP

Resumo da Avaliação PEFA 2019 – Moçambique							
Indicador de desempenho GFP		Método de pontuação	Pontuação das dimensões				Pontuação Geral
			1	2	3	4	
Pilar I. Credibilidade do orçamento							
PI-1	Despesas efetivas totais		C				C
PI-2	Composição das despesas realizadas	M1	C	C	A		C+
PI-3	Execução da receita	M2	B	D			C
Pilar II. Transparência das finanças públicas							
PI-4	Classificação do orçamento		C				C
PI-5	Documentação do orçamento		D				D
PI-6	Operações do governo central não contabilizadas nos relatórios financeiros	M2	D*	D*	D		D
PI-7	Transferências para governos subnacionais	M2	D	D			D
PI-8	Informações sobre o desempenho da prestação de serviços	M2	C	C	B	D	C
PI-9	Acesso do público à informação fiscal		D				D
Pilar III. Gestão de ativos e passivos							
PI-10	Relatórios de risco fiscal	M2	D	C	B		C
PI-11	Gestão do investimento público	M2	D	D	D	C	D
PI-12	Gestão de ativos públicos	M2	C	B	D		C
PI-13	Gestão da Dívida	M2	C	D	D		D+
Pilar IV. Estratégia fiscal e orçamentação com base em políticas							
PI-14	Previsão macroeconómica e fiscal	M2	C	C	C		C
PI-15	Estratégia fiscal	M2	D	D	NA		D
PI-16	Perspetiva de médio prazo na orçamentação das despesas	M2	D	B	C	D	D+
PI-17	Processo de elaboração do orçamento	M2	C	C	A		B
PI-18	Escrutínio legislativo do orçamento	M1	B	A	A	B	B+
Pilar V. Previsibilidade e controlo na execução do orçamento							
PI-19	Administração da receita	M2	A	C	C	B	B
PI-20	Contabilização da receita	M1	C	B	C		C+
PI-21	Previsibilidade de alocação de recursos no ano	M2	C	B	D	C	C
PI-22	Pagamentos em atraso	M1	D	D			D
PI-23	Controlos da folha de pagamento	M1	A	B	B	C	C+
PI-24	Aquisições	M2	C	D	B	D	D+
PI-25	Controlos internos das despesas não-salariais	M2	A	D	D		C
PI-26	Auditoria interna	M1	A	C	A	C	C+

Resumo da Avaliação PEFA 2019 – Moçambique							
Indicador de desempenho GFP		Método de pontuação	Pontuação das dimensões				Pontuação Geral
			1	2	3	4	
Pilar VI. Contabilidade e relatórios							
PI-27	Integridade dos dados financeiros	M2	C	C	B	A	B
PI-28	Relatórios orçamentais durante o ano em curso	M1	B	C	B		C+
PI-29	Relatórios financeiros anuais	M1	C	B	C		C+
Pilar VII. Fiscalização e auditoria Externa							
PI-30	Auditoria externa	M1	D	B	C	D	D+
PI-31	Escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria	M2	B	D	B	B	C+

1. INTRODUÇÃO

Nesta parte introdutória serão explicados o contexto e a finalidade da avaliação da GFP, o processo pelo qual o relatório PEFA foi elaborado e a metodologia utilizada na realização da avaliação.

1.1. Fundamentação e Finalidade

Moçambique é um país de renda baixa, que tem recursos minerais e gás natural ao longo da costa, com acesso fácil em três portos marítimos de águas profundas e uma mão-de-obra disponível. Desde a sua independência em 1975, o sistema político moçambicano é uma República Presidencial. A estabilidade política impulsionou o crescimento do PIB do país, de aproximadamente €4 bilhões, em 1993, para cerca de €13 bilhões, em 2018. No entanto, o nível do PIB *per capita* de US\$1.243 (FMI 2018), o índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,446 (2018), o Gini de 54 (BM 2018) e a expectativa de vida de 58,31 anos, fazem de Moçambique um dos países menos desenvolvidos do mundo.

A realização desta avaliação PEFA inscreve-se no quadro dos seguintes elementos:

1) 2019 foi um ano de transição em termos de ciclo político em Moçambique com i) o fim do Plano Quinquenal do Governo (PQG) e o desenvolvimento do próximo PQG; ii) o fim do Plano Estratégico 2016-2019 e o desenvolvimento do Plano Estratégico 2020-2024; iii) as eleições a nível nacional e as primeiras a nível provincial; (iv) paralelamente, os ciclones e a situação de segurança que afectaram o país.

2) Neste ano de transição, o PEFA destinava-se a informar esta transição do ciclo político, permitindo também acompanhar os progressos após as questões da dívida “oculta” e as recomendações do FMI. Assim, pretende-se criar fundamentos sólidos para orientar os esforços de reforma e também confirmar a relevância e a credibilidade das reformas recentes. Para este objetivo, o PEFA Nacional faz parte de um pacote de 7 PEFA's em curso, o qual inclui 6 PEFA's subnacionais - Municipais, dois financiados pela AfD, dois pela UE e dois pelo BM.

3) Também, 2019 foi um ano desafiante para o governo (ciclones, eleições, situação de segurança) o que abrandou o desenvolvimento oportuno das políticas governamentais, bem como do exercício PEFA, que foram adiados para 2020, onde foram novamente impactados pela Pandemia do COVID 19.

4) As reformas engajadas no período em análise estão a dar resultados em 2019/2020, após a data limite para o envio de informação, com as últimas informações entregues pelo Governo aos peritos avaliadores em agosto 2020. O PEFA avalia o período 2016-2018 (com elementos relevantes de 2019) e não consegue, portanto, captar todas as tendências positivas nas pontuações ao nível dos indicadores. No entanto, em conformidade com os TdR, a narrativa da secção 1 e da secção 2, bem como de cada indicador foi contextualizada, fazendo referência a estas reformas e às tendências positivas em curso que estão a acontecer em simultâneo com a realização do exercício PEFA.

A presente avaliação é a 4ª, com a primeira avaliação PEFA realizada no ano 2006 (com dois relatórios emitidos nos anos 2006 e 2008), seguida das avaliações dos anos 2010 e 2015. A avaliação da GFP de 2015, utilizando a

metodologia PEFA 2015-teste mostrou que a consolidação dos grandes ganhos registados no sistema de GFP em 2010 foi bem-sucedida e continuou a melhorar o seu desempenho.

Assim desde o ano 2015 foram as seguintes evoluções na GFP do país: Melhorias foram registadas na composição da execução das despesas realizadas por função (PI-2); na aprovação dos limites orçamentais pelo Conselho de Ministros (PI-16); no escrutínio legislativo do orçamento (PI-18); na administração da receita (PI-19); bem como no escrutínio legislativo das Auditorias Externas (PI-31). Deteriorações foram observadas nas taxas de execução do orçamento (PI-1); nas taxa de execução das receitas (PI-3); na operações do governo central não contabilizadas (PI-6); nas transferências para os governos subnacionais (PI-7); nos relatórios de risco fiscal (PI-10); na gestão do investimento publico (PI-11); na gestão dos activos públicos (PI-12); na gestão da dívida; (PI-13); na contabilização da receita (PI-20); na previsibilidade de alocação de recursos no ano (PI-21); os pagamentos em atraso (PI-22); os e da eficácia de controlos internos para despesas não salariais (PI-25); nos relatórios financeiros anuais (PI-29). Áreas com deficiências idênticas e persistentes, desde 2010, foram identificadas no acesso do público à informação fiscal (PI-9); na estratégia fiscal (PI-15); nos métodos de aquisições públicas (PI-24); e nas auditorias externas (PI-30).

Entre 2015 e 2019, várias reformas foram engajadas visando melhorar a qualidade da GFP, bem como alterar vários dos seus processos e procedimentos.

No entanto, vários disfuncionamentos apareceram na GFP, sendo que o Fundo Monetário Internacional (FMI), no relatório da missão do Artigo IV de 2019, recomendou que as autoridades se concentrem em melhorar a governança, a transparência e responsabilidade, inclusive para reduzir a vulnerabilidade à corrupção, evitar contratação de dívidas públicas não contabilizadas, relativas às garantias governamentais relacionados com os empréstimos contratados pela EMATUM e Proindicus, ou com os direitos legais em relação ao Eurobond e o empréstimo garantido da Mozambique Asset Management (MAM), num valor total de aproximadamente de 2,2 mil milhões de dólares, equivalente a 2 mil milhões de euros. Estas irregularidades demonstram falhas nos mecanismos de controlo interno implementados no País, ineficiências das auditorias internas e externas, assim como falhas do escrutínio Parlamentar que permitiram que estas situações acontecessem. Outras recomendações estão relacionadas com os seguintes pontos:

- Eliminar os pagamentos atrasados dos provedores de bens e serviços do Governo;
- Aprovar a lei sobre o sector empresarial do Estado e a sua capacidade de contratar dívidas;
- Institucionalizar a avaliação de riscos fiscais, como em 2019;
- Continuar com a finalização progressiva da descentralização, numa base de neutralidade do deficit do Estado;
- Proceder com a normalização das políticas monetárias;
- Continuar com a mitigação dos riscos decorrentes de um ambiente de altas taxas de juros e a recuperação gradual da atividade econômica e do crédito.

Adicionalmente, apesar da recente melhoria da situação económica, o crescimento desacelerou, a dívida pública está em nível crítico e o déficit da conta corrente piorou, em 2018.

Assim, quatro anos volvidos sobre a última avaliação, o Governo de Moçambique decidiu realizar uma avaliação do desempenho da Gestão das Finanças Públicas (GFP), utilizando a metodologia PEFA, com o apoio da União Europeia. O principal motivo da avaliação relaciona-se com a necessidade do Governo de Moçambique de construir uma base sólida para futuras reformas destinadas à melhoria da governação democrática e económica do país, reforçando a capacidade do Governo de formular e executar orçamentos transparentes, abrangentes e credíveis no âmbito de um quadro de curto, médio e longo prazo, o que reforçará a disciplina fiscal agregada, a alocação estratégica de recursos e a prestação eficiente de serviços públicos.

1.2. Gestão da Avaliação e controlo de qualidade

A presente avaliação insere-se no quadro do projeto “Avaliação do Desempenho da Gestão das Finanças Públicas em Moçambique - 2019”, financiado pela Delegação da União Europeia (DUE) e foi realizada de acordo com a metodologia da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) 2016.

Este exercício de avaliação foi liderado pelo Ministério da Economia e Finanças (MEF) e iniciado com o apoio técnico da União Europeia / DUE em Moçambique, foi implementado por uma equipa de consultores do consórcio DT Global. A equipa de avaliação foi composta por três peritos em finanças públicas (ver Caixa 1 abaixo).

Durante todo o processo de elaboração e execução do plano de trabalho desta avaliação PEFA, é de destacar a excelente e pro-activa liderança do MEF e mais particularmente do Grupo de Gestão.

Todas as instituições governamentais e os altos funcionários do governo envolvidos na GFP em MZ, que estiveram envolvidos na avaliação PEFA, apresentaram críticas e comentários à Nota Conceptual e aos Relatórios Inicial, Preliminar e Final. Uma lista exhaustiva de todos os revisores consta no Quadro 1.2.1: Gestão da avaliação e mecanismos de garantia da qualidade. A Nota Conceptual final foi partilhada com todos os revisores pela DUE.

No quadro de controlo de qualidade, um perito em GFP, com experiência profissional da realidade da GFP de MZ, forneceu comentários e orientação, ao mesmo tempo que os Relatórios Inicial, Preliminar, Relatório Final V1 e Relatório Final V2 foram partilhados com todos os revisores. No grupo dos revisores que enviaram comentários incluem-se todas as entidades do Governo envolvidas na avaliação, a DNMA em nome do Governo, o Secretariado PEFA e vários parceiros externos, como o FMI, a SECO/Switzerland, a AFD, a USAID, a União Europeia, bem como o Grupo Moçambicano da Dívida (GMD), em representação da sociedade civil.

Os papéis e contribuições das outras partes interessadas na avaliação como a instituição de auditoria suprema (ISA), o legislativo, os parceiros de desenvolvimento e actores não estatais, como organizações representativas da sociedade civil e do sector privado, foram importantíssimos para a obtenção de informações que permitiram o aprofundamento da análise, durante todo o processo desta avaliação PEFA.

Para o bom funcionamento das missões e a qualidade dos relatórios, um procedimento de monitorização e de qualidade foi estabelecido. Os relatórios foram apresentados ao Director Nacional da DNMA e à gestora de projectos da DUE, que os encaminharam para a revisão e comentários dos diferentes parceiros, incluindo o Secretariado PEFA. A aprovação final desses relatórios cabe ao gestor de projeto/DUE, como parte do mecanismo

de controlo de qualidade da PEFA *Check*. O Secretariado PEFA foi envolvido em todas as fases deste PEFA, tendo aprovado os Termos de Referência (TdR), antes do início da contratação da firma de consultoria e da primeira missão no terreno a fim de se poder atribuir o PEFA *Check* a este relatório.

No quadro seguinte estão apresentados os arranjos para a gestão da avaliação e os mecanismos de garantia da qualidade.

Organização de gestão de avaliação PEFA	
• Ministério da Economia e Finanças	Representado pela Direcção Nacional de Monitoria e Avaliação – DNMA
Equipa de supervisão — Director e membros: [nomes e organizações]	<p>Director: Jorge Aquimo Sipanela – DNMA/Grupo de Trabalho / MEF</p> <p>Membros: Nereno Jussar – DNMA/Grupo de Trabalho / MEF Vania Mataruca – DNMA/Grupo de Trabalho / MEF Eva Covane – DNMA/Grupo de Trabalho / MEF</p>
• Gestor de avaliação:	Gerente de avaliação: Clara Molera Gui -DUE/MZ
• Líder da equipa de avaliação PEFA e membros da equipa:	<p>Líder da equipa: Nicolas Drossos -DT Global</p> <p>Membros da equipa: Luis Maximiano - DT Global Torun Reite – DT Global</p>
Controlo de Qualidade	Andrew Lawson - Fiscus
Revisão da Nota Conceptual e/ou termos de referência	
• Data do projecto da Nota Conceptual revista e/ou termos de referência:	Fevereiro de 2019
• Revisores que forneceram comentários:	Helena Ramos , Secretariado PEFA Jorge Aquimo Sipanela , DNMA em nome do Governo FMI (Esther Palacio), SECO/Switzerland (Durlandy Andres Cubillo Marquez, Andreas Bergmann), AFD (Adelina Dumangane), USAID (Conrado Garcia, Alberto Nhampossa), EU (Geert Anckaert, Els Berghmans, Clara Molera) e Sociedade Civil pelo GMD
Revisão do relatório de avaliação	
• Data (s) de relatório (s) do projeto revisto:	Maio a Junho e Julho de 2020
• Revisores que forneceram comentários:	Helena Ramos , Secretariado PEFA

Jorge Aquimo Sipanela , DNMA ao nome Governo
FMI (Esther Palacio), SECO/Switzerland (Durlandy Andres Cubillo Marquez, Andreas Bergmann), AFD (Adelina Dumangane), USAID (Conrado Garcia, Alberto Nhampossa) EU (Geert Anckaert, Els Berghmans, Clara Molera) e Sociedade Civil pelo GMD

O fluxo de Informações foi otimizado entre a equipa PEFA, a DT Global (ex-AECOM) e a DUE sobre qualquer evento que possa ter tido um impacto adverso no desempenho do PEFA, de forma a permitir uma reacção imediata, eficaz e rápida em relação à UE e/ou às autoridades locais. Assim, com o precioso apoio do Grupo de Trabalho/DNMA a avaliação decorreu da melhor forma possível, apesar da pandemia COVID-19 que interrompeu, a meio, a última missão da equipa dos peritos da avaliação PEFA, assegurando um processo de avaliação robusto, com a adequada qualidade, baseada em evidências e a elaboração de um relatório que possa servir de base para um diálogo construtivo entre o Governo e os seus parceiros, para formular as próximas reformas, apesar da alteração do plano de trabalho inicial, como descrito abaixo.

Alteração do plano de trabalho e de elaboração dos relatórios PEFA. O plano de trabalho inicial foi alterado pelas eleições, os atrasos na entrega de informação e a pandemia do COVID-19, como segue:

- Atrasos incorridos no início do processo, devido ao abrandamento geral relacionado com as eleições que fizeram com que o exercício deslizesse para 2020, a fim de completar a recolha e validação de dados;
- Impacto da pandemia do COVID-19: para além de adiar ainda mais a finalização do PEFA, o COVID-19 exigiu também um ajustamento do processo de finalização "standard", uma vez que o workshop de validação, previsto para antes da elaboração do relatório, não pôde ser realizado. Em acordo com o Secretariado do PEFA, foi adoptada uma abordagem flexível para permitir excepcionalmente uma avaliação PEFA em duas fases (em vez de uma): uma primeira fase com um objetivo híbrido de validação de dados/verificação preliminar do relatório e uma segunda fase para observações/revisão adicionais.
- Processo de aprendizagem: O PEFA foi também um "processo de aprendizagem" que exigiu mais tempo: i) Apesar de um PEFA ter sido realizado em 2015 com a metodologia 2015-teste, o PEFA 2019 foi realizado com a metodologia 2016 mais rigorosa, que ainda é nova em MZ e exige maior investimento; ii) a coordenação do PEFA foi transferida do CEDSIF para o MEF/DNMA.

Assim, o plano de acção inicial para a realização desta avaliação, a elaboração e a entrega dos relatórios PEFA foram alterados e os tempos prolongados de comum acordo com a DUE e o Grupo de Referência, com a aprovação do Relatório Inicial e da adenda do contrato inicial de consultoria, para maximizar a eficiência do projeto. Os vários relatórios de avaliação realizados são: PEFA Preliminar, Final V1, Final V2 e Final.

1.3. Metodologia da Avaliação

Dependendo dos indicadores, o quadro de desempenho do exercício PEFA cobriu todo o Orçamento do Governo Central (OGC), incluindo todos os ministérios sectoriais, e incluiu, para os indicadores relevantes, os governos subnacionais/autarquias locais (municípios), considerando que o processo de descentralização para as Províncias foi finalizado somente no segundo semestre do ano 2019, após as eleições do mês de outubro de 2019 e, também, as empresas públicas. Durante o período da avaliação 2016-2018, as Províncias e os Distritos faziam parte do Governo Central (órgãos desconcentrados).

Dois municípios foram visitados no quadro desta avaliação: Bilene e Manica. Os serviços centrais e os serviços desconcentrados dos sectores constituem uma única unidade institucional. As outras unidades com personalidade jurídica distinta e autonomia operacional como institutos e fundos autónomos, sob a tutela técnica, administrativa e/ou financeira dos ministérios que foram incluídos na avaliação, no quadro do indicador PI-6 e os ministérios e as outras entidades visitados, encontram-se listados no Anexo 3.B.

Na secção 2.3.2. sobre a estrutura institucional do sistema da GFP em MZ é apresentada a estrutura do sector público, que foi avaliada neste relatório PEFA.

Para a avaliação da gestão das finanças públicas dos governos subnacionais, foi dada prioridade ao controlo das transferências do Estado para estas e ao acompanhamento da sua execução orçamental, conforme a metodologia PEFA. Estas entidades foram também integradas no âmbito da análise do indicador sobre as transferências para as administrações subnacionais, bem como na "monitorização dos governos subnacionais" do indicador relativo aos riscos orçamentais.

A avaliação incidiu sobre os três exercícios encerrados, ou seja, os anos de 2016, 2017 e 2018, enquanto que alguns indicadores foram avaliados nas datas da avaliação (tendo como data-limite o dia 31 de Dezembro de 2019), em conformidade com o quadro da metodologia PEFA 2016, cuja versão original em inglês prevaleceu, em caso de incertezas de interpretação. Para questões de interpretação da metodologia, os peritos informaram a delegação da UE e abordaram o Secretariado do PEFA.

Os grupos-alvo do PEFA foram a administração pública central do país, incluindo todos os ministérios sectoriais, dos quais foram visitados os 4 principais ministérios (Educação, Saúde, Agricultura e Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos), o Banco Central, 2 câmaras municipais, várias instituições autónomas, bem como organizações da sociedade civil e do sector privado e os parceiros técnicos e financeiros.

De acordo com as especificações técnicas e os termos de referência, as tarefas foram iniciadas pela equipa PEFA na última semana de Julho 2019 e finalizadas em Abril de 2020, dentro do prazo máximo de trabalho previsto nos TdR iniciais e na sua adenda posterior, embora a 4ª missão tenha sido interrompida pela pandemia do COVID-19 e a conseqüente decisão de encerramento de fronteiras.

As actividades de avaliação da GFP utilizaram a segunda edição da metodologia 2016 do PEFA, actualizada em Dezembro de 2018, e foram realizadas em 3 fases sequenciais: pré-avaliação, avaliação operacional e validação

da avaliação, com indicadores designados para cada membro da equipe do PEFA, sob a coordenação geral do Líder da equipa de avaliação PEFA e a supervisão, e o apoio logístico da DT Global.

A presente avaliação PEFA foi dividida em 4 etapas, incluindo quatro (4) missões de trabalho de campo a que se seguirá uma missão de divulgação do Relatório PEFA Nacional. A quarta missão foi decidida pelo Governo e a UE para atender à necessidade de obtenção de informações e dados necessários para finalizar a avaliação PEFA.

Para esta avaliação foram utilizadas várias fontes de informação, encontradas nos websites do Governo, dos parceiros internacionais e nacionais, e a fornecida durante os encontros entre os peritos avaliadores e os funcionários do Governo, como detalhadas no Anexo 3, deste relatório.

2. INFORMAÇÃO FUNDAMENTAL DO PAÍS

Esta secção do relatório fornece informações sobre Moçambique, permitindo a compreensão do contexto sobre as reformas da GFP, bem como as principais características do seu sistema de GFP.

2.1. Situação económica do país

2.1.1. O contexto do País

Moçambique (MZ), oficialmente designado como República de Moçambique, é um país Africano de 27,9 milhões de habitantes, que possui uma localização estratégica, fazendo fronteira com a Tanzânia, Malawi, Zâmbia, Zimbabué, África do Sul e Eswatini. Com um extenso litoral, de 2.500 quilómetros, aproximadamente 66% da sua população vive em zonas rurais, dedicando-se a actividades agrícolas, beneficiando de um bom solo arável, água e energia em grande quantidade. O País tem importantes recursos minerais e jazigos de gás natural ao longo da costa, com acesso fácil nos três portos marítimos de águas profundas e uma mão-de-obra disponível. Quatro dos seis países com que faz fronteira são encravados e, conseqüentemente, dependentes de Moçambique para acederem aos mercados globais. De acordo com o Banco Mundial, *“os fortes laços de Moçambique com o motor económico da região, a África do Sul, salientam a importância do seu desenvolvimento económico, político e social para a estabilidade e crescimento da África Austral como um todo”*.

Desde a sua independência em 1975, o sistema político moçambicano é uma República Presidencial. Após uma guerra civil prolongada (1977-1992), o País realizou as suas primeiras eleições multi-partidárias e abriu a economia para investimentos directos estrangeiros, com uma política económica orientada para o mercado. Desde 1987, os governos iniciaram reformas económicas para estabilizar a economia, tendo aumentado o número de parceiros internacionais, bem como os volumes de assistência técnica e financeira provenientes de financiadores/doadores, tais como o PNUD, a União Europeia, o Banco Mundial, o Banco Africano de Desenvolvimento e parceiros os bilaterais.

A estabilidade política impulsionou o crescimento PIB do país, de aproximadamente €4 mil milhões, em 1993, para cerca de €13 mil milhões, em 2018. No entanto, permanecem desafios importantes no desenvolvimento económico e social que se materializam num PIB *per capita* de US\$1 243 (FMI 2018), um índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,446 (2018), com uma desigualdade de renda, conforme medido pelo índice Gini, de 54 (BM 2018) e uma expectativa de vida de 58.31 anos (BM 2016) que colocam Moçambique na categoria dos países menos desenvolvidos.

Crescimento Económico. O produto interno bruto (PIB) cresceu a uma taxa média de 3.7%, em termos reais, em 2018 e 2,2% em 2019, com uma perspectiva revista em baixa para 2,2%, para 2020 em vez dos 6% esperados. Estas previsões foram revistas em baixa devido à crise económica provocada pela pandemia do COVID 19, conforme as informações da CGE e do FMI (RCF 2020).

Comércio exterior. As principais exportações de MZ são o alumínio, camarão, castanha de caju, algodão, açúcar, cítricos, madeira, eletricidade. Em 2019, as exportações caíram 9%, ao situarem-se nos 4.7 mil milhões de dólares. Em contrapartida, as importações aumentaram de 10%, tendo atingido 6.7 mil milhões de dólares, sobretudo para a aquisição de maquinaria, material de construção e automóveis.

Inflação. A taxa de inflação anual registada situou-se em 3,52% em 2018, 3,50% em 2019. Prevê-se uma subida da inflação para 6,5%, na sequência dos impactos da COVID19.

Taxa de câmbio. A taxa de câmbio do metical (MZN) contra o Euro (EUR) fechou a 73,18 no dia 9 de abril de 2020.

Gráfico 2.1.1: Meticais Moçambicanos versus o Euro

Graphique EUR en MZN

13 Avr 2010 00:00 UTC - 9 Avr 2020 17:47 UTC EUR/MZN close:73.18466 low:33.46375 high:88.26714



Fonte: xe.com

Desde o dia 1 de Janeiro de 2019, o Metical perdeu 29% do seu valor face ao Euro (permanecendo as tendências desfavoráveis), devido principalmente à perspectiva de redução da taxa de crescimento económico, impactado pelo fim dos grandes projectos do período 1995-2015 e, também, pela queda dos preços das matérias-primas exportadas (como o carvão) e pela seca, nas zonas do Norte e do Centro do país, que afectou a produção agrícola e a geração de energia eléctrica. A esses factores, foram adicionados os deficits da conta corrente, impactados pelo incremento dos gastos públicos e a deterioração dos indicadores macroeconómicos e, em 2016, pela interrupção dos donativos externos e do apoio financeiro do FMI, como consequência das dívidas de 3 empresas públicas, com garantias soberanas, equivalentes a 10% do PIB (Informe Economico e Comercial 2018, da Oficina Económica y Comercial de España en Johannesburgo). A pandemia do COVID-19 continuará impactando o valor do metical.

2.1.2. Principais indicadores económicos seleccionados

O quadro 2.1, abaixo, mostra que o rendimento per capita em termos reais vem crescendo a cada ano, acompanhando o crescimento real do PIB, embora este esteja a crescer a uma taxa menor em dólares correntes. Dado o impacto do COVID-19, prevê-se uma redução da taxa de crescimento de 2,2% previstos inicialmente para 1,6%, em 2020. A inflação foi bem controlada, com um CPI de 19.2% que baixou para 6.7% em 2018.

No entanto, pelas sucessivas revisões dos indicadores económicos realizados em 2020 e as incertezas e dificuldades para garantir projeções precisas pelo Governo os indicadores económicos abaixo não foram ainda finalizados, estimando-se um crescimento negativo de -0,5% em 2020. Além do impacto económico, a pandemia do COVID 19 prejudicará também a credibilidade orçamental em 2020, 2021 e até mais tarde, sem valores definitivos disponíveis.

Algumas discrepâncias foram identificadas ao nível da dívida pública, entre as várias instituições. É difícil obter dados concretos em relação à dívida pública do Governo Central em MZ. Enquanto o FMI considera as garantias do Estado como parte da dívida pública e estima que ela representa 110% do PIB de 2018, na CGE este mesmo indicador é de 85.7%, excluindo as garantias do Estado.

O valor médio dos termos comerciais em Moçambique, entre 1980 e 2018, foi de 140,89%. O valor médio de 140,89 foi calculado como o valor médio entre o valor mínimo de 90,59% em 2015 e o valor máximo de 254,67% em 1981. O valor mais recente de 2018 é de 103,04%, com um progresso de 1.30% e de 14% em comparação com o valor de 2015 de 90.6.

Também, as reservas externas do País cresceram de 39% entre 2016 e 2018 e representavam 2.8 meses de importações em 2018.

Quadro 2.2.2.1: Indicadores económicos seleccionados

Itens	2016	2017Prel	2018E	2019Proj	2020Proj
PIB (MT mil milhões, correntes)	689	841	888	908	903
- Crescimento do PIB (%)	+17%	+22%	+6%	+2.2%	-0.5%
PIB per capita (MT, correntes)	24 461	27 768	29 000	29 500	29000
		(+14%)	(+4%)	(+1.7%)	(-1.7%)
PIB per capita (USD, correntes)	392	445	481	477	462
- Crescimento do PIB per capita (%)	+14%	+14%	+8%	-1%	-3%
IPC (variação média anual) (%)	+19.2%	+15.3%	+6.7%	N/A	N/A
Dívida pública (% do PIB - FMI)	118.8%	102.2%	110.0%	108.4%	113.7%
Dívida pública ¹ (% do PIB - CGE)	101.8%	81.8%	85.7%	N/A	N/A
Termos comerciais/ (variação percentual anual)	+0.30%	+11.95%	+1.30%	N/A	N/A
Saldo da conta corrente (% do PIB)	-39.2%	-16.1%	-16.9%	N/A	N/A
Dívida pública externa ¹ (% do PIB - CGE)	89%	69%	68.0%	N/A	N/A
Total de reservas (mil milhões MT)	125.4	180.7	174.8	N/A	N/A
Total de reservas (meses de importações)	2.5	4.6	5.0	N/A	N/A

1. Excluindo as garantias

Fontes: World Economic Outlook Database 2018 (FMI); RCF 2020 (FMI); *The Global Economy; CGE 2015,2016,2017,2018

2.1.3. Os principais desafios económicos do governo

Lenta recuperação pelos impactos das dívidas ocultas e dos ciclones. De acordo com o Banco Mundial (Dez. 2019), o país estava ainda a recuperar das consequências económicas da crise das dívidas ocultas quando a economia foi impactada, negativamente, em 2019 pelos Ciclones Idai e Kenneth (com perdas de vidas humanas e materiais), enquanto que as chuvas, no início do ano 2019, impactaram a produção de carvão. Assim, em 2019, a taxa crescimento do PIB situou-se em 2,2%.

No entanto, a melhoria da confiança dos investidores, o progresso dos investimentos realizados na área do gás natural, a flexibilização das taxas de juros e a gradual recuperação da procura privada, perspectivavam um crescimento real do PIB de 6%, em 2020, prevendo-se uma queda do crescimento para -0,5% em 2020.

A inflação permanece baixa, o mercado de câmbios estabilizou e tem-se uma situação de sobre-endividamento. As conclusões preliminares da missão de 4 de abril de 2019, do Corpo Técnico do FMI apontam para uma política monetária cautelosa e aumentos mais baixos nos preços dos alimentos que reduziram a inflação anual a 2,8%, após ter atingido 15,1% em 2016 e 3,9% em 2017. O Banco de Moçambique (BM) estabilizou o mercado de câmbios e reconstruiu suas reservas internacionais a um nível relativamente confortável.

O stock da dívida pública e as garantias, incluindo a dívida interna, atingiu cerca de 110% do PIB no final do ano 2018, estimando-se uma ligeira redução para o ano de 2019, aonde se deverá situar em 108,9% do PIB. Ao mesmo tempo, o Governo engajou-se em discussões de boa-fé com os credores privados para re-estruturar os Eurobonds de Moçambique (da dívida da Ematum) e para os empréstimos da EMATUM e MAM está também tomando medidas jurídicas conforme apropriado.

A corrupção como freio ao crescimento económico. De acordo com o relatório do Banco Mundial “Mind the Rural Investment Gap, December 2019”, as empresas moçambicanas citam a corrupção como um grande problema para o desenvolvimento, com um terço delas considerando a corrupção como uma restrição significativa para suas actividades, porque (i) são solicitadas a fazer pagamentos informais para obter serviços públicos; (ii) devem pagar subornos para obter eletricidade ou conexões de água e licenças relacionadas com novas construções; (iii) devem pagar subornos para obter licenças de importação ou operação; (iv) muitas empresas moçambicanas enfrentam a necessidade de pagamentos subornos para garantir contratos governamentais. Em 2018, a demanda de subornos aumentou e está acima dos níveis de corrupção médios registados, tanto globalmente como na África Subsaariana.

Embora, haja um arcabouço legal adequado ao combate à corrupção, na sequência da adopção pelo Governo de um conjunto de reformas legislativas e institucionais em relação à matéria, e conforme o FMI uma “... falta de

*Implementação efectiva atribuível em parte à baixa capacidade técnica, orçamentos inadequados, autonomia institucional insuficiente e uma supervisão deficiente minam os esforços de combate à corrupção*¹.

Como assinalado no relatório do Chr. Michelsen Institute (CMI) “The costs of corruption to the Mozambican economy” (2016), “o custo médio anual estimado da corrupção, observado durante os dez anos de 2004 a 2014, é de até 4,9 mil milhões de dólares americanos, o equivalente a cerca de 30% do PIB de 2014 e 60% do orçamento de 2015. Este fardo causado pela corrupção é certamente prejudicial para o orçamento, para a economia, para as empresas, para o desenvolvimento sócio-económico e para o bem-estar” dos cidadãos.

Principais pontos fortes, *trade-offs* e desafios do modelo económico. MZ está em transição para uma economia marcada pelos seguintes elementos:

- Exploração do Gás Natural Liquefocado (GNL), do qual depende toda a perspectiva positiva macro-económica (incluindo a sustentabilidade da dívida). Isto levanta várias questões: i) gestão e dependência de recursos naturais; ii) O sector do GNL tem um potencial limitado na criação de emprego, num contexto de população muito jovem entrando na vida activa; iii) o ritmo de progresso no sector do GNL foi mais lento do que o esperado com riscos ligados à situação de segurança, situação agravada pela crise do COVID 19.

- Vulnerabilidade de MZ a choques externos e sua capacidade de absorção que cresceu.

- Condições de pobreza que podem ter piorado. As estimativas para a pobreza no consumo de 2014/15 sugerem que 46,1 por cento da população moçambicana era pobre do ponto de vista do consumo, com enormes diferenças consoante a província e a localização urbana/rural. Este valor representa uma redução face a 2008/09, quando 51,7 por cento da população moçambicana era pobre (DEEF 2016). No entanto, uma queda acentuada dos preços das matérias-primas, que enfraqueceu a procura internacional devido às crises económicas, uma série de choques meteorológicos severos, que aumentaram a violência contra os civis na região norte, e o escândalo da dívida oculta, que claramente resultou em um abrandamento económico significativo e a desvalorização da moeda, tudo sugerindo fortes impactos na pobreza. Assim, as descobertas da UNU-Wider, de junho de 2020, sugerem que a redução da pobreza não só abrandou durante o período 2015-18, mas apontam para uma preocupante intensificação da pobreza quando se considera o número absoluto de pessoas. Devido ao crescimento sustentado da população, estimaram que o número de pessoas multi-dimensionalmente pobres tenha aumentado em cerca de um milhão de pessoas no período 2015-18, passando de cerca de 21,3 para cerca de 22,2 milhões de pessoas, localizadas principalmente nas zonas rurais das províncias centrais.

¹ Tradução livre dos consultores

- Dependência na Assistência Oficial de Desenvolvimento (AOD), sobretudo após o impacto COVID-19, que requer a revisão da maioria dos dados e projeções e implica que um sistema PFM sólido e robusto seja ainda mais urgente do que antes.

Impacto da pandemia COVID-19. Prevê-se que a disrupção provocada pela pandemia do COVID-19, com o duplo choque económico tanto na oferta como na procura, reduzirá a taxa de crescimento real do PIB de uma previsão inicial de 2,2% para 1.6%, em 2020. Conforme o FMI (IMF Country Report No. 20/141), a pandemia terá um impacto significativo na economia de Moçambique, interrompendo uma recuperação após os dois poderosos ciclones tropicais em 2019. Perturbações significativas são emergentes nos serviços, transportes, agricultura, indústria e comunicações num contexto externo agravado, que afecta os sectores orientados para as exportações, como a mineração, que criaram necessidades urgentes de financiamento externo. Para mitigar o impacto da pandemia e preservar a estabilidade macro-económica, o governo tomou várias medidas para aumentar os gastos na saúde, fortalecer a protecção social para os mais vulneráveis e apoiar as micro, pequenas e médias empresas, com o apoio de instituições multilaterais e parceiros bilaterais. Acoplada a esta situação, de aumento necessário das despesas, verifica-se uma queda das receitas internas derivada do abrandamento da economia, o que leva, em consequência, a uma deterioração da situação fiscal do Governo.

O Banco de Moçambique reduziu as suas taxas e forneceu liquidez adicional em moeda local e em moedas estrangeiras ao mercado financeiro, de modo a mitigar a situação económica e financeira do país.

Esta redução do ritmo de crescimento da economia moçambicana poderá ser agravada se se concretizarem riscos importantes ligados i) a uma queda mais pronunciada da procura externa, provocada por uma diminuição da procura global ainda maior em resultado da COVID-19 e ii) atrasos na execução de importantes investimentos ligados ao gás natural.

Conforme o mesmo relatório do FMI "*Dado o espaço orçamental limitado de Moçambique e a elevada dívida pública, apoio externo adicional, de preferência sob a forma de subvenções e empréstimos altamente concessionais, também é urgentemente necessário satisfazer as elevadas necessidades de financiamento do país e aliviar os encargos financeiros da pandemia. Participação na iniciativa de paralisação da dívida do G20 fornecerá recursos adicionais para combater pandemia ao mesmo tempo que limita uma deterioração dos indicadores de liquidez da dívida de Moçambique no próximo termo.*"

"As autoridades estão empenhadas em prevenir a corrupção e o uso indevido de financiamento de emergência, por reforçar a transparência e a responsabilidade. Neste contexto, publicarão um grande público contratos de aquisição e conduta e publicação de auditorias ex-post da utilização dos fundos."

"Uma vez que a pandemia acalme, será fundamental retomar a consolidação orçamental e fortalecer gestão da dívida e transparência para garantir que a dívida pública permanece sustentável. Também vai ser importante implementar reformas estruturais para apoiar o crescimento inclusivo e sustentável."

2.2. Visão Geral Financeira

Em Moçambique a estrutura do sector público e da administração central, respectivamente, em termos do número de instituições envolvidas e da importância financeira de cada segmento é a apresentada no quadro seguinte, com dados referentes ao ano fiscal de 2018. Nesta altura, os Governos subnacionais de 1º e 2º nível faziam parte do Governo Central. Somente no final do ano 2019 foram considerados como governos sub-nacionais, como as autarquias locais.

Quadro 2.1.1: Estrutura do Sector Público (número de entidades e despesas em milhões MZN)

Sector Público em Moçambique										
Ano 2018	Sub-sector do Governo				Fundos de Segurança Social		Sub-sector empresarial do Estado			
	Unidades orçamentais		Unidades extraorçamentais				Empresas Públicas não financeiras		Empresas Públicas financeiras	
Governo Central	1	198.579,3	96	N/D	1	6.614,5	78	N/D	1	N/D
Governo subnacional 1º nível *	11	36.847,7	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Governo subnacional 2º nível **	154	50.147,7	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Governo subnacional 3º nível ***	53	4.315,2	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D

* Províncias; ** Distritos; *** Autarquias (municípios)

Fonte: OGE 2018

As informações acima servem de base para a compreensão da cobertura e dos limites da avaliação, tal como apresentado na secção 1.3 do relatório. Constitui ainda uma oportunidade para explicar a importância relativa dos diferentes segmentos do sector público para a análise das secções 2 e 3.

No quadro seguinte é apresentado o resumo das operações fiscais realizadas pelo Governo Central.

Quadro 2.1.2: Disciplina Fiscal Agregada

Resumo das Operações Fiscais do Governo Central (em % do PIB)					
	2015	2016	2017	2018	Var. 2015-2018
Receita Total	30%	26%	29%	26%	32%
- Receita Interna	26%	24%	27%	24%	37%
- Donativos	3%	2%	2%	2%	-5%
Despesa Total e Financiamento	32%	34%	28%	30%	40%
- Despesa sem juros	30%	32%	26%	27%	30%
- Despesa com juros	1%	2%	2%	3%	259%
Deficit Global (incl. donativos)	-2%	-8%	0%	-3%	160%
Deficit Primário	-5%	-10%	-2%	-5%	56%
Financiamento líquido	2%	6%	2%	8%	553%
- Externo	-3%	4%	6%	4%	-305%
- Interno	5%	2%	-5%	4%	18%
Taxa de crescimento PIB	6,7%	3,8%	3,7%	3,4%	
Stock da Dívida externa (sem garantias)	73%	89%	69%	68%	38%

Fonte: CGE 2016, 2017 e 2018. Para taxa de crescimento do PIB recorreu-se aos dados da INE. Para PIB em USD recorreu-se ao último artigo IV, o relatório do FMI.

Em MZ existem ligações entre o Plano Quinquenal do Governo (PQG), o CFMP, o PES e o OE, necessárias para alcançar as prioridades políticas do governo e os resultados orçamentais. No entanto, existem discrepâncias entre as disposições destes instrumentos e extensas realocações orçamentais administrativas durante o ano. Estas situações, não asseguram a utilização dos recursos, conforme aprovado pela Assembleia da República, nem apoiam directamente a implementação do PQG. Estas discrepâncias e práticas são devidas a vários factores, nomeadamente, as variações do crescimento do PIB, o nível de arrecadação de receitas, a qualidade do controlo das despesas, a evolução da dívida, o crescimento dos juros e dos deficits, etc.

A queda no crescimento do PIB e na arrecadação de receitas. Até finais de 2015, a economia moçambicana vinha crescendo em torno dos 7% anualmente. A partir do primeiro semestre de 2016, mais especificamente em Abril 2016, e a descoberta das dívidas ocultas, a taxa de crescimento real caiu drasticamente para -3.8% em 2016, até os -2.3% registados em 2019. As receitas externas diminuíram e houve uma queda na arrecadação da receita interna, sobretudo se se avaliar a receita sem as mais-valias. Verifica-se uma tendência negativa na arrecadação da receita em percentagem do PIB.

As despesas sem juros foram relativamente bem controladas. Desde 2015, as despesas sem juros cresceram 30%, ou seja, 7 pontos percentuais menos que as receitas e 18 pontos percentuais menos que o PIB.

Os encargos da dívida cresceram 7 vezes mais rápido que a dívida. Durante os últimos anos o volume dos donativos diminuiu de 5%, mas o stock da dívida externa cresceu de 38%, portanto, 10 pontos percentuais mais lentamente do que o PIB. No entanto, o Governo foi financiando o funcionamento do Estado com recurso à dívida externa e interna, que passou de 2% do PIB em 2015, para 8% do PIB, em 2018. O impacto deste financiamento

foi um aumento de 259% da despesa com juros (Quadro 2.2 abaixo) e também, o aumento do custo médio da dívida, que passou de 1,8% em 2015 para 4,6%, em 2018:

Quadro 2.1.3: Custo da Dívida

Custo da Dívida Externa				
(Mt mil milhões)	2015	2016	2017	2018
Stock da dívida externa	432.2	614.0	554.5	596.7
- Pagamentos de juros	7.6	16.3	18	27.3
Remuneração da dívida	1.8%	2.7%	3.2%	4.6%

Fonte: CGE 2015, 2016, 2017 e 2018

A dívida interna cresceu rapidamente. A dívida interna cresceu 18% entre os anos 2015 e 2018, em termos nominais, devido ao peso dos pagamentos de atrasados do Governo, representando 68% do PIB em 2018., conforme a CGE. Estes percentuais são diferentes dos valores apresentados nos indicadores, que tem como fonte os relatórios da IGF, apresentados no PI-22?

Os Déficits Globais e Primários agravaram-se. A progressão de 40% das despesas no período 2015-2018, foi mais rápida que as receitas internas, pelo peso dos juros da dívida (+259% neste período). Combinada com a forte progressão dos encargos da dívida o deficit agravou-se de 56%. Também, este fenómeno impactado pela diminuição dos donativos agravou dramaticamente de 160% o deficit global incluindo os donativos, neste período. Assim, o deficit primário, excluindo donativos, situou-se 5% e em 3% do PIB, incluindo donativos. Esta situação tem um impacto negativo em relação à prestação de serviços.

Apesar destes resultados fiscais, as perspectivas macro-económicas de médio prazo eram geralmente positivas. Em Julho de 2019, o FMI estimou que, depois de uma desaceleração em 2019, o crescimento estaria de regresso em 2020, em resposta a uma recuperação na produção agrícola para níveis normais, bem como reconstrução no seguimento das catástrofes naturais, e chegaria a 4% ao ano em 2021-22. Para o período 2023-2024, esperava-se uma aceleração do ritmo de crescimento, impulsionada pelo início da produção do GNL, sendo que o resto da actividade económica (não-GNL) teria uma taxa de crescimento de 4% por ano. No entanto, estas estimativas foram crise covid-19.

No entanto, as perspectivas fiscais permanecem preocupantes e requerem medidas correctivas de curto prazo para fortalecer a gestão fiscal de médio prazo. As despesas de funcionamento tiveram um crescimento de 51%, em termos nominais, entre 2015 e 2018, em comparação com o crescimento modesto de 5%, em termos nominais, registado pelas despesas de investimento. Assim, a queda do peso das despesas totais em relação ao PIB, em 3 p.p., deve-se à redução das despesas de investimento em igual montante.

Quadro 2.1.4: Peso da Despesas

Despesas/PIB					
	2015	2016	2017	2018	Var. 2015-2018
Despesas totais	31%	28%	25%	28%	35%
Funcionamento	20%	20%	18%	20%	51%
Investimento	11%	7%	7%	8%	5%

Fonte: CGE 2015, 2016, 2017 e 2018

A composição da despesa relacionada com os Serviços Públicos Gerais e o declínio da Segurança e Acção Social. No período 2015-2018, as despesas públicas por classificação funcional cresceram 35%, em termos nominais, com um aumento relativo significativo do peso da Protecção Ambiental e a Defesa no total das despesas, mas com um peso marginal de 4% e de 1% do total das despesas, respectivamente.

Acima da média de crescimento do período encontram-se, os Serviços Públicos Gerais, que representam um terço da despesa pública e que cresceu 69%.

As despesas do sector da Educação e da Saúde cresceram a um ritmo bem menor de 35% e 26% respectivamente:

Quadro 2.1.5: Desagregação das Despesas

Despesa Pública por Classificação Funcional (em% da despesa total)					
	2015	2016	2017	2018	Var. 2015-2018
Serviços Públicos Gerais	28.5%	32.5%	35.5%	33.5%	69%
Defesa	3%	4%	3%	4%	120%
Segurança e Ordem Pública	7%	8%	9%	9%	69%
Assuntos Económicos	22.5%	16.5%	17.0%	21.1%	40%
Protecção Ambiental	0%	1%	1%	1%	363%
Habitação e Desenv. Colectivo	3%	4%	4%	3%	38%
Saúde	9%	9%	8%	8%	26%
Recreação, Cultura e Religião	1%	1%	0.5%	0.4%	-38%
Educação	19%	20%	20%	18%	35%
Segurança e Acção Social	7%	4%	2%	2%	-53%
Total	100%	100%	100%	100%	35%

Fonte: CGE 2016, 2017 e 2018

Os custos salariais do Governo Central estão em forte progressão. Enquanto o total das despesas de funcionamento cresceu 35%, entre 2015 e 2018, verifica-se um aumento dos custos salariais do Governo de 50%. Estes custos representam mais da metade do total das despesas de funcionamento e são responsáveis pelo crescimento desta categoria de despesas:

Quadro 2.1.6: Variação das Despesas de Funcionamento

Variação das despesas de funcionamento por classificação económica					
	2015	2016	2017	2018	Var. 2015-2018
Despesas correntes	100%	100%	100%	100%	52%
- Remunerações e salários	55%	55%	57%	54%	50%
- Bens e serviços	19%	16%	15%	16%	28%
- Pagamentos de juros	6%	12%	12%	15%	259%
- Transferências	17%	15%	14%	14%	21%
- Outros	3%	2%	2%	1%	-50%
Despesas de capital	0%	0%	0%	0%	-75%
Total	100%	100%	100%	100%	51%

Fonte: CGE 2015, 2016, 2017, 2018

No exercício económico 2018, o Governo apresentou o Inventário Consolidado (Vol. IV), com a informação relativa aos valores das variações patrimoniais dos Órgãos e Instituições do Estado, incluindo Institutos e Fundos Públicos, Empresas Públicas, Autarquias Locais e as representações do País no exterior, atento ao disposto no artigo 40º do Regulamento do Património do Estado, aprovado pelo Decreto nº 23/2007, de 9 de Agosto. O quadro seguinte apresenta a execução orçamental do Governo Central em 2018 e os activos financeiros e não-financeiros do Governo Central.

Quadro 2.1.7: Execução orçamental do Governo Central 2018– (milhões de MT)

Governo Central				
Rubrica	Entidades Orçamentais	Entidades Extra-orçamentais	INSS	Total Agregado
Receita	213,032.2	N/D	14,123.7	227,155.90
Despesa	259,262.3	N/D	6,390.9	265,653.20
Transferências para (-) e de (+) outras entidades do Governo Geral	-2,835.2	4.1	N/D	-2,831.10
Dívidas fin. acumuladas	736,075.9	N/D	2.2	736,078.10
Activos Financeiros Imobilizados acumulados	162,727.7	N/D	6,708.2	169,435.90
Activos Não-financeiros Imobilizados acumulados	383,665.5	N/D	8,443.6	392,109.1

Fonte: CGE 2018; incluindo o mapa III; Relatório Financeiro INSS 2018

2.3. Quadro Jurídico e Institucional do Sistema da GFP

Desde o início dos anos 90, Moçambique iniciou uma nova era do seu regime político, com eleições que permitiram a institucionalização de eleições multi-partidárias, tendo, conforme a Constituição da República de 2014, o Presidente de MZ como chefe de Estado, chefe do Governo e Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança e o Primeiro-Ministro que, sem prejuízo de outras atribuições confiadas pelo Presidente da República e por lei, assiste e aconselha o Presidente da República na direcção do Governo.

2.3.1 Quadro jurídico da GFP

O sistema de administração das finanças públicas, assenta num conjunto de diplomas legais, que se encontram no quadro seguinte.

Quadro 2.3.1: Quadro Jurídico da GFP em MZ

Área da GFP	Lei/Regulamento	Discrição sucinta
Geral	Constituição da República de 1990	Introduziu o Estado de Direito Democrático e é o documento fundamental da República de Moçambique que fixa os objetivos primordiais do Estado;
	Constituição da República de 2004	Reafirma, desenvolve e aprofunda os princípios fundamentais do Estado moçambicano. No Título IV desta Constituição, estão estabelecidos os princípios gerais da organização económica, social, financeira e fiscal do País, incluindo o Plano Económico e Social e a sua elaboração, o Orçamento do Estado, a Fiscalização pelo Tribunal Administrativo e pela Assembleia da República e o Banco Central;
	Lei nº 1/2018, da Revisão Pontual da Constituição da República	Ajusta a Constituição de 2004 ao processo de consolidação da reforma democrática do Estado, ao aprofundamento da democracia participativa e à garantia da paz, alterando 15 artigos e o Título XII da Constituição, suprimindo 15 artigos e aditando vários outros e acrescentando o Título XIII e XIV, sobre a Descentralização, tendo como objectivo organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local. Os órgãos de governação descentralizada (províncias e distritos) e das autarquias locais gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, mas estão sob a tutela administrativa do Estado;
	Lei nº 9/2002	Cria o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), que compreende os seguintes 5 sub-sistemas: a) Orçamento do Estado; b) Contabilidade Pública; c) Tesouro Público; d) Património do Estado; e e) Controlo Interno;
	Decreto nº 23/2004 Proposta lei para a revisão da Lei nº 9/2002	Aprova o regulamento do SISTAFE; Havendo necessidade de proceder à revisão da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, o MEF propõe uma nova lei visando ajustá-la aos processos e procedimentos actuais de administração do erário público, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 178 da Constituição da República, bem como às boas práticas internacionais ao nível da GFP.

Área da GFP	Lei/Regulamento	Discrição sucinta
Planificação	Constituição da República 2004	A Constituição da República de Moçambique (CRM) dispõe, na alínea e) do n.º 1 do artigo 204, que compete ao Governo preparar as propostas do Plano. Uma das funções da Direcção Nacional de Planificação e Orçamento é de conceber o Sistema Nacional de Planificação.
Orçamento	Lei nº 9/2002 Leis Orçamentais	Cria o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE); Aprova por lei anual da AR os orçamentos do Estado.
Contratação Pública	Decreto nº 5/2016	Este decreto aprova o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Publicas; Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado e revoga o Decreto N. 15/2010 de 24 de Maio.
Património do Estado	Decreto nº 42/2007	Aprova o Regulamento de Gestão do Património do Estado e revoga o Decreto nº 23/2007.
Contabilidade	Lei nº 9/2002 do SISTAFE Diploma Ministerial nº 181/2013 Lei nº 14/2020	Conta Geral do Estado (CGE). Nos termos do disposto no artigo 50º da Lei nº 9/2002 do SISTAFE, o Governo elabora a Conta Geral do Estado (CGE) referente a cada exercício económico, tendo por objectivo evidenciar a execução orçamental e financeira, bem como apresentar o resultado do exercício económico e a avaliação do desempenho dos Órgãos e Instituições do Estado; Actualiza o Manual de Administração Financeira e Procedimentos Contabilísticos (MAF), relativo ao Encerramento e à Administração e Execução do Orçamento do Estado de cada exercício. O Manual está estruturado nos seguintes cinco títulos: Administração orçamental e financeira; Instrumentos do macro-processo de execução do orçamento do Estado; Procedimentos do macro-processo de execução do orçamento do Estado; Procedimentos dos agentes do SISTAFE; Procedimentos contabilísticos no e-SISTAFE. Estabelece os princípios e normas de organização e funcionamento do Sistema de Administração Financeira do Estado, abreviadamente designado por SISTAFE, Revoga a Lei nº 9/2002, Com a excepção do número 1 do artigo 1, relativo à criação do SISTAFE.
Auditoria Externa	Lei nº 1/2018, da Revisão Pontual da Constituição da República Lei nº 14/2014	Nos termos do disposto no artigo 179º da Constituição, a AR aprovou a Lei Nº 14/2014 sobre o controlo da receita e da despesa pública, atribuindo no Tribunal Administrativo (TA) de Moçambique a jurisdição e controlo financeiros no âmbito de toda a ordem jurídica da República de Moçambique: Assim, o TA é o órgão supremo e independente de controlo externo da legalidade e eficiência das receitas e despesas públicas.
Relações intergovernamentais	Constituição de 1990 Emenda constitucional de 1996 Lei nº 2/97	Estabelece o sistema pluri-partidário e a possibilidade de uma maior participação dos cidadãos na eleição dos seus representantes; Introduz uma revisão pontual à lei fundamental do país, consagrando as autarquias locais como pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios; Cria o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais; Define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o sistema tributário autárquico;

Área da GFP	Lei/Regulamento	Discrição sucinta
	Lei nº 1/2008 Lei nº 6/2018 Lei nº 4/2019 Lei nº 5/2019 Lei nº 15/2019 Lei nº 16/2019	Altera a lei 2/97; Sobre a governação descentralizada provincial; Sobre a tutela do Estado sobre os órgãos de governação descentralizada provincial (provincias) e das autarquias locais (<u>municípios e povoações</u>), conforme o artigo 13 da lei nº 1/2008; Estabelece o Quadro Legal sobre a Organização e o Funcionamento da Representação do Estado na Cidade de Maputo; Define o Regime Financeiro e Patrimonial dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial.
Escrutínio Legislativo	Constituição da República, ao abrigo do número 4 do artigo 179º, do Título IV Lei nº 12/2016	A Constituição da República, o nº 4 do artigo 179º, do Título IV prevê que a Fiscalização da organização económica, social, financeira e fiscal do País cabe à Assembleia da República. A Lei nº 12/2016, que aprova o Regimento da Assembleia da República, estabelece no seu artigo 86º que compete à Comissão do Plano e Orçamento (CPO) o escrutínio: a) do plano e orçamento; b) da política financeira, monetária, fiscal e aduaneira; c) da actividade bancária, de crédito e seguros; d) do relatório e parecer do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado; e) da prestação de contas dos organismos estatais e das empresas públicas; e f) a emissão de recomendações para apreciação da Conta Geral do Estado com base no relatório e pareceres emitidos pelo Tribunal Administrativo. No artigo 60º do Regimento, está estabelecido que a Assembleia da República, reunida em Plenário, tem as competências previstas na Constituição. Com base no Artigo 190º, a proposta do OGE é submetida à Assembleia da República e no Artigo 196º o Governo deve apresentar à AR e ao TA a CGE; o Relatório e Parecer do TA sobre a CGE devem também ser submetidos à AR, em conformidade com os prazos definidos na lei do SISTAFE.
Controlos Internos	Lei nº 9/2002 Decreto nº 23/2004 Decreto nº 77/2017 Decreto nº 75/2017 Diploma Ministerial nº 49/2018	A execução do OE obedece aos princípios e procedimentos estabelecidos na Lei e no decreto que regulamenta o SISTAFE, assegurado pelo Módulo da Execução Orçamental (MEX); Procedimentos relativos à emissão e gestão da dívida pública e garantias do Estado; Este decreto aprova as medidas de contenção da despesa pública; Define critérios de operacionalização dos actos administrativos;
Dívida Pública	Decreto nº 77/2017 Diploma Ministerial nº 78/2017	O Decreto nº 77/2017 de 28 de Dezembro aprova os procedimentos relativos à emissão e gestão da dívida pública e das garantias do Estado; E atinente à regulamentação da Titularização da Dívida do Estado em Obrigações do Tesouro (OT's).
Participação Pública	N/D	A participação pública tem recebido uma atenção limitada na primeira geração de normas de transparência fiscal, com mais detalhes na parte 2.3.3 abaixo.

Outras disposições jurídicas

Dívidas e Garantias. Foram introduzidas melhorias nos Relatórios de Execução Orçamental, passando o Governo a fornecer trimestralmente à Assembleia da República, informação sobre a dívida contratada e garantida e as condições específicas dos empréstimos celebrados, no âmbito da Implementação do Decreto nº 77/2017, de 28 de Dezembro.

Ministério de Economia e Finanças e a implementação do SISTAFE. Com base no Decreto nº 24/2004, que aprova o Regulamento do SISTAFE (art.º 1), compete ao Ministro que superintende a área das Finanças (Ministério de Economia e Finanças), enquanto órgão de direcção e de coordenação do SISTAFE, a implementação deste (art.º 2) e competindo-lhe ainda aprovar, por diploma ministerial, as regras, instruções e manuais que definem as formas de desenvolvimento e implementação do SISTAFE.

A Resolução Nº 27/2015 sobre o Estatuto Orgânico do MEF, aprovada pela Comissão Interministerial da Administração Pública, estipula que o MEF, de acordo com os princípios, objetivos e tarefas definidos pelo Governo, orienta a formulação de políticas de desenvolvimento económico e social, coordena o processo de planificação e superintende a gestão das finanças públicas.

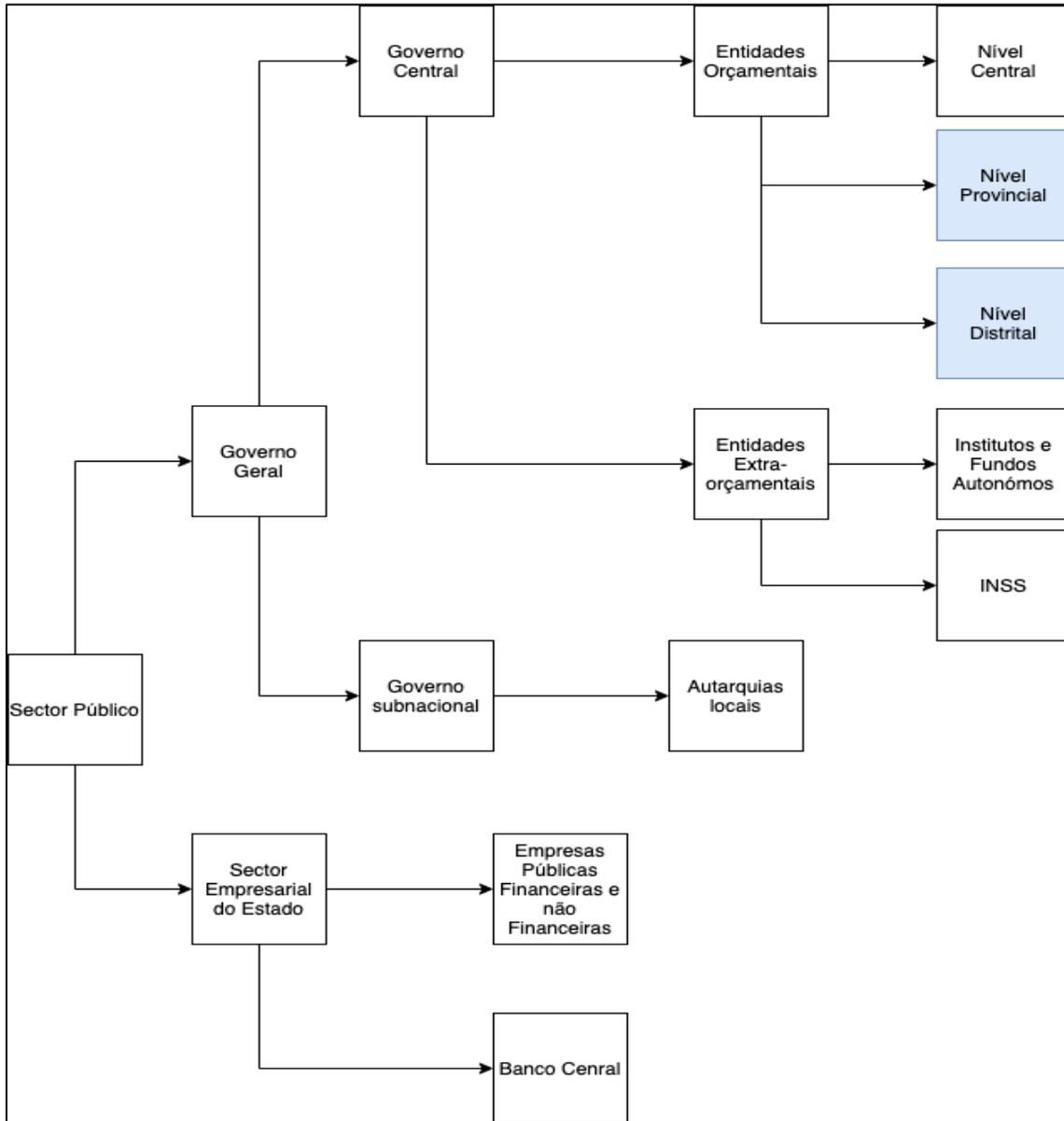
2.3.2. A estrutura institucional do sistema da GFP

Moçambique é um país unitário, organizado territorialmente em 11 províncias, 153 distritos, que são sub-divididos em postos administrativos e localidades e 53 municípios.

Em MZ, existe o Governo Central e dois tipos de governos subnacionais, baseados no princípio da descentralização político-administrativa: (i) as autarquias locais (municípios e povoações) e (ii) as províncias (desde o ano 2019) e distritos. Elas são consideradas como nível de governo do segundo escalão nesta fase da descentralização e, como possuem activos e geram receitas, estão em conformidade com a definição da Metodologia PEFA sobre os governos subnacionais.

De uma maneira global, o sector público em MZ inclui, (i) o Governo Geral, que por sua parte abrange Governo Central (com suas Entidades Orçamentais – sectores e as Entidades Extra-orçamentais – Institutos e Fundos Autónomos e o INSS), o Governo Central Orçamental (sem as entidades Extra-orçamentais), os Governos Subnacionais, que incluem as Autarquias Locais (Municípios e povoações) e as Províncias (desde 2019 e após as eleições de outubro desse ano) e Distritos e (ii) o Sector Empresarial do Estado com as Empresas Públicas e o Banco Central, como apresentado na ilustração seguinte. **Para os objetivos desta avaliação PEFA 2019 as Províncias e os Distritos integram o Governo Central.**

Ilustração 2.3.2.1: Os principais componentes do Sector Público em MZ



Assim, o OGE 2019 abrange quatro tipos de instituições: O Governo Central, com as Entidades Orçamentais (nível central, nível provincial e nível distrital²) e Extra-orçamentais, os Governos Sub-nacionais (autarquias) e o Sector Empresarial do Estado (Empresas Públicas-não financeiras e o Banco Central).

² As províncias passaram a ser um governo subnacional com as eleições de 2019 e os Distritos passarão em 2022

Entre 2017 e 2019, o total das despesas cresceu de 43%. Na sua maior parte, a distribuição dos recursos públicos entre os 4 tipos de instituições é direcionada para o Governo Central (98%), com as Províncias recebendo 15% do OE e os Distritos 19% do OE, enquanto os Governos Locais receberam somente 2% do OE em 2019, como apresentado no quadro seguinte:

Quadro 2.3.2.2: Despesas por nível de Governo*

Afecção Orçamental							
Mt (mil milhões)	CGE 2017		OE 2018		OE 2019		Var. 2019/2017
Governo Central	181.4	98%	227.9	98%	259.2	98%	43%
- do qual Provincial	30.8	17%	34.4	15%	38.9	15%	26%
- do qual Distrital	45	24%	43.3	19%	49.7	19%	10%
Governo Local-autárquico (municípios)	3.7	2%	4.4	2%	4.8	2%	30%
Total	185.1	100%	232.3	100%	264	100%	43%

* Excluindo Operações Financeiras e Encargos da Dívida

Fonte: OE 2019

2.3.3 Outros elementos-chave da GFP, o seu ambiente operacional e a participação pública na gestão orçamental

Liderança na área da GFP e coordenação das suas reformas. Os mecanismos de direcção e de coordenação para orientar a reforma governamental, a nível central e subnacional, estão no MEF. Mais detalhes sobre os incentivos, mandatos em evolução (por exemplo, CEDSIF, MEF, etc) capacidades e coordenação com os doadores e os desafios e constrangimentos são apresentados na Secção 5.3, abaixo.

O quadro jurídico e institucional da GFP em MZ evoluiu durante os últimos anos pelo impacto das seguintes reformas:

A Desconcentração e a Descentralização. Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE). No quadro das reformas políticas, o País aprovou uma Emenda Constitucional em 1996, através da Lei nº 9/96, de 22 de Novembro, a qual introduz os princípios e disposições sobre o Poder Local e Órgãos Locais do Estado (OLE), apontando o caminho da desconcentração e da participação da sociedade na gestão pública.

Para a materialização dos dispositivos constitucionais, foi aprovada a Lei nº 8/2003, de 19 de Maio (Lei dos Órgãos Locais do Estado – LOLE). Esta Lei fixa os princípios, normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado (especificamente as províncias, os distritos, posto administrativo e localidade). Conforme esta lei, “...a organização e funcionamento dos órgãos locais do Estado obedecem aos princípios da desconcentração e da desburocratização, visando o descongestionamento do escalão central e a aproximação dos serviços públicos às populações, de modo a garantir a celeridade e a adequação às realidades locais...” (art. 3º).

A Lei nº 1/2018, de Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique, estipula nos Títulos XIII e XIV, sobre a Descentralização, que os órgãos de governação descentralizada irão gozar de uma certa autonomia. O

escopo desta autonomia ainda está sendo definida e a sua implementação é gradual. Ao nível local, mais especificamente nas zonas urbanas, as autarquias locais gozam (desde 2008) de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sob a tutela administrativa e financeira do Estado, sendo que a sua entrada em vigor de facto ocorre, com as primeiras eleições Provinciais, realizadas em 2019 e com as eleições Distritais em 2022.

Requisitos legais para a participação pública na gestão orçamental. Embora a participação pública tenha recebido uma atenção limitada na primeira geração de normas de transparência fiscal, é cada vez mais aceite que a participação pública tanto no desenvolvimento como na implementação de políticas fiscais pode reforçar a responsabilidade pela gestão financeira pública.

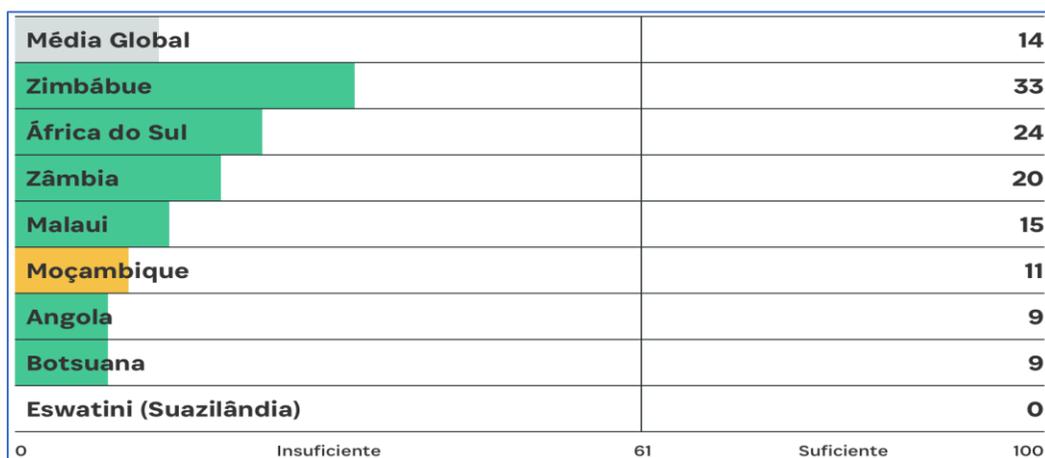
A participação pública ao longo do ciclo orçamental, vista como factor estratégico para o bom desempenho do governo poderia ser realizada nas seguintes quatro áreas:

- a. Preparação orçamental e aprovação legislativa;
- b. A prestação de serviços públicos;
- c. A avaliação e implementação de projectos de investimento público;
- d. Processos de supervisão (revisão legislativa e instituição de auditoria suprema).

Este envolvimento público pode ser avaliado através de vários indicadores do PEFA, como os planos de desempenho e avaliação para a prestação de serviços (PI-8 1 & 4), a gestão do investimento público (PI-11), a elaboração orçamental, ou seja, o feedback público para alguns programas estratégicos (PI-17) e as auditorias internas (PI-26) e externas (PI-30).

No caso de Moçambique, conforme o levantamento da *Open Budget Survey 2019*, existem poucas oportunidades para o público se envolver no processo orçamental. Assim, a pontuação obtida foi de 11/100, que embora represente uma melhoria relativamente a 2018, é uma das menores na região e situa-se abaixo da média mundial de 14/100.

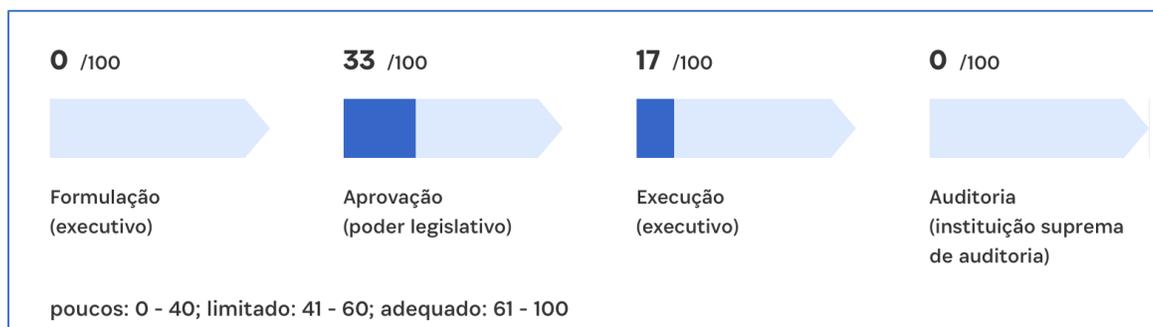
Ilustração 2.3.3.1: Participação pública em Moçambique - análise comparada



Fonte: Open Budget Survey 2019

Conforme este levantamento “...apenas alguns ministérios sectoriais fornecem oportunidades limitadas através das quais o público pode fornecer contributos durante a formulação ou implementação do orçamento anual. A Comissão do Plano e Orçamento realiza audições, mas com a participação de apenas um grupo restrito de organizações da sociedade civil...”. No entanto, esta avaliação PEFA considerou que as audições são abertas (ver PI-31).

Ilustração 2.3.3.2: Participação pública em Moçambique por poder



Fonte: Open Budget Survey 2019

3. AVALIAÇÃO DA PERFORMANCE GFP

A avaliação da Gestão das Finanças Públicas em Moçambique foi realizada com base nos 7 pilares da GFP, conforme a metodologia PEFA 2016.



Pilar I: Credibilidade do Orçamento

“O Pilar I avalia se o orçamento do governo é realista e implementado como pretendido. Isso é medido comparando as receitas e despesas reais (os resultados imediatos do sistema GFP), com o orçamento original aprovado. Orçamentos realistas e confiáveis sustentam uma boa gestão fiscal e são essenciais para a sustentabilidade fiscal de longo prazo”. (PEFA 2016).

PI-1: Despesa total efectiva

Este indicador avalia em que medida as despesas totais efectivas do orçamento reflectem o montante originalmente aprovado, tal como definido na documentação do orçamento e nos relatórios fiscais do governo. Existe uma dimensão para este indicador.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-1 Despesa total efectiva	C	Método pontuação agregada: N/D Período: 2016, 2017, 2018
1.1. Despesa total efectiva	C	Nos 3 anos analisados a taxa de execução do orçamento foi de 87,2%, 85,8% e 92,4%, respectivamente, ou seja, situou-se no intervalo de 85% a 115%, em dois anos e foi superior a 90% em apenas um ano.

Quadro Institucional

O quadro institucional em Moçambique relativo a este indicador integra a Direcção Nacional da Planificação e Orçamento, a Direcção Nacional de Contabilidade Pública e todas as entidades executoras da despesa.

Dimensão 1.1. Despesa total efectiva

Quadro 1.1.1 - Orçamento e Execução do Orçamento (em MTN)			
Ano	2016	2017	2018
Orçamento	219.427	236.831	265.441
Realizado	191.357	203.095	245.338
% de execução	87,2%	85,8%	92,4%

Fonte: CGE'e de 2016, 2017 e 2018

Nota: Não se inclui as operações financeiras.

A taxa de execução dos orçamentos de 2016, 2017 e 2018, incluindo também as transferências para outros níveis do Governo, despesas de investimento financiadas externamente e excluindo as operações financeiras, situou-se em 87,2%, 85,8% e 92,4%, respectivamente.

Este nível de execução, em 2016, é consequência sobretudo do nível de execução dos investimentos, na sua componente externa (56,5% da dotação) devido à paragem dos financiamentos dos parceiros bilaterais e multilaterais, na sequência da questão das dívidas. Em 2017, para além da continuidade da situação de redução dos desembolsos dos parceiros externos, com realce para a componente dos empréstimos, houve também um desempenho menos bom das despesas de funcionamento.

Considerando que, nos anos 2016, 2017 e 2018, a taxa de execução do orçamento foi de 87,2%, 85,8% e 92,4%, respectivamente, ou seja, situou-se no intervalo de 85% a 115%, à dimensão é atribuída a pontuação de “C”.

PI-2: Composição das despesas realizadas

Este indicador avalia em que medida as realocações entre as principais categorias do orçamento, durante a execução do orçamento, contribuíram para a variância na composição das despesas. Ele é avaliado, numa base caixa. Os dados provêm dos Orçamentos e Contas Gerais do Estado referentes aos anos de 2016, 2017 e 2018. Este indicador contém três dimensões.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-2 Composição das despesas realizadas	C+	Método pontuação agregada: M1 (WL) Período: 2016, 2017, 2018
2.1. Composição da execução das despesas por função	C	A variância da composição da execução da despesa com base na classificação funcional, foi inferior a 10% no ano de 2017 (6,7%), mas, todavia, nos demais 2 anos em análise, 2016 e 2018, ela foi superior a 10% e inferior a 15% (10,1% e 14,8%, respectivamente).
2.2. Composição da execução das despesas por natureza económica	C	Embora a variância da composição da execução da despesa, com base na classificação económica, tenha sido, no ano de 2018, inferior a 15%, nos demais 2 anos em análise, 2016 e 2017, ela foi superior a 15%.
2.3. Despesas de reservas para contingência	A	A execução da rubrica de contingência, nos anos orçamentais de 2016, 2017 e 2018, foi de 0,0% do orçamento aprovado.

Quadro Institucional

O quadro institucional em Moçambique relativo a este indicador integra a Direcção Nacional da Planificação e Orçamento, a Direcção Nacional de Contabilidade Pública e todas as entidades executoras da despesa.

Dimensão 2.1. Composição da execução das despesas por função

Esta dimensão mede a diferença entre o orçamento originalmente aprovado e a composição da execução das despesas efectivas, por classificação funcional, nos últimos três anos, 2016 a 2018, excluindo os itens de contingência e os juros da dívida.

Quadro 2.1.1 – Variância na composição da execução despesas por classificação funcional

Exercício	Variância na composição
2016	10,1%
2017	6,7%
2018	14,8%

Fonte: CGE'e de 2016, 2017 e 2018

A variância da composição das despesas por classificação funcional foi, nos anos de 2016, 2017 e 2018, de 10,1%, 6,7% e 14,8%, respectivamente.

Em 2016 e 2018, a variância é explicada, em mais de 67%, pelas modificações verificadas nas funções Educação, Assuntos Económicos e Segurança e Ordem Pública. Esta percentagem é de pelo menos 80%, se a ela acrescentarmos as variações na função Saúde e Defesa, nos anos de 2016 e 2018, respectivamente. No que se refere a 2017, ano em que se registou uma variância de 6,7%, as funções que justificam essa alteração em 83% são a Educação, Serviços Públicos Gerais, Saúde e Segurança e Ordem Pública. Estas variâncias são também explicadas pelas alterações orçamentais (ver PI-18.4).

Considerando que a variância da composição da execução da despesa com base na classificação funcional, foi inferior a 10% no ano de 2017 (6,7%), mas que, todavia, nos demais 2 anos em análise, 2016 e 2018, ela foi superior a 10% e inferior a 15% (10,1% e 14,8%, respectivamente), a dimensão é avaliada com a pontuação “C”.

Dimensão 2.2. Composição da execução das despesas por natureza económica

Esta dimensão mede a diferença entre o orçamento originalmente aprovado e a composição das despesas realizadas por classificação económica durante os últimos três anos, incluindo juros sobre a dívida, mas excluindo os itens de contingência.

Quadro 2.1.1 – variância na composição da execução das despesas por classificação económica

Exercício	Variância na composição
2016	25,8%
2017	21,4%
2018	11,3%

Fonte: CGE'e de 2016, 2017 e 2018

Considerando que embora a variância da composição da execução da despesa, com base na classificação económica, tenha sido no ano de 2018 inferior a 15%, nos demais 2 anos em análise, 2016 e 2018 ela foi superior a 15%. Assim à dimensão é atribuída a pontuação de “C”.

Dimensão 2.3. Despesas de reservas para contingência

Esta dimensão mede o montante médio de despesas efectivamente imputadas à rubrica de contingência ao longo dos últimos três anos.

Os valores de contingências no orçamento de estado de Moçambique, estão alocadas às rubricas da classificação económica da despesa 170 - Dotação Provisional de Funcionamento e 240 - Dotação Provisional de Investimento. Nos 3 anos em análise, o valor da rubrica de contingência e a sua execução constam do quadro seguinte:

Quadro 2.3.1: Dotação para contingências

Exercício	Dotação para contingências	Dotação para contingências em % do orçamento	Execução imputada à rubrica nos últimos 3 anos
2016	1.100.000.000	0,51%	0,0%
2017	1.100.000.000	0,47%	
2018	950.000.000	0,36%	

Fonte: CCE'e de 2016, 2017 e 2018

Considerando que os valores de contingências para os anos de 2016, 2017 e 2018 foram de 0,51%, 0,47% e 0,36%, respectivamente, sendo assim inferiores a 3% do orçamento e que nenhuma despesa foi imputada a essas rubricas nesses 3 anos, sendo realocadas e executadas nas rubricas que reforçaram, à dimensão é atribuída a pontuação de “A”.

PI-3: Execução da Receita

Este indicador mede a variação entre as receitas efectivas e as receitas constantes do orçamento originalmente aprovado. Para esta avaliação inclui-se as receitas internas (fiscais e não fiscais), bem como os donativos dos parceiros de desenvolvimento do país, excluindo os empréstimos externos. Este indicador é avaliado, no caso de Moçambique, numa base caixa. Os dados provêm das CGE's de 2016, 2017 e de 2018.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-3 Execução da Receita	C	Método pontuação agregada: M2 (AV) Período: 2016, 2017, 2018
3.1. Execução das receitas efectivas totais	B	A taxa de execução das receitas foi de 98,6% para o ano de 2016, 114,5% para o ano de 2017 e 96% para o ano orçamental de 2018. Assim, em dois dos três anos as taxas de execução situaram-se no intervalo 94% a 112%.

3.2. Execução da composição das receitas efectivas	D	A variância na composição das receitas é superior a 15% em dois dos três anos, tendo sido de 12,2%, 29,6%, e 22,8% em 2016, 2017 e 2018, respetivamente.
--	---	--

Quadro institucional para a previsão das receitas

As previsões iniciais das receitas fiscais e não fiscais, bem como das outras receitas são da responsabilidade da Autoridade Tributária, através da Direcção de Previsão e Análise de Receitas, que está integrada no Gabinete de Planeamento, Estudos e Cooperação Internacional. Estas previsões, iniciais, são elaboradas em colaboração do Banco de Moçambique, Instituto Nacional de Estatísticas e são posteriormente submetidas à Direcção de Estudos Económicos e Financeiros, que as consolida, revê, sendo então integradas no documento orçamental, bem como na preparação do Cenário Fiscal de Médio Prazo.

A metodologia utilizada para a previsão das receitas utiliza um modelo auto-regressivo integrado de médias móveis (*autoregressive integrated moving average* ou ARIMA, na sigla em inglês), com base em séries temporais dos últimos 10 anos, tendo como variáveis (i) os principais indicadores macro-económicos (PIB, Inflação), (ii) os indicadores globais internacionais, (iii) a evolução previsível das principais *commodities* (gás, petróleo, etc), e (iv) os riscos fiscais previsíveis. A estas hipóteses, agregam-se os objectivos esperados de eventuais medidas de política, com impacto na base tributária e/ou nas taxas dos impostos.

Dimensão 3.1. Execução das receitas efectivas totais

Esta dimensão avalia em que medida as receitas efectivas, impostos, contribuições sociais, donativos e outras receitas, se desviam do orçamento inicialmente aprovado, para os anos de 2016, 2017 e 2018, conforme o Quadro 1.

Quadro 3.2.1: Execução da Receita nos anos 2016, 2017 e 2018 (em %)

Ano	2016		2017		2018	
	Orçamento	Realizado	Orçamento	Realizado	Orçamento	Realizado
Receitas Fiscais	142.053.633	136.036.799	154.067.906	170.085.230	181.084.997	177.264.628
Contribuições para a segurança social	3.093.446	3.332.926	7.590.600	5.493.660	324.851	7.278.817
Donativos	18.137.132	14.839.796	14.047.600	16.302.146	17.372.659	17.671.701
Outras receitas	20.393.969	26.915.313	24.674.994	37.643.987	41.449.866	28.488.753
Total das receitas	183.678.180	181.124.834	200.381.099	229.525.023	240.232.373	230.703.899
% de Execução das receitas		98,6%		114,5%		96,0%

Fonte: CGE's 2016, 2017, 2018

Neste período, as receitas efectivas representaram 98,6% das receitas orçamentadas para o ano de 2016, 114,5% para o ano de 2017 e 96% para o ano orçamental de 2018.

Calculando as taxas de execução, excluindo os donativos que representam em média 7,7% das receitas realizadas, verifica-se uma melhoria da taxa de execução das receitas, passando estas para 100,4% em 2016 e 123,2% em 2017, registando-se, contudo, uma taxa de execução inferior em 2018 (95,6%).

No que se refere à execução das Receitas Fiscais, estas tem-se situado em níveis superiores a 95% nos três anos em análise, com um pico verificado no ano de 2017, no qual a taxa de execução foi de 110,4. Este valor deriva de um comportamento acima do orçamentado dos impostos sobre lucro e rendimentos e ganhos de capital, com destaque para as ligadas às captações de “mais-valias” no sector petrolífero. Estas decorrem dos impostos sobre a transferência de participações nas concessões de projectos de mineração e petróleo, geradas por decisões de negócio das empresas do sector, cuja previsibilidade é reduzida aquando da preparação do orçamento. Outra componente, com impacto nas variações positivas, são os impostos sobre o património. Verifica-se igualmente, em todos os anos, uma execução abaixo do orçamentado dos impostos sobre o comércio externo, bem como dos impostos sobre bens e serviços, relacionadas com a qualidade da previsão.

No que se refere às Contribuições Sociais estas tiveram comportamento dispares nos 3 anos, sendo de destacar o ano de 2018, em que se registou uma sobre-execução significativa, derivada da execução da rubrica “Outras Contribuições Sociais do Sector público”, que de um orçamento de 6.000 milhares de MT, atingiu uma execução de mais 115.515%, ou seja, o montante de 6.930.907 milhares de MT.

Os Donativos tiveram uma execução contrastada em dois dos três anos em análise. Assim, em 2016 a execução situou-se num patamar bastante inferior ao orçamentado, devido à paragem dos desembolsos pelos parceiros em consequência da situação da questão das dívidas, situação essa que foi revertida em 2017, ano no qual a execução situou-se acima do orçamentado com a retoma dos desembolsos associada a uma orçamentação mais cautelosa.

As Outras Receitas registaram, no período em análise, uma sobre-execução significativa, de 132% e 152,6% em 2016 e 2017, sendo que no ano de 2018 o nível de execução situou-se em 68%, ligadas aos Impostos Específicos sobre a actividade mineira e sobre actividade petrolífera, resultado da evolução do mercado das matérias-primas a nível internacional com impacto sobre o nível de produção das empresas e, em consequência, sobre o nível de impostos cobrados.

Considerando que a taxa de execução das receitas totais foi de 98,6% em 2016, e 96% em 2018, com uma taxa de 114,5% em 2017, situando-se assim, em 2 dos 3 anos, no intervalo 94% a 112%, a pontuação atribuída à dimensão é de “B”.

Dimensão 3.2. Variância da composição das receitas efectivas

Esta dimensão mede a variância na composição da receita durante os últimos três anos. As receitas efectivas por categoria são comparadas ao orçamento originalmente aprovado usando o nível três (3 dígitos) das EFP 2014, ou

uma classificação que permita produzir documentação consistente de acordo com os níveis hierárquicos e cobertura comparáveis. Isto inclui a desagregação pelos principais tipos de receita.

Os dados do orçamento aprovado e de execução do orçamento para os anos 2016, 2017 e 2018, tem uma desagregação suficiente para se efectuar a análise, conforme determinado pela metodologia, obtendo-se os seguintes resultados:

Quadro 3.2.1: Variância na composição da receita

Exercício	Variância
2016	12,2%
2017	28,9%
2018	22,8%

Fonte: CGE's de 2016, 2017, 2018

Verifica-se que a variância na composição da receita tem sido alta, com a excepção relativa do ano de 2016. Estas variações têm sido explicadas, em 85% (2016 e 2018) e em 95% (2019), pelas variações registadas na rubrica “Receitas Fiscais” e na rubrica “Outras Receitas”, sendo que a primeira a que maior peso representa (entre 55,7%, e 75,6%).

Nas “Receitas fiscais” a variância na composição da receita é explicada, em todos os 3 anos, pelos impostos sobre o rendimento, lucro e ganhos de capital, com realce para os impostos ligados às captações de “mais-valias” no sector petrolífero e, em 2017 e 2018, pelos impostos sobre o comércio externo.

A variância da rubrica das “Outras Receitas” foi influenciada pelos impostos sobre “Rendimentos de propriedade”, nomeadamente dos Impostos Específicos sobre a actividade mineira e sobre actividade petrolífera e no ano de 2018, pela variância da rubrica de Vendas de Bens e Serviços.

Considerando que a variância na composição das receitas é superior a 15% em dois dos três anos, tendo sido de 12,2%, 28,9%, e 22,8% em 2016, 2017 e 2018, respetivamente, à dimensão atribui-se a pontuação de “D”.



Pilar II. Transparência das finanças públicas

“O Pilar II avalia se as informações sobre a GFP são abrangentes, consistentes e acessíveis aos usuários. Isso é conseguido através de uma classificação orçamental abrangente, com a transparência de todas as receitas e despesas governamentais, incluindo transferências intergovernamentais, informações publicadas sobre o desempenho da prestação de serviços e acesso pronto à documentação fiscal e orçamentária” PEFA 2016.

PI-4: Classificação do Orçamento

Este indicador avalia em que medida o orçamento do governo e a classificação das contas são consistentes com as normas internacionais, nomeadamente com as Estatísticas das Finanças Públicas (EFP) de 2014³ e o Classificador das Funções do Governo (COFOG), elaborado pelas Nações Unidas⁴.

Um sistema de classificação sólido facilita a ligação das dotações orçamentais às políticas às quais visam dar corpo, ao registo das despesas e à monitorização das transações a nível micro, acompanhando-as a nível da formulação, execução e *reporting* do orçamento. Assim, um classificador robusto é fundamental para apoiar a disciplina fiscal agregada, a alocação de recursos às prioridades estratégicas e uma prestação de serviço eficiente.

Indicador/Dimensão		Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-4	Classificação do Orçamento	C	Método de pontuação agregado: Período: 2018
4.1.	Classificação do Orçamento	C	A orçamentação e a execução do orçamento de 2018 bem como os REO's de 2018 e a CGE de 2018, baseiam-se em classificadores administrativos, económicos e funcionais que, para estes 2 últimos, não aderem totalmente aos padrões internacionais, como definidos no manual EFP 2014 e no COFOG (ao nível de sub-funções) e que, para os relatórios financeiros de execução trimestrais e anuais não são utilizados de forma completa, mas produzem documentação coerente.

³³ <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

⁴ <https://unstats.un.org/unsd/publications/catalogue?selectID=145>

Quadro Institucional

O quadro institucional em Moçambique relativo a este indicador integra a Direcção Nacional da Planificação e Orçamento, a Direcção Nacional de Contabilidade Pública e o CEDSIF.

Dimensão 4.1. Classificação do orçamento

Os classificadores orçamentais utilizados pelo Governo de Moçambique (GMZ) constam do Regulamento do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), aprovado pelo Decreto nº 23/2004, que foi subsequentemente alterado pelos Decretos nº 53/2012, nº 68/2014 e nº 6/2017. A operacionalização destes indicadores, visando suportar a preparação, apresentação, execução e relato do Orçamento, constam do Manual de Administração Financeira e Procedimentos Contabilístico (MAF), na versão do Diploma Ministerial nº 181/2013.

Assim, nos termos do MAF "... os classificadores orçamentais têm por objectivo qualificar e individualizar as informações quantificadas no OE, permitindo que os registos dos actos e factos de gestão contenham as informações precisas e necessárias...".

Nos termos da legislação, o conjunto dos classificadores orçamentais que qualificam uma rubrica do Orçamento é denominado de Célula Orçamental. Os classificadores são organizados em várias categorias: comuns à receita e despesa, próprios da receita, próprios da despesa, como apresentado no seguinte quadro.

Quadro 4.1.1: Os classificadores orçamentais

Classificador	Definição	Estrutura
Comuns à receita e despesa		
Gestão	Permite o controle do património do Estado de forma individualizada	<ul style="list-style-type: none"> • O 1º nível identifica a abrangência - orçamento central e local, o orçamento de cada autarquia e o orçamento de cada empresa do Estado; • O 2º nível identifica a classificação territorial; • O 3º nível identifica o regime financeiro; • O 4º nível identifica a fonte de financiamento.
Unidade Orçamental	Visa identificar o órgão ou instituição do Estado responsável pela elaboração orçamental e pela sua administração na fase de execução de uma parcela do OE	<ul style="list-style-type: none"> • Ele é estruturado de acordo com a identificação dos órgãos e instituições do Estado que compõem o classificador orgânico, sendo que no caso: <ul style="list-style-type: none"> • da receita ela é a unidade intermédia de receita do Subsistema do Tesouro Público. • da despesa ela é a unidade intermédia do Subsistema do Orçamento do Estado.
Fonte de Recurso	Identifica a origem dos recursos financeiros, permitindo a sua gestão a nível de programação e execução do OE	<ul style="list-style-type: none"> • O 1º nível, denominado grupo das Fontes de Recursos (FR's), identifica o trânsito dos recursos pelo Tesouro Público; • O 2º nível, denominado sub-grupo das FR's, identifica o detalhe do grupo por tipo e modalidade de origem dos recursos;

Classificador	Definição	Estrutura
		<ul style="list-style-type: none"> O 3º nível identifica a fonte de financiamento.
Próprio da receita		
Económico da Receita	Identifica a natureza da receita	<ul style="list-style-type: none"> O 1º nível indica a categoria económica das receitas corrente e de capital; O 2º nível indica a receita tendo em conta a sua proveniência; O 3º nível indica a desagregação da receita de acordo com a sua natureza; O 4º e os 5º níveis indicam a desagregação por cada imposto ou taxa.
Próprio da despesa		
Económico da Despesa	Identifica a natureza da despesa	<ul style="list-style-type: none"> O 1º nível indica a categoria económica das despesas (correntes ou de capital); O 2º nível indica o grupo agregado de despesa; O 3º, 4º e 5º níveis indicam a desagregação da despesa.
Orgânico	Identifica o órgão ou instituição do Estado beneficiário de uma parcela do OE, ou de uma parcela do património do Estado	<p>Ele tem a seguinte estrutura com o código SSGZZZZUF:</p> <ul style="list-style-type: none"> SS – Sequencial, de 01 a 99, por Sector, Órgão ou Função; G - Sequencial, de A a L, para cada desdobramento da gestão central e local; ZZZZ - Sequencial de 0001 a 9999, para cada conjunto de Sector/Órgão/ /Função e Gestão UF - Tipo da Unidade Funcional no âmbito do SISTAFE
Funcional	Agrega os gastos públicos por áreas de acção governamental	<ul style="list-style-type: none"> O 1º nível indica a função; O 2º nível indica a sub-função.
Programático	indica a organização da actuação governamental, identificando a finalidade da acção do governo visando a consecução dos objetivos estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> O 1º nível define o plano nacional que tem relação directa com o programa quinquenal do Governo; abrange os órgãos e instituições do Estado necessários à sua implementação; O 2º nível define o programa orçamental como uma desagregação do plano nacional; O 3º nível define a medida que estabelece as metas a serem atingidas pelo programa orçamental no exercício económico.
Sectorial	Permite evidenciar os projectos ou acções do plano necessários ao nível sectorial de âmbito provincial ou local, sendo uma extensão do classificador programático e é opcional	<ul style="list-style-type: none"> Dá o detalhe da visão programática do Governo, de âmbito nacional

Classificador	Definição	Estrutura
Seccional	Tem como objectivo evidenciar as acções necessárias ao nível da Unidade Gestora de Execução, sendo uma extensão do classificador sectorial e é opcional	<ul style="list-style-type: none"> Ele detalha a visão sectorial do Governo, de âmbito nacional. O Classificador Seccional não é utilizado na elaboração orçamental

A análise comparativa destes classificadores, utilizados para a elaboração do Orçamento do Estado (OE), dos Relatórios de Execução Orçamental (REO) e da Conta Geral do Estado (CGE), em relação aos padrões internacionais é apresentada no quadro seguinte:

Quadro 4.1.2: Análise comparativa dos classificadores

Tipo de Classificador	Classificação orçamental existente	Classificação utilizada no Orçamento do Estado	Classificação utilizada nos relatórios financeiros infra-anuais e anuais
Administrativo	Orgânica	Sim	Sim
Económico	Classificação económica da Receita e da Despesa compatível com a EFP	Sim, mas a classificação utilizada na apresentação do orçamento é diferente da compatível com a EFP, dado que ela utiliza a diferenciação entre as categorias “Funcionamento” e “investimento”. Entretanto, esta utilização é feita de forma consistente nos diferentes anos.	Sim, mas a classificação utilizada na apresentação do orçamento é diferente da compatível com a EFP, dado que ela utiliza a diferenciação entre as categorias “Funcionamento” e “investimento”. Entretanto, esta utilização é feita de forma consistente nos diferentes anos.
Funcional	Classificação funcional da despesa - COFOG	Sim, parcialmente. Apresenta-se informação só ao 1º nível do classificador – função	Sim. Apresenta-se informação nos dois níveis do classificador – função e sub-função
Programática	Programática (Programa e sub-programa)	Não. Apenas apresenta o 1º nível do classificador ligado ao Programa quinquenal do Governo	Sim.

Considerando que a orçamentação e a execução do orçamento de 2018, bem como a CGE de 2018 baseiam-se em classificadores administrativos, económicos e funcionais que, para estes últimos dois, não aderem totalmente aos standards definidos no manual EFP 2014 e no COFOG e que para os relatórios financeiros de execução trimestrais e anuais não são utilizados de forma completa, mas produzem documentação coerente, a dimensão 4.1 é avaliada com uma pontuação “C”.

Reformas em curso e planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

O Governo de Moçambique tem em curso o processo de transição dos diferentes classificadores para as normas definidas no manual de EFP de 2014. Além disso, a lei do SISTAFE revista estabelece que o Governo deva adoptar as normas de contabilidade patrimonial.

PI-5: Documentação do Orçamento

Este indicador avalia a abrangência das informações fornecidas na documentação do orçamento anual, comparando-a contra uma lista específica de elementos básicos e adicionais, definidos pela metodologia PEFA. O conjunto de documentos fornecidos pelo poder executivo deve permitir uma visão completa das previsões orçamentais da administração central, da proposta de orçamento do 2019.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-5 Documentação do Orçamento	D	Método pontuação agregada: - Período: OGE 2019
5.1. Documentação do Orçamento	D	A proposta de OE para o ano de 2019, submetida à Assembleia da República, continha 2 dos 4 elementos básicos de informação fiscal e 1 dos 8 elementos adicionais da metodologia PEFA.

Quadro Institucional

O quadro institucional em Moçambique relativo a este indicador integra a Direcção Nacional da Planificação e Orçamento, a Direcção de Estudos Económicos e a Direcção Nacional do Tesouro.

Em Moçambique, os conteúdos que devem constar da proposta de orçamento, a submeter à Assembleia Nacional, estão definidos no âmbito da Lei nº 9/2002, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado, que materializa as orientações plasmadas na Constituição da República de Moçambique nos seus artigos 128º, 129º e 130º⁵, sendo eles:

1. O articulado da proposta de Lei Orçamental e respectivos mapas;
2. O Plano Económico e Social do Governo;
3. O balanço preliminar da execução do Orçamento do Estado do ano em curso;
4. A fundamentação da previsão das receitas fiscais e da fixação dos limites da despesa;

⁵ Artigos da Constituição revista pela Lei nº 1/2018

5. A demonstração do financiamento global do Orçamento do Estado com discriminação das principais fontes de recursos;
6. A relação de todos os órgãos e instituições do Estado assim como de todas as Instituições autónomas, empresas públicas e autarquias; e
7. A proposta de orçamento de todos os organismos com autonomia administrativa e financeira, autarquias e empresas do Estado.

Dimensão 5.1. Documentação do orçamento

A avaliação é efectuada verificando se a proposta de orçamento contém ou não 4 (quatro) elementos básicos de informação fiscal, absolutamente necessários para que o legislativo se possa pronunciar, e 8 (oito) elementos adicionais que são considerados como boas práticas, conforme os quadros seguintes:

Elementos Básicos	
Elemento	Disponível? Sim/Não
1. Previsão do déficite fiscal ou do excedente ou dos resultados de exploração do exercício.	Sim. A documentação do orçamento de 2019 inclui uma previsão do déficite fiscal, que, contudo, não está estruturada nos termos das EFP (Estatísticas das Finanças Públicas).
2. Execução do orçamento do ano anterior, apresentada no mesmo formato que a proposta de orçamento.	Não. A execução das receitas e despesas do ano anterior, 2017, só é apresentada a nível dos grandes agregados com recurso aos classificadores económicos próprios, fonte de recursos e âmbito.
3. Orçamento do ano fiscal em curso apresentado no mesmo formato que a proposta de orçamento. Este pode ser o orçamento revisto ou o resultado estimado.	Não. A execução das receitas e despesas do ano em curso, 2018, só é apresentada a nível dos grandes agregados com recurso aos classificadores económicos próprios, fonte de recursos e âmbito.
4. Dados do orçamento agregado, tanto para receitas como para despesas de acordo com as principais categorias das classificações utilizadas, incluindo dados para o ano em curso e o anterior com uma discriminação pormenorizada das estimativas de receitas e despesas. (A classificação do orçamento é coberta pelo PI-4)	Sim. A proposta de orçamento para 2019, contém uma discriminação das estimativas de despesas e receitas para o ano de 2019, bem como informação sobre os orçamentos de 2018 e de 2017, a nível dos agregados das principais classificações.

Elementos adicionais	
Elemento	Disponível? Sim/Não
5. Financiamento do déficite, com uma descrição da composição prevista.	Sim. O documento de proposta de Orçamento para 2019 inclui a descrição do financiamento do déficite e a sua composição prevista entre financiamento interno e externo.
6. Hipóteses macro-económicas, incluindo, pelo menos, estimativas de crescimento do PIB, inflação, taxas de juros e taxa de câmbio.	Não. As hipóteses macro-económicas incluem as estimativas de crescimento do PIB, da taxa de inflação e da evolução do preço internacional dos produtos primários. Contudo, as hipóteses sobre as estimativas de taxas de juro, tanto internas como externas, não são apresentadas, existindo apenas uma menção a taxas de juro soberanas na zona euro e, no PES, uma referência à taxa de juro MIMO. Igualmente, não são apresentadas estimativas sobre a evolução da taxa de câmbio do Metical, havendo apenas a sinalização de intervenções no mercado cambial para obter um nível de reservas determinado.

Elementos adicionais	
Elemento	Disponível? Sim/Não
7. Stock da dívida, incluindo detalhes para pelo menos o início do ano fiscal em curso apresentados de acordo com as EFP ou outra norma comparável.	Não. A proposta de orçamento para 2019 não inclui informação dos detalhes do stock da dívida interna e externa, ventilada por tipo de credores.
8. Activos financeiros, incluindo detalhes para no mínimo o início do ano fiscal em curso apresentados de acordo com as EFP ou outra norma comparável.	Não. A proposta de orçamento para 2019, não inclui a descrição dos activos financeiros.
9. Informação resumida sobre os riscos fiscais, incluindo os passivos contingentes tais como garantias e obrigações contingentes previstos em instrumentos de financiamento estruturais, tais como contratos e parceria público-privada (PPP), etc.	Não. Não existe uma descrição dos riscos fiscais no documento da proposta do orçamento, embora tenha sido seja elaborado um documento que contém essa análise, ao qual a Assembleia da República não teve acesso.
10. Explicação das implicações no orçamento de novas iniciativas de políticas e dos novos investimentos públicos importantes, com estimativas do impacto orçamental de todas as modificações importantes introduzidas na política orçamental de receita e / ou nos programas de despesa.	Não. As explicações dos impactos, orçamentais, das novas iniciativas de política, tais como definidas no documento da proposta de orçamento e da proposta do Plano Económico e Social de 2019, e dos novos investimentos públicos não são incluídas na proposta de orçamento.
11. Documentação sobre as previsões orçamentais a médio prazo.	Não. A proposta de orçamento não contém uma projeção a médio prazo para as receitas, despesas e saldo fiscal, Cenário fiscal de médio prazo e Quadro de despesas a médio prazo, embora estes dois instrumentos tenham sido elaborados, mas a Assembleia da República não teve acesso aos mesmos.
12. Quantificação das despesas fiscais	Não. As despesas fiscais – isenções, deduções e/ou créditos fiscais - não são quantificadas na proposta de orçamento.

Considerando que a proposta de Orçamento do Estado para o ano de 2019, submetida à Assembleia da República, continha 2 dos 4 elementos básicos de informação fiscal e 1 dos 8 elementos adicionais da metodologia PEFA, à dimensão única 5.1 é atribuída uma classificação de “D”.

Reformas em curso e planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

A Lei do SISTAFE revista prevê a obrigatoriedade de submissão, com a proposta do orçamento, dos elementos básicos 2 e 3, bem como dos elementos adicionais 6,7, 9, 11 e 12.

PI-6: Operações do governo central não contabilizadas nos relatórios financeiros

Esse indicador avalia em que medida as receitas e despesas do governo são relatadas fora dos relatórios financeiros do governo central, tais como a CGE, ou em outros relatórios *ex-post* de unidades orçamentais e extra-orçamentais.

Para o governo poder ter uma visão completa das receitas e despesas do estado em todas as categorias, são necessários relatórios financeiros de execução, cobrindo todas as actividades orçamentais e extra-orçamentais do governo central. Este seria o caso se (i) as despesas e receitas das unidades extra-orçamentais e (ii) as despesas e receitas de unidades orçamentais, relacionadas com actividades extra-orçamentais forem insignificantes ou se (iii) tais receitas e despesas forem incluídas nos relatórios financeiros do governo central.

Informação completa sobre receitas e despesas é necessária para assegurar que fontes de financiamento fora de relatórios financeiros são geridos de maneira adequada e conforme às políticas e procedimentos do Governo.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-6. Operações do governo central não contabilizadas nos relatórios financeiros	D	Método de pontuação agregada: M2 Período: último ano fiscal 2018
6.1. Despesas fora dos relatórios financeiros	D*	As informações financeiras disponíveis no Departamento de Tutela Financeira da DNT e na IGF, sobre as despesas extra-orçamentais das entidades extra-orçamentais e orçamentais fora dos relatórios financeiros, são muito limitadas e não permitem a realização de estimativas sobre a amplitude delas em comparação com o orçamento do Governo Central.
6.2. Receitas fora dos relatórios financeiros	D*	As informações financeiras sobre as receitas extra-orçamentais das entidades extra-orçamentais e das entidades orçamentais são inexistentes para poder-se avaliar a magnitude das receitas incorridas pelas unidades orçamentais e extra-orçamentais, não relatadas nos relatórios financeiros do governo, em comparação com o total das receitas do OE.
6.3. Relatórios financeiros de unidades extra-orçamentais	D	A informação financeira enviada para a DNCP por uma minoria das entidades extra-orçamentais não é exaustiva; o envio de relatórios financeiros para o Departamento de Tutela Financeira não é sistemático e nenhum relatório consolidado é elaborado e submetido anualmente ao governo.

Quadro Institucional

O quadro institucional em MZ relativo a este indicador é o seguinte:

- (i) Dimensão 6.1: as entidades públicas envolvidas são directamente os ministérios de tutela administrativa, o Departamento de Tutela Financeira da DNT e indirectamente a IGF;
- (ii) Dimensão 6.2: as entidades públicas envolvidas são directamente os ministérios de tutela administrativa, o Departamento de Tutela Financeira da DNT e indirectamente a IGF;
- (iii) Dimensão 6.3: as entidades públicas envolvidas são directamente os ministérios de tutela administrativa, a DNCP, o Departamento de Tutela Financeira da DNT e indirectamente a IGF.

De acordo com o manual EFP-COFOG 2014 do FMI, as entidades cujos orçamentos próprios não estejam integralmente cobertos pelo orçamento principal são consideradas como extra-orçamentais. Assim, como é considerada extra-orçamental, uma entidade económica capaz, por direito próprio, de possuir activos, incorrer em passivos e engajar-se em actividades e transacções económicas com outras entidades.

Conforme a lei SISTAFE, Art. 6º para que um órgão ou instituição do Estado seja considerada autónoma em MZ e dispor de autonomia administrativa e financeira, ele deve cobrir pelo menos 2/3 de seus custos com receitas

próprias. Portanto, as entidades que cobrem uma percentagem menor dos seus custos não são classificadas como “órgãos ou instituições autónomas”; mas como entidades orçamentais e fazem parte do Governo Central.

Os fundos de segurança social podem ser classificados de acordo com nível de governo que as organiza e gere. Em Moçambique, o sub-sector de Fundos de Segurança Social inclui a actividade de um único organismo, o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), o qual se destina aos trabalhadores assalariados e seus familiares. Assim, “A Segurança Social Obrigatória, aprovada pelo Decreto nº 53/2007, de 3 de Dezembro no quadro da introdução da Lei de Protecção Social (Lei nº 4/2007, de 7 de Fevereiro), é gerida pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), uma entidade pública, dotada de personalidade jurídica, de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, criada ao abrigo do Decreto nº 17/88, de 27 de Dezembro...” (<https://www.inss.gov.mz/o-inss/124-historial-do-inss.html>), sendo então o INSS considerado como instituto público com receitas extra-orçamentais.

As Empresas Públicas, que normalmente são consideradas no PI-10, mas que não têm receitas economicamente significativas para cumprir com os critérios para serem consideradas como empresas, podem ser consideradas como unidades extra-orçamentais.

Banco Central de Moçambique. Ao abrigo da Lei nº 1/92, de 3 de Janeiro, o Banco de Moçambique (BM) assume funções exclusivas de Banco Central. Conforme ao seu estatuto e as cobranças por ele realizadas, o BM é uma empresa pública e é considerada no indicador PI-10.

Donativos e outros financiamentos externos. As receitas e despesas relacionadas com financiamentos externos são integradas no orçamento do Estado. Assim, na CGE de 2018 e no Quadro 5 da CGE de 2018, são apresentados os valores totais dos donativos e empréstimos públicos e privados (fonte: DEE e BM); no Quadro 18 - Investimento por Âmbito e Fonte de Recursos, são incluídos os valores totais dos donativos e créditos (Fonte: MEX); No Mapa II-6 da CGE são apresentados os detalhes sobre os desembolsos de donativos e empréstimos externos por fontes e modalidades.

Dimensão 6.1. Despesas fora dos relatórios financeiros

Esta dimensão avalia o nível de despesas realizadas pelas unidades orçamentais e extra-orçamentais (incluindo os fundos da segurança social do INSS), não relatadas nas demonstrações financeiras do governo central. Esse tipo de despesas podem ser as que são relacionadas com despesas financiadas por taxas e encargos que tenham sido recolhidos e retidos por unidades orçamentais e extra-orçamentais, fora do orçamento aprovado pela Assembleia, bem como despesas relacionadas com projectos, financiadas com recursos externos, não contempladas nos relatórios financeiros da administração central.

Em Moçambique, as entidades fora do orçamento não recebem transferências de recursos do Governo Central, não prestam contas e não estão incluídas na CGE, enquanto que as despesas das entidades orçamentais com receitas próprias não são relatadas. No momento da avaliação, os relatórios financeiros e as informações não estavam disponíveis nem para o último exercício concluído de 2018, nem para o penúltimo ano fiscal, 2017, com a exceção do INPS que publica as suas contas auditadas no seu website.

Conforme o artigo 89º da lei nº 7/2012 (LEBOFA) os institutos públicos, as fundações públicas e os fundos públicos são tutelados pelo Ministro ou órgão que superintende a principal área de actividade dos mesmos, enquanto que a tutela e a superintendência no domínio financeiro é exercida pelo Ministro que superintende a área das Finanças. No MEF, compete ao Departamento de Tutela Financeira, Parcerias Público-Privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais da DNT (adiante designado Departamento de Tutela), exercer operacionalmente a tutela financeira destas instituições. No entanto, por falta de legislação adequada, o Departamento de Tutela não dispunha do comando legal para exercer este controlo e implementar a obrigatoriedade da submissão das contas pelos institutos, fundações e fundos públicos.

Em 2018, foi aprovado e publicado o Diploma Ministerial n.º 23/2018, de 2 de Fevereiro, que vai permitir ao Governo a titulação, categorização e a uniformização das descrições de todas as contas bancárias do Estado e o controlo das receitas extra-orçamentais. O Departamento de Tutela está a organizar-se para exercer a tutela financeira de maneira efectiva. Com o reforço do cumprimento do disposto no Decreto nº 41/2018, de 23 de julho, sobre a obrigatoriedade destas entidades utilizarem a CUT, tanto para receitas internas como para as despesas e com a utilização generalizada do e-SISTAFE, o controlo destas entidades extra-orçamentais e das receitas extra-orçamentais das entidades orçamentais será garantido, enquanto que as despesas extra-orçamentais serão inexistentes ou muito limitadas.

Entidades extra-orçamentais: O Departamento de Tutela, dispõe de uma listagem dos Institutos e Fundos públicos (com autonomia administrativa e/ou financeira), mas, actualmente, não está a monitorizá-las de maneira eficiente. Conforme constatação do próprio Departamento, a maioria destas entidades não dispõe de contas financeiras, enquanto que várias delas não dispõem de um sistema de informação financeira.

Assim, não foi possível serem apresentadas, nos quadros 3.6.1, sobre os institutos e 3.6.2, sobre os fundos, as receitas e despesas das unidades extra-orçamentais identificadas, bem como as operações das unidades orçamentais fora dos relatórios financeiros do governo central. Para alguns institutos e fundos as receitas próprias foram encontradas na CGE. Uma lista exhaustiva com mais detalhes sobre as receitas e despesas de Institutos e Fundos não contabilizadas nos relatórios financeiros encontra-se no Anexo 6, Quadro 6.1.1. e Quadro 6.1.2.

A informação sobre as despesas, realizada com receitas próprias destas entidades é ainda limitada, dado que poucos relatórios são entregues ao Departamento de Tutela Financeira PPP e Concessões Empresariais da DNT e, na sua maioria, são submetidos num prazo superior a nove meses após o fim de cada ano fiscal.

A informação financeira relatada na CGE 2018 (Vol. III, Anexo I), com base nos balancetes recebidos pela DNCP de 27 unidades extra-orçamentais (instituições autónomas), ou seja, somente 28% de um total de 96 unidades extra-orçamentais existentes, é referente, na sua maioria, a receitas/despesas relacionadas com as transferências do Governo Central. Não existindo, assim, um controlo sobre receitas/despesas próprias dessas entidades orçamentais/extra-orçamentais, como museus, rádios, etc.

O Departamento de Tutela está em fase de re-organização, bem como de estabelecimento de mecanismos para a monitoria destas entidades. Até a implementação do seu plano de monitoria das entidades públicas autónomas,

não existe a possibilidade de fazer-se estimativas sobre as despesas fora dos relatórios financeiros, e não existe um mecanismo sistematizado para a realização de reconciliações bancárias.

O TA e a IGF realizam auditorias externas ou internas de maneira sistemática nestas entidades, mas não têm como objetivo a monitorização sistemática e/ou a elaboração de relatórios sobre receitas e despesas das entidades autónomas, nem despesas financiadas com receitas extra-orçamentais das entidades orçamentais.

Considerando que as informações financeiras disponíveis, no Departamento de Tutela Financeira da DNT e na IGF, sobre as despesas extra-orçamentais das entidades extra-orçamentais e orçamentais fora dos relatórios financeiros, são muito limitadas e não permitem a realização de estimativas sobre a amplitude delas em comparação com o orçamento do Governo Central, à dimensão 6.1 atribui-se a pontuação “D”.

Dimensão 6.2. Receitas fora dos relatórios financeiros

Esta dimensão avalia o nível de receitas realizadas pelas unidades orçamentais e extra-orçamentais (incluindo os fundos da segurança social-INSS), não relatadas nas demonstrações financeiras do governo central. Como no caso das despesas no PI-6.1, as receitas também podem ser relacionadas com taxas e encargos que tenham sido cobradas e retidas por unidades orçamentais e extra-orçamentais fora do OE aprovado pela Assembleia, bem como com receitas relacionadas com projectos de investimento, financiados com recursos externos, não contempladas nos relatórios financeiros da administração central.

Assim, as informações sobre as receitas extra-orçamentais das entidades extra-orçamentais e das entidades orçamentais, apresentadas nos quadros 3.6.1 e 3.6.2, acima, são também incompletas e não são disponibilizadas pelo Governo, como não existe ainda um mecanismo de monitorização eficiente.

No entanto, conforme à informação disponibilizada na CGE “No âmbito da consolidação da cobertura da CUT, foram aprovadas as regras de gestão das contas bancárias do Estado, através do Diploma Ministerial n.º 23/2018, de 2 de Fevereiro. O seu objectivo é de permitir ao Governo um certo controlo da titulação, categorização e uniformização das descrições de todas as contas bancárias do Estado. O referido Diploma, actualiza e unifica as regras para a abertura, movimentação e encerramento das contas bancárias, enfatizando a necessidade da co-titulação das contas pela Direcção Nacional do Tesouro e conciliação diária das mesmas” (CGE 2018).

Apesar dos esforços de Governo para a melhoria das fontes de arrecadação de receitas internas (CGE 2018), não existe ainda a possibilidade nem de fazer-se estimativas sobre as receitas fora dos relatórios financeiros, nem da realização de reconciliações bancárias.

Considerando que as informações financeiras sobre as receitas extra-orçamentais das entidades extra-orçamentais e das entidades orçamentais são inexistentes para poder-se avaliar a magnitude das receitas incorridas pelas unidades orçamentais e extra-orçamentais, não relatadas nos relatórios financeiros do governo, em comparação com o total das receitas do OE, à dimensão 6.2 atribui-se a pontuação “D”.

Dimensão 6.3 Relatórios financeiros de entidades extra-orçamentais

Esta dimensão avalia em que medida os relatórios financeiros *ex-post* das unidades extra-orçamentais são fornecidos ao governo central.

Conforme o artigo 89º da lei nº 7/2012 (LEBOFA) os institutos públicos, as fundações públicas e os fundos públicos são tutelados pelo Ministro ou órgão que superintende a principal área de actividade dos mesmos, enquanto a tutela e a superintendência no domínio financeiro são exercidas pelo Ministro que superintende a área das Finanças. No MEF, compete ao Departamento de Tutela, exercer operacionalmente a tutela financeira destas instituições.

Assim sendo, a forma e o prazo para a entrega das informações financeiras deveriam ser regulamentados pelo Ministro que superintende a área das Finanças. Em 2018, foi aprovado e publicado o Diploma Ministerial n.º 23/2018, de 2 de Fevereiro, que vai permitir ao Governo a titulação, categorização e uniformização das descrições de todas as contas bancárias do Estado e o controlo das receitas extra-orçamentais. O Departamento de Tutela está a organizar-se para exercer a tutela financeira de maneira efectiva e reforçar o cumprimento do disposto no Decreto nº 41/2018, de 23 de julho, sobre a obrigatoriedade destas entidades utilizarem a CUT, tanto para receitas internas como para as despesas e com a utilização generalizada do e-SISTAFE.

No entanto, não foi elaborado nenhum regulamento sobre a prestação de contas destas entidades que, conforme a constatação desse Departamento, na sua maioria não dispõe de contas financeiras, enquanto que várias delas não dispõem de um sistema de informação financeira.

O Departamento de Tutela não recebe ainda relatórios financeiros. Contudo, um balancete (com receitas e despesas) é enviado à DNCP com informação sobre as despesas, receitas e saldos de somente 27 das 96 entidades públicas (institutos e fundos), ou seja, sem o controlo, pelo Governo, das despesas próprias das demais entidades como museus, rádios, etc.

Quadro 6.3 Resumo das Receitas, Despesas e Saldos das Instituições Autônomas (Em Mil Meticais)

Nº	Instituições	Saldo do Ano Anterior	Receitas			Despesas		Saldo p/ o Ano Seguinte
			Correntes	de Capital	Desem. do Estado c)	Funcionamen to	Investimen to	
1	Bolsa de Valores de Moçambique	93.863	259.268	0	84.684	192.507	19.688	225.619
2	Fundo de Apoio a Reabilitação Económica b)	4	0	0	4.911	4.488	423	4
3	Fundo de Desenvolvimento Agrário	47.846	84.459	0	301.053	268.904	64.526	99.928
4	Instituto Nacional de Minas	1.300.332	587.299	0	179.090	147.898	76.335	1.842.488
5	Fundo de Fomento Pesqueiro	9.032	30.419	0	81.996	40.932	71.667	8.848
6	Fundo de Promoção Desportiva	30.600	8.315	0	69.385	69.456	610	38.234
7	Fundo Nacional de Energia	150.684	207.514	0	817.649	192.443	593.138	390.267
8	Fundo Nacional de Turismo	0	18.266	0	121.108	86.254	35.446	17.675
9	Fundo p/ a Manuten. de Estradas e Pontes b)	4.054.596	11.545.574	11.640.133	17.244.737	19.274.852	18.840.624	6.369.566
10	Fundo para o Desenv. Artístico e Cultural	0	0	0	27.937	19.162	8.775	0
11	Fundo para o Fomento de Habitação	48.089	0	142.186	74.987	145.371	65.697	54.193
12	FIPAG	488.735	1.236.305	0	1.994.771	195.047	2.581.110	943.653
13	Fundo Nac. De Desenvolvimento Sustentável a)	1.181.982	347.150	0	2.319.531	12.864	2.656.664	1.179.135
14	Fundo de Des. Transportes e Comunicações	42.901	790.812	769.354	734.826	35.954	1.988.279	313.660
15	Instituto de Algodão de Moçambique	3.838	0	0	84.889	42.869	42.020	3.838
16	Instituto de Cereais de Moçambique a) d)	-20.144	63.061	0	0	67.303	47.882	-72.269
17	Instituto de Fomento de Cajú a) b)	753.071	0	0	1.011.358	12.390	1.082.100	669.939
18	Instituto Nacional de Audiovisual e Cinema	434	1.707	0	28.989	27.609	3.050	472
19	Instituto Nacional de Segurança Social	19.264.050	13.849.289	31.734	0	5.939.012	4.429.353	22.776.707
20	Instituto Nacional do Petróleo a) b)	1.578.260	915.886	0	0	671.783	199.451	1.622.911
21	Instituto de Aviação Civil a) b)	13.662	71.608	0	57.473	116.707	19.330	6.706
22	Instituto Nacional de Transportes Terrestres a)	7.745	60.882	0	247.203	161.504	85.699	68.627
23	Instituto de Propriedade Industrial	13.649	55.732	0	0	49.481	409	19.491
24	IGEPE	99.076	240.968	0	16.446	151.909	170.848	33.733
25	Instituto Nacional de Mar e Fronteira a) b)	24	9.197	0	22.875	22.803	9.273	20
26	Instituto Nacional das Com. de Moçambique	424.369	887.147	1.265.246	0	682.780	339.296	1.554.687
27	Instituto Nacional da Marinha a) b)	84.780	360.742	0	106.731	169.480	113.461	269.313
		31.640.139	31.631.598	13.848.653	25.632.631	28.801.761	33.545.154	38.523.100

Fonte: CGE 2018 VIII

Considerando que a informação financeira enviada à DNCP por algumas das entidades extra-orçamentais não é exaustiva; que o envio de relatórios financeiros para o Departamento de Tutela Financeira não é sistemático; e que nenhum relatório consolidado é elaborado e submetido anualmente ao governo, à dimensão 6.3 atribui-se a pontuação “D”.

Reformas em curso e planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

Actualmente, por iniciativa do Departamento de Tutela Financeira, os institutos e fundos estão em fase de ajustamento dos seus estatutos ao quadro legal e está em fase de elaboração de uma circular sobre as prestações de contas destas entidades extra-orçamentais. As contas de 2018 e de 2019 estão sendo elaboradas e serão auditadas conjuntamente em 2020.

PI-7: Transferências para governos sub-nacionais

Este indicador avalia a transparência e a pontualidade das transferências do governo central para os governos subnacionais, com relações financeiras directas com o mesmo. Examina a base das transferências do governo central e se os governos subnacionais recebem informações atempadamente para facilitar o planeamento dos seus orçamentos.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-7. Transferências para governos subnacionais	D	Método pontuação agregada: M2 Período: último ano fiscal 2018 - OGE 2019
7.1 Sistema de afectação das transferências	D	Existem regras transparentes para a afectação das transferências do governo central para os governos subnacionais (autarquias locais), mas a maior parte das afectações são realizadas com base em práticas, utilizando os valores dos anos anteriores que são actualizadas com base nas previsões de receitas.
7.2. Pontualidade da informação sobre transferências	D	Os governos subnacionais recebem informação sobre as suas transferências anuais após a elaboração dos seus planos orçamentais e da apresentação das suas propostas de Planos Económicos e Sociais e Orçamentos Municipais aos Distritos, às Províncias e ao MEF, geralmente antes do início do ano fiscal N, mas que para o OE 2019 tal só aconteceu no mês de Janeiro de 2019.

Quadro Institucional

O quadro institucional em MZ relativo a este indicador é o seguinte:

- (i) Dimensão 7.1: Governo Central e os governos subnacionais, incluindo as autarquias locais e as Províncias;
- (ii) Dimensão 7.2: Governo Central e os governos subnacionais, incluindo as autarquias locais e as Províncias.

A explicação do Manual EFP 2014, capítulo 2, sobre a diferenciação entre um governo subnacional e uma unidade do governo central não é clara. Conforme a secção específica sobre governos locais, 2.95 a 2.99. “Mesmo quando governos locais actuem como agentes dos governos central ou estadual, até certo ponto, eles podem ser tratados como um nível separado de governo, desde que também possam arrecadar e gastar alguns fundos por iniciativa própria e responsabilidade própria”. Portanto, de acordo com a Política Regulamentar da OCDE 2010⁶, é inadequado referir-se a regiões e comunidades como sendo "níveis subnacionais" do governo, porque o nível "nacional" de governo abrange o governo central/federal, as regiões e as comunidades, enquanto o nível de governo "subnacional" abrange províncias e municípios ("Comunidades").

⁶ The interface between subnational and national levels of government, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45424282.pdf>

Os fundamentos da descentralização em Moçambique datam dos tempos da luta de libertação nacional. Uma vez alcançada a independência nacional em 1975, foram instituídas assembleias populares a fim de legitimar a presença do Estado em todo o território nacional, com aposta nos sectores mais importantes como a Educação, Saúde e a Defesa.

A Constituição de 1990 estabeleceu o sistema multipartidário e a possibilidade de uma maior participação dos cidadãos na eleição dos seus representantes, tendo a emenda constitucional de 1996 introduzido uma revisão pontual à lei fundamental do país, consagrando as autarquias locais como pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios.

A base legal dos governos subnacionais, incluindo as autarquias locais (e as Províncias), são: (i) a lei nº 2/97 que cria o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais, posteriormente alterada pela lei nº 6/2018; (ii) a lei nº 1/2008 que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o sistema tributário autárquico; (iii) a lei nº 4/2019 sobre a governação descentralizada provincial; e (iv) a lei nº 5/2019 sobre a tutela do Estado sobre os órgãos de governação descentralizada provincial (províncias) e das autarquias locais (municípios e povoações), conforme o artigo 13º da lei nº 1/2008.

Assim, existem dois tipos de governos subnacionais/autarquias locais, baseadas no princípio da descentralização político-administrativa: (i) as autarquias locais (municípios e povoações) e (ii) as províncias (desde das eleições do ano 2019) e os distritos. Elas são consideradas como nível de governo do segundo escalão nesta fase da descentralização e, como possuem activos e geram receitas, estão em conformidade com a definição da Metodologia PEFA sobre os governos subnacionais. Para esta avaliação apenas foram considerados, como governos subnacionais, as autarquias locais, visto que as províncias e os distritos, no período 2016-2018 faziam parte do Governo Central.

Dimensão 7.1. Sistema de afectação das transferências

Esta dimensão avalia em que medida os métodos de orçamentação e de afectação horizontal – entre os governos subnacionais - das transferências condicionais e incondicionais são transparentes e baseados em regras.

Em Moçambique, os sistemas para determinar as dotações horizontais do governo central para os governos subnacionais são transparentes, baseados na Lei nº 1/2008, que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o Sistema Tributário Autárquico. No Capítulo III, artigos 43º e 44º, é definido o valor a ser transferido a cada autarquia pelo Fundo de Compensação Autárquica (FCA), valor esse calculado com base na fórmula do artigo 44º. As afectações orçamentais das outras transferências (artigos 47º a 50º) dependem do poder discricionário do MEF.

Assim, (i) no artigo 47º estão previstas as modalidades para dotações específicas, para projectos de investimentos nas autarquias, sem especificar os cálculos do valor a ser inscrito no OE de maneira discriminada; (ii) o artigo 48º prevê que o OE poderá contemplar uma dotação global para o financiamento de projectos de iniciativa e decisão local, sem incluir mais detalhes; (iii) com base no artigo 49º, o Governo pode prever uma dotação para outros

investimentos; e (iv) com suporte no artigo 50º, o Conselho de Ministros pode proceder, excepcionalmente, a transferências orçamentais extraordinárias a favor das autarquias locais.

Apesar do CFMP 2019-2021 (não publicado no website da DNPO, enquanto o CFMP 2021-2023 foi publicado na fase de finalização deste relatório) apresentar projeções sobre a afectação de recursos por tipo de despesa e por âmbito, incluindo valores sobre o funcionamento e o investimento interno para as autarquias, a previsibilidade, de médio prazo, dos fundos disponíveis para o orçamento de receitas e despesas dos governos subnacionais é limitada aos valores dos anos precedentes.

Assim, apesar da existência de legislação específica e de critérios claros para a distribuição de subvenções aos governos subnacionais, que deveriam ser realizadas com base nas fórmulas pré-estabelecidas para a afectação dos recursos, a previsibilidade, a médio e curto prazo das autarquias locais e das províncias, sobre os fundos disponíveis para fins da planificação e da orçamentação dos programas de despesas é baixa. Isso acontece porque a lei nº 1/2008 nunca foi totalmente aplicada durante os últimos anos. Conforme a informação providenciada pela DNPO e as câmaras municipais visitadas, os artigos 43º e 44º não são sempre utilizados, enquanto a afectação das outras transferências depende do poder discricionário do MEF, sem regras pré-estabelecidas e, em geral, a orçamentação é realizada com base no desempenho do ano anterior.

Os limites das alocações horizontais entre os governos subnacionais não são comunicados por uma Circular para a elaboração dos ante-projectos do orçamento destes, como é o caso para as entidades do Governo central. Para a elaboração da proposta do OE pelo MEF, é utilizado como base o valor das transferências dos anos anteriores e os governos subnacionais são informados sobre os limites para o ano N após a aprovação do OGE pela Assembleia Nacional.

Quadro 7.1.1: Alocações horizontais aos Governos Subnacionais pelo Governo Central

Tipo de Governo Subnacional	Alocações totais 2019 (milhões de MT)	Valor alocado pelo meio de sistemas transparentes e baseados a regras	Valor de transferências ad-hoc	Razões
Autárquico	4.831,6	0	4.831,6	Para todos os valores das transferências existem sistemas transparentes, mas foram calculados fora das regras estabelecidas
Provincial*	38.850,4	0	38.850,4	Idem
Distrital*	49.650,2	0	49.650,2	Idem
Total geral	93.332,2	0	93.332,2	

Fonte: OE 2019

* Na afectação territorial da despesa, o OE 2019, classifica as províncias e os distritos como parte do nível local. No entanto, as províncias passaram a ser governos subnacionais com as eleições de 2019 e os distritos passarão em 2022.

Assim, apesar das regras existentes, conforme a DNPO e os municípios (autarquias) visitados pela equipa de avaliação do PEFA, a maior parte dos valores a serem transferidos, em 2019, para as Câmaras Municipais foram estabelecidos fora das regras previstas nos artigos 43º e 44º da lei nº 1/2008.

Considerando que existem regras transparentes para a afectação das transferências do governo central para os governos subnacionais (autarquias locais), mas que a maior parte das afectações são realizadas com base em práticas, utilizando os valores dos anos anteriores actualizados com base nas previsões de receitas, à dimensão 6.1 atribui-se a pontuação “D”.

Dimensão 7.2. Pontualidade da informação sobre transferências

Esta dimensão avalia a pontualidade das informações fiáveis que são fornecidas aos governos subnacionais (autarquias locais) sobre as afetações atribuídas pelo governo central para o exercício seguinte. O período da avaliação é o último ano fiscal de 2018, para a elaboração do orçamento 2019.

Em Moçambique, existe um calendário oficial para a elaboração do orçamento. O processo formal para o recebimento da informação sobre as transferências é descrito no Guião Único, acompanhado das metodologias para a elaboração das propostas do Plano Económico e Social, do Orçamento do Estado e do Balanço do Plano Económico e Social. O Guião Único estabelece que a Comunicação de Limites e envio de Orientações para Elaboração do PES & OE para ano N é o dia 31 de Maio de N-1.

As autarquias locais deveriam receber a informação inicial sobre o valor das transferências do Governo Central até o dia 31 de maio para a elaboração dos seus ante-projectos de orçamento do ano seguinte. No entanto, esta informação é enviada para as autarquias depois da aprovação do Orçamento do Estado pela AR, em geral, no mês de dezembro do ano N-1 ou no mês de janeiro do ano N (como foi o caso para o OE 2019), ou seja, muito tarde para as autarquias ajustarem e (re)submeterem os seus orçamentos ajustados às suas assembleias antes do início do ano fiscal.

Assim, a comunicação de informações sobre transferências para a elaboração dos ante-projectos orçamentais dos governos subnacionais é determinada pelo calendário formalizado no Guião Único, o qual não é respeitado no caso das autarquias locais.

Considerando que os governos subnacionais recebem informação sobre as suas transferências anuais após a elaboração dos seus planos orçamentais e da apresentação das suas propostas de Planos Económicos e Sociais e Orçamentos Municipais, aos Distritos, às Províncias e ao MEF, geralmente antes do início do ano fiscal N, mas que para o OE 2019 tal aconteceu no mês de Janeiro de 2019, à dimensão 7.2 atribui-se a pontuação “D”.

Reformas em andamento e previstas

(i) Reformas em fase de implementação:

As Províncias passaram a ser governos subnacionais com as eleições de 2019.

(ii) Reformas previstas:

Os Distritos passarão a ser governos subnacionais em 2022.

PI-8: Informações sobre o desempenho da prestação de serviços

Este indicador analisa as informações sobre o desempenho da prestação de serviços públicos que são apresentadas na proposta de orçamento do executivo ou nos documentos de apoio e nos relatórios de fim do exercício. Determina se foram efectuadas auditorias ou avaliações do desempenho. Avalia ainda em que medida as informações sobre os recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços são recolhidas e registadas. Este indicador contém quatro dimensões.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-8: Informações sobre o desempenho da prestação de serviços	C	Método pontuação agregada: M2 (AV) Período: Dim 1: O quadro de desempenho esperado para o N+1. Dim. 2: O último ano concluído. Dim. 3 e 4: Os três últimos anos concluídos.
8.1. Planos de desempenho para a prestação de serviço	C	Existe um sistema de planeamento transversal e coeso, em que mais do que 75% dos indicadores-chave dos Planos Económico e Social (PES), de mais de 50% dos sectores que prestam serviços, definem os resultados esperados em forma de actividades e que nalguns casos também se incluem resultados esperados em forma de produtos.
8.2. Desempenho alcançado na prestação de serviços	C	É publicada anualmente informação sobre as actividades realizadas por todos os ministérios enquanto entidades prestadoras de serviços.
8.3. Recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviço	B	A informação sobre os recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços de primeira linha é recolhida e registada anualmente somente pelo Ministério da Saúde, que procede com a elaboração de relatórios anuais compilando esta informação.
8.4. Avaliação de desempenho da prestação de serviços	D	No período desta avaliação não se apresentaram evidências de avaliações independentes realizadas, nem de auditorias de desempenho independentes por parte da IGF e do Tribunal Administrativo.

Dimensão 8.1. Planos de desempenho para a prestação de serviço

Esta dimensão avalia em que medida os indicadores-chave do desempenho para os produtos e os resultados previstos que são financiados através do orçamento, estão incluídos na proposta de orçamento do executivo ou documentação relacionada, ao nível de função, de programa ou da entidade.

O sistema moçambicano de gestão dos resultados faz parte do sistema de gestão económica e social do governo, de curto, médio e longo prazo. O Ministério de Economia e Finanças é a entidade responsável, competindo à

Direcção Nacional de Monitoria e Avaliação (DNMA) exercer esta função. A DNMA é responsável pelos seguintes processos:

- Elaborar em coordenação com os outros sectores a proposta dos relatórios e balanços dos instrumentos de gestão económica e social, e outros de curto, médio e longo prazo;
- Avaliar a eficácia das políticas e estratégias sectoriais;
- Realizar actividades de monitoria e avaliação do cumprimento dos planos de curto, médio e longo prazo;
- Elaborar relatórios periódicos de avaliação da execução das políticas macro-económicas e dos instrumentos de planificação;
- Divulgar as realizações dos planos de curto, médio e longo prazo.

O Governo Moçambicano adopta vários instrumentos para sustentar a gestão económica e social, nomeadamente as que se encontram na página web do MEF <http://www.mef.gov.mz/index.php/2012-12-19-08-16-16/dnma> e nas páginas web de cada Ministério. Os instrumentos mais relevantes para avaliar a ligação entre a afectação de recursos no Orçamento do Estado e os indicadores-chave de desempenho dos produtos e os resultados previstos são: i) O Plano Económico e Social (PES) a nível nacional, sectorial, provincial e distrital e ii) as estratégias sectoriais. Pode-se ainda recorrer às estratégias de âmbito nacional.

Para quantificar a parte dos indicadores-chave do desempenho para os produtos e os resultados previstos, recorreu-se aos instrumentos seguintes:

- Plano Económico e Social de nível nacional, para os anos 2017, 2018 e 2019, elaborado pelo Ministério de Economia e Finanças;
- Plano Económico e Social, sectorial, do Ministério de Saúde, do Ministério de Educação, do Ministério de Agricultura e do Ministério de Obras Públicas e Recursos Hídricos;
- Planos Estratégicos Sectoriais, de programa, de algumas entidades.

O Plano Económico e Social a nível nacional integra os planos económicos e sociais de todos os ministérios. Isso significa que a cobertura do sistema de planeamento e deste instrumento é de 100%, integrando todos os programas e áreas prioritárias. O Plano Económico e Social nacional não apresenta dados orçamentais nem o custeamento das acções nele incluídas. Com base na avaliação realizada pela equipa, das 271 acções e respectivos indicadores-chave dos resultados previstos, verifica-se que estes, na maioria dos casos (> 50%), estabelecem as metas expressas como actividades ou como grau de realização das actividades previstas.

Quadro 8.1.1: Resumo da análise das acções e os respectivos indicadores-chave no PES nacional 2019

Programa/Instituição	Orçamento em % do total	Prestação de serviço em % do total	Objetivos	Actividades	Produtos	Impactos
PES: Transversal 271 acções organizadas em 5 prioridades e 3 pilares de suporte	Cerca de 98%	Cerca de 38%*	Sim	Sim para todas as 271 acções (>75%)	Indicador de produto que reflete o output Não (<50%)	Não

*Calculado com base na Conta Geral do Estado 2018

Uma avaliação mais aprofundada constata uma diferença entre sectores e entre instrumentos de planeamento. Para entender a ligação entre a estrutura do Plano Económico e Social (PES) 2019, em 5 prioridades e 3 pilares de suporte, os próprios Ministérios referem-se ao Plano Quinquenal do Governo (PQG) e ao balanço do PQG 2015-2019. Os Ministérios envolvidos na prestação de serviços sociais básicos, tais como o Ministério de Educação e Desenvolvimento Humano (MNEDH) e o Ministério de Saúde encontram-se no objectivo estratégico 2 do PQG, ou seja, o Desenvolvimento do capital humano e social. O objectivo estratégico 1 engloba 9 acções do MNEDH e 3 acções do Ministério de Ciências Tecnológicas, Ensino Superior e Técnico Profissional. Os indicadores-chave de 7 destas 9 acções do MNEDH descrevem produtos ou actividades. O objectivo estratégico 2 engloba 10 acções do Ministério de Saúde (MISAU). Para apenas 1 das acções o indicador-chave descreve o produto. Portanto, há uma variação entre os sectores e os ministérios.

No quadro 8.2, a seguir, apresenta-se o resumo do tipo de indicadores-chave nos documentos avaliados, aonde se constata que a maior parte dos indicadores descrevem produtos (*outputs*) ou actividades a realizar. Existem alguns exemplos de indicadores específicos ao nível dos impactos esperados, mas a nível dos sectores prestadores de serviços mais de 75% dos indicadores-chave, no(s) Plano(s) Económico e Social, são expressos como metas em relação às actividades, como grau de realização das actividades e/ou *outputs*. A contrario, nos Planos Estratégicos há maior uso de indicadores-chave ao nível de descrição de actividades, *outputs*/produtos e *outcome*/efeito ou impacto e recorre-se de forma mais sistemática dados estatísticos, produzidos pelo Sistema Nacional de Estatística.

Quadro 8.1.2: Resumo dos indicadores-chave e de resultados esperados

Ministério-entidade	Programa ou serviço avaliado	Data do relatório de avaliação	Avaliação			Despesas cobertas pela avaliação (valor ou %)
			Resultados indicadores de Actividades	Resultados Indicadores Outputs-Produtos	Resultados Indicadores Outcome-impactos	
Ministério da Saúde	O sector da Saúde	Plano Estratégico do Sector da Saúde PESS 2014-2019			Mais do que 75%	Todo orçamento da Saúde no período 2014-2019.
Ministério da Educação	O sector da Educação	Plano Estratégico do Sector 2012-2016		Mais do que 75%		Todo orçamento da educação no período 2012-2016.
	Plano Económico e Social		Mais do que 75%			Todo orçamento da educação no período 2016-2019.
Ministério da Agricultura	Plano Económico e Social		Mais do que 75%			
Ministério das Obras Públicas e Recursos Hídricos	Plano Económico e Social		Mais do que 75%			Todo o orçamento de Obras Públicas no período 2016-2019.

Ministério da Economia e Finanças Transversal	da e –	Plano Económico e Social (98% da despesa orçamental)	Plano Económico e Social 2017, 2018 e 2019	Mais do que 50%	Menos de 50%		100% - 5 prioridades e 3 pilares
--	--------	--	--	-----------------	--------------	--	----------------------------------

Nos Cenários Fiscais de Médio Prazo, no Orçamento do Estado e no Plano Económico e Social não há apresentação de programas. No entanto, no Plano Económico e Social apresentam-se cinco prioridades e três pilares. Por este motivo a equipa da PEFA realizou uma avaliação qualitativa ao invés duma avaliação quantitativa. As despesas incluem todo o valor do orçamento por sector e ao nível nacional/transversal.

Considerando que existe um sistema de planeamento transversal e coeso, em que mais do que 75% dos indicadores-chave dos Planos Económico e Social (PES), de mais de 50% dos sectores que prestam serviços, definem os resultados esperados em forma de actividades e que nalguns casos também se incluem resultados esperados em forma de produtos, atribui-se uma pontuação “C” a esta dimensão.

Dimensão 8.2. Desempenho alcançado na prestação de serviços

Esta dimensão examina em que medida os resultados relativos ao desempenho dos produtos e resultados são apresentados quer na proposta de orçamento do executivo, quer num relatório anual ou noutra documento público, num formato e a um nível (programa ou unidade) que seja comparável aos planos anteriormente adoptados no orçamento anual ou no orçamento a médio prazo.

Para avaliar em que medida os resultados relativos ao desempenho dos produtos e resultados são apresentados recorreu-se aos Balanços do PES para as seguintes entidades:

- Balanço do Plano Económico e Social a nível nacional para os anos 2017, 2018 e 2019, elaborado pelo Ministério de Economia e Finanças
- Balanços do Plano Económico e Social sectorial do Ministério de Saúde, do Ministério de Educação, do Ministério da Agricultura e do Ministério das Obras Públicas e Recursos Hídricos.

Quadro 8.2.1: Resumo dos resultados da avaliação para o ano 2018

Ministério	Programa ou serviço avaliado	Relatório de avaliação	Avaliação			Despesas cobertas
			Resultados Indicadores de Actividades	Resultados Indicadores Impactos	Resultados Indicadores Impactos	
Ministério da Saúde	O sector	BdPES	Mais de 75%	Inferior a 25%	Estatística para as metas estratégicas	Todo o sector da Saúde
Ministério da Educação	O sector	BdPES	Mais de 75%	Inferior a 25%	Estatística para as metas estratégicas	Todo o sector de educação
Ministério da Agricultura	O Setor	BdPES	Mais de 75%	Inferior a 25%	Estatística para as metas estratégicas	Todo o sector da agricultura
Ministério das Obras Públicas e Recursos Hídricos	O sector	BdPES	Mais de 50%	Cerca de 50%	Estatística para as metas estratégicas	Todo o orçamento dos sectores.

Ministério da Economia e Finanças	Transversal	BdPES	Mais de 75%	Inferior a 25%	Algumas estatísticas sobre metas estratégicas	Todo o OE
--	-------------	-------	-------------	----------------	---	-----------

Assim, em 2018, como em todos os anos, foi publicada informação sobre o desempenho de todos os ministérios, incluindo os Ministérios que representam entidades prestadoras de serviços.

Considerando que é publicada, anualmente, informação sobre as actividades realizadas por todos os ministérios enquanto entidades prestadoras de serviços, atribui-se um “C” a esta dimensão.

Dimensão 8.3. Recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviço

Esta dimensão mede em que medida está disponível informação sobre o nível de recursos efectivamente recebidos pelas unidades de prestação de serviço de, pelo menos, dois grandes ministérios (como escolas ou centros de saúde primária) e as fontes desses fundos.

No contexto moçambicano a informação sobre os recursos disponibilizados não é, regra geral, desagregada até ao nível das unidades de prestação de serviços de primeira linha. Além disso, os ministérios sectoriais nem sempre praticam uma gestão aonde incluem todas as fontes de recursos.

No entanto, pela amostra de sectores que se avaliou (educação, saúde, agricultura e obras públicas), somente o sector da Saúde fornece informação desagregada por fonte de recursos e por função, até o nível das Direcções Distritais de Saúde e compila relatórios sectoriais anuais. Esta informação sobre o envelope de recursos, financeiro e de pessoal, está ligada aos planos de actividades, completamente custeados e ligados ao sistema de gestão, com uma prestação de contas pelo menos anual.

As informações sobre o desempenho da prestação de serviços são estruturadas e com relatórios próprios para este fim (BdPES). No entanto, somente a metade dos sectores envolvidos na prestação de serviços estabelecem metas e resultados esperados, o que dificulta também a monitoria e avaliação do desempenho, do mesmo modo que não são realizadas avaliações independentes sobre a prestação de serviços. Assim, não se pode atestar que exista um sistema de gestão que forneça informação sistemática sobre os recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços de primeira linha, com a excepção do sector da saúde.

Os relatórios anuais do Ministério da Saúde são elaborados com base na informação recebida dos distritos em balancetes com o seguinte modelo:

GOVERNO DO DISTRITO DE BILENE SERVIÇO DISTRITAL DE SAÚDE, MULHER E ACÇÃO SOCIAL

Fonte de Recurso	Dotação Disponível	Gasto
O.E.	33.005.838,29	24.425.541,07
Receita Própria	284.660,00	284.104,50
Pro Saúde	4.031.590,82	2.015.396,00
GAVi	222.420,50	222.420,50

UNICEF	327.660,00	327.660,00
EGPAF	1.839.857,89	1.658.025,25
TOTAL	39.712.027,50	28.933.146,82

Nos planos de actividades, este orçamento é desagregado por função e com planos detalhados sobre as actividades financiadas. Isso significa que, a nível distrital, existe informação sobre os recursos disponíveis relacionados com as actividades a implementar pelas entidades de prestação de serviços no sector da saúde. Este sistema foi estabelecido em conjunto com o sistema de gestão da implementação do Plano Estratégico de Saúde para o período desta avaliação, ou seja, os três últimos anos fiscais completados.

Assim, existe informação disponível, conforme a amostra acima referida, que apresenta claramente quais são os recursos recebidos pelas entidades de prestação de serviços de saúde, por fonte de recurso e desagregada pelas funções definidas no plano de actividade e o Ministério da Saúde elabora relatórios anuais compilando a informação disponível.

Considerando que a informação sobre os recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços de primeira linha é recolhida e registada, mas somente pelo Ministério da Saúde, procede com a elaboração de relatórios anuais compilando esta informação, atribui-se um “B” a esta dimensão.

Dimensão 8.4. Avaliação de desempenho da prestação de serviços

Esta dimensão considera em que medida o planeamento de serviços públicos e a adequação, eficiência e eficácia desses serviços são avaliados de uma forma sistemática, através de avaliações de programas ou de desempenho.

A Direcção Nacional de Monitoria e Avaliação (DNMA), do MEF é a entidade responsável pelo sistema de monitoria e avaliação do governo central, inclusive pelas avaliações independentes. Além disso, a Inspeção-geral das Finanças pode realizar avaliações externas bem como o Tribunal Administrativo, que também pode praticar auditorias de desempenho externas.

No caso da DNMA, no período de apoio orçamental substancial, até 2016, realizaram-se com regularidade avaliações independentes no âmbito dos programas e projectos financiados pelos parceiros. No entanto, o número de avaliações independentes diminuí com a queda da assistência financeira dos parceiros internacionais. Com base na informação disponibilizada existem ainda casos de envolvimento da DNMA nalgumas avaliações independentes, mas este envolvimento é solicitado de forma *ad hoc*. No entanto, não se teve acesso à informação exacta sobre a data das avaliações realizadas e os exemplos concretos, com a excepção da referência a uma avaliação ao Ministério das Obras Públicas e Recursos Hídricos. Mesmo neste caso, a equipa não teve acesso ao documento para a verificação desta informação e das datas de realização desta avaliação independente.

O Ministério da Economia e Finanças, ou seja, a DNMA, não inicia avaliações independentes.

Quanto à IGF e ao TA, estas não realizaram no período avaliado auditorias de desempenho independentes.

Considerando que no período desta avaliação não se apresentaram evidências de avaliações independentes realizadas, nem de auditorias de desempenho independentes por parte da IGF e do Tribunal Administrativo, atribui-se um “D” a esta dimensão.

Reformas em curso e planeadas

As reformas planeadas:

No programa dos cem primeiros dias do novo Governo há um compromisso de estabelecer uma entidade de monitoria e avaliação na Presidência.

PI-9: Acesso do público à informação fiscal

Este indicador avalia a exaustividade das informações orçamentais que são tornadas públicas, na base de um conjunto de elementos essenciais aos quais o público deve ter acesso.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-9 Acesso do público à informação fiscal	D	Método pontuação agregada: - Período: 2018
PI-9.1 Acesso do público à informação fiscal	D	O Governo disponibilizou ao público três dos cinco elementos básicos de informação fiscal e 1 (um) dos 4 (quatro) elementos adicionais de informação.

Quadro Institucional

O quadro institucional em Moçambique relativo a este indicador integra a Direcção Nacional da Planificação e Orçamento, a Direcção de Estudos Económicos, a Direcção Nacional da Contabilidade Pública, a Assembleia da República e o Tribunal Administrativo.

Dimensão 9.1. Acesso do público à informação fiscal

A transparência orçamental depende da facilidade de acesso do público às informações sobre os planos, a situação e os resultados da execução orçamental. O escopo e a pertinência das informações disponíveis ao público influenciam a capacidade deste em se engajar em discussões com o governo e a compreender como os recursos públicos são utilizados. O acesso a esta informação permite uma melhor afectação de recursos, ao reforçar o diálogo entre o governo e as partes interessadas sobre as políticas públicas, mas também melhora a prestação dos serviços. Esta avaliação é feita com recurso a 5 (cinco) elementos básicos e 4 (quatro) elementos suplementares.

Elementos básicos	
Elemento	Disponível? Sim/Não
1. Documentos relativos à proposta de orçamento submetida à Assembleia Nacional. Um conjunto completo de documentos da proposta de orçamento do executivo (tal como apresentado pelo país no PI-5) está disponível ao público no prazo de uma semana a contar da apresentação dos mesmos à legislatura.	Sim. O conjunto de documentos que constitui a proposta de orçamento, para o ano de 2018, foi disponibilizado no site do Ministério da Economia e Finanças (www.mef.gov.mz), em prazo inferior a uma semana após a sua entrega à Assembleia da República no dia 29 de Setembro de 2017.
2. Orçamento aprovado. A lei do orçamento anual aprovada pelo legislativo é divulgada no prazo de duas semanas após a aprovação da lei.	Sim. O Orçamento de Estado, para o ano de 2018, foi aprovado pela Assembleia da República no dia 14 de dezembro de 2017. Tendo sido publicado, no Boletim da República, pela Lei nº 22/2017, no dia 28 de Dezembro de 2017, ou seja, quatorze dias após a sua aprovação.
3. Relatórios de execução do orçamental infra-anuais. Os relatórios são regularmente disponibilizados ao público no prazo de um mês após a sua emissão, como avaliado em PI-28.	Não. Embora exista a prática de publicação dos Relatórios de Execução Orçamental (REO) trimestrais, no site do Ministério da Economia e Finanças (www.mef.gov.mz), no ano de 2018, os REO do 1º e 4º trimestre foram publicados mais de 30 dias após o fim do trimestre respectivo (45 dias) e os REO do 2º e 3º trimestres não foram publicados.
4. Relatório de execução do orçamento anual. O relatório é disponibilizado ao público no prazo de seis meses a contar do fim do ano fiscal.	Sim. A Conta Geral do Estado (CGE) relativa ao ano orçamental de 2018 foi disponibilizada no prazo de seis meses após o fim do ano económico, ou seja, a 31 de Maio de 2019.
5. Estados/Declarações financeiras auditadas. Os relatórios são disponibilizados ao público no prazo de doze meses a contar do fim do ano fiscal.	Não. A Conta Geral do Estado de 2018, acompanhada pelo Parecer do Tribunal Administrativo, foi disponibilizada ao público no prazo superior a 12 (doze) meses, a contar do fim do ano fiscal, ou seja, no dia 28 de Janeiro de 2020.

Elementos adicionais	
Documento	Disponível? Sim/Não
6. Pré-proposta orçamental. Os parâmetros gerais da proposta de orçamento do executivo relativamente às despesas, às receitas planeadas, e à dívida são disponibilizados ao público pelo menos quatro meses antes do início do ano fiscal.	Não. O Governo não publica uma pré-proposta orçamental.
7. Outros relatórios de auditoria externa. Todos os relatórios não confidenciais sobre as operações consolidadas do governo central são disponibilizados ao público no prazo de seis meses após a sua apresentação.	Não. Os relatórios de auditoria externos são considerados confidenciais e não são publicados, com a excepção dos relativos à Conta Geral do Estado. Em relação aos primeiros apenas são publicados as certificações das contas.
8. Resumo da proposta do orçamento, seja pela publicação de um simples sumário desta, até duas semanas após a sua entrega à Assembleia da República ou pela publicação de um “orçamento cidadão” no prazo máximo de um mês de após a aprovação, pela Assembleia da República, do orçamento	Sim. O Governo publica um resumo da proposta do orçamento denominado “orçamento cidadão”, tendo a versão preliminar sido publicada a 18 de outubro de 2017 e a versão final a 10 de janeiro de 2018, ou seja, no prazo inferior a um mês após a aprovação do orçamento na Assembleia da República.
9. Previsões macro-económicas. As previsões, conforme avaliadas no PI-14.1, estão disponíveis no prazo de uma semana após a sua aprovação.	Não. As previsões macro-económicas não são publicadas e as que constam da proposta do orçamento, referem-se apenas às estimativas de crescimento do PIB e à evolução da taxa de inflação,

Documento	Disponível? Sim/Não
	não incluindo a evolução da taxa de câmbio do Metical e nem as projecções sobre as taxas de juro internas e externas.

A informação disponibilizada ao público permite uma leitura da realidade orçamental do país, com uma descrição da execução orçamental do ano em curso, uma apresentação numérica da execução do ano transacto e as perspectivas, económicas, financeiras e orçamentais, para o ano do orçamento, bem como descreve as principais medidas de política a implementar. A informação está, de modo geral, estruturada de forma coerente ao longo dos diferentes orçamentos.

Assim, dos 5 elementos básicos de informação, apenas os relatórios de execução orçamental e os Estados/Declarações financeiras auditadas não são apresentados nos prazos previstos pela metodologia, embora o sejam no prazo máximo de 45 dias após o fim do trimestre e 13 meses após o fim do ano, respectivamente. No ano em análise, 2018, os REO's do 2º e 3º trimestres não foram publicados, embora no site da DNPO (www.dno.gov.mz), que não esteve activo durante as 3 primeiras missões (isto é, entre 27 de Julho e 8 de Novembro de 2019), aparece que ambos o foram, mas mais de 30 dias após o fim dos trimestres respectivos.

No que se refere aos elementos de informação adicionais, dos 4 previstos, apenas um, o resumo da proposta de orçamento denominado o “orçamento cidadão” foi disponibilizado, no prazo de menos de 1 (um) mês após a aprovação do Orçamento.

No que se refere ao acesso à informação fiscal ela é acessível, fundamentalmente, através do website do Ministério da Economia e Finanças (www.mef.gov.mz) e do website da Direcção Nacional da Planificação e Orçamento (www.dno.gov.mz). A Lei do orçamento é igualmente publicada no Boletim da República, cujo acesso é pago, limitando-se assim o acesso à informação.

Considerando que o Governo disponibilizou ao público três dos cinco elementos básicos de informação fiscal e 1 (um) dos 4 (quatro) elementos adicionais de informação, a dimensão e o indicador têm a avaliação de “D”.

Reformas em curso e planeadas

As reformas planeadas:

Em consequência da alteração da Lei SISTAFE, publicada em dezembro de 2020, procedeu-se, i) à modificação do calendário orçamental, nomeadamente especificando as datas de submissão da proposta orçamental, incluindo

nos anos eleitorais⁷, ii) à definição dos documentos que devem constituir a proposta orçamental e que devem ser publicados e iii) à mudança do prazo máximo de produção e publicação dos REO's para 30 dias, após o fim do trimestre a que diz respeito.

⁷ É de referir que o orçamento para o ano de 2020, elaborado no ano de 2019, sofreu atrasos por pelo facto desse ano ser um ano de eleições. Por esse facto o orçamento de 2020 foi aprovado somente em Maio de 2020, com impactos sobre o acesso do público à informação fiscal.



Pilar III. Gestão de activos e passivos

“Uma gestão eficaz de activos e passivos garante que os riscos sejam adequadamente identificados e monitorados, os investimentos públicos fornecem um *ratio* favorável de custo-benefício, as aplicações financeiras oferecem retornos adequados, a manutenção de activos é bem planeada e a alienação de activos segue regras claras. Também garante que os custos do serviço da dívida sejam minimizados e os riscos fiscais sejam adequadamente monitorados para que medidas mitigadoras oportunas possam ser tomadas”. (PEFA 2016).

PI-10: Relatórios de risco fiscal

Este indicador avalia até que medida os riscos fiscais existentes para o governo central são relatados. Riscos fiscais podem surgir de situações macro-económicas adversas, posições financeiras dos governos subnacionais ou instituições públicas e passivos contingentes de programas e actividades próprias do governo central, incluindo unidades extra-orçamentais. Eles podem também surgir a partir de outros riscos implícitos, internos ou/e externos, tais como as deficiências do mercado e catástrofes naturais.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-10. Relatórios de risco fiscal	C	Método pontuação agregada: M2 (AV) Período: último ano fiscal 2018 – relatórios recebidos / elaborados em 2019
10.1 Monitorização das instituições/empresas públicas	D	O governo recebe relatórios financeiros (todos auditados) de 29% das empresas públicas no prazo de 6 meses e de 40% no prazo de 9 meses e não elabora nenhum relatório consolidado sobre o desempenho financeiro do Sector Empresarial do Estado.
10.2. Monitorização dos governos subnacionais	C	(i) As contas financeiras de todos os governos subnacionais são consolidadas e publicadas anualmente na CGE; (ii) a CGE 2018 com todas as contas não auditadas foi publicada no site do MEF e enviada no TA no prazo de 5 meses após o fim do ano fiscal; (iii) que a informação financeira essencial sobre os riscos fiscais é enviada para a ratificação pelo Conselho de Ministros; e (iv) o parecer do TA sobre a CGE 2018 foi emitido em Novembro de 2019, tendo sido publicado no website do TA no mês de Janeiro de 2020, ou seja, mais de 12 meses após o encerramento do ano fiscal.
10.3. Passivos contingentes e outros riscos fiscais	B	Várias entidades públicas identificam passivos contingentes e o GGR elabora e publica no website do MEF relatórios anuais quantificando e consolidando os riscos fiscais do Governo Central relacionados com todos os passivos contingentes significativos, mas não os outros riscos fiscais relacionados com as instituições autónomas (incluindo o INSS).

Quadro Institucional

O quadro institucional em MZ relativo a este indicador é o seguinte:

- (i) Dimensão 10.1: IGEPE, DNCP;
- (ii) Dimensão 10.2: TA, IGF, DNPO e DNCP;
- (iii) Dimensão 10.3: Gabinete de Gestão do Risco (GGR); DNCP; Departamento de Tutela Financeira da Direcção do Tesouro; e (IGEPE.

Dimensão 10.1 Monitorização das instituições públicas

Esta dimensão avalia em que medida a informação sobre o desempenho financeiro e os riscos fiscais associados das instituições/empresas públicas do governo central está disponível através de demonstrações financeiras anuais auditadas. Avalia também em que medida o governo central publica anualmente um relatório consolidado sobre o desempenho financeiro do sector das instituições públicas.

Em Moçambique, a monitorização das empresas públicas é feita pelo Instituto de Gestão das Participações do Estado (IGEPE). Este instituto foi criado em Dezembro de 2001, pelo Decreto nº 46/2001 do Governo, com o objectivo principal de gerir as participações financeiras do Estado, adquiridas através do processo de re-estruturação do sector empresarial do Estado. A Lei nº 3/2018 estabelece os princípios e regras aplicáveis ao Sector Empresarial do Estado (SEE) e o Decreto nº 10/2019 aprova o Regulamento da Lei nº 3/2018.

Na CGE de 2018 (Vol. III, Anexo 4-a) são consideradas, sob a autoridade do IGEPE, um total de **78 empresas públicas**, das quais 64 empresas públicas com participações do Estado, a Fundação Malonda e também 13 empresas com participação pública maioritária.

No entanto, a carteira do IGEPE compartilhada (ver quadro 3.10.1) é constituída por apenas 43 Empresas Públicas e Empresas Participadas, subdivididas em maioritárias e minoritárias: 7 Empresas com capital social 100% público; 13 Empresas com capital maioritariamente público, com uma participação no capital social entre 50% e 99.8% e 23 Empresas com uma participação minoritária, aonde o Estado detém entre 1% e 34% do capital social.

Durante a avaliação PEFA, somente uma parte marginal dos relatórios financeiros foi apresentada e, nestes casos, estavam incluídas a seguinte informação financeira: receitas, despesas, activos financeiros e não financeiros, passivos financeiros, garantias e obrigações de longo prazo.

Conforme uma lista de seguimento das assembleias-gerais, apresentada pelo IGEPE (realizadas após o recebimento obrigatório dos relatórios financeiros auditados das empresas públicas), das 31 empresas públicas que dela fazem parte, 23 tinham submetido os seus relatórios financeiros de 2018, auditados no mês de junho (74%), número esse que aumentou para 29 no mês de setembro, ou seja, 94% das empresas desse universo.

Quadro 10.1.1: Calendário das Assembleias Gerais de 2019 (Contas do ano 2018)

Nº	EMPRESA	Data	Total de despesas (milhões)	% do total geral das instituições públicas	Passivos contingentes incluídos nos relatórios financeiros (S/N)
Março					
1	COMPANHIA INDU. MATOLA	8/3/19	N/D	N/D	N/D
2	BNI	25/3/19	N/D	N/D	N/D
3	E MEM	26/3/19	N/D	N/D	N/D
4	DOMUS	27/3/19	N/D	N/D	N/D
5	EMOPESCA	27/3/19	N/D	N/D	N/D
6	MONTE BINGA	28/3/19	N/D	N/D	N/D
7	BIM	28/3/19	N/D	N/D	N/D
8	EMERITUS (MOZRE)	28/3/19	N/D	N/D	N/D
9	STEMA	29/3/19	N/D	N/D	N/D
10	AUTOGAS	29/3/19	N/D	N/D	N/D
11	IFLOMA	29/3/19	N/D	N/D	N/D
Abril					
12	CIMENTOS DE MOÇAMBIQUE	2/4/19	N/D	N/D	N/D
13	EMOSE	9/4/19	N/D	N/D	N/D
14	COCA- COLA	12/4/19	N/D	N/D	N/D
15	SOCIEDADE DO NOTICIAS	17/4/19	N/D	N/D	N/D
16	DALO - CONSTRUÇÕES	22/4/19	N/D	N/D	N/D
17	PETROMOC	24/4/19	N/D	N/D	N/D
18	NORSAD	25/4/19	N/D	N/D	N/D
Mai					
19	GAPI	29/5/19	N/D	N/D	N/D
20	MOÇAMBIQUE PREVIDENTE	30/5/19	N/D	N/D	N/D
21	CERVEJAS	31/5/19	N/D	N/D	N/D
Junho					
22	MOZAICO DO INDIGO	5/6/19	N/D	N/D	N/D
23	EMOSE	6/6/19	N/D	N/D	N/D
Julho					
24	MEXTUR	11/7/19	N/D	N/D	N/D
25	TMCEL	18/7/19	N/D	N/D	N/D
26	HOTEL CARDOSO	24/7/19	N/D	N/D	N/D
27	LAM	30/7/19	N/D	N/D	N/D
28	MEDIMIOC	1/8/19	N/D	N/D	N/D
29	CARTEIRA MOVEI	15/8/19	N/D	N/D	N/D
Setembro					
30	CMG	26/9/19	N/D	N/D	N/D
31	CMH	30/09/19	N/D	N/D	N/D
	Encontradas na lista da Carteira do IGEPE (com mais de 20% do capital)				

Nº	EMPRESA	Data	Total de despesas (milhões)	% do total geral das instituições públicas	Passivos contingentes incluídos nos relatórios financeiros (S/N)
32	SMM (100%)	N/D	N/D	N/D	N/D
33	SEMOC (100%)	N/D	N/D	N/D	N/D
34	FARMAC	N/D	N/D	N/D	N/D
35	Transmaritima	N/D	N/D	N/D	N/D
36	CAIC - COMPLEXO AGRO-INDUSTRIAL DE CHÓCKWÉ	N/D	N/D	N/D	N/D
37	COMPANHIA PIPELINE MOÇ./ZIMBA., LD	N/D	N/D	N/D	N/D
38	EMATUM	N/D	N/D	N/D	N/D
39	HCB - HIDROELÉCTRICA DE CAHORA BASSA, S.A	N/D	N/D	N/D	N/D
Fora da Carteira do IGEPE					
40	Teledada	N/D	N/D	N/D	N/D
41	Proíndicus	N/D	N/D	N/D	N/D
42	MAM	N/D	N/D	N/D	N/D
43	Banco de Moçambique	N/D	N/D	N/D	N/D

Fonte: IGEPE

Acrescentando a Teledada, a Proíndicus, a MAM e o Banco de Moçambique (empresas públicas que não fazem parte do portfolio da IGEPE) e outras empresas encontradas na carteira do IGEPE, com mais de 20% do capital, a percentagem das empresas que tinham submetido os relatórios financeiros de 2018 auditados, no mês de junho e de setembro cai para 52% e 70% respetivamente.

O caso do Banco Central de Moçambique é especial. Ao abrigo da Lei nº 1/92, de 3 de Janeiro, o Banco de Moçambique (BM) assume funções exclusivas de Banco Central. Conforme ao seu estatuto e as cobranças de receitas realizadas pelo BM, ele é uma empresa pública que não recebe subvenções do Governo Central. Os dividendos pagos pelo Banco de Moçambique representam 75% das receitas de dividendos do Estado. Esta empresa pública divulga as suas contas anuais auditadas no seu website, sendo as últimas as contas referentes ao ano de 2017. Esta empresa pública, que não faz parte do portfolio da IGEPE, não é controlada pela DNT ou outra entidade pública.

Assim, o mapeamento do sector empresarial do Governo Central é completo na CGE, mas a sua monitorização é limitada, dado que o IGEPE, não monitora todas as empresas públicas e não publica anualmente relatórios consolidados sobre o desempenho financeiro do sector empresarial público, pretendendo atingir este objetivo no ano fiscal de 2020.

Finalmente, 29% das empresas públicas (23 de um total de 78 empresas) apresentaram os seus relatórios financeiros auditados ao IGEPE no prazo de 6 meses após o fim do ano fiscal 2018 e 40% das empresas públicas apresentaram os seus relatórios financeiros auditados, no prazo de 9 meses após o fim do ano fiscal 2018. Não existe evidência de relatórios financeiros não auditados entregues para o IGEPE.

Considerando que o governo recebe relatórios financeiros auditados de 29% e de 40% das empresas públicas no prazo de 6 e 9 meses, respectivamente, e que não elabora nenhum relatório consolidado sobre o desempenho financeiro do Sector Empresarial do Estado, à dimensão 10.1 atribui-se a pontuação “D”.

Dimensão 10.2. Monitorização dos governos subnacionais

Esta dimensão avalia em que medida a informação sobre o desempenho financeiro, incluindo a exposição do governo central a potenciais riscos fiscais, está disponível através das demonstrações financeiras anuais auditadas dos governos subnacionais. Determina igualmente se o governo central publica, anualmente, um relatório consolidado sobre o desempenho financeiro do sector dos governos subnacionais. Enquanto que as autarquias locais (municípios e povoações) são governos subnacionais desde 2008, as províncias passaram a sê-lo a partir das eleições realizadas no ano 2019 e deveriam prestar contas a partir do ano 2021, sobre a execução do ano 2020.

As autarquias locais enviam anualmente a sua Conta de Gerência, conjuntamente com o Relatório Financeiro para o TA, a IGF e a DNCP (a 31 de maio). Também, as direções de Contabilidade Municipal enviam anualmente o Mapa de Execução Financeira (não auditado) para a DNCP. As contas financeiras de todas as autarquias são sujeitas à auditoria interna realizada pela IGF.

A DNCP, no Anexo 2 da CGE 2018, apresenta um resumo das receitas, despesas e saldos dos Municípios, mas sem identificação dos passivos e activos.

A Lei de Finanças Autárquicas (Lei nº 11/97, de 31 de Maio), nos seus artigos 19º e 20º, apenas permitia aos governos subnacionais contrair empréstimos de curto prazo, no sistema financeiro nacional, até a um montante equivalente a um quarto das transferências que recebiam do Governo Central. Todos os outros empréstimos deveriam ser aprovados pelo MEF.

Igualmente, nos termos do artigo 10º da nova Lei nº 5/2019, é obrigatória a ratificação da contratação de empréstimos e a amortização plurianual, pelos governos subnacionais, pelo órgão com poderes tutelares, ou seja, o Conselho de Ministros, conforme o artigo 8º da mesma lei, que pode delegar esta competência ao Ministro do MEF. Assim, os governos subnacionais não podem gerar passivos financeiros e engajar a responsabilidade do Estado sem autorização prévia deste.

Todos os relatórios financeiros dos governos subnacionais não são auditados todos os anos pelo TA, mas a CGE, com informação sobre a execução orçamental das autarquias, é auditada anualmente pelo TA. Assim, a CGE 2018 foi finalizada, publicada no website do MEF no mês de maio de 2019 e submetida ao TA no dia 31 de Maio de 2019, ou seja, no prazo de 5 meses após o fim do (último) ano fiscal. No entanto, embora o parecer do TA tenha sido emitido em Novembro de 2019, este apenas foi publicado no seu website a 28 de Janeiro de 2020.

Considerando que (i) as contas financeiras de todos os governos subnacionais são consolidadas e publicadas anualmente na CGE; (ii) a CGE 2018 com todas as contas não auditadas foi publicada no

website do MEF e enviada no TA no prazo de 5 meses após o fim do ano fiscal; (iii) a informação financeira essencial sobre os riscos fiscais é enviada para a ratificação pelo Conselho de Ministros; e que (iv) o parecer do TA sobre a CGE 2018 foi emitido, em Novembro de 2019, tendo sido publicado no website do TA no mês de Janeiro de 2020, ou seja, mais de 12 meses após o encerramento do ano fiscal, à dimensão 10.2 atribui-se a pontuação “C”.

Dimensão 10.3. Passivos contingentes e outros riscos fiscais

A dimensão 10.3 não avalia passivos contingentes explícitos decorrentes de sociedades públicas ou governos subnacionais, que são avaliados ao abrigo de dimensões 10.1 e 10.2, respectivamente.

Esta dimensão avalia o grau de monitorização e informação dos passivos contingentes explícitos e significativos (com um custo potencial de mais de 0.5% da despesa total do OGE) do governo central decorrentes dos seus próprios programas e projectos, incluindo aqueles das unidades extra-orçamentais. Passivos contingentes explícitos incluem garantias estatais globais para vários tipos de empréstimos, como empréstimos hipotecários, empréstimos estudantis, empréstimos para a agricultura e empréstimos a pequenas empresas. Passivos contingentes explícitos incluem também os planos de seguro públicos, tais como seguro de depósito, seguro de pensão privada e seguro agrícola. As implicações financeiras de litígios e processos judiciais em curso devem ser incluídas, embora estas sejam muitas vezes difíceis de quantificar.

Em Moçambique, existem vários órgãos que acompanham os passivos contingentes e outros riscos fiscais: (i) o Gabinete de Gestão do Risco (GGR), (ii) a DNCP, (iii) o Departamento de Tutela Financeira da Direcção do Tesouro, (iv) o IGEPE e (v) a DNMA.

(i) O Gabinete de Gestão do Risco (GGR)

O GGR foi criado em 2015, tendo como objectivo gerir os riscos fiscais, operacionais e legais, bem como os custos das actividades para-fiscais das entidades do sector empresarial do Estado, dos subsídios financeiros directos e indirectos entre essas entidades e o Estado (OGE 2018).

As funções do GGR são vastas, nomeadamente as seguintes:

- Realizar a análise dos riscos financeiros, fiscais e outros sobre a economia nacional;
- Analisar a vulnerabilidade do sistema financeiro nacional;
- Propor medidas preventivas e correctivas sobre os riscos potenciais para economia nacional;
- Preparar e monitorizar o Mapa Fiscal;
- Proceder à análise dos riscos financeiros nos empreendimentos das Parcerias Público-Privadas, projectos de grande dimensão e outras concessões empresariais;
- Monitorizar a evolução da carteira da dívida pública, o financiamento externo, os passivos contingentes do Governo, incluindo as garantias, parcerias público-privadas e concessões empresariais;
- Avaliar a sensibilidade dos resultados fiscais em relação às principais variáveis macroeconómicas;
- Acompanhar o desempenho económico das empresas públicas e participadas maioritariamente pelo Estado;
- Monitorizar os riscos das empresas públicas e do sector empresarial do Estado;
- Consolidar e analisar de forma crítica as projecções orçamentais;
- Contribuir na melhoria das projecções macroeconómicas e orçamentais;

- Monitorizar as políticas sociais de longo prazo para a segurança social;
- Garantir o cumprimento de normas, procedimentos e prazos relativos as atribuições das unidades orgânicas do Ministério;
- Assegurar a implantação das políticas organizacionais e operacionais adstritas ao Ministro que superintende a área de Finanças;
- Realizar outras actividades que lhe sejam superiormente determinadas nos termos do presente Estatuto e demais legislação aplicável.

O RRF é um instrumento de base anual que deve ser publicado até 31 de Agosto de cada ano. O foco central deste instrumento é informar e contribuir para a melhoria do processo de planificação e orçamentação, para que no período da elaboração destes instrumentos, sejam tomadas medidas para a criação de espaço fiscal que possa responder atempadamente em caso de ocorrência de uma adversidade (choques), minimizando assim os desvios no OE e possa influenciar positivamente o alcance dos objectivos de política fiscal.

O GGR elabora o Relatório de Riscos Fiscais (RRF) do período N baseando-se nos dados históricos do período N-1. Ao longo do período em análise desta avaliação, foram elaborados e publicados alguns relatórios de risco fiscais: Declaração de Riscos Fiscais (DRF) elaborado em 2015 e publicado em 2016 no site do MEF (www.dnpo.gov.mz). De referir que, em 2018, o website do MEF (www.mef.gov.mz) teve alguns constrangimentos e alguns documentos desapareceram incluído este, tendo, contudo, sido recentemente recolocado.

No primeiro relatório de risco fiscal (RRF) 2019 do GGR, elaborado em Dezembro de 2018, apesar de conter projecções de crescimento da dívida e garantias até o ano 2022, no que se refere à monitoria dos passivos contingentes, relativos a garantias e avales ela é relevante, mas termina no ano 2017 e não reflecte a situação do último ano fiscal (2018) do Governo Central. Este relatório, de 2019, realizado em 2018, possui uma secção que aborda de forma detalhada as Garantias e Avales emitidos pelo Estado. A secção indica a exposição total do Estado por Garantias e Cartas Conforto em percentagem do PIB.

A análise dos riscos do sector empresarial do Estado é limitada a 13 empresas públicas de um universo de 78 (incluindo as participações do Estado) e só cobre as contas do ano de 2017. Existe uma análise do risco creditício de 27 empresas públicas, em 2019, mas que não foi publicada, nem disponibilizada para esta avaliação.

A análise dos riscos do sector financeiro é interessante, mas também só cobre o ano de 2017 e não inclui a análise dos riscos relativos ao Banco Central.

O GGR não está monitorizando as instituições autónomas (incluindo o INSS), nem as despesas e obrigações fora dos relatórios financeiros (responsabilidade do Departamento de Tutela Financeira da DNT). Os riscos fiscais ligados às instituições autónomas não são monitorados e não puderam ser quantificados e consolidados no relatórios do GGR, até agora. No entanto, o GGR está iniciando o desenvolvimento de uma base de dados sobre os Fundos e Institutos Autónomos, bem como tem como projeto a ampliação das suas análises de risco às 11 províncias e a todos os Municípios.

O segundo RRF 2020, datado de dezembro 2019, em fase de elaboração durante a avaliação PEFA, foi publicado no site do MEF, durante a segunda revisão deste relatório PEFA (agosto 2020). Este relatório apresenta informação sobre o último exercício 2018 e foi substancialmente melhorado. O GGR realiza análises de sensibilidade dos

riscos macro-fiscais e dos desvios da execução orçamental (base de dados), com base nas planilhas Excel com dados fornecidos pelas diferentes unidades. Com base na ferramenta DSA (Análise da Sustentabilidade da Dívida), desenvolvida pelo FMI, a Unidade faz as análises, actualmente de forma autónoma.

Assim, o GGR avalia todos os riscos fiscais do País, que “podem ser económicos gerais, quando se referem à exposição das finanças públicas às variações nas principais previsões económicas por choques macroeconómicos, e específicos, quando são de alcance mais restrito e surgem de fontes específicas, tais como passivos contingentes, parcerias público-privadas ou do sector empresarial do Estado. Os passivos contingentes podem ser responsabilidades explícitas, ou seja, obrigações contractuais, mas também podem ser implícitas quando existe uma expectativa de responsabilidade governamental não estabelecida na lei ou quando proceder a um resgate é do interesse nacional”, conforme o RRF 2020.

Para a análise do impacto das projecções de crescimento na dívida pública foram realizadas simulações baseadas na metodologia do DSA, que inclui a totalidade das garantias e passivos contingentes. O RRF apresenta valores absolutos sobre os passivos contingentes relacionados com os desastres naturais e, para os outros, o impacto estimado como percentagem do PIB:

Quadro 10.3.1: Passivos contingentes 2018

II.I. Sector Empresarial do Estado					
Passivos Contingentes	6	Garantias	Risco Explícito: 5,5% do PIB em garantias de alto risco	Défice fiscal, sustentabilidade da dívida	O impacto estimado de 5,5% teve como base o volume total de Garantias internas emitidas pelo Estado a favor das EPs e com a probabilidade de ser accionada em 2020
	7	Acordos de Retrocessão	Risco Explícito: 13,1% do PIB em acordos de retrocessão (2018).	Défice fiscal, sustentabilidade da dívida	O impacto estimado de 13,1% teve como base o valor total dos acordos de retrocessão acumulados até 2018.
	8	Empresas do Estado	Risco Explícito: Resultados líquidos acumulados negativos nos últimos 3 anos	Défice fiscal, sustentabilidade da dívida	10 EPs tem restrições de liquidez (activos correntes < passivos correntes).
	II. Outros Riscos				
	8	Sector Financeiro	Risco Implícito: Carteira de empréstimos não reembolsados (créditos mal parados) em 11,1% (2018)		Empréstimos não reembolsados (créditos mal parados) passaram de 5,7% a 11,1% (2016-2018)
9	Desastres Naturais	Risco Implícito: 2,5 mil milhões MT em danos dos Ciclones Idai e Kenneth em 2019. Contingência Orçamental para desastres naturais previsíveis	Receitas, despesas, défice fiscal	Contingência Orçamental para desastres naturais previsíveis	

Fonte: RRF 2020

Apesar do salto qualitativo da análise de risco e da informação apresentada, entre o primeiro e o segundo relatório e o RRF 2021, publicado dentro do prazo (Agosto 2020), mas fora do período desta avaliação PEFA, existe a

necessidade de reforçar a equipa e a sua capacidade nas várias áreas de risco que está a monitorizar, assim como na monitorização dos riscos fiscais relacionados com as instituições autónomas.

(ii) a DNCP

A Direcção Nacional de Contabilidade Pública, acompanha os vários passivos contingentes. Na CGE 2018 (Vol. I) são apresentados detalhes sobre: (i) diversas responsabilidades do Governo Central, (ii) Garantias e Avals do Governo, (iii) Parcerias Público-privadas, (iv) projectos de grande dimensão e (v) concessões empresariais.

No entanto, a informação sobre (i) as Garantias e Avals é relacionada com o fluxo do ano 2018, não existindo informação sobre o stock à data, não se podendo, assim, avaliar a sua materialidade; (ii) as PPP's e grandes projectos não apresentam passivos contingentes e (iii) o acompanhamento das empresas públicas está focado, unicamente, no preenchimento do quadro do Rendimento de Participações para a elaboração da CGE, através do qual as empresas e instituições públicas informam e justificam à DNCP o valor dos dividendos que pagarão, sem providenciar informação sobre riscos fiscais eventuais.

Adicionalmente, nos Relatórios de Execução Orçamental (REO) trimestrais e anuais, elaborados pela DNCP, são apresentadas informações detalhadas sobre garantias e avals do período. As garantias e avals assinados em 2018 são relatadas no REO anual de 2018, publicado em março de 2019, mas nele não se relata o acompanhamento do stock das garantias e avals que poderiam comprometer a responsabilidade do Estado.

Também, no REO não são apresentados riscos relacionados com:

- as entidades extra-orçamentais, as empresas públicas ou PPP's.
- Passivos contingentes explícitos como regimes de seguro estatal, seguro de depósito, seguro de previdência privada e seguro de cultura, implicações financeiras de litígios em curso e processos judiciais;
- Garantias estatais para empréstimos não soberanos por empresas do sector privado e garantias sobre investimentos privados de diferentes tipos, incluindo instrumentos especiais de financiamento, como parcerias público-privadas (PPP's);
- Passivos contingentes implícitos, como resgates, o fracasso de fundos de pensão não garantidos, desastres naturais, conflitos armados e outros eventos potenciais.

(iii) o Departamento de Tutela Financeira da Direcção do Tesouro

Como mencionado no indicador PI-6, o acompanhamento das entidades extra-orçamentais não é ainda organizado de maneira eficiente. A equipa de 4 funcionários do Tesouro, designada para, entre outras actividades, efectuar a monitoria das empresas públicas e outras entidades autónomas, não tem orientação ou manual de procedimentos e não recebeu nenhuma formação. Assim, não têm a possibilidade de monitorizar os riscos relacionados com passivos contingentes e outros riscos fiscais dessas entidades.

(iv) o IGEPE

O IGEPE no seu acompanhamento do sector empresarial do Governo não está monitorizando de maneira sistemática os passivos contingentes e outros riscos fiscais relacionados com as empresas públicas.

O caso do Banco Central de Moçambique é especial. Esta empresa pública divulga as suas contas anuais auditadas no seu site, sendo que as últimas publicadas foram as contas do ano 2017. Todavia, não faz parte do portfolio da IGEPE e nem é controlada pela DNT ou outra entidade pública. Assim, a opinião adversa expressa pelos seus auditores externos aparentemente não alertou o Governo, mesmo que estes tenham mencionado que as “...demonstrações financeiras consolidadas e separadas não apresentam de forma verdadeira e apropriada a posição financeira consolidada e separada do Banco de Moçambique em 31 de Dezembro de 2017”. A dívida interna relacionada com o BM é relatada na CGE 2017.

Assim, quatro entidades do governo central monitorizam vários passivos contingentes nos seus relatórios financeiros, mas não é possível estabelecer a sua materialidade, entendida como terem passivos contingentes significativos, definidos como aqueles que apresentam um custo potencial superior a 0,5% do total das despesas do OE e para os quais uma dotação adicional, alocada pela legislatura, seria necessária.

Enquanto na CGE 2018 não existe informação sobre o stock existente de passivos contingentes, o último relatório RRF 2020 do GGR, que consolida esta informação, refere-se aos passivos contingentes do ano 2018, com projecções até o ano 2022. Apesar de existir uma monitorização dos passivos contingentes das entidades extra-orçamentais e das empresas públicas, ela não é organizada de forma sistemática. Para a análise do impacto das projecções de crescimento na dívida pública foram realizadas simulações baseadas na metodologia do DSA, que incluiu a totalidade das garantias e passivos contingentes.

Considerando que várias entidades públicas identificam passivos contingentes e que o GGR elabora e publica no site do MEF relatórios anuais quantificando e consolidando os riscos fiscais do Governo Central relacionados com todos os passivos contingentes significativos, mas não os outros riscos fiscais relacionados com as instituições autónomas (incluindo o INSS), à dimensão 10.3 atribui-se a pontuação “B”.

Reformas em curso e planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

O IGEPE está preparando o modelo do relatório anual, previsto para o final do ano 2019. Este relatório não foi apresentado durante os encontros para a avaliação PEFA. Também, o IGEPE está em processo de reforma da sua página WEB (www.igepe.org.mz) e a partir de 2020, todos os relatórios serão publicados na página, por forma a disponibilizar a avaliação de Desempenho de todo o SEE.

O Gabinete de Gestão do Risco (GGR) está:

- iniciando o desenvolvimento de uma base de dados sobre os Fundos e Institutos Autónomos, bem como tem como projeto a ampliação das suas análises de risco para as 11 províncias e os Municípios;
- utilizando algumas metodologias - Z-score de Altman e Moodys Ajustada - desde 2019, para avaliar o risco de crédito das empresas públicas e para as que são maioritariamente participadas, para demonstrar o seu desempenho financeiro e para tornar as análises do SEE mais consistentes e robustas;

- esperando incluir mais análises nos futuros relatórios, como testes de stress, propostos pelo FMI, para alguns indicadores fiscais de modo a avaliar a vulnerabilidade destas variáveis a choques negativos. No RRF 2020 já se ampliou a análise tendo-se incluído a análise do risco associado ao ciclo económico;
- preparando um plano de formação para os seus funcionários.

PI-11: Gestão do Investimento Público

Através deste indicador pretende-se avaliar se o Governo efectua a selecção, custeio, monitoria e avaliação dos projectos de investimento público, nomeadamente dos projectos de grande dimensão que têm maior impacto nos recursos do Estado, no desempenho do Governo e no desenvolvimento económico do País. Este indicador tem quatro dimensões e avalia o grau de avaliação económica, a selecção, o custeio e a monitorização de projectos de investimento público pelo governo, com ênfase nos projectos maiores e mais significativos.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-11 Gestão do Investimento Público	D	Método pontuação agregada: M2 (AV) Período: último ano fiscal 2018
11.1. Análise económica de propostas de projectos de investimento	D	Existe um Manual Geral de Identificação, Formulação e Avaliação de projectos, bem detalhado, incluindo a metodologia para a análise económica e financeira das propostas de projectos de investimento, mas que, no entanto, as fichas dos projectos não contêm análises económicas e financeiras e que nenhuma análise económica dos projectos é realizada, como previsto no Manual.
11.2. Selecção de projectos de investimento	D	As fichas dos projectos e as actas da análise de projectos de investimento público, pelo Comité de Coordenação e Selecção de Projectos Públicos incluem considerações técnicas, recomendações para a melhoria das propostas e aprovação ou não dos projectos, mas não consideram as análises económicas e financeiras, nem fazem recomendações sobre estes critérios de avaliação e, que também, não foi encontrada evidência sobre a selecção e priorização dos projectos de investimento pelo Governo no e-SNIP.
11.3. Custeio de projectos de investimento	D	As Fichas dos Projectos apresentam projecções do custo total do ciclo de vida de todos os projectos de investimento (de maneira implícita), incluindo os custos de capital e os custos correntes, bem como uma repartição anual dos custos operativos, por ano de operação, para toda a vida do projecto, mas não fazem parte da documentação do orçamento.
11.4. Monitorização de projectos de investimento.	C	O custo total e o progresso físico de grandes projectos de investimento são monitorizados durante a execução, pelas unidades de implementação do governo, pelos parceiros externos e pelas auditorias externas do TA, para assegurar a conformidade com os regulamentos. Relatórios de progresso físico e financeiro são elaborados trimestralmente e anualmente (sem evidência fornecida) e a informação financeira é publicada anualmente na CGE e nos relatórios da DNMA, mas não existem procedimentos prudentes estabelecidos para o monitoramento pelo Governo para garantir o custo-benefício e a integridade fiduciária dos projectos.

Quadro Institucional

O quadro institucional em MZ relativo a este indicador é o seguinte:

- (i) Dimensão 11.1: Direcção de Cooperação/MEF; Secretariado Técnico (ST) da DEEF;
- (ii) Dimensão 11.2: Comité de Coordenação e Selecção de Projectos de Investimento Público (CCSPP);
- (iii) Dimensão 11.3: Ministérios sectoriais - unidades de implementação do governo;
- (iv) Dimensão 11.4: Unidades de implementação do governo; DNMA.

Em Moçambique, a gestão de todos os projectos é realizada no e-SNIP, com base no Manual Geral de Identificação, Formulação e Avaliação de Projectos, do ano 2016, elaborado com o apoio do Banco Mundial.

O estatuto orgânico do MEF de 2015, estipula que é competência deste Ministério orientar a elaboração dos programas integrados de investimento público. Uma Direcção de Cooperação está prevista no estatuto do MEF, para assegurar que os acordos de investimento estejam harmonizados com os objectivos de desenvolvimento do País. No entanto, as figuras do SNIP, e-SNIP e do Secretariado Técnico (ST) da DEEF não estão previstas no estatuto do MEF. O Comité de Coordenação e Selecção de Projectos de Investimento Público (CCSPP) foi criado em 2011 como órgão de consulta do Ministro da Planificação e Desenvolvimento e tem por objecto assessorar o Governo na priorização e seleção dos projectos de investimento público.

Dimensão 11.1. Análise económica de propostas de projectos de investimento

Esta dimensão avalia em que medida são utilizados métodos sólidos de avaliação, baseados em análises económicas, para levar a cabo estudos de viabilidade ou pré-viabilidade para grandes projectos de investimento e se os resultados das análises são ou não publicados.

Em Moçambique, no ano 2016, foi elaborado um Manual Geral de Identificação, Formulação e Avaliação de projectos, bem detalhado, que inclui a metodologia para a análise económica e financeira das propostas de projectos de investimento.

Para todos os projectos é realizada uma avaliação financeira, incluindo o custeio do projeto na sua fase de preparação e de execução, o seu Valor Actual Líquido (VAL) e a sua Taxa Interna de Rentabilidade (TIR). A equipa de avaliação foi informada de que os sectores realizam estudos de viabilidade, para todos os projectos, mas, no entanto, não foi providenciada nenhuma evidência nesse sentido e as Fichas dos Projectos não contêm nenhuma análise económica e financeira dos projectos, como previsto no Manual. Também não fazem parte da ficha todos os indicadores previstos para a tomada de decisão, os métodos que permitem analisar o risco, a análise de sensibilidade, a análise de cenários, etc.

Finalmente, o e-SNIP é acessível somente pelos utilizadores internos e não se permite nem a visualização dos projectos e nem dos dados com eles relacionados para efeitos de apreciação.

Considerando que existe um Manual Geral de Identificação, Formulação e Avaliação de projectos, bem detalhado, incluindo a metodologia para a análise económica e financeira das propostas de projectos de investimento, mas que, no entanto, as fichas dos projectos não contêm análises económica e financeiras

e que nenhuma análise económica dos projectos é realizada, como previsto no Manual, atribui-se à dimensão a pontuação “D”.

Dimensão 11.2. Seleção de projectos de investimento

Esta dimensão avalia em que medida o processo de seleção de projectos prioriza projectos de investimento em conformidade com critérios claramente definidos. Se existem disposições são rigorosas e transparentes para a seleção dos projectos de investimento, visando reforçar a eficiência e produtividade dos investimentos públicos, se o governo leva a cabo uma análise central das avaliações dos principais projectos de investimento, antes de inclui-los no orçamento submetido ao legislativo e, também, se o governo publica aos critérios padrão para a seleção de projectos.

Em Moçambique foi elaborado o e-SNIP, que é o subsistema de gestão de informação que suporta o Sistema Nacional de Investimento Público (SNIP). O SNIP é gerido pelo Ministério da Economia e Finanças e enquadra-se na sua missão institucional de coordenar o processo de planificação e orientar o desenvolvimento económico e social integrado e equilibrado do País. O SNIP é coordenado pelo Comité de Coordenação e Selecção de Projectos de Investimento Público (CCSPP). A nível técnico, as actividades de operacionalização do e-SNIP são asseguradas pela Direcção de Estudos Económicos e Financeiros (DEEF), através do Secretariado técnico.

O CCSPP é o órgão que aconselha o Governo em matéria de selecção e priorização de projectos de investimento público. Ele é constituído pelo MEF, Sectores Económicos e Sociais, incluindo o Banco de Moçambique e o Instituto Nacional de Estatística. O CCSPP actua em estreita coordenação com a Direcção Nacional de Planificação e Orçamento e a Direcção Nacional do Tesouro - Área da Dívida Pública, por forma a garantir que o Programa de Investimento Público respeite os intervalos estabelecidos para gestão da sustentabilidade das finanças públicas.

O ciclo dos projectos de investimento é gerido pelo e-SNIP seguindo a rotina da figura seguinte:



A gestão do investimento público em Moçambique é baseada em processos formais e criteriosos de selecção dos projectos de investimento e mecanismos formais e claros para a monitoria da implementação dos projectos seleccionados foram estabelecidos.

As fichas dos projectos e as actas da análise de projectos de investimento público, do CCSPP incluem considerações técnicas, recomendações para a melhoria das propostas e sua aprovação dos projectos, mas não utilizam os critérios VFL (valor futuro liquido) e VAE (valor anual equivalente), como recomendado pelo Manual, não consideram as análises económicas e financeiras, nem fazem recomendações sobre estes critérios de avaliação. Também, não foi encontrada evidência sobre a priorização dos projectos de investimento pelo Governo no e-SNIP.

Assim, embora todos os projectos submetidos pelos sectores no e-SNIP sejam aprovados pelo CCSPP, não existe evidência de critérios de selecção/priorização. Igualmente, o Manual não estabelece critérios de selecção relacionados com a análise económica dos projectos.

A consulta do site do e-SNIP não deu resultados sobre os projectos e os procedimentos de selecção:



Numero de Projecto	Nome do Projecto	Tipo de Projecto
Não foram encontrados resultados.		

Considerando que, as fichas dos projectos e as actas da análise de projectos de investimento público, pelo Comité de Coordenação e Selecção de Projectos Públicos incluem considerações técnicas, recomendações para a melhoria das propostas e a aprovação ou não dos projectos, mas que não consideram as análises económicas e financeiras, nem fazem recomendações sobre estes critérios de avaliação e que, também, não foi encontrada evidência sobre a seleção e priorização dos projectos de investimento pelo Governo no e-SNIP, atribui-se à dimensão a pontuação “D”.

Dimensão 11.3 Custeio de projectos de investimento

Esta dimensão avalia se a documentação orçamental inclui projecções a médio prazo dos projectos de investimento numa base de custo total e se o processo de orçamento para as despesas de capital e despesas recorrentes está totalmente integrado. A gestão adequada do orçamento requer a preparação de planos orçamentais, abrangentes e prospectivos, dos custos de capital e recorrentes para toda a vida do investimento. A gestão sólida do orçamento e do fluxo de caixa, bem como a análise de custo-benefício, dependem da análise financeira abrangente de projectos de investimento.

No e-SNIP não existe informação publicada relativa ao custeio e não foram disponibilizados Estudos de Viabilidade que são elaborados pelos sectores. No entanto, as Fichas dos Projectos apresentam projecções do custo total para o ciclo de vida de todos os projectos de investimento (de maneira implícita, calculada pelo custo médio anual multiplicado pela vida do projeto). Nestas fichas são apresentados os custos de capital e os custos correntes, incluindo a repartição anual dos custos médios por ano de operação, para toda a vida do projecto, mas não existe evidência sobre custos de descarte.

As fichas dos projectos com a informação económica e financeira são submetidas ao CCSPP, para efeitos de análise e avaliação, e nesse processo são aferidos alguns indicadores, como a TIR, VPL. No fim de cada avaliação elabora-se uma acta onde constam algumas recomendações do Comité para a melhoria das propostas dos projectos, caso seja necessário.

No entanto, conforme o elemento adicional da documentação do orçamento (PI-5.3), as explicações dos impactos, orçamentais, das novas iniciativas de política, tais como definidas no documento da proposta de orçamento e da proposta do Plano Económico e Social de 2019 e dos novos investimentos públicos não são incluídas na proposta de orçamento.

Considerando que as Fichas dos Projectos apresentam projecções do custo total do ciclo de vida de todos os projectos de investimento (de maneira implícita), incluindo os custos de capital e os custos correntes, incluindo uma repartição anual dos custos médios por ano de operação para toda a vida do projecto, mas não fazem parte da documentação do orçamento, atribui-se à dimensão a pontuação “D”.

Dimensão 11.4 Monitorização de projectos de investimento.

Esta dimensão avalia em que medida existem disposições prudentes de monitorização dos projectos e se existem mecanismos para a elaboração de relatórios para garantir a rentabilidade e a integridade fiduciária.

Os 20 maiores projectos no País são financiados com recursos externos. No entanto, não existe evidência de que estes projectos foram elaborados e monitorizados pelo e-SNIP.

Quadro 11.4.1: Maiores projectos de investimento

No.	Projeto	Fonte de financiamento	Dotação actual 2018 (10 ³ Meticais)
1	REABILITACAO DA BARRAGEM DE MASSINGIR - EMPRESTIMO DE EMERGENCIA	255BAD	5.735.275
2	IRRIGA - PROJECTO DE AGRICULTURA DE IRRIGACAO DE PEQUENA ESCALA E ACESSO	205 5AWOB M	3.327.500
3	PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO SECTOR DE AGUAS II	255WB	2.247.575
4	REABILITACAO DA ESTRADA N6: BEIRA MACHIPANDA	257CHI	1.957.023
5	PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HIDRICOS	255WB	1.419.400
6	LIVRO ESCOLAR	133FCFASE	1.349.716
7	APOIO A CADEIA DE VALOR DA PRODUCAO PEQSQUEIRA	154FIDAPRPES	951.623
8	34000-MANUTENCAO DE EMERGENCIA	255WB	940.712
9	CONSTRUCAO DO AEROPORTO DE GAZA	237CHI	912.000
10	POLOS INTEGRADOS DE CRESCIMENTO	255WB	854.564
11	APOIAR A IMPLEMENTACAO DO PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA SAUDE PRIMA	154WB-PHCSP	843.377
12	GESTAO DE RISCOS, DESASTRES E RESILIENCIA NAS ESCOLAS	134WBGRDINGC	703.807
13	PROGRAMA DE PROMOCAO DE MERCADOS RURAIS	154FIDA	699.985
14	APOIO A GOVERNACAO E CRESCIMENTO PARTILHADO DAS PESCARIAS DO SUDOESTE	134WB-GEF	615.277
15	PROJECTO DE DESENVOLVIMENTO DE CADEIAS DE VALOR NOS CORREDORES DO	154FIDA	577.079
16	APOIO INSTITUCIONAL-GESTAO DO PROJECTO-CUSTOS OPERATIVOS	154FIDA	502.895
17	PROGRAMA DE INVESTIMENTO FLORESTAL - MOZFIP	235WB	563.833
18	PROJECTO DE ASSISTENCIA TECNICA PARA O GAS E MINAS	257WB	480.428
19	PLACOR 2015-2018	34WB-DNT	190.558
20	CIDADES E MUDANCAS CLIMATICAS	154WB	109.662

Fonte: REO Jan-Dez 2018

Também, os novos acordos assinados em 2019, são financiados com recursos externos, que seja créditos ou donativos:

ACORDOS DE CRÉDITO ASSINADOS

Unidades: Milhões de Dólares

Nº	CREDO R	Nome do Projecto	Moeda	Valor do Acordo	Maturidade	Diferimento	Taxa de Juro %	Data de Assinatura
1	OFID	Construção do Porto de Pesca de Angoche	USD	12	22 Anos	7 Anos	1.0	05/03/2019
2	EximBank India	Abastecimento de Água Rural as Províncias de Manica, Sofala, Zambézia e Nampula	USD	38	25 Anos	7 Anos	1.5	20/03/2019
3	FMI	Assistência Financeira a Emergência	USD	117,6	10 Anos	5 Anos e 6 meses	Isento	18/04/2019
4	JAPÃO	Projecto de Desenvolvimento do Ciclo Combinado	USD	44,3	40 Anos	10 Anos	0.01	28/08/2019
5	BID	Projecto de Linha de Transmissão Temane	USD	4	25 Anos	7 Anos		17/09/2019
6	OFID	Projecto de Linha de Transmissão Temane	USD	36	20 Anos	5 Anos	1.25	06/09/2019
		TOTAL		287,9				

Fonte: REO Jan-Dez 2018

ACORDOS DE DONATIVOS ASSINADOS

Unidades: Milhões de Dólares

Nº	CREADOR	Nome do Projecto	Moeda	Valor	Data de Assinatura
1	Banco Mundial	Inclusão e Estabilidade Financeira (FISP)	USD	40,0	02/01/2019
2	Banco Mundial	Programa de Fortalecimento de Cuidados de Saúde Primários para Moçambique	USD	13,0	21/03/2019
3	Banco Mundial	Financiamento Adicional para o Projecto de Recuperação de Emergência	USD	96,0	21/03/2019
4	Banco Mundial	Projecto de Energia para Todos (ProEnergia)	USD	82,0	24/05/2019
5	Banco Mundial	Projecto de Saneamento Urbano	USD	115,0	21/06/2019
6	SADC	Construção do Sistema de Abastecimento de água	USD	0,15	16/05/2019
7	Banco Mundial	Projecto de Linha de Transmissão Temane	USD	303,50	28/09/2019
8	Banco Mundial	Projecto Integrado de Agricultura e Recursos Naturais (SUSTENTA)	USD	60	24/08/2019
9	Banco Mundial	Serviço de Água e Apoio Institucional	USD	75	22/07/2019
10	BAD	Projecto de Linha de Transmissão Temane	USD	33	29/08/2019
11	BAD	Apoio à Emergência aos Ciclones IDAI e KENNETH	USD	44,8	20/08/2019
12	BAD	Apoio à Emergência aos Ciclones IDAI e KENNETH	USD	1000	29/04/2019
13	BM	Desenvolvimento Integrado de Estradas Rurais	USD	110.00	03/10/2019
14	BM	Apoio à Emergência aos Ciclones IDAI e KENNETH	USD	130.00	01/10/2019
		TOTAL		2219,65	

Fonte: REO Jan-Dez 2018

A nível Nacional, a Direcção Nacional de Monitoria e Avaliação (DNMA) é a instituição responsável pela monitoria dos maiores projectos de investimento que fazem parte do PES, elaborando para o efeito relatórios anuais sobre a execução física e financeira destes. No entanto, não existem sistemas de informação adequados, mecanismos e procedimentos estabelecidos para uma monitoria eficiente do grau de implementação de projectos.

O sistema utilizado para a monitoria é o e-SISTAFE, com informação financeira sobre a execução mas sem um sistema de informação sobre o progresso físico. Acresce que para os projectos executados fora do e-SISTAFE, a DNMA não dispõe de informação financeira.

A informação sobre o progresso físico não é enviada pelos sectores, mas os técnicos da DNMA realizam inspeções para avaliar o progresso físico dos projectos. No entanto, a informação relatada para alguns grandes projectos do PES peca pela falta de precisão.

Embora não tenha sido providenciada evidência sobre a monitorização da execução física e financeira pelo e-SNIP, apesar da utilização de sistemas de contabilidade para os grandes projectos fora do e-SISTAFE, os grandes projectos são monitorizados durante a execução, pelas unidades de implementação do governo/sectores (unidades gestoras), que elaboram relatórios de progresso físico e financeiro, com elevado padrão de qualidade, para o Governo e os parceiros externos, como do Banco Mundial, BAD e FIDA. Assim, há um elevado nível de conformidade com os procedimentos e regras padrão que foram estabelecidas para a implementação de projetos, financiados com recursos externos.

Assim, pode-se considerar que para a monitorização dos grandes projectos, as unidades gestoras mantêm registos sobre o progresso físico e financeiro, incluindo estimativas do trabalho em curso e produzem relatórios periódicos (trimestrais e anuais) de monitorização do projeto. Esta monitorização abrange os projectos desde o momento da sua aprovação, ao longo da sua implementação e até ao seu fim. As inspeções requeridas para o pagamento das obras ou serviços prestados, após a finalização de cada etapa e as auditorias externas realizadas anualmente pela exigência dos parceiros, garantem que o pagamento a fornecedores esteja ligado a evidências de avanço físico. No entanto, não foram estabelecidos arranjos prudentes para o monitoramento e a elaboração de relatórios para garantir o custo-benefício dos projetos e a integridade fiduciária na sua execução. O sistema de monitoramento que deveria manter registos tanto físicos quanto financeiros progresso, incluindo estimativas de trabalhos em curso, e produzir relatórios periódicos de monitoramento, não existe.

Considerando que o custo total e o progresso físico de grandes projectos de investimento são monitorizados, durante a execução, pelas unidades de implementação do governo, os parceiros externos e as auditorias externas do TA, de forma a assegurar conformidade com os regulamentos, que relatórios de progresso físico e financeiro são elaborados trimestral e anualmente (sem evidência fornecida) e que a informação financeira é publicada anualmente na CGE e nos relatórios da DNMA, mas que não existem procedimentos prudentes estabelecidos para o monitoramento pelo Governo para garantir o custo-benefício e a integridade fiduciária dos projectos, atribui-se à dimensão a pontuação “C”.

Reformas em curso e planeadas

(i) As reformas em fase de implementação: Com o pleno funcionamento da plataforma e-SNIP em 2020, o processo de submissão e avaliação dos projectos de investimento ganhará um novo ímpeto. Também, todos os projectos a serem submetidos, a partir de 2020, serão avaliados seguindo escrupulosamente os critérios estabelecidos no manual

PI-12: Gestão de activos públicos

Este indicador avalia a gestão e a monitorização de activos do governo e a transparência na alienação destes. O indicador contém três dimensões.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-12 Gestão de activos públicos	C	Método de pontuação agregado: M2 (AV) Período: 2018
PI-12.1 Monitorização de activos financeiros	C	A monitorização dos activos financeiros é reportada nos relatórios de execução orçamental trimestrais, na Conta Geral do Estado e no relatório anual de actividades do IGEPE, e o registo de activos financeiros está geralmente completo e actualizado, com base no custo de aquisição, embora não contenham informação sobre participações indirectas e nem incluam informação de desempenho.
PI-12.2 Monitorização de activos não financeiros	B	O Estado mantém um registo dos activos fixos, com informação sobre a sua utilização e idade, que é publicado anualmente na Conta Geral do Estado, bem como detém um registo de parcelas. Igualmente, relativamente aos activos não produzidos existe um registo de activos minerais, bem como de recursos energéticos que, todavia, não constam dos relatórios do Governo.
PI-12.3 Transparência na alienação de activos	D	As regras e os procedimentos de transparência na alienação de activos são prescritas pelo quadro legal. Todavia, embora, os relatórios financeiros tenham informação sobre o valor de venda dos activos alienados, estes não incluem o valor de aquisição inicial dos mesmos.

Quadro Institucional

As seguintes instituições integram o quadro institucional em Moçambique relativo a este indicador: A Direcção Nacional do Património do Estado, a Direcção Nacional do Tesouro, o Instituto de Gestão das Participações do Estado, o Instituto Nacional de Minas, o Instituto Nacional de Petróleos, as Unidades gestoras executoras e as empresas públicas.

O artigo 57º da Lei SISTAFE (nº 9/2002) estabelece o subsistema do Património do Estado como aquele que compreende “...os órgãos ou instituições do Estado que intervêm nos processos de administração e gestão de bens patrimoniais do Estado...”. Posteriormente, o Regulamento de Gestão do Património do Estado, aprovado pelo Decreto nº 42/2018, define o Património do Estado como o “conjunto de bens materiais e imateriais do domínio público e privado, e dos direitos e obrigações de que o Estado é titular, independentemente da sua forma de aquisição”, sendo que a Direcção Nacional do Património do Estado é a Unidade de Supervisão deste Subsistema.

Dimensão 12.1. Monitorização de activos financeiros

Esta dimensão avalia a natureza da monitorização dos ativos financeiros, o que é fundamental para identificar e gerir eficazmente os riscos financeiros importantes e os riscos para a gestão fiscal geral.

A Lei SISTAFE define, no artigo 51º, o subsistema do Tesouro Público como o conjunto de órgãos e instituições do Estado que intervêm nos processos de programação, captação e gestão de recursos, atribuindo-lhe a competência de “... administrar os haveres financeiros e mobiliários...”. A Direcção Nacional do Tesouro é a

Unidade de Supervisão do subsistema, gerindo os saldos bancários da Conta Única do Tesouro, tanto em moeda nacional como em moeda estrangeira. Ela é igualmente responsável por gerir activos como empréstimos, contas a receber detidas pelo governo e investimentos de capital em empresas públicas e outras empresas participadas e empréstimos de retrocessão.

As informações sobre estes activos são activamente monitorizados pelo Tesouro e a informação é disponibilizada nos relatórios de execução orçamental trimestral (REO's), bem como na Conta Geral do Estado.

As participações financeiras do Estado em empresas públicas, empresas de capitais públicos, maioritariamente detidas pelo Estado e em empresas privadas nas quais detém participação, são geridas, a partir de 2018, pelo Instituto de Gestão das Participações do Estado (IGEPE), criado pelo Decreto nº 46/2001, no quadro das competências que lhe foram atribuídas pela Lei nº 3/2018.

Esta instituição desempenha a função accionista do Estado e centraliza o controlo das participações do Estado, focando-se na definição dos planos de negócios destas, nomeadamente visando cumprir os objetivos fixados no Plano Quinquenal do Governo. Entretanto, o seu relatório de actividade anual apenas integra uma avaliação das empresas e participações sob a sua gestão, ao preço de aquisição, excluindo as indirectamente detidas por via destas, não contendo uma comparação do desempenho das empresas o com os objetivos fixados.

Os relatórios de execução orçamental trimestral integram essa informação, bem como quaisquer outras alterações que se verifiquem na intervenção financeira do Estado nas empresas ou na posição accionista detida em empresas privadas. Esta informação é integrada na Conta Geral do Estado.

Em relação às reservas externas detidas pelo Banco de Moçambique, estas não reportadas no âmbito desta dimensão, tendo em conta que esta entidade tem o caracter de empresa pública. A informação sobre este tipo activo não é reportada na Conta Geral do Estado.

Considerando que a monitorização dos activos financeiros é reportada nos relatórios de execução orçamental trimestrais, na Conta Geral do Estado e no relatório anual de actividades do IGEPE, e o registo de activos financeiros está geralmente completo e actualizado, com base no custo de aquisição, embora não contenham informação sobre participações indirectas e nem incluam informação de desempenho, a dimensão é avaliada com a pontuação de “C”.

Reformas em curso e planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

O IGEPE tem em curso processos de auditoria a todas participadas de modo a poder, em 2020, ter um relatório e contas integrado de todas as participações do Estado. Igualmente, está a desenvolver uma plataforma web para a recolha de informação financeira das participadas a fim de poder produzir balancetes, relatórios financeiros trimestrais e contas semestrais consolidadas e publica-los na sua página WEB (www.igepe.org.mz), de modo a se poder avaliar a performance destas entidades.

Dimensão 12.2. Monitorização de activos não financeiros

A dimensão avalia as características da monitorização dos activos não financeiros do governo central orçamental.

O Regulamento de Gestão do Património do Estado (Decreto nº 42/2018), estabelece que todos os bens móveis e imóveis devem integrar o Inventário, definindo este como o instrumento de registo, seguimento e controlo dos bens do Património do Estado, devendo ser classificados, quantificados e valorizados de acordo com o Classificador Geral dos Bens Patrimoniais e as fichas de inventário, aprovados pelo Diploma ministerial nº 78/2008. A legislação também estabelece que os bens imóveis devem constar, igualmente, do Cadastro.

O processo do inventário é constante, sendo da responsabilidade das unidades gestoras executoras do subsistema do Património. O Ministro da área das Finanças pode autorizar um Inventário Geral, caso se considere necessário.

O processo do inventário é suportado por um módulo do e-SISTAFE, denominado e-Inventário, descentralizado, que permite a classificação, quantificação e valorização dos bens, bem como suporta o processo de Inventário consolidado, que alimenta por sua vez a elaboração do relatório do Inventário do Património do Estado, peça integrante da Conta Geral do Estado⁸. O e-inventário permite dar uma imagem, desagregada em que unidade orgânica está cada bem e o respectivo detalhe, bem como o seu valor⁹, ao apresentar a informação de bens do domínio privado, como do domínio público do Estado, incluindo informação das Empresas públicas e autarquias locais.

O quadro seguinte ilustra as diferentes categorias de activos não financeiros e verifica se são integrados no e-inventário e na CGE:

Quadro 12.2.1: Categorias de activos não financeiros

Categoria	Sub-Categoria	Aonde registado está	Observações
Activos fixos	Prédios Urbanos e Infraestruturas	E-inventário	Incorporados na CGE
	Máquinas e outros equipamentos	E-inventário	Incorporados na CGE
	Bens móveis	E-inventário	Incorporados na CGE
	Veículos	E-inventário	Incorporados na CGE
Activos não produzidos	Prédios Rústicos	E-inventário	Incorporados na CGE, embora a informação seja incompleta dado existirem prédios por registar
	Terra	E-inventário	

⁸ Anexo IV da CGE

⁹ O valor mínimo do bem adquirido é 1.200MT, para aquisições feitas após a entrada em vigor do regulamento

Categoria	Sub-Categoria	Aonde registado está	Observações
	Jazigos minerais	Registos no Instituto Nacional de Minas (INAM)	Não são incorporados no Inventário e consequentemente na CGE, embora o INAM tenha essa informação
	Recursos energéticos	Registo no Instituto Nacional de Petróleo (INP)	Não são incorporados no Inventário e consequentemente na CGE, embora o INP tenha essa informação

O processo de inventário dos activos fixos embora padeça de deficiências, que foram constatadas no Relatório e Parecer do Tribunal Administrativo sobre a CGE de 2018, permite dar uma visão global do Património do Estado. As deficiências referem-se ao processo de integração de dados no e-inventário que não é automatizado, na maior parte das entidades governamentais, dado que o processo de implementação do Módulo do Património do Estado (MPE) ainda cobria só algumas instituições-piloto.

No que se refere aos activos fixos não produzidos, jazigos minerais e recursos energéticos, embora não constem do e-inventário e da CGE, dificultando a monitoria e supervisão destes activos, as entidades que as gerem, Instituto Nacional de Minas e Instituto Nacional de Petróleo, tem informação, coerente e com cobertura suficiente, contida em sistemas de informação próprios. No caso do INAM, ele dispõe de um website (<http://portals.flexicadastre.com/Mozambique/EN/>) que disponibiliza informação sobre o cadastro mineiro e jazigos minerais sob a sua alçada, permitindo obter informação sobre o tipo de licença atribuído, o recurso explorado ou a explorar e a área coberta.

Considerando que o Estado mantém um registo dos activos fixos, com informação sobre a sua utilização e idade, que é publicado anualmente na Conta Geral do Estado, bem como detém um registo de parcelas. Igualmente, relativamente aos activos não produzidos existe um registo de activos minerais, bem como de recursos energéticos que, todavia, não constam dos relatórios do Governo, atribui-se à dimensão a pontuação “B”.

Reformas em curso e planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

Em 2017, efectuou-se uma revisão do regulamento da lei do SISTAFE, estatuindo que o subsistema do Património do Estado integra os processos da contratação pública e da gestão patrimonial. Nesta base, o Governo encetou uma reforma substancial com o desenvolvimento e implementação de um módulo do e-SISTAFE denominado Módulo de administração e gestão do Património do Estado (MPE). Este irá melhorar o controlo de todo o processo de contratação pública, ao integrar este processo e o do inventário, ao automatizar o registo dos bens

inventariáveis adquiridos pelo Estado e ao interligar o MPE ao módulo de Execução do Orçamento e ao Controlo Interno.

Assim, para as entidades que utilizarão o MPE, os bens ao abrigo de contratos deverão ser arrolados de modo a permitir que o contrato possa ser executado, sendo o pagamento possível somente com a verificação da entrega dos bens, o que permitirá a inventariação automática.

O *roll-out*, que se iniciou em 2018, está em curso, estimando-se que em 2020 cobrirá todas as entidades centrais e provinciais.

Dimensão 12.3. Transparência na alienação de activos

Avalia se os procedimentos de transferência e alienação de activos estão estabelecidos através de legislação, regulamentação ou procedimentos aprovados. Examina se a informação sobre as transferências e alienações é fornecida ao órgão legislativo ou ao público.

O regulamento de gestão do património do Estado, no Capítulo VI, o regulamento de alienação de viaturas de propriedade do Estado, aprovado pelo Decreto nº 17/2014¹⁰, bem como a Lei de Minas e Lei dos Petróleos, aprovados respectivamente pelas leis nº 20/2014 e nº 21/2014 e os seus regulamentos, bem como demais legislação relativa às empresas públicas, estabelecem regras para os procedimentos de transferência e alienação de activos, que são competitivos e transparentes. Entretanto, essa informação não é centralizada e só é reportada na Conta Geral do Estado, Anexo IV, para os bens que integram o inventário. Além do mais, os relatórios relativos a processos de transferência e alienação de activos embora contendo o valor e data da cessão do bem, não integram o valor inicial de aquisição deste.

Considerando que, as regras e os procedimentos de transparência na alienação de activos são prescritas pelo quadro legal, mas que os relatórios financeiros, embora tenham informação sobre o valor de venda dos activos alienados, não incluem o valor de aquisição inicial dos mesmos, atribui-se assim à dimensão a pontuação “D”.

¹⁰ Entretanto revogado pelo Regulamento de Regulamento de Aquisição, Aluguer, e Alienação de Viaturas do Estado, aprovado pelo Decreto nº81/2018, que entrou em vigor a 21 de Dezembro de 2018

PI-13: Gestão da Dívida

Este indicador avalia a gestão da dívida interna e externa e garantias. Procura identificar se existem práticas de gestão, de registos e de controlos satisfatórios, para garantir mecanismos eficientes e eficazes. O indicador contém três dimensões.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-13 Gestão da Dívida	D+	Método de avaliação agregada: M2 (AV) Período: Dim 1: no período da avaliação Dim 2: último ano completado Dim 3: no período da avaliação, com referência aos 3 últimos anos fiscais
13.1 Registo e preparação de relatórios da dívida e garantias	C	A DNT/área da dívida produz, trimestralmente, um relatório sobre a dívida pública interna e externa. Os relatórios contêm dados sobre o stock da dívida interna e externa, com valores actualizados trimestralmente e para alguns reconciliados com periodicidade superior ao trimestre, mas estes não relatam a totalidade dos detalhes das operações realizadas no período coberto e não incluem informação sobre o stock de garantias à data, embora descrevam as operações registadas no período (fluxo). Entretanto, o Relatório anual, que inclui o 4º trimestre, disponibiliza as informações em falta.
13.2 Aprovação da dívida e das garantias	D	A legislação prevê (i) os mecanismos e as entidades responsáveis pela aprovação e contratação de novos empréstimos, emissão de nova dívida e de garantias, atribuindo-as ao Ministério das Finanças, bem como (ii) descreve os procedimentos gerais para iniciar a negociação de empréstimos, contrair empréstimos e emitir garantias, sendo que existem evidências do respeito do quadro regulamentar para a aprovação das garantias e para a contração de empréstimos, mas que não existe documentação sobre os procedimentos operacionais de gestão da dívida e garantias.
13.3 Estratégia de gestão da dívida	D	Existe uma estratégia, publicada, de gestão da dívida para o período 2015-2018. Ela inclui um diagnóstico detalhado da situação anterior ao seu período de referência, o nível de endividamento público anual previsto para o período de previsão, que, todavia, não contém uma análise da evolução do risco de taxa de juro, risco de taxa de câmbio e risco de refinanciamento. Entretanto, as actualizações da estratégia da dívida para os períodos 2018-2020 e 2019-2022, que não foram aprovadas e publicadas, incluem este tipo de análise bem como propostas de cenários alternativos, .

Quadro Institucional

O quadro institucional em Moçambique relativo a este indicador é integrado pela Direcção Nacional do Tesouro, o Banco de Moçambique, a Bolsa de Valores de Moçambique e a Direcção de Estudos Económicos e Financeiros.

Dimensão 13.1 Registo e preparação de relatórios da dívida e garantias

A dimensão avalia a integridade e abrangência dos registos e relatórios sobre a dívida interna, externa e garantida. Um sistema para monitorizar e informar regularmente sobre as principais características da carteira da dívida é

importante para garantir a integridade dos dados e gestão eficaz, tais como a orçamentação precisa do serviço da dívida, a realização atempada dos pagamentos do serviço da dívida, e a garantia de uma renovação da dívida bem planeada.

O arcabouço legal da gestão da dívida e garantias é definido pelos artigos 51º, 52º e 56º da Lei nº 9/2002 (lei SISTAFE), pelo artigo 18º do Regulamento da Lei SISTAFE, bem como pelo Decreto Ministerial nº 116/2015 que atribui à Direcção Nacional do Tesouro (DNT) a responsabilidade de gerir a dívida pública interna e externa, através da área da dívida, sistematizando todas as operações de registo da dívida pública e garantias e executando os procedimentos de pagamento da dívida.

O registo da dívida pública externa é efectuado pelo departamento de Contravalores, Registo e Serviço da Dívida da DNT, no sistema de informação “CS-DRMS”, do *Commonwealth Secretariat*, aonde são registados a contratação de novos empréstimos, os desembolsos dos empréstimos, bem como os pagamentos do serviço da dívida (capital e juros), organizados por credor, tipo de instrumento e prazo. As informações das operações da dívida são regularmente reconciliadas com os credores, sendo que, em alguns casos, o processo de reconciliação dos valores desembolsados e dos pagamentos é feito em prazos superiores ao final do trimestre.

Em relação às garantias ou avales, o seu seguimento não é feito no CS-DRMS, mas em ficheiros diferentes.

A DNT produz, trimestralmente (1º, 2º e 3º), através do serviço de planeamento estratégico da dívida, um relatório sobre a dívida pública e garantias, que não foram publicados em 2018, que inclui os elementos de informação seguintes:

- Composição da dívida externa e interna desagregada por - stock e serviço da dívida, credor, tipo de instrumento, moeda do empréstimo, embora não apresentem o detalhe da totalidade das operações realizadas no período;
- Análise do perfil da dívida e da evolução das operações da dívida pública no período;
- Informação sobre as garantias e avales prestados no período, mas sem o stock à data.

Todavia, não existem evidências documentadas de um seguimento regular do status das garantias e avales e das entidades que delas beneficiam nestes relatórios trimestrais.

A DGT produziu¹¹ um relatório para o ano de 2018, o qual inclui as informações do 4º trimestre, bem como informação adicional sobre a dívida do SEE e sobre o stock de garantias emitidas, *a contrário* dos anos anteriores.

Considerando que a DNT/área da dívida produz, trimestralmente, um relatório sobre a dívida pública interna e externa. Os relatórios contêm dados sobre o stock da dívida interna e externa, com valores actualizados

¹¹ Versão de Setembro de 2019 disponibilizada em 2019; versão de Outubro de 2019 disponibilizada em Setembro 2020

trimestralmente e para alguns reconciliados com periodicidade superior ao trimestre, mas estes não relatam a totalidade dos detalhes das operações realizadas no período coberto e não incluem informação sobre o stock de garantias à data, embora descrevam as operações registadas no período (fluxo). Entretanto, dado que o Relatório anual, que inclui o 4º trimestre, disponibiliza as informações em falta, à dimensão é atribuída a pontuação de “C”.

Reformas em curso e planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

A nível do sistema de informação da dívida, o CEDSIF iniciou o desenvolvimento do modelo conceptual do módulo da dívida dentro do e-SISTAFE. Igualmente, foi elaborado e publicado o relatório anual de 2019, incluindo mais detalhes sobre as operações da dívida pública do período, bem como a informação sobre o stock de garantias, de forma completa. Está igualmente em curso de implementação a melhoria da informação dos relatórios trimestrais, incluindo informação sobre o stock de garantias.

(ii) As reformas planeadas:

A DNT irá no decurso do ano de 2020 proceder à publicação dos relatórios em falta. Igualmente, irá incluir nos relatórios trimestrais subsequentes mais detalhes sobre as operações da dívida pública do período, bem como a informação sobre o stock de garantias.

Dimensão 13.2 Aprovação da dívida e das garantias

Esta dimensão avalia os mecanismos de aprovação e controlo da contratação de empréstimos e emissão de garantias por parte do governo, o que é crucial para o desempenho adequado da gestão da dívida.

O artigo 178º da Constituição estabelece que é da competência da Assembleia da República autorizar o Governo “...a contrair ou a conceder empréstimos, a realizar outras operações de crédito, por período superior a um exercício económico... e a estabelecer o limite máximo dos avales a conceder pelo Estado”, o que se materializa através das autorizações constantes da lei de orçamento anual, aprovada pela Assembleia da República.

A lei SISTAFE estabelece no seu artigo 16º que a assumpção de responsabilidades financeiras pelo Estado carece de prévia autorização do Ministro da área das Finanças. Subsequentemente, pelo Decreto Presidencial nº 6/2015, foi atribuído ao Ministro a competência de “...coordenação do endividamento interno e externo...” vindo o Decreto nº 77/2017 estabelecer que as finalidades do endividamento público visam permitir a execução de tarefas prioritárias previstas no Plano Quinquenal do Governo e no Plano Económico e Social, bem como regular os “...procedimentos relativos à emissão e gestão da dívida pública e das garantias pelo Estado...”, estipulando que os limites do endividamento e da emissão de garantias devem ter em conta a Estratégia anual da dívida e das análises de sustentabilidade da dívida.

O Decreto reitera, no seu artigo nº3, que ao Ministro da área das finanças cabe a competência de autorizar todas as operações que levem à contratação e à emissão da dívida, bem como à emissão das garantias, isto dentro dos limites aprovados anualmente pela lei do orçamento.

Para iniciar a negociação de um acordo de empréstimo de médio ou longo prazo é necessário a emissão de um mandato do Ministro das Finanças, estando cumpridos um conjunto de requisitos técnicos e económicos. Antes da assinatura do Acordo é necessário um parecer jurídico da Procuradoria-Geral da República e posterior ratificação do Conselho de Ministros. Nos 2 acordos de empréstimo externo, assinados no ano de 2018, foram seguidos os critérios estabelecidos por lei.

No que se refere ao endividamento interno com recurso aos títulos da dívida pública, Obrigações e Bilhetes do Tesouro, esta é da responsabilidade do Ministério das Finanças sendo feita no quadro do Plano de endividamento interno¹².

As emissões de Bilhetes do Tesouro, que são reguladas pelo Decreto nº 22/2004, pela Lei do Banco de Moçambique, Lei nº 17/1992 e pelo Aviso nº 11/GBM/2017, são feitas pelo Banco de Moçambique para fins de política monetária, dado servirem para o alisamento da tesouraria do Estado. Assim, o Estado utiliza esses montantes, devendo ser reembolsados no final do ano orçamental. Os montantes máximos anuais a serem utilizados são definidos por Diploma Ministerial anual do Ministro das Finanças.

A emissão de Obrigações do Tesouro, é regulada pelo Diploma Ministerial nº 90/2013, com as alterações efectuadas pelo Diploma Ministerial nº 87/2015, e visam o financiamento dos défices orçamentais do Estado. O mecanismo de emissão e colocação é feita pela Bolsa de Valores, em nome do Tesouro, após a aprovação do Diploma Ministerial que aprova o calendário das emissões das OT's.

Existe evidência do cumprimento na íntegra dos procedimentos previstos nos diferentes diplomas relativamente ao endividamento externo e interno durante o ano de 2018.

No que se refere às garantias, o quadro legal determina que estas só podem ser emitidas pelo Ministro das Finanças, após decisão formal do Conselho de Ministros (ratificação, se a garantia é em Meticais ou autorização prévia, se for em divisas), estando reunidas um conjunto de requisitos estipulados por lei.

Nas duas garantias emitidas no ano de 2018, foram cumpridos os preceitos de aprovação previstos pela lei.

É de realçar, no que se refere à dívida, interna e externa, e às garantias e avales, não existe evidência de documentação sobre os procedimentos operacionais de emissão e gestão da dívida.

¹² O plano de endividamento anual apenas cobre a componente da dívida interna

Considerando que a legislação prevê (i) os mecanismos para a aprovação e contratação de novos empréstimos, emissão de nova dívida e de garantias, atribuindo essa responsabilidade a uma entidade única, o Ministério das Finanças, (ii) bem como descreve os procedimentos gerais para iniciar a negociação de empréstimos, contrair empréstimos e emitir garantias e (iii) que existem evidências do respeito do quadro regulamentar para a aprovação das garantias e para a contratação dos empréstimos, mas que, todavia, não existe evidência de documentação sobre os procedimentos operacionais de gestão da dívida e garantias, à dimensão é atribuída a pontuação de “D”.

Reformas em curso e planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

Está em curso um processo de revisão do quadro legal da dívida, com apoio do Fundo Monetário Internacional, bem como a elaboração de um regulamento visando operacionalizar o prescrito no Decreto nº 77/2017.

Dimensão 13.3 Estratégia de gestão da dívida

A dimensão avalia se o governo preparou uma estratégia de gestão da dívida (*Debt Management Strategy*) com o objetivo de, a longo prazo, contrair dívida com *trade-offs* custo-risco robustos.

O Decreto nº 77/2017 prevê, no artigo 1º, que os limites do endividamento e da emissão de garantias deve ter em conta a estratégia anual da dívida de médio prazo, atribuindo o Diploma Ministerial nº 116/2015 essa responsabilidade à Direcção Nacional do Tesouro, cabendo, mais especificamente, ao departamento de Planeamento Estratégico da Dívida coordenar o processo da sua elaboração.

A actual Estratégia de Médio Prazo para a Gestão da Dívida, preparada em 2015, aprovada pelo Conselho de Ministros e que foi publicada no website do MEF, cobre o período compreendido entre 2015 e 2018. Ela inclui um diagnóstico detalhado da situação anterior ao seu período de referência, integra cenários de evolução das principais variáveis macro-económicas, uma análise do nível de endividamento público anual previsto para o período de previsão, operacionaliza a política de endividamento público e preconiza o estabelecimento de um limite global na contratação da dívida. Entretanto, a análise não contém uma análise da evolução do risco de taxa de juro, risco de taxa de câmbio e risco de refinanciamento.

Outrossim, para que a estratégia da dívida seja efectiva ela deve informar o processo de elaboração do Plano de endividamento anual, seu tecto, bem como deve ser actualizada anualmente. Para o 1º caso, tendo em conta que o plano de endividamento interno anual apenas cobre a componente da dívida interna, não existe uma ligação completa entre estes dois instrumentos. Em relação à actualização anual, constata-se que foram elaboradas duas actualizações da estratégia, para o período 2018-2020 e 2019-2022, que contém uma análise da evolução do risco de taxa de juro, risco de taxa de câmbio e risco de refinanciamento, com a proposta de cenários alternativos, mas que não foram nem aprovadas e nem publicadas.

Igualmente não existe evidência do reporte da implementação da Estratégia em relação aos objectivos previstos na mesma.

Considerando, que existe uma estratégia, publicada, de gestão da dívida para o período 2015-2018, que inclui um diagnóstico detalhado da situação anterior ao seu período de referência, o nível de endividamento público anual previsto para o período de previsão, mas que, todavia, não contém uma análise da evolução do risco de taxa de juro, risco de taxa de câmbio e risco de refinanciamento, que embora tenham sido feito actualizações da estratégia da dívida (que incluem este tipo de análise, bem como propostas de cenários alternativos), para os períodos 2018-2020 e 2019-2022, mas que estas não foram aprovadas e nem publicadas, à dimensão é atribuída a pontuação de “D”.

Reformas em curso e planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

O processo de formalização da aprovação da Estratégia de Médio Prazo para a Gestão da Dívida, para os próximos anos, bem como a sua publicação, permitirá a adequação às boas práticas no domínio da dívida pública.



Pilar IV. Estratégia fiscal e orçamentação com base em políticas

Este pilar verifica se a estratégia fiscal e o orçamento são preparados tendo em conta às políticas fiscais do governo, os planos estratégicos e as projeções macro-económicas e fiscais adequadas. A estratégia fiscal e os processos orçamentais baseados em políticas permitem ao governo planear a mobilização e o uso dos recursos em consonância com sua política e estratégia fiscal". (PEFA 2016)

PI-14: Previsão macro-económica e fiscal

Este indicador mede a capacidade de um País desenvolver previsões macro-económicas e fiscais sólidas, que são cruciais para o desenvolvimento de uma estratégia fiscal sustentável e para assegurar uma maior previsibilidade das dotações orçamentais. Também avalia a capacidade do governo em estimar o impacto fiscal de potenciais mudanças nas circunstâncias económicas. O indicador contém três dimensões.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-14. Previsão macro-económica e fiscal	C	Método pontuação agregada: M2 (AV) Período: os três últimos anos fiscais completados
14.1. Previsões macro-económicas	C	O Governo prepara previsões para os indicadores macro-económicos chave incluindo os pressupostos do ano fiscal N+1 e também dos dois anos fiscais seguintes. No entanto esta informação não é submetida à Assembleia da República.
14.2. Previsões fiscais	C	O Governo prepara previsões de receitas, despesas e o saldo orçamental para o ano do orçamento e os dois exercícios seguintes, mas i) a informação não foi incluída na documentação do proposta do OE submetida à Assembleia da República e ii) as previsões não incluem análises dos impactos de médio prazo das decisões de política fiscal ou orçamental, nem explicam as variações em relação às previsões incluídas na proposta de orçamento do ano anterior.
14.3. Análise de sensibilidade macro fiscal	C	As previsões macro fiscais preparadas pelo Governo incluem uma avaliação qualitativa do impacto dos pressupostos macro-económicos alternativos, apresentados no âmbito do Cenário Fiscal de Médio Prazo que apoia a preparação e a fundamentação da proposta do OE.

Quadro Institucional

No âmbito do quadro institucional em Moçambique cabe ao Ministério da Economia e Finanças desenvolver as previsões macro-económicas e a estratégia fiscal. O Banco de Moçambique e o Instituto Nacional de Estatística

também efectuam as suas análises. Quanto à receita, a Autoridade Tributária de Moçambique também joga um papel e é responsável pela gestão da receita.

Dimensão 14.1. Previsões macro-económicas

A primeira dimensão avalia em que medida são preparadas previsões macro-económicas globais a médio prazo e quais são pressupostos subjacentes, com o objectivo de informar os processos fiscais e de planeamento do orçamento e serem apresentadas ao legislativo, como parte do processo de orçamento anual. Para ser consistente com o PI-5, elemento 6, as previsões devem incluir, pelo menos, estimativas de crescimento do PIB, inflação, taxas de juros e taxa de câmbio.

As projecções macro-económicas anuais são preparadas pelo Ministério da Economia e das Finanças, em colaboração com a Autoridade Tributária, para a parte da receita, apoiadas pelas análises e estimativas do Banco Central de Moçambique (BM) e do Instituto Nacional de Estatística (INE). O BM e o INE fazem também análises macro-económicas independentes.

As projecções incluem as estimativas de crescimento do PIB, da taxa de inflação e da taxa de câmbio média anual para o dólar americano para o ano orçamental da proposta e para os dois anos seguintes. As projecções incluem estimativas de taxas de juro, tanto internas como externas. A informação sobre as projecções macro-económicas do ano da proposta orçamental e dos dois próximos anos fiscais é integrada em parte, na documentação preparada para a fundamentação da proposta orçamental submetida à Assembleia da República. No entanto, a informação que consta da proposta orçamental não contém as hipóteses sobre as estimativas de taxas de juro, tanto internas como externas, e nem são apresentadas estimativas sobre a evolução da taxa de câmbio do Metical. As projecções, em forma resumida, são apresentadas à Assembleia da República. Assim, as análises mais abrangentes, que constam no Cenário Fiscal de Médio Prazo, não são disponibilizadas.

Estas projecções não são revistas por entidades externas e independentes, como, por exemplo, um conselho de finanças públicas, com a exceção das análises feitas pelo Fundo Monetário Internacional, ao abrigo das missões do Artigo IV ou de avaliação do programa existente com Moçambique, e pelo Fórum de Monitoria do Orçamento, que representa a sociedade civil.

Considerando que o Governo prepara previsões para os indicadores macro-económicos chave incluindo os pressupostos do ano fiscal N+1 e também dos dois anos fiscais seguintes, mas que esta informação não é submetida à Assembleia da República, atribui-se um “C” a esta dimensão.

Dimensão 14.2. Previsões fiscais

A dimensão avalia as previsões fiscais com base em projecções macro-económicas actualizadas, que reflectem as políticas de despesas e receitas definidas e aprovadas pelo governo.

No âmbito do Cenário Fiscal de Médio Prazo o Governo prepara previsões de receitas, despesas e do saldo orçamental para o ano do orçamento e os dois exercícios seguintes. No entanto, estas previsões não estão, juntamente com os pressupostos subjacentes, incluídas na documentação do orçamento apresentada ao legislativo. Além disso, as projecções actualizadas de receitas não são apresentadas por tipo de receitas e nem se define, claramente, os pressupostos subjacentes às previsões da receita tais como as taxas, a cobertura e o crescimento projectado, entre outros. A ligação entre as estimativas actualizadas das despesas e a realização da despesa do ano corrente e do orçamento inicial não está explicitamente justificada. O CFMP não apresenta de forma explícita e clara o impacto fiscal a médio prazo das decisões de política de despesa pós-orçamento (incluindo ajustes aprovados para a inflação e os salários dos funcionários públicos). As variações entre a previsão fiscal aprovada e as projecções incluídas no orçamento aprovado do ano anterior não são explicadas e publicadas como parte do processo de orçamento anual, de acordo com as boas práticas para esta dimensão.

Considerando que o Governo prepara previsões de receitas, despesas e do saldo orçamental para o ano do orçamento e os dois exercícios seguintes, mas que i) a informação não foi incluída na documentação do proposta do OE submetida à Assembleia da República e que ii) as previsões não incluem análises dos impactos de médio prazo das decisões de política fiscal ou orçamental, nem explicam as variações em relação às previsões incluídas na proposta de orçamento do ano anterior, atribui-se um “C” para esta dimensão.

Dimensão 14.3. Análise de sensibilidade macro-fiscal

A dimensão avalia a capacidade dos governos para desenvolverem e publicarem cenários fiscais alternativos com base em alterações inesperadas plausíveis nas condições macro-económicas ou outros factores externos de risco que tenham um impacto potencial sobre a receita, despesa e sobre a dívida. Tais análises normalmente envolvem uma análise de sustentabilidade da dívida.

Actualmente, o MEF elabora previsões macro-fiscais que incluem uma avaliação qualitativa do impacto dos pressupostos macro-económicos alternativos, incluindo uma análise de sustentabilidade da dívida. Esta avaliação não faz parte da documentação submetida à Assembleia da República, mas faz parte do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) e é utilizada internamente, alimentando a fundamentação do Orçamento do Estado. O CFMP é apreciado e aprovado ao nível do Conselho de Ministros e contem vários, ou pelo menos dois, cenários alternativos com base em diferentes pressupostos em relação aos parâmetros, ou variáveis exógenas tais como o crescimento real do PIB, mudanças dos preços externos, ou em relação aos instrumentos de política económica: a taxa de câmbio nominal do metical em relação ao dólar americano, a taxa de juro nominal (a 90 dias) dos Bancos

comerciais que são todos definidos no Novo Quadro Macro-económico desenvolvido desde 2014 e documentado em 2019 (ver 15.2 para mais informações).

Considerando que as previsões macro-fiscais preparadas pelo Governo incluem uma avaliação qualitativa do impacto dos pressupostos macro-económicos alternativos, apresentados no âmbito do Cenário Fiscal de Médio Prazo que apoia a preparação e a fundamentação da proposta de OE, atribui-se um “C” para esta dimensão.

Reformas em curso e planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

Esta avaliação PEFA decorreu durante a transição entre o Governo de 2015-2019 e o Governo que entrou em 2020. Esta transição significa que possa haver algumas alterações nas prioridades. No entanto, há reformas em curso em relação a melhorias na fundamentação da formulação das políticas macro-económicas que assentam sobre o quadro macro-económico, melhorias nas projecções da receita com base em vários modelos e técnicas para realizar análises de sensibilidade em relação aos parâmetros. Numa fase embrionária, há discussões internas em relação à formulação de uma política fiscal, ou seja, uma estratégia fiscal com compromissos em relação a algumas metas (ver PI-15).

PI-15: Estratégia fiscal

Este indicador fornece uma análise da capacidade do Governo de desenvolver e implementar uma estratégia fiscal clara. Mede também a capacidade deste de desenvolver e avaliar o impacto fiscal de propostas de políticas de despesa e de receita que apoiam o cumprimento das metas fiscais definidas. O indicador contém três dimensões.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-15: Estratégia fiscal	D	Método pontuação agregada: M2 (AV) Dimensão 1: Os últimos três anos fiscais completados Dimensões 2º e 3º último ano fiscal completado
15.1. Impacto fiscal de propostas de políticas	D	O Governo não prepara estimativas do impacto fiscal das alterações propostas e, conseqüentemente, não elabora uma estratégia fiscal conforme aos critérios estabelecidos.
15.2. Adopção de estratégia fiscal	D	Em 2018 não foi elaborada nenhuma estratégia fiscal (que inclui objetivos quantitativos e qualitativos) relativa ao ano de 2019, nem para uso interno, nem para apresentar ao legislativo.
15.3. Relatórios sobre resultados fiscais	NA	Para os anos 2017, 2018 e 2019, não existe uma estratégia fiscal do Governo e, em consequência, o Governo i) não elaborou nenhum relatório interno e ii) não apresentou, conjuntamente com a proposta do Orçamento anual, um relatório que descreva os progressos realizados em relação à sua estratégia fiscal, nem às metas estabelecidas para o período planificado.

Quadro Institucional

Conforme o quadro institucional em Moçambique cabe ao Ministério da Economia e Finanças desenvolver uma estratégia fiscal. No entanto, há uma coordenação com outras entidades e instituições, tais como o Banco de Moçambique e o Instituto Nacional de Estatística que também fazem as suas análises. Quanto à receita a Autoridade Tributária de Moçambique também joga um papel e é responsável pela gestão da receita.

Dimensão 15.1. Impacto fiscal de propostas de políticas

Esta dimensão avalia a capacidade do governo para estimar o impacto fiscal de propostas de políticas de receita e de despesa desenvolvidas durante a preparação do orçamento.

Embora existam alguns exemplos de estudos realizados sobre o impacto das novas políticas, tal como o estudo sobre o impacto de mais dois anos de escolaridade, este tipo de avaliações *ex-ante* não se realizam em Moçambique. Além disso, não existe nenhuma consolidação dos estudos realizados nem uma documentação das análises no âmbito da documentação orçamental. De modo geral, o Governo não prepara estimativas do impacto fiscal das alterações propostas em políticas de receita e de despesa para o ano orçamental. Assim, as práticas nesta área não estão em conformidade com as boas práticas internacionais e os critérios estabelecidos.

Considerando que o Governo não prepara estimativas do impacto fiscal das alterações propostas e, conseqüentemente, não elabora uma estratégia fiscal conforme aos critérios estabelecidos, esta dimensão é avaliada como “D”.

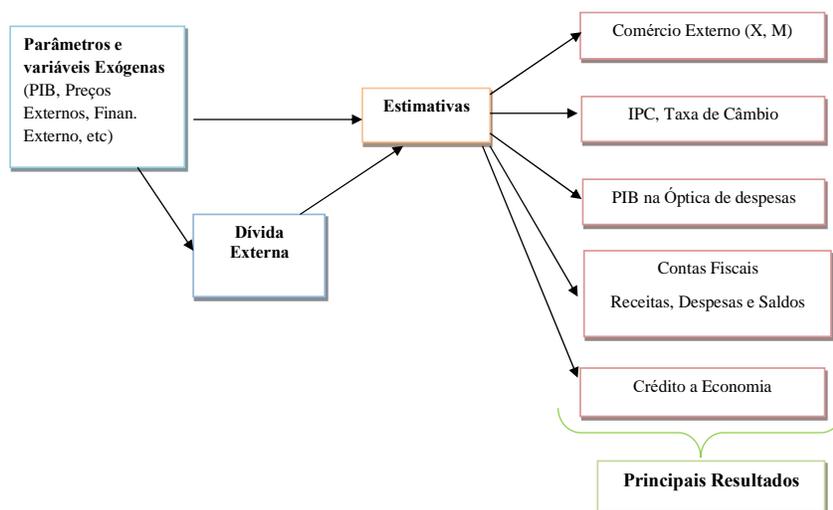
Dimensão 15.2. Adopção de estratégia fiscal

Esta dimensão avalia em que medida o governo prepara uma estratégia fiscal que estabeleça os objetivos fiscais para, pelo menos, o ano orçamental e os dois anos fiscais seguintes.

Conforme as boas práticas internacionais, reflectidas nos critérios PEFA, uma estratégia fiscal bem formulada contém objetivos numéricos, metas ou parâmetros de política (tal como o nível do saldo fiscal), as despesas ou receitas agregadas do governo central, e as mudanças no stock de ativos e passivos financeiros incluindo uma avaliação da sustentabilidade da dívida. Uma estratégia fiscal pode ser apresentada como uma declaração formal ou plano, especificada como metas na documentação do orçamento anual ou como regras fiscais estabelecidas através de legislação.

Com base em várias reformas implementadas no período 2004-2014 constatou-se que era preciso desenvolver um novo quadro macro-económico. Nos últimos anos e, em particular a partir de 2014, têm sido desenvolvidos vários modelos para apoiar as projeções macro-económicas, nas projeções da receita, e, um modelo particular para a projeção da receita do sector de gás. Estes modelos encontram-se em estágios diferentes em termos de uso. Em

2019, foi elaborado uma nota técnica que descreve o novo quadro macro-económico que está sendo desenvolvido, gradualmente desde 2014. O quadro macro-económico é apresentado na figura abaixo:



Conforme a nota técnica, “O principal objetivo do quadro macro-económico é o de auxiliar o Governo na adopção de políticas macro-económicas com vista a correção dos desequilíbrios estruturais nas contas fiscais em linha com níveis orçamentais eficientes e sustentáveis no médio e longo prazo” (Nota, p. 2).

As reformas em curso visam melhorar a fundamentação da formulação das políticas macro-económicas, incluindo a projeção da receita. Estas reformas são fundamentais e auxiliam a elaboração de uma estratégia fiscal. Uma estratégia fiscal, no entanto, consiste numa política declarada de forma explícita que constitui metas explícitas macro-económicas para os parâmetros definidos como, por exemplo: o nível de saldo fiscal, as despesas e as receitas agregadas e as mudanças no stock dos ativos e passivos financeiros. O primeiro passo é estabelecer o quadro sobre qual esta política, ou seja, esta estratégia fiscal, possa ser formulada.

Apesar dos esforços feitos em relação ao desenvolvimento do novo quadro macro-económico, ainda não existe uma estratégia fiscal declarada. Assim, no contexto moçambicano, ainda não existe um instrumento que se possa considerar uma estratégia fiscal.

Considerando que, em 2018, não foi elaborada nenhuma estratégia fiscal (que inclui objetivos quantitativos e qualitativos) relativa ao ano de 2019, nem para uso interno, nem para apresentar ao legislativo, a pontuação desta dimensão é avaliada como “D”.

Dimensão 15.3 Relatórios sobre resultados fiscais

Esta dimensão avalia até que medida o governo disponibiliza - como parte da documentação orçamental submetida ao legislativo - uma avaliação dos resultados alcançados relativamente aos seus objetivos e metas fiscais estabelecidos. A avaliação deverá incluir uma explicação de eventuais desvios em relação aos objectivos e metas

aprovados, bem como das acções corretivas propostas. As acções devem referir-se a iniciativas específicas que apontam directamente para melhorias nos resultados fiscais.

Considera-se que, no contexto moçambicano, não se apresenta, como parte da documentação orçamental submetida à Assembleia da República, uma avaliação dos resultados alcançados relativamente aos objetivos e metas fiscais estabelecidos, incluindo uma explicação de eventuais desvios em relação aos mesmos, nem das medidas para mitigar a situação.

Assim, não se elaborou nenhuma Estratégia Fiscal para os anos em referência (2016, 2017 e 2018) e, em consequência, não se realizaram avaliações sobre os progressos em relação aos objectivos fixados na estratégia. Igualmente, não existem evidências de que o Governo tem elaborado estimativas do impacto fiscal das alterações de políticas orçamentais e fiscais que integram as propostas orçamentais submetidas à Assembleia da República.

Considerando que, para os anos 2017, 2018 e 2019, não existe uma estratégia fiscal do Governo e, em consequência, o Governo i) não elaborou nenhum relatório interno e ii) não apresentou, conjuntamente com a proposta do Orçamento anual, um relatório que descreva os progressos realizados em relação à sua estratégia fiscal, nem metas estabelecidas para o período planificado, a pontuação desta dimensão é avaliada como “NA”.

Reformas em curso e planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

Actualmente há reformas em vigor em relação nesta área e o MEF tem recebido assistência técnica nos últimos anos, sobretudo em relação à concepção do novo quadro macro-económico, à formulação de cenários e o uso de análise de sensibilidade em relação aos pressupostos. Existe um reconhecimento e um plano para continuar a aprimorar as práticas nesta área, mais especificamente a necessidade de fortalecer a cooperação entre as instituições envolvidas nas análises que sustentam os cenários macroeconómicos, com destaque para a projecção da receita, a análise de alternativas e o custo/benefício na formulação das políticas na gestão dos investimentos públicos sociais e em infra-estruturas.

PI-16: Perspetiva de médio prazo na orçamentação das despesas

Este indicador examina em que medida os orçamentos de despesas são desenvolvidos para o médio prazo dentro de limites explícitos de despesas orçamentais de médio prazo. Também examina em que medida os orçamentos anuais são obtidos de previsões a médio prazo e o grau de alinhamento entre as estimativas orçamentais a médio prazo e planos estratégicos.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-16 Perspetiva de médio prazo na orçamentação das despesas	D+	Método pontuação agregada: M2 (AV) Período: O último orçamento apresentado ao legislativo.
16.1. Estimativas de despesas de médio prazo	D	No último CFMP, que foi elaborado e que fundamenta a proposta do OE 2019, contém as estimativas de despesa apenas conforme as classificações administrativa e económica, não contendo nem a classificação programática e nem a funcional, além disso o CFMP não foi submetido à Assembleia da República conjuntamente com os documentos da proposta de orçamento.
16.2. Limites das despesas de médio prazo	B	Existe um quadro legal e regulamentar coerente que estabelece os procedimentos e que operacionaliza a aprovação dos limites orçamentais pelo Conselho de Ministros antes da primeira circular orçamental ser emitida e que estes limites servem para o processo de elaboração do CFMP, OE e PES, sendo comunicados aos ministérios antes ou em conjunto com a primeira circular orçamental.
16.3. Alinhamento de planos estratégicos e orçamentos de médio prazo	C	Alguns ministérios elaboram planos estratégicos de médio prazo, que incluem informação de custos, mas que apenas alguns deles estão alinhados com os planos estratégicos de médio prazo.
16.4 Consistência de orçamentos com estimativas do ano anterior	D	Apenas algumas alterações às estimativas de despesas entre o segundo ano do último cenário fiscal de médio prazo (CMPF) e o primeiro ano do CMPF actual são explicadas ou justificadas; o CFMP não faz parte da documentação do OE e não é submetido e aprovado pela Assembleia da República.

Quadro Institucional

Conforme o quadro institucional em Moçambique cabe ao Ministério da Economia e Finanças elaborar a proposta orçamental incluindo todos os instrumentos de planeamento no curto, médio e longo prazo, incluindo o cenário fiscal de médio prazo. Quanto à receita, a Autoridade Tributária de Moçambique também desempenha um papel e é responsável pelas projecções da receita, com base na sua gestão da receita.

Dimensão 16.1. Estimativas de despesas de médio prazo

Esta dimensão avalia em que medida as estimativas orçamentais de médio prazo são preparadas e actualizadas como parte do processo de elaboração do orçamento anual.

O Governo apresenta, no Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), no qual assenta a proposta de OE, estimativas orçamentais de médio prazo desagregadas por classificações administrativas e económicas de alto nível. A classificação económica da despesa não segue as categorias definidas no Manual das Estatísticas das Finanças Públicas ao nível de dois dígitos. Os limites encontram-se no “Anexo A: Resumo de Limites das Despesas de Funcionamento e Investimento Interno por Nível Central” do CFMP. Ele, também, apresenta os limites para os níveis provincial e distrital no “Anexo B: Resumo dos limites das Despesas de Funcionamento e Investimento Interno por Nível Provincial” e “Anexo C: Resumo dos Limites das Despesas de Funcionamento Interno por Nível Distrital”.

No âmbito do orçamento anual, o Cenário Fiscal de Médio Prazo, que não é submetido com a proposta de OE, apresenta estimativas de despesas para o ano orçamental e os dois anos fiscais seguintes nas classificações administrativa e económica. No entanto, as estimativas não estão apresentadas conforme a classificação programática e nem a classificação funcional.

Considerando que, embora no último CFMP, que fundamenta a proposta do OE 2019, se apresentaram as estimativas de despesa apenas conforme as classificações administrativa e económica, não contendo nem a classificação programática e nem a funcional, mas que o CFMP não foi submetido à Assembleia da República conjuntamente com os documentos da proposta de orçamento, atribui-se uma pontuação “D” a esta dimensão.

Dimensão 16.2. Limites das despesas de médio prazo

A segunda dimensão avalia se os limites de despesa são aplicados às estimativas produzidas pelos ministérios. Esses limites deverão ser transmitidos aos ministérios antes ou quando a primeira circular for distribuída, no início do ciclo de preparação do orçamento anual.

A lei do SISTAFE nº 9/2002 e o Decreto nº 23/2004, que aprova o Regulamento do SISTAFE, estabelecem com clareza quais são os objectivos e os papéis de cada nível da administração pública: as unidades supervisoras, as unidades intermediárias e as unidades gestoras executoras, e descrevem também o processo de cima para baixo e o processo de baixo para cima, na elaboração dos CFMP, OE e PES sectoriais, que constituem a base da formulação do CFMP, OE e PES ao nível nacional.

O regulamento do SISTAFE estabelece que:

1. O macro-processo de Elaboração das Propostas do CFMP, PES e OE compreende os processos de realização de estudos e pesquisas sócio-económicas e de elaboração, aprovação, acompanhamento e avaliação dos planos, programas e orçamentos.
2. As actividades do macro-processo de Elaboração da Proposta do Orçamento do Estado são desenvolvidas no subsistema do Orçamento do Estado e avaliadas pelo subsistema de Controlo Interno na gestão do orçamento e do património do Estado.
3. O Cenário Fiscal de Médio Prazo é um elemento condicionante no processo de elaboração do Orçamento do Estado e Plano Económico e Social (PES).
4. O Cenário Fiscal de Médio Prazo é o instrumento de base na programação e gestão de recursos financeiros cujos objectivos são de apresentar as opções de política económica do Governo no médio-prazo, estabelecer a previsão de recursos disponíveis para financiar a despesa pública e estabelecer uma ligação consistente entre os objectivos e prioridades do governo e o uso de recursos no Orçamento do Estado.
5. O Cenário Fiscal de Médio Prazo é elaborado com base nas projecções macro-económicas, utilizando informações produzidas pelas áreas que compõem os Sectores Económicos e Sociais do Governo.
6. O CFMP é de carácter deslizante, sendo actualizado anualmente em cada ciclo orçamental.

O CFMP constitui, assim, a base para a elaboração do orçamento anual e do PES. No início do processo da elaboração do CFMP, conforme o calendário orçamental, em Dezembro do ano n-2, o Conselho de Ministros

aprova limites preliminares para os Ministérios sectoriais para a elaboração dos seus CFMP sectoriais. Esta aprovação do segundo ano do CFMP é feita em simultâneo com a aprovação final dos limites que se referem aos três anos do CFMP.

Verifica-se que a informação publicamente disponível em relação à aprovação do CFMP, refere-se apenas ao CFMP 2019-2021. O Conselho de Ministros, no dia 18 de Dezembro de 2018, durante a sua 39.^a Sessão Ordinária, estabeleceu os limites preliminares para os Ministérios sectoriais para a elaboração dos seus CFMP. Nesta Sessão, o Governo apreciou e aprovou a Resolução que aprova o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) 2019-2021. Na agenda e no protocolo se constata: “O CFMP 2019-2021 apresenta o contexto económico em que, neste período, o Orçamento do Estado (OE), estará inserido, a Política Fiscal no contexto das perspectivas macro-económicas e a estrutura de afectação de recursos para os próximos 3 anos, objectivando o cumprimento das metas do Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2015-2019.” No entanto, os limites que se aplicam para a proposta OE 2019 são estabelecidos no CFMP 2018-2020, porque no dia 18 de Dezembro de 2018 (data da aprovação do CFMP 2019-2021), o OE 2019 era aprovado pela AR.

Verifica-se que os limites preliminares ou indicativos de despesa agregada para o próximo ano orçamental (2019) e os dois anos fiscais seguintes, foram aprovados pelo governo (em Dezembro 2017), antes da primeira circular orçamental ser emitida. Estes limites foram comunicados aos ministérios no mês de Junho de 2018.

Considerando que existe um quadro legal e regulamentar coerente, que estabelece os procedimentos e que operacionaliza a aprovação dos limites orçamentais pelo Conselho de Ministros antes da primeira circular orçamental ser emitida e que estes limites servem para o processo de elaboração do CFMP, OE e PES, sendo comunicados aos ministérios antes ou em conjunto com a primeira circular orçamental, uma pontuação de “B” é atribuída a esta dimensão.

Dimensão 16.3. Alinhamento de planos estratégicos e orçamentos de médio prazo

Esta dimensão mede em que medida as propostas aprovadas de políticas de despesa se alinham com os planos estratégicos orçamentados do ministério ou as estratégias sectoriais.

Em Moçambique, a maior parte dos ministérios elabora planos estratégicos de médio prazo. Estes planos podem incluir, ou não, um custeamento das actividades. Um dos campeões no contexto moçambicano em relação ao planeamento estratégico é o Ministério de Saúde, que tem conseguido estabelecer um processo coeso de formulação de uma estratégia de médio prazo, com custeamento.

Actualmente, existe um desalinhamento, no âmbito do sistema de planificação, quanto aos instrumentos chave. O Plano Quinquenal do Governo, o Plano Económico e Social, o Cenário Fiscal de Médio Prazo e o Orçamento Anual são os instrumentos de planificação chave que o Ministério da Economia e Finanças (MEF) utiliza para estabelecer um certo alinhamento nos processos de elaboração orçamental. No entanto, as estratégias sectoriais muitas vezes têm uma qualidade muito superior aos Planos Económicos e Sociais, incluem quadros de desempenho,

indicadores-chave, modos de verificação e metas anuais. Além disso há um número substancial de estratégias que incluem um custeamento das actividades.

Algumas propostas de políticas de despesa nas estimativas orçamentais de médio prazo e anuais alinham-se com os planos estratégicos, mas, a afectação estratégica não assenta de forma sistemática sobre as estratégias dos sectores. No contexto macro-económico actual, o espaço fiscal não permite um alinhamento entre as necessidades e a afectação orçamental.

É de salientar que, em vários sectores, há vários planos estratégicos que têm um nível de detalhe demasiado alto para os fins do MEF em relação à alocação dos recursos. As estratégias são elaboradas para áreas ou sub-sectores específicos. Nestes casos, têm, muitas vezes, um papel importante para sustentar a gestão em áreas específicas de um sector. Para este fim são indispensáveis.

Verifica-se que existem planos estratégicos de médio prazo que são preparados para a maior parte dos ministérios e que, em muitos casos, incluem algumas informações de custo. No entanto a qualidade das estimativas do custo varia. O alinhamento entre os planos estratégicos e os orçamentos de médio prazo (CFMP) não é sistemático. O papel dos planos estratégicos no âmbito do sistema de planeamento não é claramente definido para poder servir como uma fonte para melhorar a alocação dos recursos. No entanto, reconhece-se que não há espaço fiscal suficiente para alinhar os planos estratégicos ou as políticas de despesa, aos CFMP e conseqüentemente às necessidades.

Considerando que alguns ministérios elaboram planos estratégicos de médio prazo, que incluem informação de custos, mas que apenas alguns deles estão alinhados com os planos estratégicos de médio prazo, atribui-se uma pontuação “C” para esta dimensão.

Dimensão 16.4. Consistência de orçamentos com estimativas do ano anterior

Esta dimensão avalia em que medida as estimativas de despesa no último orçamento a médio prazo estabelecem a base para o actual orçamento de médio prazo.

Reconhecendo os desafios enfrentados no período sujeito à avaliação, verifica-se que a fundamentação orçamental, os Cenários Fiscais de Médio Prazo e os demais documentos orçamentais fornecem explicações de somente algumas das alterações às estimativas de despesas entre o segundo ano do último orçamento de médio prazo e o primeiro ano do orçamento actual de médio prazo a nível agregado.

Formalmente o Cenário Fiscal de Médio Prazo não faz parte da documentação orçamental apresentada à Assembleia da República, mas esta dimensão centra-se na avaliação das estimativas de despesa no CFMP e a como estas estimativas das despesas do segundo ano do CFMP se reflectem ao processo de elaboração orçamental e, conseqüentemente, nos limites estabelecidos no primeiro ano do CFMP e na proposta orçamental do ano seguinte. Constata-se que existem alterações entre o segundo ano do CFMP e o primeiro ano do CFMP actual e que apenas algumas alterações são explicadas e justificadas.

É importante esclarecer que conforme a metodologia PEFA, esta dimensão não avalia nem a divulgação (tratada pelo PI-5 pelo conteúdo e PI-9 pela publicação dos documentos), nem o impacto fiscal (tratado no PI-15), nem o nível de aprovação (tratado no PI-18).

Considerando que apenas algumas alterações às estimativas de despesas entre o segundo ano do último cenário fiscal de médio prazo (CMPF) e o primeiro ano do CMPF actual são explicadas ou justificadas, mas que o CFMP não faz parte da documentação do OE e não é submetido e aprovado pela Assembleia da República, atribui-se uma pontuação de “D” a esta dimensão.

PI-17: Processo de elaboração do orçamento

Este indicador mede a eficácia da participação das partes relevantes no processo de preparação do orçamento do Governo Central, incluindo a liderança política, e se essa participação é ordenada e atempada.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-17 Processo de elaboração do orçamento	B	Método pontuação agregada: M2 (AV) Período: Dimensões 17.1 e 17.2: Último orçamento apresentado ao legislativo. Dimensão 17.3: Últimos três anos fiscais completos.
17.1. Calendário orçamental	C	Existe um calendário orçamental, que estipula um prazo de 8 semanas para a elaboração e apresentação dos ante-projectos orçamentais pelas unidades gestoras, mas que, para a elaboração do OE 2019, pelo facto da circular ter sido enviada com atraso, o prazo de facto foi de 2 semanas, não permitindo, à maioria das UGE's, a elaboração de ante-projectos orçamentais fiáveis e atempados.
17.2. Orientação para a elaboração do orçamento	C	O Guião Único e as circulares orçamentais são abrangentes e claras, são remetidas pelo MEF às unidades gestoras executoras, disponibilizando-se, no MEO, os limites indicativos (tectos) para a totalidade do orçamento do próximo ano fiscal, antes da sua aprovação pelo Conselho dos Ministros e que esta aprovação é posterior à elaboração das propostas orçamentais pelas UGE's.
17.3. Apresentação do orçamento à legislatura	A	Durante os últimos 3 anos, todas as propostas de orçamento anual foram enviadas pelo Governo à Assembleia da República mais de três meses antes do início do próximo exercício.

Quadro Institucional

O quadro institucional em MZ relativo a este indicador é o seguinte:

- (i) Dimensão 17.1: Direcção Nacional de Planificação e Orçamento (DNPO), Sistema da Administração Financeira do Estado (SISTAFE) e Unidades Gestoras (UG's);
- (ii) Dimensão 17.2: DNPO, SISTAFE e UG's;
- (iii) Dimensão 17.3: DNPO, SISTAFE e UG's

Em Moçambique, o processo de elaboração do orçamento faz parte dos processos do ciclo POEMA (planificação, orçamentação, execução, monitoria e avaliação) de gestão do sector público. Conforme a Regulamento do

Conselho de Ministros nº 23/2004, compete à Unidade de supervisão do subsistema de Orçamento do Estado, ou seja, à Direcção Nacional de Planificação e Orçamento o processo da elaboração do orçamento. Competindo às unidades intermédias executar e controlar os procedimentos de sua responsabilidade e às unidades gestoras executoras e às unidades gestoras beneficiárias (UGB), elaborar as propostas do seu orçamento e encaminhá-las às instâncias superiores.

A DNPO é um órgão central do MEF e foi criada através da Resolução nº 27/2015 da Comissão Interministerial da Administração Pública, que aprova o Estatuto Orgânico do Ministério da Economia e Finanças. A DNPO tem entre outras, as seguintes funções:

- Elaborar as propostas do Plano Económico e Social e do Orçamento do Estado;
- Orientar o processo de elaboração dos planos e programas de desenvolvimento de âmbito distrital e provincial;
- Coordenar o Subsistema do Orçamento do Estado no âmbito do Sistema da Administração Financeira do Estado.

A elaboração da proposta do orçamento é realizada num módulo do e-SISTAFE que permite a elaboração do orçamento (MEO). A elaboração do PES (que fundamenta o OE) é desconectada do MEO e é realizada fora do sistema. Em abril 2019, foi iniciado o desenvolvimento de um novo modulo de Planificação e Orçamentação, que estaria operacional no final do ano de 2019.

O funcionamento do calendário orçamental, as orientações para a elaboração do orçamento e a sua apresentação na Assembleia Nacional são apresentados a seguir.

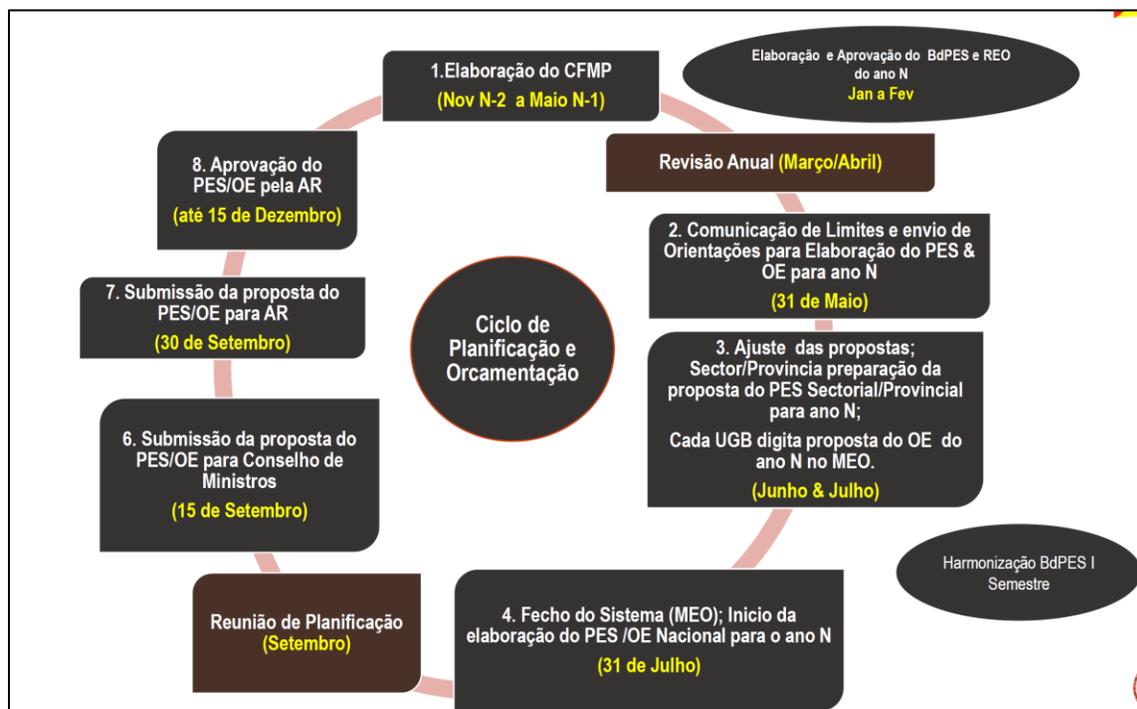
Dimensão 17.1. Calendário orçamental

Esta dimensão avalia a existência de um calendário fixo para o orçamento e em que medida esse calendário é cumprido.

Em Moçambique, o ciclo de elaboração do orçamento anual tem as 3 fases seguintes:

1. Fase de elaboração— Janeiro a Julho;
2. Fase de consideração – Agosto a Setembro;
3. Fase de aprovação – Outubro a Dezembro.

Dentro destas fases, o processo de elaboração do orçamento tem 8 actividades, definidas no Calendário elaborado pela DNPO em 2018 e no Guião para a elaboração do orçamento, enviado a todas as Unidades Gestoras do governo central, como apresentado na ilustração, abaixo:



Fonte: DNPO / MEF 2018

Conforme ilustrado acima, o Ciclo de Planificação e Orçamentação em Moçambique segue o calendário, abaixo.

Nov N-1 a Maio	Elaboração do CFMP N+1
Jan a Fev	Elaboração e Aprovação do BdPES e REO do ano N
Mar a Abr	Revisão Anual
31 de Maio	Comunicação de Limites e envio de Orientações para Elaboração do PES e OE para ano N
Jun e Jul	Ajuste das propostas; Sector/Provincia preparação da proposta do PES Sectorial/Provincial para ano N+1; Cada UGB digita a proposta do OE do ano N+1 no MEO.
	Harmonização do BdPES I semestre
31 de Jul	Fecho do Sistema (MEO); Início da elaboração do PES /OE Nacional para o ano N
Set	Reunião de Planificação
15 de Set	Submissão da proposta do PES/OE para Conselho de Ministros
30 de Set	Submissão da proposta do PES/OE para AR
As fases posteriores para a finalização da lei orçamental são as seguintes:	
✓	Até o dia 15 de dezembro a Assembleia deve aprovar a lei orçamental
✓	O Presidente da República promulga a lei orçamental, para sua entrada em vigor

Fonte: Guião Único/MEF

O tempo acordado para a elaboração dos ante-projectos orçamentais pelas unidades orçamentais é de 8 semanas.

Todas as unidades orçamentais do governo central recebem uma Circular, emitida pela DNPO do MEF, para a elaboração da proposta orçamental, informando-lhes que os limites orçamentais atribuídos estão disponíveis no MEO, antes da conclusão e, em geral, antes do início do processo de elaboração dos seus próprios ante-projectos orçamentais.

Para a avaliação desta dimensão, foi considerada a proposta de orçamento relativa ao OE 2019 (ano eleitoral), que foi submetida à AR no dia 28 de Setembro de 2018. Nesse ano, 2018, o processo orçamental, não foi influenciado pelas eleições que iam ocorrer no mês de Outubro de 2019

Para os sectores e as províncias, os limites indicativos para o OE (tecto orçamental) de 2019 foram enviados no dia 16 de Julho 2018, conforme a comunicação oficial do MEF, o que concedeu às UGE's/UGB's somente 2 semanas para a elaboração das suas propostas orçamentais para o OE 2019, comparando com as 4,5 semanas que foram alocadas para a preparação do OE 2018.

Não foi possível obter evidências comprovando o envio de informação sobre a prorrogação do prazo para a apresentação das propostas e, assim, foi considerado que o prazo alocado para a preparação e submissão dos ante-projectos foi de somente 2 semanas, após a recepção da circular do orçamento.

Assim, o Guião Único 2018 para a elaboração do PES, OE, o Balanço Económico e Social, tem um calendário orçamental anual claro, mas que, geralmente, não é respeitado.

Considerando que, existe um calendário orçamental, que estipula um prazo de 8 semanas para a elaboração e apresentação dos ante-projectos orçamentais pelas unidades gestoras, mas que, para a elaboração do OE 2019, pelo facto da circular ter sido enviada com atraso, o prazo de facto foi de 2 semanas, não permitindo, à maioria das UGE's, a elaboração de ante-projectos orçamentais fiáveis e atempados, à dimensão atribui-se a pontuação “C”.

Dimensão 17.2. Orientação para a elaboração do orçamento

Esta dimensão avalia a clareza e abrangência das orientações, de cima para baixo, sobre a elaboração de propostas de orçamento. Examina a(s) circular(es) de orçamento, ou equivalente, para determinar se são fornecidas orientações claras sobre o processo orçamental, incluindo se são estabelecidos limites máximos de despesas ou outros limites de alocação para os ministérios ou outras unidades orçamentais ou áreas funcionais.

Em Moçambique, as orientações para a elaboração do orçamento são bem claras e definidas no Guião Único com as metodologias para a elaboração das propostas do Plano Económico e Social (PES), do Orçamento do Estado (OE) e do Balanço do Plano Económico e Social (BdPES), do ano 2018:

“...o Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2015 – 2019 operacionalizado pelos respectivos instrumentos anuais, designadamente, o Plano Económico e Social (PES) e Orçamento do Estado (OE), monitorados pelo Balanço do Plano Económico e Social (BdPES) e pelos Relatórios de Execução Orçamental (REO) à todos os níveis (Central, Provincial e Distrital)”.

Anualmente são enviadas, pelo MEF às unidades orçamentais, circulares, abrangentes e claras para a elaboração do orçamento, informando também que os limites orçamentais estão registados, pela DNPO, no Módulo de Elaboração Orçamental.

Os limites indicativos incluem as despesas correntes e de investimento, como aprovadas pelo Ministro de Economia e Finanças. Estes limites indicativos são baseados no CFMP aprovado pelo Conselho dos Ministros no ano anterior. Como o CFMP 2019-2021 foi aprovado pelo Conselho dos Ministros no mês de dezembro de 2018 (após a aprovação do OE pela Assembleia da República), os limites para o ano 2019, foram baseados no CFMP 2018-2020. No entanto, os limites neste CFMP 2018-2020 são muito inferiores aos valores do OE 2019 e não contemplam limites para os investimentos com financiamento externo:

Governo Central	
Anexo A do CFMP 2018-2020	Mapas do OE 2019
Elaborado em agosto 2017 e aprovado pelo Governo em 2017	Despesas do Governo Central aprovadas em dezembro de 2018 pela AR
Ano 2019 (10 ³ meticais)	2019 (10 ³ meticais)
Investimento interno: 17,537,310.1	Mapa H Investimento interno: 32,860,281.7
Investimento externo: Não comunicado	Investimento externo: 55,024,258.0
B&S (funcionamento): 23,043,523.5	Mapa E Despesas de funcionamento: 159,197,976.4

Finalmente, o processo de desagregação dos limites por UG pelo MEF para a elaboração do OE não é detalhado no Guião Único.

Considerando que o Guião Único e as circulares orçamentais são abrangentes e claras, uma circular é remetida pelo MEF para todas as unidades gestoras executoras, informando que os limites indicativos (tectos) para a totalidade do orçamento do próximo ano fiscal são disponibilizados no MEO, antes da elaboração das propostas orçamentais pelas UGE's. Todavia, embora o Conselho dos Ministros aprove os limites contidos no CFMP antes circular do MEF, estes não informam os limites para os investimentos com financiamentos externos e são muito inferiores aos limites (tectos) do MEO, à dimensão 17.2 atribui-se a pontuação "C".

Dimensão 17.3. Submissão do orçamento à legislatura

Esta dimensão avalia a pontualidade da apresentação da proposta de orçamento anual à legislatura ou órgão mandatado semelhante, de modo a que o órgão legislativo disponha de tempo adequado para rever o orçamento e para que a proposta de orçamento possa ser aprovada antes do início do ano orçamental.

Em Moçambique, conforme o artigo 130º da Constituição de 2018 "A proposta de Lei do Orçamento do Estado é elaborada pelo Governo e submetida à Assembleia da República e deve conter informação fundamentadora sobre as previsões de receitas, os limites das despesas, o financiamento do défice e todos os elementos que fundamentam a política orçamental...". Sendo que, com base no artigo 178º da constituição, é da exclusiva

competência da Assembleia da República aprovar o Orçamento do Estado. O artigo 25º da lei SISTAFE (lei nº 9/2002) estipula que o Governo submeterá até ao dia 30 de setembro de cada ano à Assembleia da República a proposta do Orçamento do Estado.

Conforme os prazos estabelecidos na lei SISTAFE e no Guião Único, a submissão da proposta do PES/OE à Assembleia da República deve ser realizada **até o dia 30 de Setembro do ano N-1**.

Nos últimos 3 anos, estas datas foram respeitadas e o OE foi enviado antes do dia 30 de Setembro e mais de 3 meses antes do início do ano orçamental seguinte.

Quadro 17.3: Apresentação do Orçamento Geral do Estado à Assembleia da República

Orçamento / Ano Fiscal	Data de apresentação	Meses antes do próximo ano orçamental
2016 (OGE 2017)	30/09/2016	> 3,0 meses
2017 (OGE 2018)	29/09/2017	> 3,0 meses
2018 (OGE 2019)	28/09/2018	> 3,0 meses

Considerando que, durante os últimos 3 anos, todas as propostas de orçamento anual foram enviadas pelo Governo à Assembleia da República mais de três meses antes do início do próximo exercício, à dimensão atribui-se a pontuação “A”.

Reformas em curso e planeadas

A nova lei SISTAFE (em fase de consulta na época da avaliação, foi aprovada na fase final da elaboração deste relatório) propõe-se modificar os procedimentos de elaboração do orçamento, estabelecendo que o Plano Económico e Social e o Orçamento do Estado sejam elaborados pelo Governo e submetidos à aprovação da Assembleia da República até 15 de Outubro, incluindo no ano eleitoral e que a Assembleia da República deva aprová-los até ao dia 15 de Dezembro, também em ano eleitoral.

No entanto, esta nova lei SISTAFE não considera integralmente as boas práticas internacionais na área da GFP, como reflectidas nos critérios de avaliação PEFA.

PI-18: Escrutínio legislativo do orçamento anual

Este indicador avalia a natureza e a extensão do escrutínio legislativo do Orçamento do Estado (OE) anual. Considera em que medida o legislativo examina, debate e aprova o OE, incluindo a medida em que os procedimentos de análise do legislativo estão bem estabelecidos e são seguidos. O indicador avalia também a existência de regras para alterações, no ano, do orçamento, sem aprovação prévia por parte da legislatura.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-18 Escrutínio legislativo do orçamento	B+	Método pontuação agregada: M1 (WL) Período: Dimensão 18.1, 18.2 e 18.4: Último ano fiscal concluído. Dimensão 18.3: Últimos três anos fiscais concluídos.
18.1. Âmbito do escrutínio do orçamento	B	A revisão do OE pela legislatura abrange as políticas e agregados fiscais para o próximo ano, assim como os detalhes das despesas e receitas, sem projecções a médio prazo.
18.2. Procedimentos legislativos para o escrutínio do orçamento	A	Em Moçambique, os procedimentos da legislatura para o escrutínio e aprovação das propostas dos OEs (i) são estabelecidos antes da realização das audiências orçamentais, (ii) são seguidos, (iii) eles incluem disposições para consultas públicas, (iv) existe a 2ª e outras comissões especializadas sectoriais para a sua análise e que (v) os processos contam com apoio técnico e procedimentos de negociação estabelecidos.
18.3. Calendário de aprovação do orçamento	A	A Assembleia da República aprovou o orçamento anual antes do início do exercício económico seguinte, em todos os três últimos anos orçamentais.
18.4. Regras para ajustes ao orçamento pelo executivo	B	Em Moçambique, (i) existem regras claras para realizar ajustes ao orçamento em curso pelo poder executivo, (ii) que estas são respeitadas, mas que (iii) essas mesmas regras permitem realocações administrativas significativas do OE em execução.

Quadro Institucional

O quadro institucional em MZ relativo a este indicador é o seguinte:

- (i) Dimensão 17.1: Assembleia da República;
- (ii) Dimensão 17.2: Assembleia da República;
- (iii) Dimensão 17.3: Assembleia da República;
- (iv) Dimensão 17.4: Assembleia da República e poder executivo.

A Assembleia da República (AR), é directamente envolvida no processo orçamental, o que é muito importante. O âmbito do seu escrutínio, os procedimentos, o calendário e o poder discricional concedido no executivo para os ajustes orçamentais são detalhados a seguir.

Dimensão 18.1. Âmbito do escrutínio do orçamento

Esta dimensão avalia o âmbito do escrutínio legislativo, em relação com a documentação recebida do Governo com a proposta da lei orçamental.

Em Moçambique existe uma legislatura funcional, sendo o papel da AR no processo orçamental muito importante. O Primeiro-Ministro faz a apresentação do Programa do Governo, da Proposta do Plano Económico e Social (PES) e do Orçamento do Estado, nos termos da Constituição. O âmbito do controlo orçamental inclui, por parte da AR, um período de tempo relevante para a discussão e audição pública do quadro orçamental e uma documentação relativamente suficiente, compilada em 2 documentos que compõem a proposta da lei orçamental enviada pelo

governo, como previsto no artigo 185º do Regimento da AR (lei nº 17/2013) e no nº 4, do artigo 24º da Lei nº 9/2002 (lei SISTAFE):

- o Plano Económico e Social do Governo;
- o balanço preliminar da execução do Orçamento do Estado do ano em curso;
- a fundamentação da previsão das receitas fiscais e da fixação dos limites da despesa;
- a demonstração do financiamento global do Orçamento do Estado com discriminação das principais fontes de recursos;
- a relação de todos os órgãos e instituições do Estado, assim como de todas as instituições autónomas, empresas públicas e autarquias;
- a proposta de orçamento de todos os organismos com autonomia administrativa e financeira, autarquias e empresas do Estado.

No entanto, a documentação do OE 2019 enviada à AR não incluiu o Cenário Fiscal de Médio Prazo. O CFMP é regularmente elaborado e publicado pelo MEF no período do escrutínio legislativo, mas a sua submissão à AR não é obrigatória, não sendo assim analisada por esta. Assim, só as políticas e os agregados fiscais para o ano seguinte são submetidos e analisados pela AR.

O desempenho do País nos indicadores PI-5 - Documentação do Orçamento (com a apresentação de 2 dos 4 elementos básicos de informação fiscal e 1 dos 8 elementos adicionais da metodologia PEFA) e PI-15 - Estratégia fiscal (pela falta de estimativas do impacto fiscal de todas as alterações propostas relativas a políticas de receita e/ou de despesa e de estratégia fiscal), impacta indirectamente esta dimensão.

Considerando que a revisão do OE pela legislatura abrange as políticas e agregados fiscais para o ano seguinte, assim como detalhes das despesas e receitas, sem projeções a médio prazo, à dimensão atribui-se a pontuação “B”.

Dimensão 18.2. Procedimentos legislativos para o escrutínio do orçamento

Esta dimensão avalia em que medida os procedimentos de revisão são estabelecidos e respeitados. Os procedimentos são relacionados com as disposições legislativas para consultas públicas, disposições organizacionais internas, incluindo comissões especializadas, apoio técnico e procedimentos de negociação.

Em Moçambique, os procedimentos da legislatura para a apreciação das propostas orçamentais, são elaborados e aprovados pela legislatura antes das audiências orçamentais e são seguidos na prática. A lei SISTAFE estipula, no artigo 25º, que o Governo submeterá até ao dia 30 de setembro de cada ano à Assembleia da República a proposta do Orçamento do Estado e, no artigo 26º, que a Assembleia deliberará sobre a proposta de lei do OE, até o dia 15 de dezembro de cada ano. A mesma data é prevista também no artigo 190º do Regimento da AR.

A proposta do OE é distribuída aos deputados e às Comissões de Trabalho. Assim, compete à 2ª Comissão, do Plano e Orçamento, a análise da proposta da Lei Orçamental e, com base nos pareceres das demais Comissões

e dos debates havidos no plenário, a elaboração do relatório de especialidade da proposta de Lei do Orçamento do Estado.

Os procedimentos da Assembleia, para a aprovação do orçamento, incluem disposições organizacionais internas, como comissões de revisão especializadas, apoio técnico e procedimentos de negociação.

A 2ª Comissão analisa a proposta da Lei Orçamental, com o apoio técnico da Unidade de Estudos Económicos (com técnicos contratados) e das Comissões especializadas nos vários sectores económicos, de acordo com as respectivas competências nas diferentes matérias, e, se for necessário, convoca para esclarecimentos membros do Governo, com base no artigo 74º do Regimento da AR.

Igualmente, a 2ª Comissão realiza 21 dias de trabalhos prévios, no âmbito da discussão dos orçamentos das Províncias. Ela reúne-se com as assembleias provinciais e as suas comissões para assuntos de Plano e Finanças, assim como com alguns distritos e municípios e membros da sociedade civil. Após isso, são elaborados e enviados às Províncias, relatórios das visitas de consulta e de fiscalização, com as constatações e recomendações. De seguida um relatório consolidado (15 dias após as visitas) é elaborado e submetido à Presidência da Assembleia, que caso contenha questões pertinentes, é enviado para esclarecimentos do Governo, ao abrigo de uma nota.

A 2ª Comissão organiza encontros e debates públicos com a sociedade civil através do Fórum de Monitoria do Orçamento, que tem como membros várias organizações (Grupo Moçambicano da Dívida, Centro de Integridade Pública, etc.). As análises submetidas pelo Fórum são apresentadas ao Governo, seguidas por respostas destes e audiências públicas, com a participação dos medias. Também, o Gabinete de Imprensa da AR filma e distribui estas audiências ao público.

Com base nos artigos 190º, 191º eº 192 do Regimento da Assembleia, a Comissão Permanente da AR fixa a data para apreciação do OE em Plenário e iniciam-se os procedimentos para os debates públicos, da seguinte forma:

- A proposta do OE é distribuída aos Deputados e as Comissões de Trabalhos;
- Compete a cada comissão proceder à apresentação do seu parecer na discussão do Orçamento do Estado em Plenário;
- A proposta do Orçamento do Estado é debatida num máximo de três dias;
- O debate é iniciado com a apresentação dos pareceres. O governo participa no debate da OE para dar resposta e esclarecimentos a questões e dúvidas colocadas pelos deputados (artigo 198: apreciação em Plenário);
- A 2ª Comissão, com base nos pareceres das Comissões e dos debates havidos na plenária, elabora o relatório de especialidade da proposta de Lei do OE;
- O OE é integralmente publicado em anexo à Lei que o aprova, no Boletim da República;
- Não sendo aprovada a proposta do OE, é reconduzido o orçamento do exercício económico anterior, com os limites nele definidos, incluindo as revisões verificadas ao longo do exercício, mantendo-se assim em vigor até à aprovação de novo OE.

Assim, na área dos procedimentos de aprovação da lei orçamental, o processo de análise e escrutínio da proposta de orçamento pela Assembleia é consistente com as boas práticas internacionais.

Considerando que os procedimentos da legislatura para o escrutínio e aprovação da proposta de OE (i) são estabelecidos antes da realização das audiências orçamentais, (ii) são seguidos e que (iii) eles incluem disposições para consultas públicas, (iv) que existem a 2ª e outras comissões especializadas sectoriais para a sua análise, e que (v) os processos contam com apoio técnico e procedimentos de negociação estabelecidos, à dimensão atribui-se a pontuação “A”.

Dimensão 18.3. Calendário de aprovação do orçamento

Esta dimensão avalia a pontualidade do processo de escrutínio em termos da capacidade da legislatura de aprovar o orçamento antes do início do novo ano fiscal.

O prazo da aprovação do OE é importante para o recebimento pelas unidades gestoras de informação sobre os recursos que terão à sua disposição para a prestação de serviços. Um factor importante que define o tempo que a Assembleia dispõe para o seu escrutínio, é a pontualidade na apresentação das propostas de orçamento pelo executivo.

No quadro 18.3, abaixo, são apresentadas as datas de submissão das propostas de orçamento à Assembleia da República e de aprovação dos OE's pela Assembleia, para os exercícios de 2017, 2018 e 2019.

Quadro 18.3.1: Datas de apresentação e aprovação dos OE's

Orçamento Ano Fiscal	Data de apresentação	Data de aprovação pela Assembleia	Data de promulgação pelo Presidente da República
2017	30.09.2016	09.12.2016	20.12.2016
2018	28.09.2017	14.12.2017	28.12.2017
2019	28.09.2018	06.12.2018	14.12.2018

Fonte: DNPO e AR

No quadro acima, pode ser apreciado o tempo real que a legislatura necessitou para realizar a revisão e a aprovação da proposta de orçamento.

Assim, o respeito do prazo de apresentação do OGE pelo Governo, alocou à AR, em média, 2,8 meses para a finalização dos procedimentos de escrutínio e aprovação da proposta da lei orçamental, que ocorreu nos últimos 3 anos antes do início do ano orçamental seguinte.

Considerando que a Assembleia da República aprovou o orçamento anual antes do início do exercício económico seguinte, em todos os três últimos anos orçamentais, à dimensão atribui-se a pontuação “A”.

Dimensão 18.4. Regras para ajustes ao orçamento pelo executivo

Esta dimensão avalia as disposições jurídicas tomadas para alterações do orçamento pelo governo durante o ano orçamental, sem a exigência de aprovação legislativa. Tais alterações constituem uma característica comum dos processos orçamentais anuais. Para evitar comprometer a credibilidade do orçamento original, qualquer autorização de alterações do orçamento pelo executivo deveria respeitar regras que seriam claramente definidas.

Em Moçambique, o artigo 34º da lei SISTAFE estabelece as regras sobre as alterações orçamentais pelo executivo, como se segue:

1. As alterações dos limites fixados no Orçamento do Estado são efectuadas por Lei sob proposta do Governo devidamente fundamentada;
2. O Governo pode efectuar reforços de verbas no Orçamento do Estado, utilizando, para o efeito, a dotação provisional prevista no n.º 3 do artigo 13º da presente Lei (despesas não previsíveis e inadiáveis), desde que as mesmas sejam devidamente fundamentadas;
3. É ainda da competência do Governo a redistribuição das verbas dentro dos limites estabelecidos pela Assembleia da República;
4. A transferência de verbas de um órgão ou instituição do Estado para outro deve ser tratada no Orçamento do Estado a crédito daquele e a débito deste.

Assim, as regras para realizar ajustes ao orçamento são claramente definidas. Todavia, apesar do disposto no nº 3 do artigo 34º da lei acima mencionada, as leis orçamentais da Assembleia não limitam a magnitude de redistribuição das verbas autorizadas pelo Governo, o que dá ao Governo um grande poder discricional para realizar alterações orçamentais durante o ano fiscal.

Em 2018, sem a aprovação da Assembleia da República, foram realizados ajustes ao orçamento pelo executivo. Estes ajustes não foram relacionados com expansão das despesas totais. Legalmente, o Governo não pode aumentar o valor total do OE sem a submissão de um OE rectificativo sujeito à aprovação da AR, com a excepção de investimentos financiados com recursos externos. Assim, as re-aloções orgânicas e entre fontes são frequentes e significativas, como identificado no PI-2, e podem gerar impactos colaterais negativos ao nível funcional.

Considerando que (i) existem regras claras para realizar ajustes ao orçamento em curso pelo poder executivo, (ii) que estas são respeitadas, mas que (iii) essas mesmas regras permitem re-aloções administrativas significativas do OE em execução, à dimensão 18.4 atribui-se a pontuação “B”.



Pilar V. Previsibilidade e controlo na execução do orçamento

“Este pilar avalia se o orçamento é implementado dentro de um sistema de padrões, processos e controles internos eficazes, garantindo que os recursos sejam obtidos e utilizados conforme o planeado”. (PEFA 2016)

PI-19: Administração da receita

Este indicador refere-se às entidades que administram receitas do governo central, que podem incluir a administração fiscal, administração aduaneira, e administração de contribuição para a segurança social. Abrange também entidades gestoras de receitas provenientes de outras fontes importantes, como a extração de recursos naturais. Estes podem incluir instituições públicas que funcionam como reguladores e empresas holding para os interesses do governo. Nestes casos, a avaliação requer que se recolha informações de entidades fora do sector do governo. O indicador avalia os procedimentos utilizados para recolher e monitorar as receitas do governo central. O indicador contém quatro dimensões.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-19 Administração da receita	B	Método pontuação agregada: M2 (AV) Período: Dimensões 19.1 e 19.2: na altura da avaliação Dimensões 19.3 e 19.4: o último ano fiscal concluído
19.1 Clareza nos direitos e obrigações dos contribuintes	A	A AT que arrecada a maior parte das receitas utiliza diversos canais para fornecer aos contribuintes fácil acesso a informação abrangente e atualizada sobre as principais áreas de obrigação de receitas e sobre os direitos, incluindo, no mínimo, processos e procedimentos de recurso.
19.2 Gestão do risco da receita	C	A AT, que colecta mais de 89% da receita do estado, usa abordagens parcialmente estruturadas e sistemáticas para avaliar e priorizar os riscos de conformidade para algumas categorias de receita em alguns segmentos de contribuintes que operam em alguns setores.
19.3 Auditoria e investigação da receita	C	A AT, que colecta mais de 89% da receita do estado, realiza auditorias e investigações de fraude, utilizando um plano de melhoria da conformidade e completa 100% das auditorias da DAII e a maioria (56%) das auditorias e investigações planeadas da UTIE.
19.4 Monitoramento da receita em atraso	B	Em 2018, o imposto em atraso do último ano representa 17% da receita fiscal arrecadada e 14 % da receita do Estado e que os impostos em atraso, com uma antiguidade de mais de 12 meses, são inferiores a 50% do total de pagamentos de impostos em atraso para o ano.

Quadro Institucional

No quadro institucional de Moçambique, a Autoridade Tributária é a entidade responsável pela gestão da receita do Estado. O Instituto de Gestão das Participações do Estado e a Direcção Nacional de Tesouro (DNT), também detêm competências na gestão da receita das participações do estado, em relação às empresas públicas e aos institutos públicos. Um dos institutos mais importantes em termos de materialidade é o Instituto Nacional de Segurança Social.

Dimensão 19.1. Clareza nos direitos e obrigações dos contribuintes

Esta dimensão avalia em que medida os indivíduos e as empresas têm acesso à informação sobre os seus direitos e obrigações, e também aos procedimentos administrativos e processos que permitem apresentar reclamações perante, por exemplo, um órgão justo e independente fora do sistema jurídico geral (de preferência um “tribunal fiscal”) que seja capaz de avaliar os recursos.

A Autoridade Tributária de Moçambique (AT) é a única agência de colecta de receitas do Estado, incluindo as fiscais, as aduaneiras e a maioria das receitas não fiscais (taxas e encargos) dos órgãos públicos. Assim, é directamente responsável pela colecta de 89% ou mais das receitas do governo central.

Quadro 19.1.1: Receitas nos anos 2016, 2017 e 2018 e a % da receita colectada pela AT

Ano	2016		2017		2018	
	Orçamento	Realizado	Orçamento	Realizado	Orçamento	Realizado
Receitas Fiscais	142.053.633	136.036.799	154.067.906	170.085.230	181.084.997	177.264.628
Receitas Fiscais em % da receita		75%		74%		77%
Contribuições para a segurança social	3.093.446	3.332.926	7.590.600	5.493.660	324.851	7.278.817
Donativos	18.137.132	14.839.796	14.047.600	16.302.146	17.372.659	17.671.701
Outras receitas	20.393.969	26.915.313	24.674.994	37.643.987	41.449.866	28.488.753
Outras receitas em % da receita		15%		16%		12 %
Total das receitas	183.678.180	181.124.834	200.381.099	229.525.023	240.232.373	230.703.899
% de Execução das receitas		98,6%		114,5%		96,0%
% da receita coletada por AT		90%		90%		89%

Fonte: CGE 2016, 2017 e 2018

As informações disponibilizadas, no(s) website(s) da Autoridade Tributária, permitem aos contribuintes ter um acesso fácil a informação abrangente e actualizada sobre as principais áreas de obrigação de receitas e sobre os direitos, incluindo, os processos e procedimentos de recurso: <http://www.at.gov.mz>. Há informação acessível sobre os processos de recurso na página web e nas áreas fiscais. Quer os indivíduos (contribuintes singulares) quer as

empresas (os contribuintes colectivos) têm acesso razoavelmente fácil à informação relevante. Exemplos de informação acessível na página web incluem:

- Direitos e obrigações fiscais estabelecidos na legislação;
- O calendário fiscal;
- Informação sobre os procedimentos aduaneiros e fiscais por segmento de contribuinte;
- Todos os formulários, ou seja, modelos que podem ser preenchidos e imprimidos e manualmente entregues, incluindo o Modelo A para o IVA, o modelo 19 para o Imposto de Rendimento das Pessoas Singulares e o modelo 39 para o Imposto de Rendimento das pessoas Coletivas;
- O portal de declaração electrónica;
- Informação específica sobre as máquinas fiscais, entre outras.

Apesar destes esforços existem ainda alguns desafios em relação ao acesso fácil à informação para alguns contribuintes. No entanto, a Autoridade Tributária, que arrecada a maior parte das receitas, utiliza diversos canais e no seu conjunto consegue fornecer aos contribuintes fácil acesso à informação abrangente e actualizada sobre as principais áreas de obrigação de receitas e sobre os direitos, incluindo, os processos e procedimentos de recurso. Um dos maiores desafios é alcançar os contribuintes em zonas remotas ou sem acesso à internet. Outro desafio é a própria formação e conhecimento da legislação e os processos de recurso por parte dos funcionários nos postos de cobrança nalgumas áreas. Além de acesso aos processos de recurso, existe a possibilidade de declarar o mau atendimento dos funcionários.

Porém, os principais canais utilizados (a página web, o Boletim da República na versão online) exigem acesso às tecnologias de informação e comunicação (*smartphones*, computadores, internet). Consequentemente, existe um número substancial de contribuintes singulares e colectivos em zonas que ainda não têm a infra-estrutura, nem os recursos disponíveis para aceder esta informação.

No entanto, para alcançar os grupos com acesso reduzido a soluções tecnológicas, a Autoridade Tributária divulga informação através de seminários e outros eventos. Nos relatórios anuais (os RADAT's), a AT apresenta relatos sobre as actividades realizadas no intuito de sensibilizar a população para a adesão voluntária ao cumprimento das obrigações fiscais. Nos últimos anos, foram realizadas, em todo o País, actividades no âmbito da Educação Fiscal, Aduaneira e Popularização do Imposto, para além da formação de disseminadores de matérias fiscais e aduaneiras. Estas actividades visam a aumentar o grau de formalização e o grau de cumprimento voluntário das obrigações fiscais dos contribuintes.

É de salientar que uma linha de atendimento e apoio ao cliente, que esteve operacional durante um período a partir de 2013, pode jogar um papel importante.

Considerando que a AT que arrecada a maior parte das receitas, supera alguns desafios tecnológicos que enfrenta uma parte da população utilizando diversos canais (Internet, seminários, eventos, linha de atendimento) para fornecer aos contribuintes fácil acesso a informação abrangente e atualizada sobre as

principais áreas de obrigação de receitas e sobre os direitos, incluindo, no mínimo, processos e procedimentos de recurso, atribui-se uma pontuação “A” a esta dimensão.

Dimensão 19.2 Gestão do risco da receita

Esta dimensão avalia em que medida uma abordagem abrangente, estruturada e sistemática é utilizada nas entidades de administração da receita para avaliar e priorizar os riscos de incumprimento.

Actualmente, na Autoridade Tributária existem procedimentos estabelecidos de gestão de risco em relação ao cumprimento às obrigações fiscais por parte de alguns tipos de contribuintes, tais como os contribuintes nos sectores extractivos. Começando pela parte dos impostos existem alguns antecedentes, ou seja, factores contextuais, que tem que ser abordados antes de descrever a própria gestão de risco. É de salientar que nenhuma das várias ferramentas de gestão utilizadas englobam funcionalidades que apoiam/auxiliam a gestão de risco. Assim, toda gestão de risco é feita com base em informações colectadas fora das ferramentas e sistemas. Mesmo as informações nas ferramentas são acessíveis apenas ao nível dos processos individuais, ou seja, ao nível das transacções individuais de um tipo de imposto por contribuinte. Aplicam-se ferramentas/sistemas diferentes para diferentes tipos de imposto. Esta situação prejudica a própria gestão, incluindo a gestão do risco de não cumprimento das obrigações fiscais e aduaneiras por parte dos contribuintes.

Numa forma idealizada a gestão de risco deveria incluir várias perspectivas de gestão do risco de não cumprimento:

1. Conhecimento do contexto do mercado em que o contribuinte opera (conhecimento dos sectores, da cadeia de valor, dos processos de produção, dos mercados internacionais, etc) e a monitoria das mudanças neste contexto.
2. Estabelecer processos sistemáticos de identificação de riscos e desenvolvimento de estratégias por cada segmento de contribuintes para diminuir o risco e aumentar o cumprimento em cada sector/subsector. Estes processos deveriam todos ser compilados e monitorizados num quadro de avaliação de desempenho em relação à gestão de risco.
3. O processo de gestão de risco do ponto 2, alimentado pelo conhecimento do contexto do ponto 1, deveria também alimentar e ser alimentado pela própria administração e gestão tributária nos processos individuais de registo, declaração, lançamento de processo, apresentação da documentação e o pagamento.

Na Unidade das Indústrias Extractivas, que até recentemente existia na AT, as duas primeiras etapas estiveram em processo de desenvolvimento, embora numa fase embrionária. No entanto, a ligação entre os próprios processos tributários, descritos no ponto 3 e os processos dos níveis 1 e 2 permanece fraco.

Esta situação é ainda pior nos processos de gestão nos outros sectores. Evidências, com base nas visitas de campo, indicam que a gestão de risco está a ser feita com base em conhecimentos individuais por parte dos funcionários da AT e sem processos estruturados.

Desde a decisão de começar a desenvolver e implementar a ferramenta e-Tributação, em paralelo com o uso contínuo do sistema anterior, o SICR, os processos há um grande nível de fragmentação da informação sobre cada contribuinte. Mesmo em relação aos grandes contribuintes existe este desafio.

Esta descrição da situação em relação à gestão de risco demonstra que esta está apenas parcialmente estruturada (com uma abrangência restrita a apenas alguns sectores) e não se usam de forma suficientemente estratégica as possíveis fontes de informação, para avaliar os riscos específicos por sector e por segmentos de contribuintes (ponto 1 acima referido). Ademais, os procedimentos estabelecidos para avaliar, classificar e quantificar os riscos de cumprimento dos contribuintes carecem de ser aplicados de forma mais sistemática e deveriam ser sujeitos à monitoria sistemática (ponto 2 acima referido).

Há um número limitado de quadros com as qualificações e as competências necessárias para a gestão estratégica de risco em relação aos grandes ou maiores contribuintes, o que limita a eficácia ou a abrangência da gestão do risco da receita. Uma abordagem sistemática exigirá o uso de informação de terceiros, integração ou análise de bancos de dados e registos nacionais e internacionais, entre outras fontes conforme o sector em questão. Além disso, as ferramentas de gestão tributária (e-Declaração, SICR, e-Tributação) são fragmentadas e não facilitam uma gestão de risco, nem fornecem relatórios de gestão apropriados.

Considerando que a AT, que colecta mais de 89% da receita do estado, usa abordagens parcialmente estruturadas e sistemáticas para avaliar e priorizar os riscos de conformidade para algumas categorias de receita de alguns segmentos de contribuintes que operam em alguns sectores, atribui-se uma pontuação “C” a esta dimensão.

Dimensão 19.3 Auditoria e investigação da receita

Esta dimensão avalia se existem controlos suficientes para dissuadir a evasão fiscal e garantir que as ocorrências de incumprimento sejam descobertas.

A AT, que colecta mais de 89% das receitas do estado, e mais especificamente a DAII – Direcção de Auditoria, Investigação e Inteligência realiza auditorias e investigações de fraude no País. Conforme o relatório de desempenho para o ano 2018, a DAII implementou o número planeado de auditorias e investigações.

Em relação aos sectores extractivos, existe na Autoridade Tributária, pelo menos até recentemente, uma unidade especializada que os gere denominada Unidade Tributária da Indústria Extractiva (UTIE). Da análise da informação fornecida constata-se que no período de Janeiro à Dezembro de 2018, a UTIE: assinou 77 cartas-aviso (1 destinada ao sector petrolífero e 76 ao sector mineiro), realizou 30 dos 53 trabalhos previstos de auditoria às empresas (1 das 3 previstas para o sector petrolífero e, para o sector mineiro, 29 das 50 previstas), o que significa um grau de realização de 56%.

No caso deste segmento de contribuintes geridos pela UTIE, existem planos de conformidade, embora estejam numa fase embrionária e careçam de aprimoramento.

Adicionalmente, a UTIE deu continuidade aos trabalhos de auditoria iniciados no ano de 2017, sendo que 13 trabalhos de campo foram concluídos, dos quais 5 relatórios estão na fase de elaboração de Nota de Constatções e Relatórios, para posterior envio às respectivas unidades de cobrança e 8 relatórios finais foram enviados às unidades de cobrança (5 em Chimoio e 3 em Maputo) o que significa um grau de realização de 60%.

Considerando que a AT, que colecta mais de 89% da receita do estado, realiza auditorias e investigações de fraude, utilizando um plano de melhoria da conformidade e completa 100% das auditorias da DAII e a maioria (56%) das auditorias e investigações planeadas da UTIE, atribui-se uma pontuação “C” a esta dimensão.

Dimensão 19.4 Monitoramento da receita em atraso

Esta dimensão avalia em que medida se gere adequadamente os pagamentos em atraso nas entidades de administração de receita, com ênfase sobre o nível e a antiguidade dos atrasos de receita.

A avaliação foi realizada com base em informação fornecida por parte da Autoridade Tributária, conhecimento dos sistemas de gestão da receita, incluindo o cadastro de contribuintes, outras fontes de informação acessíveis tais como o Parecer do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado de 2018 e os balanços da Autoridade Tributária referentes aos anos 2016, 2017 e 2018. Refere-se às constatações feitas em relação às dimensões 19.2 e 19.3. É óbvio, nesta base, que a monitorização da receita em atraso, no contexto moçambicano actual, é realizada com base no que é registado nas ferramentas e-Tributação, incluindo o cadastro de NUIT's, no SICR, etc. A definição dos atrasados reflecte essa realidade. É de salientar que a qualidade do cadastro de contribuintes é chave em relação à gestão dos faltosos (os que não cumprem com as suas obrigações declarativas e que consequentemente cujos valores não fazem parte dos valores em atraso). Não há, actualmente, um sistema que permita gerir os contribuintes que deviam ter declarado e não declaram e consequentemente os contribuintes que nem declaram, nem pagam.

Refere-se à necessidade de um sistema de gestão de risco de não cumprimento com os três elementos referidos na dimensão 19.2 e uma ferramenta de gestão que permitisse avaliar a situação por contribuinte. A utilização de vários sistemas informáticos para os diferentes tipos de receitas provoca uma fragmentação da informação o que fragiliza a gestão do cumprimento das obrigações fiscais, sejam elas relacionadas com falta de declaração, pagamentos ou outras discrepâncias.

Esta dimensão centra-se na avaliação do sistema actual conforme as definições em vigor no contexto moçambicano. A gestão dos atrasados conforme esta definição é feita com base nos sistemas de gestão em vigor (e-Tributação, e-Declaração, SICR etc). Este sistema de gestão é descrito nos relatórios de balanço da Autoridade Tributária que contém informação sobre processos de contencioso e executivos não resolvidos, que correspondem aos impostos em atraso geridos pela AT. Os dados dos anos 2016, 2017 e 2018 são apresentados no quadro seguinte.

Quadro 19.4.1: Taxas Anuais de cobrança de dívidas fiscais pendentes

	2016	2017	2018
Processos contencioso	12881	14229	15568
Valor contencioso	4236 milhões de MT	5462 milhões de MT	20266 milhões de MT
Processos executivos	114467	116026	116875
Valor executivos	12648 milhões de MT	5587 milhões de MT*	9093 milhões de MT
Total valor contencioso e executivo	16884 milhões de MT	11064 milhões de MT	29359 milhões de MT
% da receita fiscal	12% da receita fiscal	6,5 % da receita fiscal	17% da receita fiscal
% da receita do Estado	10% da receita do Estado	5% da receita do Estado	14% da receita do Estado

Fonte: cálculo com base nos RADAT's 2016, 2017 e 2018 e a Fundamentação do OE 2018, 2019 e 2020.

*em 2017 anularam-se processos de um valor extraordinariamente alto de contencioso o que explica o decréscimo.

Os RADAT's mostram que nº de processos, de contencioso e executivos não resolvidos, está a aumentar em número, enquanto que o valor dos mesmos situou-se entre 12%, 6,5% e 17% da receita fiscal para 2016, 2017 e 2018, respectivamente. Os RADAT's referentes aos últimos anos (2017 e 2018), aonde se apresenta os dados sobre a antiguidade do stock dos pagamentos em atraso e os movimentos ao longo do ano retrata o seguinte:

“O saldo dos processos de Contencioso Fiscal em 01 de Janeiro de 2018, era de 14.229 processos, correspondentes a 5.461,93 milhões de MT, sendo que, durante o período de Janeiro à Dezembro de 2018, foi registado o seguinte movimento:

- Foram instaurados e acrescidos ao saldo supra-mencionado, um total de 3.544 processos, no valor de 15.728,36 milhões de MT, contra 3.917 processos, no valor de 1.737,54 milhões de MT, de Janeiro a Dezembro de 2017, representando, um decréscimo em 9,52% de quantidade e crescimento em 805,21% do valor;
- Durante o período em análise, foram cobrados 1.795 processos no valor de 146,36 milhões de MT, contra 1.815 processos, no valor de 154,99 milhões de MT, do período análogo do ano transacto, o que representa uma redução em 09,88% da quantidade e um crescimento em 5,57% do valor.

O movimento dos processos de Contencioso acima descrito, encontra-se ilustrado de forma resumida no quadro 19.4.2, abaixo:

Quadro 19.4.2: Resumo de Processos do Contencioso Fiscal em 2018 (Unidade: 10⁶MT)

Janeiro à Dezembro.							
Ord.	Descrição	2017		2018		Cresc. Nominal	
		Qtd	Valor	Qtd	Valor	Qtd	Valor
1	Saldo em 1 de Janeiro	12.937	4.409,98	14.229	5.461,93	9,99%	23,85%
2	Instaurados	3.917	1.737,54	3.544	15.728,36	-9,52%	805,21%
3	Cobrados	1.992	154,99	1.795	146,36	-9,89%	-5,57%
4	Anulados	118	143,36	99	173,69	-16,10%	21,16%
5	Virtualizados	515	387,24	311	604,27	-39,61%	56,05%
6	Contestados	225	212,48	95	367,47	-57,78%	72,94%
7	Rec. T. Fiscais	489	322,21	238	205,71	-51,33%	-36,16%
8	Rec. TA	13	12,90	0	0	-100,00%	-100,00%
9=1+2-3-4-5	Saldo em 31 de Dezembro	14.229	5.461,93	15.568	20.265,97	9,41%	271,04%

Fonte: DGI

Relativamente aos processos em Execução Fiscal, é de referir que o saldo em 1 de Janeiro de 2018, era de 116.026 processos correspondentes a 5.587,45 milhões de MT, tendo-se verificado, durante o período em análise, o seguinte movimento:

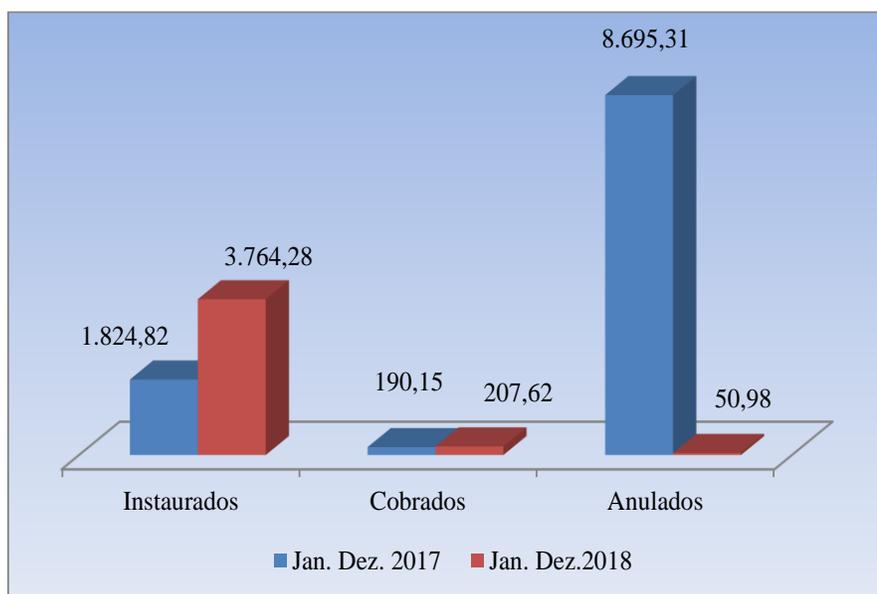
- Instaurados 2.009 processos, no valor de 3.764,28 milhões de MT, contra 2.990 processos, no valor de 1.824,82 milhões de MT, de igual período do ano passado, o que significa uma redução em 32,81% da quantidade e um crescimento em 106,28%, do respectivo valor.
- Na cobrança registou-se, 806 processos, no valor de 207,62 milhões de MT, contra 1.007 processos, no montante de 190,15 milhões de MT de igual período do ano anterior, o que representa uma redução em 19,96% da quantidade e um incremento em 09,19% do valor de processos cobrados, de acordo com o quadro 19.4.3 e gráfico 19.4.4 abaixo.

Quadro 19.4.3: Resumo de Processos Executivos de em 2018 (Unidade: 10⁶MT)

Janeiro à Dezembro							
Ord.	Descrição	2017		2018		Cresc. Nominal	
		Qtd	Valor	Qtd	Valor	Qtd	Valor
1	Saldo em 1 de Janeiro	114.467	12.648,09	116.026	5.587,45	1,36%	-55,82%
2	Instaurados	2.990	1.824,82	2.009	3.764,28	-32,81%	106,28%
Total 1	(Soma 1+2)	117.457	14.472,91	118.035	9.351,73	0,49%	-35,38%
3	Cobrados	1.007	190,15	806	207,62	-19,96%	9,19%
4	Anulados	424	8.695,31	354	50,98	-16,51%	-99,41%
Total 2	(Soma 3+4)	1.431	8.885,46	1.160	258,60	-18,94%	-97,09%
5= 1+2-3-4	Saldo em 31 de Dezembro	116.026	5.587,45	116.875	9.093,13	0,73%	62,74%

Fonte: DGI

Gráfico 19.4.4: Processos de Execução Fiscal, em milhões de MT



Por causa do valor dos anulados em 2017, da diminuição do stock dos atrasos em pagamento e do acréscimo do valor dos atrasos instaurados em 2018, melhorou-se o desempenho em relação à antiguidade do stock dos pagamentos de impostos em atraso de 2017 para 2018. Conforme a metodologia PEFA a avaliação é feita com base em dados de 2018 e conseqüentemente apenas 38% do stock dos pagamentos de impostos em atraso tem uma antiguidade maior do que 12 meses (29.359 milhões de meticais representa o stock total e 11.049 milhões de meticais do estoque têm uma antiguidade maior do que 12 meses).

É de salientar que os processos de cobrança são actualmente realizados com base nas declarações por tipo de imposto e por cada modelo e não por cada contribuinte. No entanto, existem definições claras e informação sobre a gestão em vigor que inclui informação sobre o reembolso das dívidas aos contribuintes de, por exemplo, IVA e outros impostos.

Considerando que, em 2018, o imposto em atraso do último ano representa 17% da receita fiscal arrecadada e 14 % da receita do Estado e que os impostos em atraso, com uma antiguidade de mais de 12 meses, são inferiores a 50% do total de pagamentos de impostos em atraso para o ano, atribui-se uma pontuação “B” a esta dimensão.

PI-20: Contabilização da receita

Este indicador avalia os procedimentos de registo e elaboração de relatórios de arrecadação de receitas, consolidar as receitas arrecadadas e reconciliar as contas da receita fiscal. Ele abrange tanto receitas fiscais como não fiscais arrecadadas pelo governo central. Este indicador contém três dimensões.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-20 Contabilização da receita	C+	Método pontuação agregada: M1 (WL) Período: Na altura da avaliação
20.1. Informação sobre a cobrança de receitas	C	A Autoridade Tributária consolida a informação sobre a colecta de quase toda receita mensalmente, mas o relatório não apresenta a informação discriminada por tipo de receita.
20.2. Transferência das receitas cobradas	B	Todas as entidades que colectam a maior parte da receita transferem-na para as contas da CUT pelo menos no prazo de uma semana.
20.3. Reconciliação das contas da receita	C	A AT realiza a reconciliação completa das cobranças e transferências para o Tesouro e outras agências designadas, pelo menos anualmente no prazo de 2 meses a contar do final do ano.

Quadro Institucional

Em Moçambique, a arrecadação de receitas é realizada pela Autoridade Tributária (AT) criada pela lei nº1/2006.

Dimensão 20.1. Informação sobre a cobrança de receitas

Esta dimensão avalia em que medida, uma agência central, como o Ministério das Finanças (MF) ou um órgão com responsabilidades similares, coordena as actividades de administração da receita e colecta, contabiliza e elabora relatórios de informação financeira atempada sobre as receitas cobradas.

A AT, criada pela lei nº1/2006, é um órgão do Aparelho do Estado, com autonomia administrativa, tutelado pelo Ministro que superintende a área das Finanças. A Autoridade Tributária assegura a direcção, a coordenação, o controlo e o planeamento estratégico, bem como a gestão das actividades relativas à determinação, cobrança e controlo das receitas públicas.

A lei nº 1/2006 estabelece que são atribuições da Autoridade Tributária:

- a) executar a política tributária e aduaneira, dirigindo e controlando o funcionamento dos seus serviços;
- b) planificar e controlar as suas actividades e os sistemas de informação;
- c) formar e qualificar os recursos humanos;
- d) elaborar estudos e apoiar na concepção das políticas tributária e aduaneira.

A Autoridade Tributária é responsável pela consolidação de toda a receita do Estado. Em termos de arrecadação, a AT colecta cerca de 89% da receita (2018 - ver tabela 19.1), através da arrecadação feita pelas Áreas Fiscais, incluindo a Unidade dos Grandes contribuintes (UGC) e outras repartições aduaneiras.

Em linha com a lei nº 1/2006, a AT arrecada a receita não fiscal, no contexto moçambicano, designada como receitas próprias e consignadas. Os Ministérios entregam, ou pelo menos devem entregar, as receitas próprias e consignadas às Áreas Fiscais. Isso significa que as receitas fiscais e não fiscais são cobradas através da rede de cobrança da AT. Conforme o balanço da AT (RADAT), para o ano 2018, as taxas nacionais representaram 5% da receita do Estado.

Quadro 20.1.1: Evolução Global da Receita do Estado em 2018 (Unidade: 10⁶ MT)

Descrição	2017		2018		Realização	PIB	Cresc. Nominal	Estrutura
	Programa	Cobrança	Programa	Cobrança				
Receitas Correntes e de Capital	186.333,49	202.171,78	222.859,68	222.665,17	99,91%	22,45%	10,14%	100,00%
Receitas Correntes	183.147,08	186.153,99	218.127,98	222.371,86	101,95%	22,42%	19,46%	99,87%
Receitas Tributárias	169.257,15	178.760,40	211.601,94	205.799,33	97,26%	20,75%	15,13%	92,43%
Impostos Nacionais	158.893,33	167.506,99	185.561,87	194.466,02	104,80%	19,61%	16,09%	87,34%
Taxas Nacionais	10.357,21	11.253,40	26.012,00	11.333,31	43,57%	1,14%	0,71%	5,09%
Outras Receitas Correntes	703,51	210,72	472,52	548,11	116,00%	0,06%	160,11%	0,25%
Receitas de Capital	3.186,41	16.017,79	4.731,70	293,31	6,20%	0,03%	-98,17%	0,13%

Fonte: RADAT 2018 e GPECI – DPAR, PIB a preços correntes de 991.655,00 milhões de MT

Para a consolidação de informação sobre a receita, a AT recebe dados das Áreas Fiscais (AF's) que cobram a maior parte da receita (89%). A AT recebe os dados das AF's diariamente num formato de informe simples (electrónico). Quanto à sua consolidação e a sua apresentação num formato estruturado elabora-se um relatório, para uso interno, de periodicidade mínima mensal. Os dados recebidos das AF's incluem a receita fiscal e parte da receita não fiscal (receitas próprias e consignadas) representando a maior parte ou quase toda receita (> 90%).

Em termos de materialidade, a AT apresenta informação e consolida quase toda a receita (87% da receita fiscal e 5% da receita não fiscal com base nos dados de 2018). A AT não tem acesso à informação necessária para consolidar a informação sobre a receita proveniente dos Institutos ou Fundos. A DNT é responsável pela gestão e monitoria dos Institutos ou Fundos, mas actualmente não solicita, recebe e nem avalia de forma sistemática os relatórios destas entidades.

Consequentemente, não há uma gestão sistemática ou consolidada da receita proveniente dos Institutos ou Fundos. Entre os institutos encontram-se os de áreas cruciais, tais como o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e o Banco Central.

Com base nestas evidências, constata-se que a informação de quase toda receita (conhecida) é consolidada de forma regular e sistemática, mas que a informação destes relatórios não é exaustiva. Os relatórios mensais não estão disponíveis, mas elaboram-se para uso interno e não têm o nível de detalhe definido nos critérios da metodologia PEFA, ou seja, discriminados por tipo de receita, com informação consolidada num relatório disponibilizado pelo menos mensalmente.

Considerando que a AT consolida a informação sobre a colecta de quase toda receita mensalmente, mas que o relatório não apresenta a informação discriminada por tipo de receita, atribui-se um “C” a esta dimensão.

Dimensão 20.2. Transferência das receitas cobradas

Esta dimensão avalia a celeridade das transferências das receitas cobradas para a CUT ou outras entidades designadas.

O Diploma Ministerial nº 23/2018 aprovou o Regulamento de Gestão das Contas Bancárias do Estado. O Diploma, no seu artigo 2º, estabelece que existe uma estrutura da Conta Única do Tesouro (CUT) e que, fora desta, existem contas bancárias de receita que se destinam a receber receitas do Estado de gestão central e local, cobradas nos termos da lei nº 9/2002 (lei SISTAFE), isto é, é a receita no âmbito do SISTAFE, excluindo os Institutos e as Empresas Públicas.

Em linha com o Diploma Ministerial nº 23/2018, a AT tem contas de receita associadas às Áreas Fiscais e postos de cobrança. Estas contas estão fora da estrutura CUT. No contexto moçambicano, esta dimensão do indicador mede quanto tempo a receita cobrada permanece nas contas bancárias da AT (o tempo de tramitação) antes de ser transferida para as contas nas agências do BdM que fazem parte da rede de CUT.

Fora da alçada do subsistema de Tesouro existem também contas bancárias de receitas próprias dos Institutos e Fundos e das Empresas Públicas.

Para a maior parte da receita (no mínimo > 75% ver o Quadro 19.1), as AF's transferem ou depositam esses valores, nas contas do Banco de Moçambique (BdM) ou dos bancos comerciais indicados, no mesmo dia ou dentro de alguns dias. No entanto, não tivemos acesso à informação completa sobre a quantidade das contas bancárias da Autoridade Tributária, nas Áreas Fiscais incluindo a Unidades dos Grandes Contribuintes (UGC) e as Unidades de Cobrança.

Entretanto, o parecer do Tribunal Administrativo e a própria Conta Geral do Estado 2018 referem que permanecem saldos, de montantes baixos, nas contas das AF's que não são transferidos. Ora, verifica-se que esta é uma constatação recorrente do Parecer do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado de 2017 e de 2018, o que coloca em questão o rigor da gestão.

Considerando que, todas as entidades que colectam a maior parte da receita transferem-na para as contas da CUT pelo menos no prazo de uma semana, atribui-se um “B” a esta dimensão.

Dimensão 20.3. Reconciliação das contas da receita

Esta dimensão avalia em que medida os montantes agregados relativos às avaliações fiscais/cobranças, atrasos e transferências para o Tesouro ou outras agências designadas ocorrem regularmente e são reconciliados em tempo útil. Isso garante que o sistema de cobrança e de transferência funcione como previsto e que o nível de atrasos e receita em trânsito seja monitorado e minimizado.

Em Moçambique, o processo de declaração faz-se por cada tipo de imposto. Isso significa que cada contribuinte preenche um modelo (declaração) para o pagamento do imposto sobre o rendimento, o imposto sobre o IVA e

cada imposto separadamente. Ao receber o modelo na Área Fiscal ou na Unidade de Grandes Contribuintes há um processo e procedimentos específicos e sistemas de gestão separados. Por exemplo:

- Declaração Periódica para IVA - Regime Normal (Modelo A);
- Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, modelo 19.

Alguns destes modelos estão disponíveis para preenchimento electrónico na página web da AT. Para o apoio na gestão da receita a AT usa várias ferramentas, como por exemplo, o SICR para o IVA e o ISPC, o e-Tributação para o IRPC e o IRPS, etc. Os funcionários analisam a declaração e lançam os processos no sistema, aplicando os procedimentos estabelecidos pela gestão tributária.

Para a contabilização da receita e a classificação da receita cobrada, usa-se o modelo 52, o documento de classificação da receita transferida.

CER	FR	Descrição da Receita Recolhida	Valor
		TOTAL DA TRANSFERÊNCIA	0,00
		Impostos Sobre o Rendimento	0,00
		Impostos Sobre os Rendimentos das Pessoas Colectivas	0,00
111101	101000000000	Impostos Sobre os Rendimentos das Pessoas Colectivas	
111101	101000000000	Impostos Sobre os Rendimentos das Pessoas Colectivas - Mais Valias	
111102	101000000000	Liquidação a Final IRPC	
111101	103IGM-MV	Impostos Sobre os Rendimentos das Pessoas Colectivas - Mais Valias – Consignado	
111101	101000000000	Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Singulares	0,00
111101	101000000000	Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Singulares - 1ª Categoria	
111101	101000000000	Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Singulares - 2ª Categoria	
111101	101000000000	Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Singulares - 3ª Categoria	
111101	101000000000	Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Singulares - 4ª Categoria	
111101	101000000000	Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Singulares - 5ª Categoria	
111102	101000000000	Liquidação a Final IRPS	

Os critérios da metodologia PEFA exigem que qualquer diferença entre os valores avaliados ou cobradas pelas entidades responsáveis e os montantes recebidos pelo Tesouro, ou outras entidades designadas possa ser explicada. Actualmente, estas reconciliações são realizadas por cada tipo de receita, respeitando o classificador económico da receita (CER) do modelo 51. O balancete do banco é reconciliado com os valores arrecadados. Isto implica que existe uma contabilidade e uma reconciliação de caixa e que a AT mantém registos, no seu sistema de contabilidade, dos montantes globais cobrados e das transferências para o Tesouro.

O critério que não esta a ser cumprido, conforme a metodologia, é que a AT deveria também manter registos que reflectam os montantes cobrados e pagos por cada contribuinte. A AT deveria ser capaz de agregar essa

informação, para que possa relatar a proporção de montantes cobrados (a) mas ainda não vencidos, (b) em mora (a diferença entre o que é devido e o que foi pago) e (c) arrecadados pela AT, mas ainda não transferidos para o Tesouro. Actualmente, estes procedimentos de controle e gestão ao nível de cada contribuinte não são feitos de forma sistemática na AT.

Para este tipo de gestão é fundamental ter-se um cadastro de contribuintes, ou seja, um NUIT fidedigno. A verificação de amostras de relatórios de auditoria interna, o Parecer do TA sobre a CGE de 2018 e a avaliação do SICR, e-Tributação e o cadastro de NUIT são evidências de que esta reconciliação, por contribuinte, não está sendo feita de forma sistemática.

Considerando que a AT realiza a reconciliação completa das cobranças e transferências para o Tesouro e outras agências designadas, pelo menos anualmente, no prazo de 2 meses a contar do final do ano, atribui-se uma pontuação “C” a esta dimensão.

PI-21: Previsibilidade da alocação de recursos no ano

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-21 Previsibilidade da alocação de recursos no ano	C	Método pontuação agregada: M2 (AV) Período: Dim 1: Na altura da avaliação. Dim 2-4: O último ano fiscal concluído para as outras dimensões.
21.1. Consolidação dos saldos de caixa	C	A consolidação de mais de 75% dos saldos e movimentos das contas bancárias do Governo Central na CUT é realizada diariamente e das contas bancárias fora da CUT a consolidação dos saldos é realizada trimestralmente.
21.2. Previsão e monitorização do fluxo de caixa	B	A Direcção Nacional de Tesouro elabora um plano anual de tesouraria que é actualizado trimestralmente, com base nas entradas e saídas de caixa reais.
21.3. Informações sobre limites de autorização	D	As entidades orçamentais não recebem informações confiáveis sobre os limites máximos de compromisso com uma antecedência trimestral ou mensal.
21.4. Importância dos ajustes orçamentais durante o exercício	C	Os ajustes orçamentais são frequentes, significativos e apenas parcialmente transparentes.

Quadro Institucional

Conforme o quadro institucional em Moçambique há três entidades envolvidas na gestão da Conta Única do Tesouro (CUT): o Ministério da Economia e Finanças, a DNT e o CEDSIF, que actualmente tem estatuto de instituto público e que goza de autonomia administrativa e financeira, e o Banco de Moçambique. A entidade responsável é o Ministério da Economia e Finanças representada pela Direcção Nacional de Tesouro.

Este indicador avalia em que medida o Ministério das Finanças é capaz de prever compromissos e as necessidades de caixa e fornecer informações fiáveis sobre a disponibilidade de fundos às unidades orçamentais para a prestação de serviços. Este indicador contém quatro dimensões.

Dimensão 21.1. Consolidação dos saldos de caixa

Esta dimensão avalia em que medida a DNT, pode identificar e consolidar os saldos de caixa e que estes saldos podem servir para gerir a liquidez e informar a liberação de fundos.

A existência da rede de Conta Única do Tesouro (CUT), como no caso de Moçambique, facilita esta consolidação. A rede CUT é constituída por um conjunto de contas vinculadas numa única estrutura hierárquica de contas, operada pelo Banco de Moçambique e gerida pela DNT, em colaboração com o CEDSIF, que presta serviços relacionados com a operacionalização e a manutenção da plataforma electrónica do sistema e-CUT, nomeadamente a infra-estrutura tecnológica para a gestão da rede CUT e a interoperabilidade e integração com o e-SISTAFE.

Constata-se, nos últimos anos, que está a ser efectuada uma melhor gestão das contas sediadas nos bancos comerciais, sendo que estes prestam informações em relação ao número das contas, tipo de conta, conforme categorias estabelecidas no Diploma Ministerial nº 23/2018: Receitas próprias e consignadas (RA), Receitas Transitórias da Autoridade Tributária de Moçambique (RB- ver PI-20), Receita Externa Financiamento a projectos específicos (RC), Receita Externa Financiamento ao OE (RD), etc.

Esta gestão está a dar resultados permitindo uma maior transparência, embora o número de contas bancárias continue a ser elevado.

Neste quadro, a DNT impõe obrigações aos bancos comerciais de lhe prestarem contas. A informação disponibilizada inclui: a declaração de abertura das contas por parte das entidades orçamentais e a actualização do cadastro das contas existentes em cada instituição financeira. Estas medidas estão ainda em processo de implementação e ainda é demasiado cedo para se avaliar o seu impacto.

Em 2018, foi aprovado, pelo Diploma Ministerial nº 23/2018, o Regulamento de Gestão das Contas Bancárias do Estado, que, no artigo 16º, contém prazos sobre a sua implementação:

“Disposições finais e transitórias:

ARTIGO 16

Disposições finais

- 1. No prazo de 180 dias, contados a partir da data de entrada em vigor do presente Regulamento, todos os órgãos e instituições do Estado e empresas públicas devem solicitar à DNT ou DPES da respectiva província, a actualização das suas contas para permitir a co-titulação das mesmas pelo Tesouro, nos termos descritos no artigo 4 do presente Regulamento.*
- 2. As instituições bancárias domiciliárias das contas do Estado devem adoptar a tipificação e categorização previstas no presente Regulamento no prazo de 90 dias a contar da data da sua entrada em vigor.*
- 3. A alteração do cadastro de domiciliários bancários existentes no e-SISTAFE previsto no artigo 5 do presente Regulamento deve ser efectuada no prazo de 90 dias a contar da data da sua entrada em vigor.*

4. *A primeira conciliação deve estar concluída no prazo de 12 dias a contar da entrada em funcionamento da alteração prevista no número anterior.”*

Actualmente, a DNT tem por objectivo diminuir o grande número de contas bancárias que as entidades orçamentais possuem nos bancos comerciais fora da rede CUT. Além disso, e em linha com o Diploma Ministerial nº 23/2018, existe um mecanismo de colaboração entre os bancos comerciais, a DNT, o BdM e o CEDSIF. Este acordo estabelece também prazos para as transferências reduzindo o período de tramitação.

Existem quatro níveis de contas bancárias:

1. contas da estrutura CUT – físicas;
2. contas da estrutura CUT- virtuais (as contas cujos saldos permanecem nas contas bancárias fora do Banco de Moçambique ou outras contas geridas por este);
3. contas de tramitação da receita (contas na AT);
4. contas bancárias nas entidades orçamentais cujo número é desconhecido.

Quanto à reconciliação, a DNT, a partir dos meados de 2019, concilia diariamente, via e-SISTAFE, os movimentos e saldos nas CUT físicas com os lançamentos e saldos nas CUT virtuais e produz os relatórios de gestão. Isso significa que todas as entidades orçamentais que usam e-SISTAFE aplicam estes mecanismos para as contas vinculadas à rede CUT. Para todas estas contas, a consolidação e a conciliação é feita diariamente e de forma automática através de uma ferramenta gerida pela DNT e desenvolvida pelo CEDSIF. Caso haja discrepâncias, a DNT adopta medidas para identificar e solicitar a regularização junto ao Banco de Moçambique. Estes procedimentos restringem-se às contas na rede CUT.

Em 2016, foi realizado um levantamento das contas bancárias em várias entidades bancárias e foi constatado que havia 11.739 contas bancárias no Millennium BIM, 1.735 no Barclays Bank e 5.191 contas bancárias no BCI, incluindo contas de empresas públicas, municípios, comunidades locais e outras, cuja gestão estava fora da alçada do sub-sistema do Tesouro Publico. Os depósitos representam valores parcialmente conhecidos mas o saldo agregado não foi disponibilizado na altura da avaliação. É de realçar que os factos apontam para a existência de um grande número de contas bancárias fora do sistema. A materialidade é, portanto, algo que não se pôde estabelecer com exatidão. No entanto, a apreciação dos documentos disponibilizados indica que a maioria (>75%) dos saldos passam pela CUT, ou que representa um maior controlo das contas bancárias fora da rede CUT.

Em 2018, um acordo de prestação de serviço foi celebrado entre a DNT, o BdM e o CEDSIF, para a movimentação e gestão da CUT e que a totalidade das contas das entidades orçamentais estejam vinculadas à rede, a fim de permitir o bom funcionamento da rede CUT. Isto exige uma boa gestão e o controlo de todas as contas bancárias das entidades orçamentais.

As contas bancárias quer da AT (ver PI-20), quer das entidades orçamentais que estão fora da rede CUT devem ser reconciliadas pelo menos mensalmente. No entanto, na altura da avaliação PEFA, a consolidação dos saldos nestas contas não se pode verificar. A reconciliação, no entanto, é realizada trimestralmente aquando da preparação da informação para a elaboração dos REO's.

Considerando que a consolidação de mais de 75% dos saldos e movimentos das contas bancárias do Governo Central na CUT é realizada diariamente e das contas bancárias fora da CUT a consolidação é realizada trimestralmente, atribui-se um “C” para esta dimensão.

Reformas em curso e planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

Desde 2018, várias medidas estão em curso de implementação que reflectem um compromisso para estabelecer mecanismos que apoiarão uma gestão mais rigorosa no controlo das contas bancárias e dos saldos das entidades orçamentais, uma troca de informação entre os bancos e a DNT/MEF e, no futuro, a possibilidade de ampliar o uso dos sistemas existentes de gestão nesta área.

Dimensão 21.2. Previsão e monitorização do fluxo de caixa

Esta dimensão avalia em que medida os cabimentos das unidades orçamentais e os fluxos de caixa são previstos e monitorados pelo Ministério das Finanças.

Em Moçambique, a Direcção Nacional de Tesouro elabora um plano anual de tesouraria, que é uma previsão do fluxo de caixa, preparada antes do início do exercício económico. Esta previsão é actualizada trimestralmente com base nas previsões do fluxo da caixa e nos movimentos da caixa efectivamente realizados, embora a base de informação utilizada seja ainda limitada.

Considerando que se elabora um plano anual de tesouraria que é actualizado trimestralmente, com base nas entradas e saídas de caixa reais, atribui-se um “B” a esta dimensão.

Dimensão 21.3. Informações sobre limites de autorização

Esta dimensão avalia a fiabilidade da informação no ano em curso para as unidades orçamentais sobre os limites para o cabimento de despesas para períodos específicos. A previsibilidade para as unidades orçamentais quanto à disponibilidade de fundos para cabimentos é necessária para facilitar o planeamento de actividades e aquisição de insumos para a prestação eficaz de serviços e para evitar a interrupção da execução desses planos, uma vez que estejam em andamento.

Em Moçambique, as unidades orçamentais não recebem informações confiáveis sobre os limites máximos de compromisso, com uma antecedência (trimestral ou mensal), mas sim limites para pagamento. Assim, não existem limites que garantem a possibilidade de cabimentar e pagar o mesmo valor no mesmo período. O sistema moçambicano assenta sobre um conceito diferente utilizado em outros contextos e no qual assente o quadro metodológico do PEFA. No sistema moçambicano, nenhuma reserva (preliminar) do valor de um contrato é feita no momento de compromisso, que deveria ser no momento de assinatura de um contrato.

É importante realçar que no contexto moçambicano, antes da nova ferramenta, o Módulo de Administração do Património do Estado (MPE), ser integralmente implementada (finais de 2020), não há nenhum acto administrativo da despesa no momento de compromisso (em forma de reservar e assim garantir a possibilidade de cabimentar e posteriormente pagar). No caso de um processo de aquisição, a cabimentação é feita no momento do primeiro pagamento ao fornecedor. Isso implica que até ao último ano fiscal pode-se acumular dívidas aos fornecedores, que não eram capturadas e relatadas nos sistemas de informação (ver PI-22 e PI-25).

Considerando que as entidades orçamentais não recebem informações confiáveis sobre os limites máximos de compromisso com uma antecedência (trimestral ou mensal), atribui-se um “D” a esta dimensão.

Dimensão 21.4. Importância dos ajustes orçamentais durante o exercício

Esta dimensão avalia a frequência e transparência dos ajustes das dotações orçamentais. Os governos podem ter necessidade de fazer ajustes durante o ano às dotações à luz de eventos imprevistos que afectam as receitas ou as despesas.

A Lei nº 15/2018, que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2019, no seu artigo 8º estabelece as seguintes competências do Governo em relação às transferências orçamentais:

- “1. É autorizado o Governo a proceder à transferência de dotações dos órgãos ou instituições do Estado que sejam extintos, integrados ou separados, para outros ou novos órgãos ou instituições que tenham as mesmas funções.
2. É autorizado o Governo a fazer movimentações de verbas entre as Prioridades e Pilares do Plano Económico e Social.
3. É igualmente autorizado o Governo a transferir dotações orçamentais de um órgão ou instituição a nível Central, para o mesmo órgão ou instituição a níveis provincial ou distrital e vice-versa.
4. Nos casos em que se verifique a não utilização total da dotação orçamental de um órgão ou instituição do Estado, é autorizado o Governo a proceder à transferência das verbas em causa para outros órgãos ou instituições que delas careçam.”

As autorizações aprovadas pelo Governo são amplas. O Governo presta contas em relação ao uso destas autorizações. Os ajustes orçamentais entre rubricas do orçamento apresentam-se a *posteriori* e sem justificação nos relatórios trimestrais de execução orçamental. Os ajustes são feitos com base na autorização geral e na competência do Ministério de Economia e Finanças, sem apresentar Leis orçamentais suplementares/rectificativas.

Além destes ajustes, há casos de ajustes informais que ocorrem por causa da falta de liquidez suficiente para fazer face às dotações orçamentais. Avaliando os relatórios de execução orçamental e as experiências de pessoal chave, numa amostra de entidades orçamentais, pôde-se constatar que os ajustes orçamentais durante o exercício económico são frequentes e apenas parcialmente transparentes. O relatório de execução orçamental para o período Janeiro a Dezembro de 2019, parágrafos 25–27 diz:

“Conforme se observa na tabela 1, nas Despesas de Funcionamento foram desconcentradas as dotações orçamentais dos órgãos e instituições de nível Central no valor de 9,577,2 milhões de Meticais para reforçar os órgãos e instituições de nível Provincial e Distrital, nos montantes de 1.203,8 e 8.373,4 milhões de Meticais.

Tabela 1 - Resumo das Alterações Orçamentais
(Em Milhões de Meticais)

Âmbitos	Ano 2018				Ano 2019			
	Orçamento Anual		Alterações	% Alterações	Orçamento Anual		Alterações	% Alterações
	Lei n. 22/2017	Actualizado			Lei n. 15/2018	Actualizado		
Despesa de Funcionamento	184,037.1	180,965.9	-3,071.2	-1.7	196,592.6	196,592.6	0.0	0.0
Central	115,412.4	102,872.1	-12,540.3	-10.9	117,696.0	108,118.8	-9,577.2	-8.9
Provincial	26,053.5	27,542.3	1,488.8	5.7	29,012.3	30,216.1	1,203.8	4.0
Distrital	39,731.9	47,712.2	7,980.2	20.1	46,740.5	55,113.9	8,373.4	15.2
Autárquico	2,839.2	2,839.2	0.0	0.0	3,143.9	3,143.9	0.0	0.0
Despesa de Invest. Interna	33,694.7	33,694.7	0.0	0.0	40,017.9	46,017.9	6,000.0	13.0
Central	25,887.8	24,716.8	-1,171.0	-4.5	32,860.3	34,078.5	1,218.2	3.6
Provincial	4,060.6	5,860.2	1,799.6	44.3	3,852.9	8,770.5	4,917.6	56.1
Distrital	2,205.4	1,512.9	-692.5	-31.4	1,617.0	1,474.6	-142.5	-9.7
Autárquico	1,541.0	1,604.8	63.9	4.1	1,687.7	1,694.3	6.6	0.4
Despesa de Invest. Externa	47,709.6	47,709.6	0.0	0.0	62,302.1	62,302.1	0.0	0.0
Central	42,088.8	39,349.7	-2,739.1	-6.5	55,024.3	52,463.8	-2,560.4	-4.9
Provincial	4,276.1	6,859.0	2,582.9	60.4	5,985.2	7,442.9	1,457.6	19.6
Distrital	1,344.6	1,500.9	156.3	11.6	1,292.7	2,395.4	1,102.8	46.0
Operações Financeiras	37,486.8	44,773.2	7,286.3	19.4	41,502.0	41,502.0	0.0	0.0
Despesa Total	302,928.2	307,143.3	4,215.1	1.4	340,414.7	346,414.7	6,000.0	1.7
Central	220,875.9	211,711.8	-9,164.1	-4.1	247,082.5	236,163.1	-10,919.4	-4.6
Provincial	34,390.2	40,261.5	5,871.4	17.1	38,850.4	46,429.4	7,579.0	16.3
Distrital	43,281.9	50,725.9	7,444.0	17.2	49,650.2	58,983.9	9,333.7	15.8
Autárquico	4,380.2	4,444.1	63.9	1.5	4,831.6	4,838.2	6.6	0.1

Fonte: CGE 2018 e MEX

Ao abrigo do artigo 5º da Lei nº 15/2018, de 20 de Dezembro, a componente interna das Despesas de Investimento, foi reforçado em 6.000 milhões por contrapartida dos recursos extraordinários (Mais-Valias), para atender o défice dos encargos com a realização das Eleições Gerais – Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais, Governadores Provinciais. Observa-se ainda a desconcentração de dotações orçamentais dos órgãos e instituições de nível Distrital nos montantes de 142,5 milhões de Meticais para os órgãos e instituições de nível Provincial e Autárquico nos montantes de 135,9 e 6,6 milhões de Meticais respectivamente.

Na componente externa de Investimento foram desconcentradas as dotações orçamentais dos órgãos e instituições de nível Central no valor de 2.560,4 milhões de Meticais para reforçar os órgãos e instituições de nível Provincial e Distrital, nos montantes de 1.457,6 e 1.102,8 milhões de Meticais respectivamente.

Um ponto fraco dos relatórios de execução orçamental é que neles não se pode verificar o número de alterações feitas ao longo do ano, dado que só disponibilizam os saldos no agregado. Por este motivo cruzamos a informação nos relatórios de execução orçamental com a informação obtida nas visitas aos diferentes ministérios e entidades orçamentais. Com base neste último aspecto consideramos que os ajustes são apenas parcialmente transparentes.

Considerando que os ajustes orçamentais são frequentes, significativos e apenas parcialmente transparentes, atribui-se um “C” a esta dimensão.

Reformas em curso ou planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

Várias medidas que visam a aprimorar a consolidação da liquidez através da CUT iniciaram-se em 2018. Tomaram-se também medidas para diminuir o número de contas bancárias e aprimorar o seu controle. O impacto destas medidas importantes ainda não concretizou.

PI-22: Pagamentos em atraso

Este indicador mede em que medida existem pagamentos em atraso, e em que medida um problema sistémico, neste contexto, está a ser tratado e controlado. O indicador contém duas dimensões.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-22: Pagamentos em atraso	D	Método pontuação agregada: M1 (WL) O elo mais fraco Período: Dim 1: Os últimos três anos fiscais completados, Dim 2: no momento da avaliação.
22.1. Pagamentos em atraso	D	O estoque dos pagamentos em atraso varia entre 11% e 22% da despesa agregada do orçamento em 2017 e 2018, respectivamente, não havendo informação sobre o ano 2016.
22.2. Monitorização dos pagamentos em atraso	D	Actualmente não existe um sistema de monitorização dos pagamentos em atraso.

Quadro Institucional

Conforme o quadro institucional em Moçambique cabe ao Ministério da Economia e Finanças, aos Ministérios sectoriais e às entidades orçamentais gerirem os pagamentos em atraso dentro das suas responsabilidades e competências orçamentais.

Dimensão 22.1. Pagamentos em atraso

Esta dimensão avalia em que medida existem pagamentos em atraso. O pagamento em atraso é de preferência identificado no final do ano fiscal e comparado ao total das despesas desse ano fiscal.

Em Moçambique, a prática de recolha de informação sobre os pagamentos em atraso não está institucionalizada. No entanto, em 2017 e 2018, foram realizados dois levantamentos *ad hoc* geridos pela Inspeção Geral das Finanças (IGF) para identificar pagamento atrasados a fornecedores. Constatou-se um valor substancial de pagamentos atrasados acumulados, tendo a IGF definido uma abordagem para verificar, no terreno, os valores reportados, através de equipas suas.

Com base nestes dois exercícios de levantamento de pagamentos em atraso, incluindo processos de validação (que incluíram as etapas a seguir: compilação dos processos e valores que foram solicitados por parte dos

provedores de serviços, compilação dos processos e os valores que foram declarados por parte das entidades orçamentais, uma avaliação das discrepâncias com base na documentação apresentada, uma identificação das lacunas na documentação, uma mediação entre as partes caso houvesse diferenças nos factos apresentados, uma análise). Este processo teve como resultado preliminar um valor verificado substancial. No entanto, na altura de avaliação, ainda se encontravam muitos processos por validar e, conseqüentemente, diversos valores apurados sujeitos a verificação. Isso significa que o valor final dos pagamentos em atraso aos fornecedores pode, e seguramente vai ainda aumentar. No entanto, avaliou-se que os pagamentos em atraso ou as dívidas aos fornecedores, atingiam um montante acumulado superior a 14 mil milhões meticais, havendo ainda valores apurados a validar.

Este valor representa cerca de 13% da execução orçamental realizada na componente interna em 2017 e 11% da execução orçamental realizada (pelas componentes ou fontes de financiamento interna e externa) em 2018. Assim, os valores acumulados, de 2017 e 2018, apurados pela IGF, representam cerca de 22% da execução orçamental realizada em 2018.

Não existem dados fidedignos em relação aos exercícios económicos anteriores, embora, seja evidente que este nível de pagamentos em atraso é o resultado acumulado de vários anos. Em consequência, foi implementado um mecanismo de monitoria e de regularização dos atrasados, validados, tendo sido aprovado para o efeito um plano de pagamento, que vem sendo executado.

O stock dos atrasados em relação ao reembolso dos impostos, tais como o IVA, representa uma área onde se tem tomado medidas correctivas desde a última avaliação PEFA em 2015.

Assim, em 2018, o Governo reconheceu uma dívida total de IVA correspondente a 12% do PIB. A partir desta constatação o Governo comprometeu-se a estabelecer um sistema de reembolso e de gestão dos reembolsos. Uma das medidas utilizadas foi converter a dívida do IVA em dívida titulada por Títulos do Tesouro. Os relatórios do balanço da Administração Tributária apresentam anualmente o ponto de situação em relação aos pedidos e aos reembolsos do IVA e demais impostos.

Considerando que o stock dos pagamentos em atraso varia entre 11% e 22% da despesa agregada do orçamento em 2017 e 2018, respectivamente, não havendo informação sobre o ano 2016, atribui-se uma pontuação de “D” a esta dimensão.

Dimensão 22.2. Monitorização dos pagamentos em atraso

Esta dimensão avalia em que medida os pagamentos em atraso são identificados e monitorados. A dimensão concentra-se nos aspectos nos quais os pagamentos atrasados são monitorizados e com que frequência e rapidez a informação é gerada.

Em Moçambique, no momento de avaliação, não existe nenhuma monitorização dos pagamentos em atraso, para além dos atrasos que se registam no MEX. No entanto, várias iniciativas que visam melhorar a monitorização dos

pagamentos em atraso e evitar a acumulação de dívidas aos fornecedores foram iniciadas, mas ainda não atingiram os impactos pretendidos. Uma iniciativa chave é o novo sistema de gestão de património e contratação, que dispõe de uma ferramenta informática que é o “Módulo de Administração do Património do Estado”, parte integrante do e-SISTAFE.

Considerando que actualmente não existe um sistema de monitorização dos pagamentos em atraso, atribui-se um “D” a esta dimensão.

Reformas em curso ou planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

Está em fase de teste-piloto, esperando-se o seu alargamento a toda a Administração Central e provincial, o Módulo de Administração do Património do Estado (MPE) que irá permitir uma melhor gestão dos compromissos.

PI-23: Controlos da folha de pagamento

Este indicador refere-se unicamente à folha de pagamentos para os funcionários públicos: a forma como é gerida, como são tratadas as alterações, e como é obtida a consistência com a gestão do registo de pessoal. Os salários de trabalho temporário e as provisões discricionárias que não fazem parte do sistema de folha de pagamentos são incluídos na avaliação dos controlos internos não salariais (PI-25). O indicador contém quatro dimensões.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-23: Controlos da folha de pagamento	C+	Método pontuação agregada: M1 (WL) Período: Dim 1-3: No momento da avaliação. Dim 4: Nos últimos três anos fiscais completados
23.1. Integração da folha de pagamento e registos de pessoal	A	Existe uma integração entre o e-CAF e o e-Folha e que todas as alterações são controladas mensalmente e comparadas com os pagamentos do mês anterior, incluindo com as listas de contratação e promoção dos funcionários, sustentadas por uma prova de vida biométrica. A execução das despesas relacionadas com os salários é feita no sistema e-SISTAFE.
23.2. Gestão das alterações à folha de pagamento	B	Os registos de pessoal e a folha de pagamento são actualizados mensalmente, que se verificou um número reduzido de alterações retroactivas e que as alterações necessárias são feitas com pontualidade.
23.3. Controlo interno da folha de pagamento	B	O regulamento e os procedimentos estabelecidos exigem separação de funções e existe uma pista de auditoria que mostra claramente quem autorizou a alteração, quer no CAF quer no e-Folha, considera-se que existe um alto grau de integridade dos dados.
23.4. Auditoria da folha de pagamento	C	Nos últimos três anos fiscais concluídos, foram efectuadas auditorias parciais da folha de pagamento ou levantamentos de pessoal, na maioria das entidades do governo central.

Quadro Institucional

Conforme o quadro institucional em Moçambique, o Ministério da Função Pública é a entidade responsável pela política dos recursos humanos, os concursos, as carreiras e as obrigações e direitos dos funcionários e os agentes do aparelho do Estado (do Governo central). O Ministério da Economia e Finanças é, portanto, responsável pelas consequências orçamentais da gestão das despesas associadas ao pessoal (salários, outras remunerações e as pensões).

Dimensão 23.1. Integração da folha de pagamento e registos de pessoal

A dimensão avalia o grau de integração entre os dados do pessoal, a folha de pagamento e o orçamento. A folha de pagamento deve ser apoiada por uma base de dados do pessoal, que fornece uma lista de funcionários a serem pagos em cada período de pagamento.

Em Moçambique, o Decreto nº 54/2009 estabelece os princípios e regras de organização e estruturação do Sistema de Carreiras e Remuneração, abreviadamente designado por SCR. O SCR é aplicável a todos os órgãos e instituições do Estado, tanto no regime geral (com autonomia administrativa) quanto excepcional (com autonomia administrativa e financeira) o que significa que é aplicável ao governo central.

Desde 2014, várias medidas foram tomadas a fim de melhorar a gestão dos funcionários do Estado, incluindo a gestão dos pagamentos de salários. Neste âmbito, o CEDSIF desenvolveu duas ferramentas: 1) o e-CAF e 2) o e-Folha, que faz parte do Módulo de Salários e Pensões. Estas ferramentas são aplicáveis a todos os órgãos e instituições do Estado, tanto do regime geral como do regime excepcional.

e-CAF: Os dados do pessoal são cadastrados no e-CAF (Cadastro Electrónico de Funcionários e Agentes do Estado). Existe também um Cadastro e Prova de Vida dos Pensionistas. Estes cadastros estabelecem a base para a preparação dos pagamentos dos salários e remunerações e as pensões.

e-Folha: Como acima referido, a componente **e-Folha** faz parte do Módulo de Salários e Pensões (MSP), que contempla também o Módulo de Pagamento de Pensões (MSP) que é um módulo do e-SISTAFE. O módulo e-Folha apoia o processo de preparação e cálculo dos pagamentos dos salários com base no e-CAF.

O desenvolvimento e a implementação do e-CAF e do e-Folha foram feitos de forma gradual a partir de 2013 e 2014 e em finais de 2014, atingiu-se um nível substancial de pagamentos de salários por via directa com recurso às transferências bancárias. Em termos de cobertura institucional o e-CAF e o e-Folha estão em uso no governo central.

Em 2015, introduziu-se um maior controle, para mitigar o risco de funcionários fantasmas, através da prova de vida anual, com base em dados biométricos, dos funcionários públicos no e-CAF.

Funcionamento e operacionalização. Desde a implementação do e-CAF, ligado ao sistema e-Folha, para o processamento da folha de salário, há plena inter-operabilidade entre os 2 sistemas, levando a uma maior fiabilidade nos pagamentos dos salários. Cada sector ou Ministério através da Direcção dos Recursos Humanos

gere as actualizações em relação aos funcionários do seu sector no e-CAF. Os dois sistemas (e-Folha e e-CAF) abrangem todo o território Nacional, excepto funcionários de alguns sectores da área de Defesa e Segurança.

Mensalmente, conforme o calendário de preparação da folha dos salários, a informação actualizada no e-CAF é enviada pelas Direcções dos Recursos Humanos às Direcções de Administração Financeira (DAF), por via eletrónica ao e-Folha, constituindo essa informação a base do cálculo e processamento da folha do salário. O agente responsável na DAF verifica todas as alterações e compara-as com os dados do mês anterior, documenta as alterações e coloca-as num arquivo. Consequentemente, a reconciliação entre o e-CAF e o e-Folha é realizada mensalmente. Depois destes controlos, o agente inicia o processamento da folha do salário. As etapas na execução da folha do salário seguem as etapas definidas no regulamento do SISTAFE e no Manual de Administração Financeira e Procedimentos Contabilísticos, inicialmente aprovado pelo Diploma Ministerial nº 183/2013.

Existe pessoal remunerado, através da componente externa, que não faz parte deste processo. Não há mecanismos de gestão do número das pessoas que não são funcionários do Estado e que recebem remunerações através de outros processos.

Considerando que existe uma integração entre o e-CAF e o e-Folha e que todas as alterações são controladas mensalmente e comparadas com os pagamentos do mês anterior, incluindo com as listas de contratação e promoção dos funcionários e que a prova de vida, bem como a execução das despesas relacionadas com os salários são feitos no sistema e-SISTAFE, atribui-se um “A” a esta dimensão.

Dimensão 23.2. Gestão das alterações à folha de pagamento

Esta dimensão avalia a pontualidade das alterações feitas aos dados do pessoal e folha de pagamento. Quaisquer alterações à base de dados do pessoal devem ser processadas de forma atempada através de um relatório de alteração e devem resultar numa pista de auditoria.

Em Moçambique, com base na lei orçamental, o Ministério da Economia e Finanças elabora e distribui uma circular de administração e execução do Orçamento do Estado, que estabelece procedimentos mais pormenorizados sobre a administração e a execução orçamental. Estes procedimentos incluem a gestão das admissões de funcionários públicos, alterações nas remunerações e salários e alterações retroactivas. A gestão das admissões de funcionários públicos é atribuída aos sectores dentro dos limites fixados pelo Orçamento. A gestão é realizada ao nível do sector pela Direcção dos Recursos Humanos, que por sua vez interage com as UGE's e as UGB's do sector.

Os registos dos funcionários são digitalizados e mantêm-se no e-CAF, que, regra geral, é actualizado mensalmente. Informação sobre as mudanças ao longo do exercício económico é consolidada e mantida centralmente nas Direcções dos Recursos Humanos. Cabe às UGB's através das UGEs enviar informação sobre as alterações que tenham acontecido no âmbito das suas responsabilidades. Esta informação pode levar algum tempo a chegar às Direcções dos Recursos Humanos.

A circular estabelece as alterações admitidas e define claramente os papéis e as responsabilidades de cada unidade. Porém, as alterações retroactivas são realizadas no âmbito de processos organizados e são geridas e executadas pela Direcção dos Recursos Humanos responsável. As alterações retroactivas realizadas mensalmente são limitadas.

Com base numa amostra de quatro unidades gestoras executoras (Ministério da Educação, Ministério das Obras Públicas e Recursos Hídricos e Ministério da Agricultura) verificou-se que os procedimentos e os prazos estabelecidos em relação às provas de vida, alteração dos cadastros de pessoal, alteração das listas dos funcionários e os seus níveis de salários (montantes), incluindo ajustes retroactivos que são muito limitados, e no caso de funcionários promovidos, são feitos, regra geral, respeitando os critérios estabelecidos.

Além disso, há uma pista de auditoria com base nos agentes (utilizadores) que usam o e-Folha. No entanto, o sistema de gestão de salários (e-CAF e e-Folha) é centralizado e a celeridade é maior para o pessoal que se encontra ao nível central, ou seja, na zona de Maputo. O sistema de prova de vida impõe um controlo anual a todos os funcionários. O sistema de gestão de salários (e-CAF e e-Folha) e os procedimentos definidos estão em vigor ao nível das entidades definidas como do governo central, “em todos os órgãos e instituições do Estado a nível central, provincial e distrital. O uso real das ferramentas (e-CAF e e-Folha) foi verificado”.

Considerando que os registos de pessoal e a folha de pagamento são actualizados mensalmente, que se verificou um número reduzido de alterações retroactivas e que as alterações necessárias são feitas com pontualidade atribui-se um “B” a esta dimensão.

Dimensão 23.3. Controlo interno da folha de pagamento

Esta dimensão avalia os controlos que são aplicados às alterações nos dados do pessoal e na folha de pagamento.

Com base na regulamentação em vigor (Decreto nº 54/2009), qualquer alteração no registo de serviço de um trabalhador dentro do e-CAF deve ter uma aprovação prévia, que, para além do parecer favorável do controlador interno de cada entidade, e dependendo da natureza da alteração, poderá ser do Ministério Administração Estatal e Função Pública (MAEFP) ou do Tribunal Administrativo. O Decreto nº 54/2009 aplica-se aos funcionários e agentes do Estado em serviço no país e no exterior. O regime definido no Decreto aplica-se a todos os sectores do aparelho do Estado e é extensivo aos funcionários e agentes da administração autárquica, sem prejuízo da possibilidade de se introduzirem as adaptações necessárias por diploma próprio. Consequentemente, o regime inclui o governo central.

A circular de execução orçamental, emitida anualmente após a aprovação da lei orçamental, define os limites estabelecidos e as alterações possíveis, incluindo os procedimentos específicos e as responsabilidades para exercer o controlo de conformidade ou orçamental.

Com base na análise dos controlos internos da folha de pagamento, de uma amostra de unidades gestoras executoras, verificou-se que a autoridade para alterar os registos no e-CAF é restringida e separada da preparação

da folha de pagamento. Isso significa que existem agentes diferentes que exercem actos administrativos de verificação separada e que, nos sistemas, existem pistas de auditoria que mostram, por cada acto administrativo, um histórico, com detalhes, dos gestores orçamentais que autorizaram o acto.

Socorreu-se, igualmente, de outras as fontes de informação tais como relatórios de auditoria. Assim, no parecer do Tribunal Administrativo há poucas constatações em relação aos pagamentos de salários, mas verifica-se que existem fragilidades no âmbito do controlo interno. Na apreciação de uma amostra de relatórios de auditoria interna, as constatações em relação às despesas com o pessoal têm menor peso, bem que existam pagamentos de salários de outras fontes, entre outros, na componente externa, ou seja, nos projectos de investimento.

Considerando que o regulamento e os procedimentos estabelecidos exigem separação de funções e que existe uma pista de auditoria que mostra claramente quem autorizou a alteração, quer no CAF quer no e-Folha, considera-se que existe um alto grau de integridade dos dados e consequentemente atribui-se um “B” a esta dimensão.

Dimensão 23.4. Auditoria da folha de pagamento

Esta dimensão avalia o grau de integridade da folha de pagamento. Auditorias à folha de pagamento devem ser realizadas regularmente, para identificar funcionários fantasmas, preencher falhas dos dados, e identificar os pontos fracos do controlo.

Durante os 3 últimos anos, várias auditorias parciais da folha de pagamento ou levantamentos de pessoal foram realizadas no quadro das auditorias internas regulares da Inspeção Geral das Finanças e das auditorias externas do Tribunal Administrativo. Os relatórios anuais da IGF elencam as auditorias realizadas nas áreas dos recursos humanos nas entidades orçamentais. Com base nesta informação e na informação do Tribunal Administrativo, incluindo as visitas realizadas a cinco ministérios, verifica-se que foram feitas auditorias parciais na maioria das entidades do governo central nos três últimos anos.

Considerando que, nos últimos três anos fiscais concluídos, foram efectuadas auditorias parciais da folha de pagamento ou levantamentos de pessoal, na maioria das entidades do governo central, atribui-se um “C” a esta dimensão.

PI-24: Aquisições

Este indicador analisa aspectos fundamentais da gestão das aquisições. Concentra-se na transparência das disposições, com ênfase em procedimentos abertos e concorrenciais, no acompanhamento dos resultados das aquisições e acesso e disposições de recurso e compensação. O âmbito do indicador abrange todos os contratos de bens, serviços, obras civis, e grandes investimentos em equipamentos, classificados ou não como despesa recorrente ou de investimento de capital, com a excepção do sector da defesa. Este indicador tem quatro dimensões.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-24 Aquisições	D+	Método de avaliação agregada: M2 (AV) Período:2018
24.1 Monitorização das aquisições	C	A maioria dos processos de contratação das entidades analisadas por amostragem, continham dados que eram precisos e completos, para os métodos de contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao estado.
24.2 Métodos de aquisições	D	Menos de 60% das aquisições em valor utiliza métodos competitivos.
24.3 Acesso do público às informações sobre aquisições	B	O sistema de contratação disponibiliza ao público 4 dos 6 elementos de informação-chave através de publicação da legislação em websites e de anúncios de concursos e a sua adjudicação nos jornais.
24.4 Gestão de reclamações relativas às aquisições	D	O sistema de revisão de reclamações e recursos relativas a contratações, inclui três níveis sendo o 1º para a UGEA, o 2º hierárquico, a nível administrativo e o 3º judicial, efectuado junto ao Tribunal administrativo. Todavia, não existe uma entidade administrativa independente, com as características previstas na metodologia.

Quadro Institucional

O quadro institucional em Moçambique é integrado pela Direcção Nacional do Património do Estado, as Unidades Gestoras Executoras das Aquisições e o Tribunal Administrativo.

O Regulamento da lei SISTAFE (Decreto nº 237/2004), alterado pelo Decreto nº 6/2007, define que o macro-processo do património do Estado integra os processos de contratação pública e de gestão patrimonial, sendo a Direcção Nacional do Património do Estado a entidade responsável pela coordenação deste macro-processo.

O Diploma Ministerial nº 141/2016, cria a Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA) à qual a compete "...coordenar e supervisionar todas as actividades relacionadas com a contratação pública, gestão do sistema nacional centralizado de dados e informações e programas de capacitação em matéria de contratação...". A operacionalização da gestão das aquisições ao nível de cada entidade governamental (central, provincial, distrital, autárquico e empresas públicas) é competência das Unidades Gestoras Executoras das Aquisições (UGEAs)

O quadro legal e regulamentar das contratações em Moçambique está definido no Decreto nº 5/2016, que aprova o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, bem como as orientações/directrizes que constam da lei orçamental anual. São igualmente elementos de suporte das contratações (i) o Cadastro Único de Fornecedores, que é um banco de dados que reúne todas as informações dos potenciais fornecedores de bens, empreiteiros e prestadores de serviços, (ii) o Catálogo de Bens e Serviços, que contém, de forma padronizada, as especificações técnicas de Bens e Serviços, (iii) o Manual de contratação pública que orienta os técnicos das UGEAs no processo de contratação; (iv) os modelos de documentos concursais standards e, em processo de finalização, (v) o Catálogo de preços de referência, que recolhe os preços de mercado dos bens e trabalhos, a serem adquiridos.

Tendo em conta, que os dados estatísticos na posse da UFSA, relativamente às contratações efectuadas no ano de 2018, referiam-se a pagamentos de processos administrativos no e-SISTAFE, no módulo de execução do orçamento (MEX) e não aos contratos assinados nesse ano, decidiu-se, para avaliar as dimensões 1 e 2 do indicador recorrer à obtenção de informação, pela via de entrevistas, de 10 entidades¹³ que com a excepção de uma¹⁴ foi possível obter informação, as quais são:

Quadro 24.1: Entidades consultadas

Entidades	Valores de execução em 2017 (em mil meticaís)
Fundo de Estradas/Administração Nacional de Estradas	11.093.965
Ministério da Saúde	7.302.222
Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano	3.735.546
Universidade Eduardo Mondlane	2.358.987
Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos	1.806.237
Administração Regional de Águas Sul	1.652.190
FIPAG	1.632.707
Fundo Nacional de Desenvolvimento Sustentável	945.715
Ministério da Ciência, Ensino Superior e Ensino Técnico	923.438
Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar*	2.554.736

Fonte: Termos de referência do PEFA 2019 e *decisão dos consultores

Dimensão 24.1. Monitorização das aquisições

Esta dimensão avalia em que medida sistemas prudentes de monitorização e de produção de relatórios são implementados pelo governo, a fim de garantir a rentabilidade e de promover a integridade fiduciária.

O Decreto nº 5/2016 define para a contratação pública 3 regimes diferentes, conforme o quadro seguinte:

¹³ 9 identificadas nos Termos de referência do PEFA e uma adicionada pela equipa, o Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar

¹⁴ Com a excepção do Ministério da Ciência, Ensino Superior e Ensino Técnico, por motivo da pandemia de COVID-19

Quadro 24.1.1: Regimes de contratação

Regimes	Definição	Tipo de concurso
Geral	É o regime que deve ser normalmente aplicado para todas as contratações, dado ser o mais competitivo e concorrencial	Concurso Público
Excepcional	Regime necessário por conveniência do interesse público, aprovado pela Autoridade competente da entidade adquirente	Concurso com Prévia Qualificação; Concurso Limitado; Concurso em Duas Etapas; Concurso por Lances; Concurso de Pequena Dimensão; Concurso por Cotações; e Ajuste Directo
Especial	Regime que adopta normas distintas do Regulamento e aplica-se na sequência de Tratado ou Acordo internacional com estado ou Organização Internacional ou no âmbito de projectos financiados por doadores (bilaterais ou multilaterais) e cuja a adopção conste do acordo ou contrato	Depende do Acordo ou Tratado assinado.

O mesmo diploma estabelece para cada tipo de concurso, dos regimes geral e excepcional, as diferentes etapas que o processo de contratação deve seguir. Assim, com este referencial, analisou-se, por procedimento de amostragem um conjunto de 98 (noventa e oito) processos de contratação realizados no ano de 2018 de um universo de 1189 processos¹⁵ para aferir do sistema de monitorização das aquisições.

Verifica-se que todas as entidades dispunham de planos de aquisição, que, no entanto, não são publicados e somente partilhados com a UFSA, com os quais dão início aos processos concursais para as aquisições. Igualmente, constata-se que, na amostra, a maioria dos dossiers (52 em 98) estão completos, o que permite reconstituir o processo desde da autorização para iniciar o processo, a seleção do júri, a publicação do anúncio (em geral, no Jornal de Notícias ou website da instituição se o tiver), a recepção e avaliação das propostas, até à adjudicação, publicação da adjudicação (em geral, no Jornal de Notícias), assinatura do contrato, parecer da Procuradoria-Geral da República (para processos cujo montante é superior a 600 salários mínimos), anotação pelo Tribunal Administrativo (de contratos até 5.000.000 meticais) ou visto do Tribunal Administrativo (de contratos acima 5.000.000 meticais), bem como para o seguimento da execução do contrato.

Com a excepção do FIPAG e do Ministério da Saúde, que dispõem de sistema de informação próprio, todas as outras entidades detinham bases de dados em formato Excel e documentos em formato papel.

No quadro da prestação anual de contas ao Tribunal Administrativo, os relatórios financeiros destas entidades contêm informação sobre os processos de contratação e o seu status. Na sequência das auditorias efectuadas, o TA considera, no parecer à Conta Geral do Estado de 2018, que houve “...*celebração de contratos...sem obediência às normas e procedimentos legalmente instituídos...*”.

¹⁵ Permitindo um intervalo de confiança de 95%

Considerando que, com base na amostra de 98 processos, a maioria (52) dos processos de contratação das entidades analisadas, continham dados que eram precisos e completos, para os métodos de contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao estado, à dimensão é atribuída a pontuação de “C”.

Reformas em curso e planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

Desde 2018, está em utilização piloto um módulo adicional do e-SISTAFE, denominado de Módulo de gestão e administração do Património do Estado (MPE).

Este módulo, embora não inclua as fases de *e-procurement* (fase concursal) e de avaliação, permite a realização, no e-SISTAFE, das demais fases da contratação pública, nomeadamente a criação e geração do Plano de Aquisição anual das entidades, a introdução de informação de lançamento de concurso, a solicitação das disponibilidades orçamentais e financeiras, a adjudicação do contrato, a assinatura de contrato e a sua posterior integração com o MEX, para pagamento, bem como com o e-inventário, que é realizado de forma automática.

A extensão do MPE a todas as entidades públicas ocorrerá no ano de 2020, permitindo aumentar não só a quantidade e a qualidade da informação capturada, mas também o grau de monitoria das aquisições públicas em Moçambique, nomeadamente ao integrar nos planos anuais e orçamentos dos sectores, disponíveis no e-SISTAFE os planos de contratação pública.

Dimensão 24.2 Métodos de aquisições

A dimensão analisa a percentagem do valor total dos contratos adjudicados com e sem concorrência. Um bom sistema de aquisição assegura que as aquisições utilizem métodos competitivos, excepto para aquisições de baixo valor no âmbito de um limite estabelecido e apropriado.

Os métodos não competitivos definidos na legislação de contratação pública de Moçambique são o ajuste directo e o concurso por cotações.

Assim, analisou-se, para as entidades seleccionadas, a lista de processos de contratação pública constantes do Mapa 28, que é remetido ao Tribunal Administrativo para a prestação de contas, construindo-se uma listagem de métodos de aquisição e respectivos valores. Os resultados obtidos são os do quadro seguinte:

Tipo de método	Nº de contratos	Valor dos contratos	% do valor
Métodos competitivos	292	4.228.620.699,71	27,5%
Métodos não competitivos	897	11.099.707.548,17	72,5%
TOTAL	1189	15.328.328.247,88	100%

Considerando que menos de 60% das aquisições, em valor, utilizou métodos competitivos, à dimensão atribuiu-se a pontuação de “D”.

Reformas em curso e planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

Com base nos dispositivos legais do Diploma Ministerial nº 78/2019, que aprova os Procedimentos Administrativos e Orientações Complementares para a Implementação do Concurso por Lances, foi desenvolvida uma funcionalidade, integrada no e-SISTAFE, que permite o concurso por lances, devendo a fase piloto iniciar-se ainda durante o ano de 2020. Prevê-se que esta modalidade seja largamente utilizada.

Dimensão 24.3. Acesso do público às informações sobre aquisições

A dimensão avalia o nível de acesso do público a uma informação completa, fiável e atempada sobre as aquisições. A divulgação pública de informações sobre os processos de aquisição e os seus resultados também são elementos fundamentais da transparência.

Assim, as informações-chave que devem ser disponibilizadas ao público, conforme as boas práticas, são as constantes do quadro seguinte:

Quadro 24.3.1: Informações-chaves

Informações-chave a serem disponibilizadas	Disponibilidade
(1) quadro legal e regulamentar para as aquisições	Sim. O quadro legal e regulamentar das aquisições e contratações públicas está publicado, em website, ou é acessível ao público de forma facilitada.
(2) planos de aquisições do governo	Não. Os planos anuais de aquisições, embora desenvolvidos pelas diferentes entidades e partilhadas com a UFSA, não são disponibilizados ao público.
(3) oportunidades de licitação	Sim. As oportunidades de licitação, para concursos públicos e limitados, são geralmente publicadas nos jornais (Notícias e País)
(4) adjudicações (finalidade, contratante e valor)	Sim. Os resultados das adjudicações são, regra geral, publicados nos jornais.
(5) dados sobre a resolução de reclamações e recursos sobre aquisições	Sim. O Tribunal Administrativo publica, no seu relatório de actividade anual, estatísticas sobre processos relacionados com recursos junto a este órgão.
(6) estatísticas anuais sobre aquisições	Não. As estatísticas anuais sobre as aquisições não são publicadas, embora se tenha informação sobre o nº de processos administrativos que são pagos e por tipo de concurso.

Considerando que, no ano económico de 2018, 4 (quatro) das 6 (seis) informações-chave foram disponibilizadas pelas entidades que coordenam o processo de aquisições e contratação pública, à dimensão é atribuída a pontuação de “B”.

Reformas em curso e planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

A UFSA prevê que, a partir de 2020, sejam publicados os Planos de aquisição anuais, numa versão simplificada e sem os preços previsionais. Espera-se que, com a entrada em funcionamento em pleno do MPE, será possível produzir estatísticas globais anuais sobre as aquisições públicas de forma regular e consistente.

Dimensão 24.4 Gestão de reclamações relativas às aquisições

Esta dimensão avalia a existência e a eficácia de um mecanismo administrativo independente de resolução de reclamações. Um bom sistema de aquisições oferece aos interessados um acesso a esse mecanismo como parte de um sistema de controlo, geralmente como complemento do sistema judicial.

O quadro legal das aquisições prevê a possibilidade de serem efectuadas reclamações e recursos em diferentes etapas do processo, conforme o quadro seguinte:

Quadro 24.4.1: Momentos de reclamação e recurso

Tipo de concurso	Quando
Concurso Público Concurso de Pequena Dimensão Concurso por Lances	<ul style="list-style-type: none"> • Após a notificação aos concorrentes da adjudicação, cancelamento ou invalidação do concurso
Concurso com Prévia Qualificação	<ul style="list-style-type: none"> • Após a pré-qualificação • Após a notificação aos concorrentes da adjudicação, cancelamento ou invalidação do concurso
Concurso Limitado	<ul style="list-style-type: none"> • Após a notificação aos concorrentes da adjudicação, cancelamento ou invalidação do concurso
Concurso em Duas Etapas	<ul style="list-style-type: none"> • Definição técnica comum a todos os intervenientes • Após a notificação aos concorrentes da adjudicação, cancelamento ou invalidação do concurso
Concurso por Cotações	<ul style="list-style-type: none"> • Após a notificação aos concorrentes da adjudicação, cancelamento ou invalidação do concurso
Serviços de Consultoria	<ul style="list-style-type: none"> • Notificação aos concorrentes da decisão sobre a lista curta • Notificação aos concorrentes da decisão sobre a avaliação das propostas técnicas • Notificação da decisão sobre a avaliação das propostas aos concorrentes

As reclamações são submetidas ao júri do concurso, no prazo máximo de cinco dias úteis a contar da data da notificação da decisão, não havendo lugar a pagamentos pecuniários. O júri do concurso prepara um parecer que remete à entidade contratante, no prazo de cinco dias, devendo esta estatuir em não mais de dez dias.

O concorrente caso não concorde com a posição da Entidade Contratante pode, no prazo máximo de três dias úteis após receber a decisão da reclamação, recorrer da decisão pela via de recurso hierárquico junto ao Ministro de tutela da entidade contratante, Governador Provincial e Administrador do Distrito, caso se trate dos níveis central, provincial ou distrital respectivamente. Estas entidades podem solicitar um parecer especializado à UFSA, mas devem decidir no prazo não superior a trinta dias úteis após a recepção do processo de recurso, tendo este efeito suspensivo no processo de contratação.

O processo de recurso é oneroso, devendo o concorrente apresentar garantia, não superior a 0,25% do valor estimado da contratação, mas nunca superior a 125.000 Meticais, valor esse que lhe será reembolsado caso ganhe o recurso. Existe ainda a possibilidade de recurso contencioso através do Tribunal Administrativo, junto à 1ª secção do mesmo, no quadro das competências que são atribuídas a esta instituição.

Assim, não existe em Moçambique um mecanismo administrativo independente de resolução de reclamações, dado que a entidade que poderia ter esse papel, o Tribunal Administrativo, é uma autoridade jurisdicional.

Desta forma, os critérios da sua existência não se verificam, como é demonstrado no quadro seguinte:

Quadro 24.4.2: Critérios da entidade independente

Critérios	Verifica-se
1. Não está envolvido em qualquer capacidade, em operações de aquisição ou no processo conducente as decisões de adjudicação	Não
2. Não cobra taxas que proíbem o acesso das partes interessadas	Não
3. Segue procedimentos para a apresentação e resolução de reclamações que são claramente definidos e acessíveis ao público	Não
4. Tem autoridade para suspender o processo de aquisição	Não
5. Emite decisões dentro do prazo especificado nas regras / regulamentos	Não
6. Emite decisões que são obrigatórias para todas partes (sem excluir o acesso posterior a uma autoridade superior externa)	Não

Com a excepção dos recursos contenciosos junto ao Tribunal Administrativo, não são produzidas estatísticas sobre reclamações dos outros níveis.

Considerando que o sistema de revisão de reclamações relativas à contratação pública em Moçambique não dispõe de uma entidade administrativa independente de recurso que cumpra os critérios definidos pelas boas práticas, atribui-se à dimensão a pontuação de “D”.

PI-25: Controlos internos das despesas não salariais

Este indicador mede a eficácia dos controlos internos gerais para as despesas não salariais. Controlos específicos das despesas relativas aos salários dos funcionários públicos são considerados no PI-23. O indicador contém três dimensões e utiliza o método M2 (AV) para agregar as pontuações das dimensões.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-25: Controlos internos das despesas não salariais	C	Método pontuação agregada: M2 (AV) Período: No momento da avaliação.
25.1. Separação de funções	A	A separação apropriada de funções é prescrita ao longo de todo o processo de despesas. As responsabilidades são claramente definidas.
25.2. Eficácia dos controlos de autorização das despesas	D	Os controlos de cabimentação da despesa no e-SISTAFE não são efectivos no momento do acto administrativo de compromisso e o acto de cabimentação é apenas realizado no momento do pagamento.
25.3. Cumprimento das regras e procedimentos de pagamento	D	Existem fragilidades significativas na realização dos pagamentos, constatadas pelas auditorias externas e internas e as avaliações no âmbito deste PEFA e não se pôde atestar que a maioria dos pagamentos está em conformidade com os procedimentos regulares de pagamento, nem existe evidencia de devida autorização ou justificação às excepções a estes procedimentos.

Quadro Institucional

Conforme o quadro institucional em Moçambique cabe ao Ministério da Economia e Finanças estabelecer o quadro legal e regulatório que define os controlos internos gerais para as despesas não-salariais. A Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, define o Sistema de Administração Financeira do Estado e o(s) seu(s) regulamento(s), incluindo o Manual de Administração Financeira de Procedimentos Contabilísticos que rege os processos de execução da despesa, inclusive os controlos. Este quadro legal e regulatório aplica-se a todos os órgãos e instituições do Estado, o que quer dizer ao Governo Central.

Dimensão 25.1. Separação de funções

A dimensão 25.1 avalia a existência de separação de funções, que é um elemento fundamental do controlo interno para evitar que um funcionário ou grupo de funcionários esteja em posição de perpetrar e ocultar erros ou fraudes no desempenho normal das suas funções. As principais responsabilidades incompatíveis a serem separadas são: (a) autorização; (b) registo; (c) custódia de ativos; e (d) reconciliação ou auditoria.

Os artigos 23º a 26º do MAF definem os diferentes tipos de agentes, sendo cada um responsável por funções e responsabilidades de execução orçamental específicas. Assim, no SISTAFE, existem os seguintes agentes:

1. Ordenador de Despesa (OD);
2. Agente Contabilista (AC);
3. Agente de Controlo Interno (ACI), alterado para Agente de Conformidade pelo Diploma Ministerial nº 76/2017;
4. Agente de Execução Financeira (AEF);
5. Agente de Execução Orçamental (AEO);
6. Agente Financeiro (AF);
7. Agente Financeiro da Receita (AFR);
8. Agente Orçamental (AO);
9. Agente de Património (AP);

10. Agente de Programação Financeira (APF);
11. Gestor de Fundos (GF);
12. Gestor de Fundo de Maneio (GFM).

É claramente estabelecido no MAF que um funcionário não pode acumular várias funções no mesmo processo de execução da despesa. O MAF define que (a) autorização; (b) registo; (c) custódia de ativos; e (d) reconciliação ou auditoria devem ser processos separados, realizados por funcionários diferentes.

As responsabilidades e os poderes dos vários agentes estão estabelecidos nos artigos 24º a 35º do MAF nos termos seguintes:

Ordenador de Despesa (OD)

1. O OD é aquele que tem competência para autorizar o cabimento, pagamento, adiantamento ou saída de recursos do Estado ou pelos quais este seja responsável.
2. O OD responderá por si ou solidariamente com os demais agentes do SISTAFE por eventuais prejuízos causados ao Estado em decorrência do recebimento, guarda e aplicação de valores e outros bens postos a sua disposição ou pelos quais seja responsável.
3. O OD, salvo conivência, não será responsabilizado por prejuízos causados ao Estado decorrentes de actos praticados pelos demais agentes do SISTAFE que exorbitarem ou desobedecerem às suas ordens.

Compete ao OD:

- Autorizar o cabimento de despesa;
- Autorizar o pagamento de despesa legalmente liquidada;
- Autorizar os documentos necessários ao pagamento da despesa legalmente liquidada;
- Registrar a conformidade das Ordens de Pagamento (OP's) processadas com sucesso na via directa e na via indirecta;
- Prestar contas da gestão dentro dos prazos e formalidades requeridos;
- Analisar e remeter atempadamente à UI do SCP correspondente as prestações de contas dos gestores de fundos de maneio;
- Promover a elaboração de documentos internos necessários à operacionalização das contas de gestão, incluindo as atribuições dos agentes do SISTAFE envolvidos;
- Buscar a eficiência, a eficácia e a economicidade da acção administrativa dos recursos a ele confiados.

Agente Contabilista

1. O AC é aquele que tem a responsabilidade de executar as tarefas específicas de contabilidade, de emissão da conformidade contabilística e de abertura e encerramento do exercício.

2. Compete ao AC:

- Executar as tarefas inerentes à abertura e ao encerramento do exercício económico;

- Executar as tarefas inerentes à análise dos registos contabilísticos no e-SISTAFE, efectuando regularizações e emitindo a correspondente conformidade contabilística mensal;
- Assessorar o dirigente correspondente em todos os assuntos de natureza técnico-legal.

Agente de Controlo Interno

1. O ACI é aquele que tem a responsabilidade de efectuar as tarefas de controlo, fiscalização e acompanhamento rotineiro das contas de gestão e de responsabilidade da UG, emitindo as correspondentes conformidades processual e documental.

2. Compete ao ACI:

- Certificar-se da legalidade dos actos que resultem no recebimento de numerário, realização de despesa, criação ou extinção de direitos e de obrigações;
- Proceder à conferencia do numerário, valores e outros bens sob responsabilidade do OD;
- Autorizar a emissão de OP's no e-SISTAFE;
- Registar a conformidade processual (de cabimento, de liquidação e de redistribuição) e documental.

Agente de Execução Financeira

1. O AEF é aquele que realiza as tarefas inerentes à efectivação dos pagamentos ou adiantamentos.

2. Compete ao AEF:

- Controlar os recursos financeiros sob responsabilidade do OD;
- Efectuar as acções inerentes ao pagamento da despesa e à concessão de adiantamentos de fundos;
- Emitir no e-SISTAFE as OP's autorizadas pelo ACI;
- Identificar e informar ao AEO as OP's processadas e estornadas;
- Assessorar o OD em todos os assuntos de natureza técnico-legal.

Agente de Execução Orçamental

1. O AEO é aquele que realiza as operações relacionadas com a cabimentação e a liquidação de uma despesa, bem como com a abertura, manutenção e encerramento dos processos administrativos de execução do orçamento.

2. Compete ao AEO:

- Controlar os recursos orçamentais sob responsabilidade do OD;
- Prever as necessidades de numerário e solicitá-lo de forma atempada;
- Verificar a legalidade dos documentos que autorizaram as aquisições de material e contratação de serviços;
- Efectuar a abertura, manutenção e encerramento dos processos administrativos;
- Executar as duas primeiras fases da realização da despesa (cabimento e liquidação);
- Assessorar o OD em todos os assuntos de natureza técnico-legal.

O antigo Agente de Controlo Interno, agora agente de conformidade (MAF, artigo 26º), é responsável por controlar e supervisionar as despesas institucionais e verificar a aplicação dos procedimentos estabelecidos pelo quadro regulamentar.

Os procedimentos de controlo no âmbito da execução da despesa estabelecidos no MAF são reflectidos e integrados nos procedimentos do e-SISTAFE, através do qual a grande maioria das despesas não-salariais são autorizadas e geridas.

Este quadro regulamentar define claramente a segregação de responsabilidades. Na prática, os agentes podem colaborar num período temporal curto o que pode diminuir o espaço para exercer as funções com a devida integridade (e ética) que se espera dos agentes. Estas aproximações ou vínculos entre agentes podem diminuir o ambiente de controlo no exercício das funções. Consta-se que são separadas no sentido de que a devida separação dos actos administrativos entre agentes, regra geral, é respeitada.

Considerando que existe um quadro regulamentar que define claramente a separação das funções nas etapas da execução da despesa não-salarial e que a separação destas funções é respeitada nos actos administrativos de cada agente, atribui-se um “A” a esta dimensão.

Dimensão 25.2. Eficácia dos controlos de autorização das despesas

Esta dimensão avalia a eficácia dos controlos dos compromissos de despesas.

Em Moçambique, de acordo com o quadro legal e regulamentar, as despesas devem ser realizadas dentro dos limites da lei orçamental, operacionalizada pela circular de administração e execução da lei orçamental anual. Nesta, estão estabelecidos os limites de cabimentação em relação aos limites orçamentais e os limites financeiros em relação às entidades orçamentais, ou seja, as UGEs. Estes limites são integrados no sistema e-SISTAFE, o que, em princípio, limita a execução da despesa aos limites orçamentais e aos limites de caixa trimestrais. Estes, no início do ano fiscal, são introduzidos no sistema após a recepção e a aprovação do plano de tesouraria e a recepção das projecções de fluxos de caixa, que são actualizados trimestralmente. Assim, as entidades usam o sistema e-SISTAFE, mas os controlos de cabimentação de despesa não são eficazes.

Para a execução orçamental, o primeiro acto administrativo controlado pelo e-SISTAFE não é o compromisso, que deveria acontecer *ex-ante* e no momento da tomada de decisão em relação a um processo de *procurement*, mas o cabimento orçamental da despesa, que pode acontecer após o início de um processo de *procurement* (ver PI-21 e PI-24). Assim, os compromissos pluri-angulares ou futuros, que são encargos que podem derivar de contratos, programas, etc, não são sistematizados e podem comprometer a responsabilidade do Estado. A figura do compromisso não é contemplada no MAF do ano 2013.

Actualmente, a restrição sobre a liquidez (caixa) é de facto o maior factor constrangedor da execucao orcamental. As entidades podem ter um limite orcamental que as permite entrar num processo de adjudicação, ou seja, num acto administrativo de compromisso. No entanto, o limite orçamental é, nestas situações, muitas vezes, fictício. O

factor constrangedor, é de facto o nível da liquidez (ou o saldo da caixa) da semana ou do dia. Existe uma prática de priorização semanal, ou até diária, das despesas dos pagamentos que podem ser processados. Esta dinâmica prejudica a previsibilidade (PI-21) e cria obstáculos nas fases da despesa, no momento do pagamento. A DNT torna-se um interlocutor-chave e envolve-se o nível político nas tomadas de decisão difíceis em relação à priorização de despesas incorridas a serem pagas.

Assim, a despesa não é cabimentada no momento do engajamento da responsabilidade do Estado com encargos que podem derivar de contratos ou programas, mas bem depois do início da fase do procuramento de bens, obras ou serviços, no momento do pagamento. Consequentemente, os procedimentos de controlo da cabimentação não limitam efetivamente os compromissos com a disponibilidade de caixa no momento do engajamento.

Considerando que os controlos de cabimentação da despesa no e-SISTAFE não são efectivos no momento do acto administrativo de compromisso e o acto de cabimentação é apenas realizado no momento do pagamento, atribui-se um “D” a esta dimensão.

Reformas em curso ou planeadas

Recentemente, um elemento importante no âmbito da reforma das finanças públicas foi o desenvolvimento do Módulo de Administração do Património do Estado, que já está na fase piloto de utilização em algumas entidades, que introduz um controlo no momento do acto administrativo do compromisso e que visa melhorar a eficácia dos controlos nesse aspecto.

Dimensão 25.3. Cumprimento das regras e procedimentos de pagamento

Esta dimensão avalia em que medida são cumpridas as regras e procedimentos de controlo de pagamentos com base em evidências disponíveis.

As evidências de fragilidades em relação ao cumprimento das regras e procedimentos de pagamento são identificadas pelo Tribunal Administrativo nas suas auditorias externas. Um dos resultados dessas fragilidades está relacionada com a acumulação de pagamentos em atraso, que têm sido detectados através de levantamentos realizados pela Inspeção Geral das Finanças e neles constata-se que há valores substanciais identificados que representam “dívidas” em relação a um número considerável de fornecedores. No momento da avaliação, a IGF ainda estava a verificar os valores. O processo de levantamento realizou-se em várias etapas: i) os sectores mandaram a informação, ii) a equipa da IGF deslocou-se ao terreno para verificar e dialogar com os fornecedores e as entidades públicas para recolher documentação suplementar, bem como realizar a verificação física da aquisição e da entrega dos bens e serviços, iii) com base nesta documentação suplementar, realizou-se um cruzamento da informação para estabelecer os valores assumidos como “dívidas aos fornecedores” por parte do Governo.

A avaliação de amostras de relatórios de auditoria realizados pela IGF e do Parecer do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado de 2018, consubstancia esta fragilidade. Assim, apesar da segregação das funções

para a realização dos pagamentos das despesas e do cumprimento dos procedimentos administrativos e contabilísticos estabelecidos, o processo de pagamento não respeita a realização das etapas de pagamento de maneira atempada, pelo facto de não se cabimentar as despesas no sistema no momento do engajamento e antes do início dos processos de aquisição. Estes procedimentos excepcionais não são devidamente autorizados ou justificados. Nos relatórios das entidades de fiscalização interna e externa foi constatado que existe uma margem de manobra para o não cumprimento atempado dos procedimentos de pagamentos ou para exercer actos administrativos fora do sistema e-SISTAFE.

Considerando que existem fragilidades significativas na realização dos pagamentos, constatadas pelas auditorias externas e internas e as avaliações no âmbito deste PEFA e que não se pôde atestar que a maioria dos pagamentos está em conformidade com os procedimentos regulares de pagamento, nem existe evidência de devida autorização ou justificação às excepções a estes procedimentos , atribui-se um “D” a esta dimensão.

Reformas em curso ou planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

O Módulo do Património do Estado, previsto no e-SISTAFE, já está a ser utilizado em 115 unidades gestoras executoras de nível central, devendo entrar em funcionamento pleno durante o ano de 2020.

PI-26: Auditoria interna

Este indicador avalia as normas e procedimentos aplicados na auditoria interna, porque é necessário um feedback regular e adequado à administração, sobre o desempenho dos sistemas de controlo interno, através de uma função de auditoria interna (ou uma função equivalente de monitorização dos sistemas). Tal função deve utilizar uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gestão de riscos, de controlo e de governança.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI 26. Auditoria interna	C+	Método pontuação agregada: M1 (WL) Período: Dim 1 e 2: Na altura da avaliação Dim 3: O último ano fiscal completado Dim 4: Auditorias completadas nos três últimos anos
26.1. Cobertura da auditoria interna	A	A auditoria interna está operacional em todas as entidades do governo central.
26.2. Natureza das auditorias e normas aplicadas	C	As auditorias internas são realizadas com base em normas e procedimentos nacionais, baseados nos padrões internacionais e centram-se na adequação e a eficácia dos controlos internos. Levanta-se uma questão em relação à disponibilidade de meios, sobretudo financeiros, para realizar auditorias de desempenho.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
26.3. Implementação de auditorias internas e elaboração de relatórios	A	Existem programas anuais de auditoria e a quase a totalidade (90%) das auditorias programadas em 2018 foram concluídas pela IGF, como evidenciado pela distribuição dos seus relatórios às partes apropriadas.
26.4 Resposta às auditorias internas	C	Na maioria dos casos (> 50%) uma resposta das entidades auditadas pela IGF é apresentada.

Quadro Institucional

A Inspeção-geral das Finanças (IGF) é a entidade responsável pela normatização das auditorias internas no sector público em Moçambique e define, em conformidade com os regulamentos em vigor, as abordagens e metodologias para exercer a auditoria interna em todo o sector público.

Dimensão 26.1. Cobertura da auditoria interna

A dimensão 26.1 avalia em que medida as entidades governamentais estão sujeitas a auditoria interna. Isto é medido como a proporção da despesa total prevista ou a cobrança de receitas das entidades abrangidas por actividades de auditoria anuais, seja o trabalho substantivo de auditoria realizado ou não.

O Decreto nº 81/2019 aprovou o Regulamento da Actividade de Auditoria Interna do Sector Público, em vigor a partir do dia 6 de Agosto 2019. Conforme o artigo 3º deste regulamento, o âmbito da sua aplicação estende-se às unidades de auditoria interna dos órgãos e instituições do Estado, aos órgãos de governação descentralizada Provincial e Distrital bem como às Autarquias, não incluindo o sector empresarial do estado. Ele define os princípios e as regras do exercício da actividade de auditoria interna das Unidades de Auditoria Interna (UAI), designadas por Órgãos de Controlo Interno, que integram o Subsistema de Controlo Interno (SCI), previstas no Regulamento do Sistema da Administração Financeira do Estado - SISTAFE, aprovado pelo Decreto nº 23/2004 e actualizado pelo Decreto nº 6/2017.

O SCI compreende:

- O controlo estratégico e transversal, exercido pela Inspeção-geral de Finanças (IGF), que coordena e supervisiona o SCI;
- O controlo sectorial, exercido pelas inspecções sectoriais de cada órgão da Administração Pública;
- A articulação entre as Unidades de Auditoria Interna (em cada entidade orçamental) e a IGF efectua-se através da participação dos Inspectores-gerais e Inspectores Sectoriais no Coletivo de Inspectores-gerais (CIGE), sem prejuízo de outra articulação que se mostrar necessário no exercício da sua actividade.

Para orientar as metodologias aplicadas nas auditorias internas e nas actividades existe um manual básico de auditoria interna, aprovado a 08 de agosto de 2019, por despacho do Ministro da Economia e Finanças.

A Inspeção-geral das Finanças (IGF) é a entidade responsável pela normatização das auditorias internas no sector público em Moçambique e define, em conformidade com os regulamentos em vigor, as abordagens e metodologias para exercer a auditoria interna em todo o sector público. As auditorias são organizadas de acordo com uma metodologia baseada no risco e definem-se critérios de avaliação de risco e níveis de risco específicos para áreas diferentes.

Existe na IGF um departamento específico para a auditoria interna aos institutos, fundos e empresas públicas. Fora do âmbito de controlo da IGF estão duas entidades: o Banco Central de Moçambique e as seguradoras.

A partir da adopção do Decreto nº 81/2019 estabeleceu-se maior clareza sobre a responsabilidade das Unidades de auditoria interna aos vários níveis.

Em linha com o seu Plano Estratégico (PE), em vigor na altura da avaliação para o período 2017-2020, a IGF é responsável pelas áreas seguintes:

1. Auditoria de Legalidade e Regularidade;
2. Auditoria Temática;
3. Auditoria de Desempenho;
4. Auditoria Informática;
5. Emissão de pareceres às contas de gerência das autarquias;
6. Emissão de pareceres às contas de gerência das unidades orgânicas do Ministério de Economia e Finanças (MEF);
7. Solicitações superiores;
8. Avaliação de recomendações das auditorias da IGF e do Tribunal Administrativo (TA) no âmbito da Conta Geral do Estado (CGE);
9. Acompanhamento de recomendações das auditorias da IGF e do TA no âmbito da CGE;
10. Acompanhamento trimestral da execução financeira das unidades orgânicas do MEF.

Em 2020, um novo plano estratégico será elaborado em conformidade com o novo regulamento.

Conforme os planos de actividade, todas as instituições do Governo Central estão, regra geral, sujeitas a pelo menos uma auditoria num período de 3 anos.

Com base na avaliação do quadro legal e regulamentar, dos manuais, do plano estratégico, dos planos de actividade da IGF, dos relatórios anuais da IGF e de amostras de relatórios de auditoria da IGF, bem como dos planos de auditorias de pelo menos cinco Órgãos de Controlo Interno (OCI) de vários sectores e de amostras de relatórios de auditorias realizadas, podemos constatar que a base legal e regulamentar, os procedimentos e os programas de auditoria são bem definidos e, regra geral, implementados com graus de realização razoavelmente altos. Consequentemente existe um sistema de acompanhamento conducente à realização dos objectivos de auditoria interna, conforme descrito nas normas internacionais. Neste sistema, o acompanhamento de recomendações das auditorias é o ponto mais fraco.

Considerando a existência de um sistema de auditoria interna operacional em todas as entidades centrais do Governo, uma classificação de “A” é atribuída a esta dimensão.

Dimensão 26.2. Natureza das auditorias e normas aplicadas

Esta dimensão avalia a natureza das auditorias realizadas e o nível de adesão às normas profissionais. Quando as actividades de auditoria se concentram apenas na conformidade financeira (fiabilidade e integridade da informação financeira e operacional e conformidade com as regras e procedimentos) a função de auditoria interna fornece uma garantia limitada da adequação e eficácia dos controlos internos.

A Inspeção-geral das Finanças (IGF) tem um número limitado de inspetores (104) que além de realizar as actividades nas dez áreas de actuação acima referidas também dão formação aos órgãos do Estado. A expansão do sistema de controle interno tem sido uma prioridade. Na IGF há competência e capacidade para realizar o seguinte tipo de auditorias:

1. Auditoria de Legalidade e Regularidade
2. Auditoria Temática
3. Auditoria de Desempenho
4. Auditoria Informática

Isso significa que existem normas em plena sintonia com os padrões internacionais, que são utilizadas pelos auditores/inspectores na realização do seu trabalho. No entanto, nas Unidades Intermédias ou nas Unidades Gestoras Executoras, o nível de competência e capacidade é menor, sendo que a natureza das auditorias realizadas por estas centra-se, principalmente, em auditorias de conformidade.

Aquando da avaliação PEFA anterior (2015), a IGF recebia assistência técnica e financeira que lhe permitia criar capacidade e assim aumentar o grau da realização de auditorias de desempenho. No entanto, com a descontinuação deste apoio esta capacidade diminuiu. Assim, as últimas auditorias de desempenho demoraram vários anos a serem executadas e referem-se aos exercícios económicos de 2005-2011, no caso da Acção Social, e 2014, no caso do ambiente, que só foi finalizada em 2017/2018.

As unidades de auditoria interna (UAI) estão a ser reforçadas, ou seja, capacitadas em linha com o novo regulamento. Todas as unidades de Auditoria Interna elaboram Planos de Auditoria. A maior parte das auditorias realizadas são auditorias de Legalidade e de Regularidade.

Assim, com base na avaliação do quadro legal e regulamentar, dos manuais, do plano estratégico, dos planos de actividade da IGF, dos relatórios anuais da IGF e de amostras de relatórios de auditoria da IGF, inclusive dos planos de auditorias de pelo menos cinco UAI de vários sectores (UGE's) e de amostras de relatórios de auditorias realizadas, constata-se que as auditorias internas centram-se, principalmente, em auditorias de conformidade financeira.

Considerando que as auditorias internas se centram principalmente em auditorias de conformidade financeira e não na avaliação da adequação e eficácia dos controlos internos atribui-se uma pontuação de “C” a esta dimensão.

Dimensão 26.3. Implementação de auditorias internas e elaboração de relatórios

A dimensão 26.3 avalia a evidência específica de uma função eficaz de auditoria interna (ou monitorização de sistemas), conforme mostrado pela elaboração dos programas anuais de auditoria e a sua aplicação efectiva, incluindo a disponibilidade de relatórios de auditoria interna.

A principal entidade responsável pela realização de auditorias internas em todo o sector público em Moçambique é a IGF. Esta entidade tem planos anuais de auditorias internas, aprovados pelo Ministro de Economia e Finanças. Os OCI's são entidades sectoriais de auditoria interna. Com base na avaliação do quadro legal e regulamentar, dos manuais, do plano estratégico, dos planos de atividade da IGF, dos relatórios anuais da IGF e de amostras de seus relatórios de auditoria, inclusive dos planos de auditorias de pelo menos cinco OCI's nas UGEs de vários sectores e de amostras de relatórios de auditorias realizadas, pode-se constatar que existem programas anuais de auditoria e que a maioria das auditorias programadas foram concluídas, como evidenciado pela distribuição dos relatórios às partes interessadas. Na IGF, o grau de realização das auditorias é maior do que nas OCI's sectoriais.

No período compreendido entre 2016 a 2018, o grau de realização tem-se situado no intervalo de 87% a 94%.

Das 206 auditorias iniciadas pela IGF em 2018, no final desse ano estavam em curso 7 auditorias, foram concluídas 199, das quais 30 transitaram de períodos anteriores, o que corresponde a um grau de realização ponderado na ordem de 90%, que foi obtido a partir do rácio entre a soma do total das acções em cada período multiplicado pelo respectivo ponderador e o número total de auditorias. O grau de realização de 90%, representa um incremento na ordem de 3% comparativamente ao atingido no ano anterior (2017), que foi de 87%.

Em 2017, das 253 auditorias planeadas, foram concluídas 232, sendo 212 de 2017, o que corresponde a um grau de realização ponderado na ordem de 87%. Estavam ainda em curso, no final de 2017, 9 auditorias e 12 não foram realizadas.

Das 270 auditorias planeadas para 2016, foram concluídas 260, das quais 48 transitaram do período anterior, o que corresponde a um grau de realização ponderado na ordem dos 94%.

Ano	2016	2017	2018
Grau de realização	94% (260 concluídas)	87% (232 concluídas)	90% (199 concluídas)

Considerando que a IGF elabora um plano anual de auditorias, aprovado pelo MEF, e que quase todas (90%) as auditorias planeadas em 2018 foram realizadas, atribui-se um “A” a esta dimensão.

Dimensão 26.4. Resposta às auditorias internas

A dimensão avalia em que medida, acções são tomadas pela administração sobre os resultados da auditoria interna. Isto é de importância fundamental, já que a falta de acção sobre as conclusões, compromete a fundamentação para a função de auditoria interna.

Existem várias etapas no processo de seguimento das auditorias realizadas pela IGF. A primeira etapa é a realização da auditoria. A segunda etapa é a aprovação do parecer por parte do Ministro das Finanças. A terceira etapa é a solicitação de uma resposta por parte da entidade auditada.

Os pareceres da IGF sobre as auditorias realizadas tendem a demorar no Gabinete do Ministro das Finanças antes de serem enviados às entidades auditadas, aonde igualmente levam tempo. Consequentemente, as etapas nos processos de seguimento demoram muito tempo, o que prejudica a eficácia das auditorias.

Nos processos de auditoria, a falta de envolvimento dos dirigentes (os Ministros e outros dirigentes) das várias entidades auditadas quer nas respostas, quer no próprio acompanhamento da regularização ou da implementação das recomendações são as etapas mais frágeis. Regra geral, a administração fornece uma resposta às recomendações de auditoria e a IGF dá seguimento à implementação destas recomendações. Os dados disponíveis demonstram que na maioria dos casos (66%), se dá seguimento às recomendações o que, em número absoluto, corresponde a 2.939 recomendações com respostas de um total de 4.439 recomendações emitidas em 2017, o último ano com dados disponíveis.

Considerando que as evidências apresentadas em relação ao grau de resposta às recomendações demonstram que, na maioria dos casos, deu-se uma resposta, pelo menos parcial, às recomendações, atribui-se uma pontuação de “C” a esta dimensão.

Reformas em curso ou planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

A reforma com maior importância no domínio de auditoria interna é a implementação real do sistema de auditoria interna em linha com novo regulamento aprovado pelo Decreto nº 80/2019. A capacitação das Unidades de Auditoria Interna e a consciencialização dos gestores são objectivos-chave. No entanto, a IGF tem um número limitado de inspectores (104) responsáveis pela capacitação e a realização das auditorias, enquanto que os recursos financeiros disponíveis para a realização de auditorias são limitados e constroem o desenvolvimento do SCI em Moçambique.



Pilar VI. Contabilidade e relatórios

“Este pilar avalia até que ponto registos precisos e confiáveis são mantidos e que informações são produzidas e divulgadas em momentos apropriados para atender às necessidades de tomada de decisão, gestão e elaboração de relatórios”. (PEFA 2016).

PI-27: Integridade dos dados financeiros

Este indicador avalia em que medida as contas bancárias do Tesouro, as contas provisórias e as contas de adiantamentos, são regularmente reconciliadas e como os processos existentes apoiam a integridade dos dados financeiros. Este indicador contém quatro dimensões.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-27 Integridade dos dados financeiros	B	Método de avaliação agregado: M2 (AV) Período: Dim 1-3: no período da avaliação, com referência ao ano de 2018 Dim 4: no período da avaliação
27.1 Reconciliação das contas bancárias	C	A reconciliação de todas as contas bancárias do Governo central, é feita trimestralmente, embora a reconciliação bancária da CUT seja feita com periodicidade mensal.
27.2 Contas provisórias	C	As contas provisórias são reconciliadas até 2 meses após o fim do ano económico.
27.3 Contas de adiantamentos	B	Os adiantamentos de fundo são regra geral regularizados até 45 dias após o fim do mês, embora haja casos de atrasos que só permitem a regularização no final do trimestre.
27.4 Processos para a integridade de dados financeiros	A	Os processos de acesso aos registos do e-SISTAFE são restritos e segregados por perfis. Existem mecanismos que permitem saber quem iniciou uma transação, quem acedeu a um registo, quando o fez e se o registo foi actualizado. Existe uma unidade encarregada da verificação da integridade de dados no CEDSIF, bem como um manual de procedimentos para o efeito, com base em normas ISO de segurança.

Quadro Institucional

O quadro institucional em Moçambique relativo a este indicador é integrado pela Direcção Nacional do Tesouro, Banco de Moçambique, Direcção Nacional da Contabilidade Pública, Autoridade Tributária, Unidades gestoras executoras e o CEDSIF.

27.1. Reconciliação das contas bancárias

A lei SISTAFE (nº 9/2002) dispõe que a gestão do Tesouro Público tem como um dos princípios fundamentais a unidade de tesouraria, ou seja, a centralização dos recursos públicos, estabelecendo a existência de uma Conta Única do Tesouro (CUT) que é uma conta bancária “...*tipo piramidal, com as necessárias sub-contas, através da qual se movimenta quer a arrecadação e cobrança de receitas, quer o pagamento de despesas, seja qual for a sua proveniência ou natureza...*”. A CUT está assim aberta nos livros do Banco de Moçambique, sendo que ela integra um conjunto de sub-contas, para a arrecadação e cobrança das receitas e o pagamento das despesas, cobrindo todos os fundos de origem fiscal ou extra-fiscal, tanto em moeda nacional como em divisas. Ela é movimentada pelos órgãos e instituições do Estado da gestão central, através do e-SISTAFE, estando organizada em moeda em nacional e em moeda estrangeira

O Diploma Ministerial nº 23/2008, que aprova o Regulamento de Gestão das Contas Bancárias do Estado, define os procedimentos actuais de gestão e administração das contas bancárias, obrigando a que todas as contas bancárias do Governo central sejam co-tituladas pela Direcção Nacional do Tesouro.

A gestão da CUT é da responsabilidade da DNT, através do Departamento de Gestão da Conta Única do Tesouro e Operações do Tesouro, sendo que ela efectuou, em 2018, reconciliações regulares da CUT.

Não obstante a existência da CUT, continuam assim a existir contas bancárias do Estado fora da CUT, em instituições financeiras, denominadas contas *off-CUT*, tituladas por instituições públicas, orçamentais e extra-orçamentais. Igualmente, vários projectos financiados externamente, possuem contas em bancos comerciais.

Estas contas são reconciliadas com uma periodicidade, mensal, pelas entidades que as gerem, mas a informação só é partilhada com a DNT aquando da elaboração das contas trimestrais.

Considerando que a reconciliação de todas as contas bancárias do Governo central é feita trimestralmente, antes de 4 semanas após o fim do trimestre para ser integrada nos REO's, embora a reconciliação bancária da CUT seja feita com periodicidade mensal, à dimensão a pontuação de “C”.

Reformas em curso e planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

A partir de 2019, entrou em funcionamento uma funcionalidade no e-SISTAFE, desenvolvida pelo CEDSIF, que permite efectuar a reconciliação bancária automática dos movimentos da CUT, permitindo acelerar este processo e com maior fiabilidade. Igualmente, o Banco de Moçambique começou a disponibilizar informação das contas bancárias do Governo Central, fora da CUT, com a excepção das pertencentes às

autarquias e empresas públicas, o que permite um melhor controlo e conciliação dos movimentos dessas contas.

27.2. Contas provisórias

A dimensão avalia em que medida as contas provisórias incluindo depósitos/passivos diversos, são reconciliadas numa base regular e apuradas de forma atempada. A não regularização das contas provisórias pode distorcer os relatórios financeiros e proporcionar uma oportunidade para comportamentos fraudulentos ou corruptos.

As contas provisórias, de depósitos ou passivos diversos, são reconciliadas no prazo de 2 meses após o fim do ano económico, geralmente no processo de encerramento do ano, no quadro da preparação da Conta Geral do Estado.

Considerando que as contas provisórias são reconciliadas até 2 meses após o fim do ano económico, atribui-se à dimensão a pontuação de “C”.

27.3. Contas de adiantamentos

A dimensão avalia em que medida as contas de adiantamentos são reconciliadas e regularizadas. Adiantamentos cobrem os montantes pagos a fornecedores no âmbito dos contratos públicos, bem como adiantamentos de viagens e adiantamentos operacionais.

Os valores pagos aos funcionários como subsídio para viagem são considerados como despesas no momento do seu pagamento e, por isso, não são considerados como adiantamentos.

Os adiantamentos a fornecedores estão previstos na legislação, nomeadamente nos casos de empreitadas de obras públicas e são geralmente garantidos e administrados de acordo com as regras de adjudicação de contratos, sendo regularizados em conformidade com as disposições contratuais.

Para os adiantamentos de fundos, estes devem ter escrita contabilística no e-SISTAFE e devem ser regularizados mensalmente, o que acontece regra geral. Contudo, há atrasos que são reconciliados no fim do trimestre.

Para todos os casos, existem procedimentos definidos na legislação de execução do orçamento, para efectuar a regularização destes adiantamentos, bem como o seu controlo.

Assim, considerando que os adiantamentos de fundos são, regra geral, regularizados até 45 dias após o fim do mês, embora haja casos de atrasos que só permitem a regularização no final do trimestre, à dimensão é atribuída a pontuação de “B”.

27.4. Processos para a integridade de dados financeiros

A dimensão avalia em que medida os processos apoiam a produção de informações financeiras e centra-se na integridade de dados, definida como precisão e integridade de dados (ISO / IEC, Norma Internacional, 2014).

A execução orçamental da despesa e da receita, bem como das operações financeiras é efectuada com recurso ao sistema de informação denominado e-SISTAFE, desenvolvido pelo CEDSIF (Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças), instituição criada pelo Decreto nº 34/2010. Este sistema permite a execução descentralizada e remota da despesa, pelas entidades, cobrindo cerca de 1800 UGB.

O e-SISTAFE permite executar todas as fases da despesa, sendo atribuídos perfis aos utilizadores de acordo com as entidades onde estão vinculadas e a suas respectivas funções. Ao utilizador, cujo cadastramento é feito de forma automatizada, é atribuído um par composto por um nome de utilizador (que é o número único de identificação tributário – NUIT) e *password*, para acesso ao sistema, sendo as *passwords* têm um prazo de validade, após o qual devem ser revalidadas.

Assim, o acesso ao e-SISTAFE e aos seus registos é restrito e segregado por perfis. De igual modo, todos os acessos são registados, através mecanismos/*logs* automáticos, que geram uma pista de auditoria permitindo saber i) quem iniciou uma transação, ii) quem acedeu a um registo específico, iii) quando se acedeu, e se iv) o registo foi actualizado.

Igualmente, existe uma entidade central do CEDSIF, o Serviço de Segurança de Sistemas de Informação, com a responsabilidade de analisar a informação produzida pelos *logs*, bem como de verificar a integridade da informação, existindo procedimentos sistemáticos e/ou documentados relativos a este domínio.

O sistema de gestão de segurança da informação, implementado por este serviço, que se ocupa da segurança de infraestruturas e a segurança de sistemas, está em conformidade com as normas ISO 27001, 27005 e 31000. O Serviço de Segurança de Sistemas de Informação utiliza um modelo de gestão de risco - abordagem virada a processos, sendo que é envolvido *ab-initio* no desenvolvimento dos sistemas, fazendo análises de risco de projectos e funcionalidades, bem como realiza, anualmente, auditorias de cumprimento das normas de segurança,

Considerando que (i) os processos de acesso aos registos do e-SISTAFE são restritos e segregados por perfis, (ii) existem mecanismos que permitem saber quem iniciou uma transação, quem acedeu a um registo, quando o fez e se o registo foi actualizado, (iii) existe uma unidade encarregada da verificação da integridade de dados no CEDSIF, bem como um manual de procedimentos para o efeito, com base em normas ISO de segurança, atribui-se à dimensão a pontuação de “A”.

Reformas em curso e planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

O Serviço está a efectuar uma análise de risco para cada competência organizacional, visando criar uma avaliação de risco global de negócio do CEDSIF.

PI-28: Relatórios orçamentais durante o ano em curso

Este indicador avalia a abrangência, precisão e pontualidade das informações sobre a execução do orçamento. Os relatórios orçamentais infra-anuais devem ser consistentes com a cobertura e as classificações utilizadas para a preparação e execução do orçamento de modo a permitir a monitorização do desempenho do orçamento e, se necessário, a utilização atempada de medidas corretivas. Este indicador contém três dimensões.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-28 Relatórios orçamentais durante o ano em curso	C+	Método de avaliação agregado: M1 (WL) Período: 2018
28.1 Cobertura e comparabilidade dos relatórios	B	Os relatórios de execução orçamental têm a cobertura e a classificação que permitem a comparabilidade com o orçamento aprovado, com um grau de agregação parcial, bem como incluem informação da execução efectuada com as transferências feitas pelo Governo Central para as Províncias e os Distritos.
28.2 Periodicidade dos relatórios orçamentais durante o ano em curso	C	Os relatórios de execução orçamentais trimestrais foram produzidos e publicados no prazo máximo de 45 dias após o fim de cada trimestre do ano de 2018.
28.3 Precisão dos relatórios orçamentais durante o ano	B	Os relatórios trimestrais têm (i) uma análise da execução do orçamento, mas não incluindo atrasados, (ii) os dados são coerentes, sendo que (iii) a informação sobre a despesa inclui as fases de cabimento, liquidação e pagamento, com as limitações constatadas (iv) havendo questões ligadas à precisão dos elementos de informação.

Quadro Institucional

O quadro institucional em Moçambique relativo a este indicador é integrado pela Direcção Nacional da Contabilidade Pública do Ministério da Economia e Finanças, enquanto Unidade de supervisão do subsistema da contabilidade pública.

Dimensão 28.1 Cobertura e comparabilidade dos relatórios

Esta dimensão avalia que informações constam dos relatórios infra-anuais e se o seu formato permite uma comparabilidade fácil ao orçamento original (ou seja, se têm a mesma cobertura, regime de contabilidade e apresentação).

Em Moçambique, a obrigatoriedade de apresentação de relatórios infra-anuais sobre a execução do orçamento, está plasmada no nº 2 do artigo 35º da Lei do SISTAFE (nº 9/2020), que estabelece que “...O Governo presta ainda informação trimestral sobre a execução do orçamento do Estado à Assembleia da República...”. O Regulamento do SISTAFE, aprovado pelo Decreto nº 23/2004, atribui a competência de elaborar relatórios de acompanhamento da execução do orçamento à Direcção Nacional da Contabilidade Pública do Ministério da Economia e Finanças, enquanto Unidade de supervisão do subsistema da contabilidade pública, preceitos esses reforçados pela alínea i) do nº1 do artigo 9 da Resolução nº 27/2015 de 4 de Dezembro (que aprova o Estatuto Orgânico do Ministério da Economia e Finanças) conjugada com o ponto ii, da alínea b) do artigo 24 do Diploma Ministerial nº 116/2015 (que aprova o regulamento interno do MEF).

Neste quadro, o Governo de Moçambique elabora trimestralmente um Relatório de Execução Orçamental (REO) que é submetido, no prazo de 45 dias, à Assembleia da República.

Os REO's contêm informação sobre a execução orçamental que permite a comparação com o orçamento, aprovado, com um grau de agregação parcial. Eles disponibilizam informação sobre:

- o equilíbrio financeiro;
- a execução das receitas por classificação económica;
- o financiamento;
- a despesa:
 - por âmbitos;
 - de funcionamento, por classificação económica, orgânica, territorial, fonte de recursos;
 - de investimento, componente interna e externa, por classificação económica, orgânica, territorial, fonte de recursos;
 - por classificação funcional;
 - por prioridades e pilares;
 - dos sectores económicos e sociais.
- as operações financeiras, por classificação económica;
- a dívida pública e garantias;
- as alterações orçamentais;
- participações financeiras do Estado.

Os REO's incluem, igualmente, informação sobre a execução de despesas realizadas, pela via de adiantamentos de fundos, reportadas pelas unidades gestoras beneficiárias, aonde se incluem também

transferências para unidades desconcentradas¹⁶ do governo central, ou seja, as Províncias e também os Distritos.

Considerando que os relatórios de execução orçamental trimestral (REO's) têm a cobertura e a classificação que permitem a comparabilidade com o orçamento aprovado, com algum grau de agregação, bem como incluem informação da execução com base nas transferências efectuadas pelo Governo Central, a dimensão tem uma pontuação de “B”.

Dimensão 28.2. Periodicidade dos relatórios orçamentais durante o ano em curso

Nesta dimensão avalia-se se os relatórios trimestrais são apresentados atempadamente e se a informação prestada é acompanhada por uma análise e comentários da execução orçamental.

Durante o ano de 2018, foram produzidos 4 (quatro) relatórios trimestrais, os quais apresentam uma descrição narrativa da execução orçamental do período e o acumulado, acompanhada de uma análise com explicações sobre o comportamento das principais rubricas das receitas, despesas e financiamento, sendo remetidos, nos termos da lei, à Assembleia da República, nas seguintes datas:

Quadro 28.2.1: Datas de análise e entrega dos REO's

Período	Data de análise pelo Conselho de Ministros	Data de entrega	Nº de semanas após o fim do trimestre respectivo
Janeiro a Março	08 de Maio de 2018	15 de Maio de 2018	6 semanas
Janeiro a Junho	14 de Agosto de 2018	14 de Agosto de 2018	6 semanas
Janeiro a Setembro	06 de Novembro de 2018	14 de Novembro de 2018	6 semanas
Janeiro a Dezembro	12 de Fevereiro de 2019	14 de Fevereiro de 2019	6 semanas

Fonte: Ofícios do Gabinete do Primeiro Ministro remetendo os REO's à AR

Considerando que, os relatórios de execução orçamentais trimestrais foram produzidos e publicados no prazo máximo de 45 dias após o fim de cada trimestre, no ano de 2018, à dimensão atribui-se a pontuação “C”.

Reformas em curso e planeadas

(i) Reformas planeadas:

Com a revisão da Lei do SISTAFE, alterou-se o prazo de publicação dos REO's para 30 dias, após o fim do trimestre.

¹⁶ Que segundo o Artigo 4º da lei nº 1/2018, após as eleições realizadas em 2019, passaram a ser entidades descentralizadas.

Dimensão 28.3 Precisão dos relatórios orçamentais durante o ano

A dimensão avalia a precisão das informações apresentadas, nomeadamente se incluem informação da despesa para as etapas de autorização e de pagamento.

Os relatórios trimestrais disponibilizam informações da execução do orçamento em base caixa para as receitas e em base compromisso para as despesas, bem como uma análise da execução orçamental e incluem informação da execução orçamental das entidades que beneficiam de Adiantamento de Fundos, que devem prestar contas nos termos legais. As despesas são discriminadas nas fases de cabimento, liquidação e pagamento, sendo que as duas primeiras só são capturadas, muitas vezes, na fase de pagamento. Os REO's não incluem informação sobre atrasados.

Os REO's explicitam uma limitação da informação disponibilizada, que se refere à execução de Despesas de Investimento e Operações Financeiras, financiadas externamente e cujos recursos não passam pela Conta Única do Tesouro (*off-CUT*). Nestes casos, nem toda a informação é possível de ser coberta no trimestre de execução e conseqüentemente não consta do REO respectivo.

Assim, considerando que os relatórios trimestrais têm (i) uma análise da execução do orçamento, (ii) que os dados são coerentes, sendo que (iii) a informação sobre a despesa inclui as fases de cabimento, liquidação e pagamento, com as limitações constatadas (iv) havendo questões ligadas à precisão dos elementos de informação, à dimensão atribui-se uma pontuação de “B”.

PI-29: Relatórios financeiros anuais

Este indicador avalia em que medida demonstrações financeiras anuais estão completas, são oportunas e coerentes com os princípios e normas contabilísticas geralmente aceites, sendo crucial para a transparência e responsabilização da gestão das finanças públicas. Ele contém três dimensões.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
PI-29 Relatórios financeiros anuais	C+	Método pontuação agregada: M1 (WL) Período: 2016, 2017 e 2018
29.1 Integralidade dos relatórios financeiros anuais	C	Os relatórios financeiros anuais (Conta Geral do Estado) contêm a comparação da execução, normalmente com a última versão do orçamento do Estado (que inclui todas as alterações que foram feitas durante um ano fiscal). A CGE integra as receitas e despesas por classificação económica, dados sobre activos financeiros e dados parciais dos activos não financeiros. Ela destaca informação sobre os passivos financeiros e inclui informação sobre as garantias prestadas no ano de 2018, mas não integra o stock de garantias, até à data da emissão. A CGE de 2018 apresenta uma reconciliação dos fluxos de tesouraria, que, segundo o Parecer do Tribunal Administrativo, sobre a CGE de 2018, não permite a certificação do saldo constante do Mapa I.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação								
29.2 Apresentação de relatórios pelo processo de auditoria externa	B	A Conta Geral do Estado, referente aos anos de 2016, 2017 e 2018, foi entregue ao Tribunal Administrativo no prazo, legalmente estabelecido, de 5 (cinco) meses após o fim do ano orçamental, conforme se pode verificar no quadro seguinte: <table border="1" data-bbox="657 388 1404 483"> <thead> <tr> <th>CGE</th> <th>2016</th> <th>2017</th> <th>2018</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Data da entrega da CGE ao TA</td> <td>31/05/2017</td> <td>31/05/2018</td> <td>31/05/2019</td> </tr> </tbody> </table>	CGE	2016	2017	2018	Data da entrega da CGE ao TA	31/05/2017	31/05/2018	31/05/2019
CGE	2016	2017	2018							
Data da entrega da CGE ao TA	31/05/2017	31/05/2018	31/05/2019							
29.3 Normas de contabilidade	C	As normas de contabilidade utilizadas para a elaboração dos relatórios financeiros do Governo, nomeadamente para a Conta Geral do Estado, são consistentes com o quadro jurídico existente no país, produzem relatórios coerentes, sendo a sua utilização divulgada. Contudo, elas não são alinhadas com as IPSAS e nem as eventuais diferenças com estas são explicitadas.								

Quadro Institucional

O quadro institucional em Moçambique relativo a este indicador integra o Governo, a Direcção Nacional da Contabilidade Pública e o Tribunal Administrativo.

Dimensão 29.1. Integralidade dos relatórios financeiros anuais

Esta dimensão avalia a integralidade dos relatórios financeiros anuais. Estes devem incluir uma análise que faça uma comparação dos resultados da execução com o orçamento inicial do governo. Os relatórios financeiros devem incluir informações completas sobre receitas, despesas, activos, passivos, garantias e obrigações a longo prazo.

Em Moçambique, o relatório financeiro anual da actividade do Governo, através da execução do orçamento, é corporizado pela Conta Geral do Estado (CGE), conforme previsto no artigo 131º da Constituição. Este preceito legal é desenvolvido no artigo 45º da Lei 9/2002, na lei SISTAFE e no Regulamento do SISTAFE, aprovado pelo Decreto nº 23/2004.

A CGE visa assim “...evidenciar a execução orçamental e financeira...apresentar o resultado do exercício e a avaliação de desempenho dos órgãos e instituições do Estado...”, verificar o cumprimento dos princípios de eficiência, eficácia na obtenção e aplicação dos recursos públicos, bem como verificar que estes foram utilizados com observância dos princípios de regularidade financeira e legalidade.

Nos termos legais, a CGE deve integrar as seguintes informações:

- i. Relatório do Governo sobre os resultados da gestão orçamental referente ao exercício económico;
- ii. Financiamento global do Orçamento do Estado com discriminação da situação das fontes de financiamento;
- iii. Balanço;
- iv. Mapas de execução orçamental, comparativos entre as previsões orçamentais e a receita cobrada, e daquelas com a despesa liquidada e/ou paga, segundo a classificação orçamental;

- v. Demonstração de resultados;
- vi. Anexos às demonstrações financeiras;
- vii. Mapa dos activos e passivos financeiros existentes no início e no fim do ano económico;
- viii. Mapa consolidado anual do movimento de fundos por operações de tesouraria; e
- ix. Anexos informativos relativos a:
 - a. Inventário consolidado do Património do Estado;
 - b. Resumo das receitas, despesas e saldos das instituições com autonomia administrativa e financeira;
 - c. Resumo das receitas, despesas e saldos das autarquias;
 - d. Resumo das receitas, despesas e saldos das empresas do Estado.

A competência de elaboração da CGE é atribuída à Direcção Nacional da Contabilidade Pública, enquanto Unidade de Supervisão do Subsistema de Contabilidade Pública, nos termos do artigo 24º do Regulamento do SISTAFE, englobando, nomeadamente, a recolha, tratamento, consolidação e análise de informações existentes no e-SISTAFE (informação orçamental, financeira e patrimonial), no CS-DRMS (para a dívida e garantias) e dados das entidades extra-orçamentais e Empresas Públicas.

O quadro seguinte espelha a análise descritiva do conteúdo da CGE de 2018, relativamente às principais componentes que a deveriam integrar.

Quadro 29.1.1: Análise do conteúdo da CGE 2018

CGE	Data de entrega da CGE ao TA	Conteúdo da CGE (S/N)			Reconciliação do fluxo de tesouraria (S/N)
		Despesas e receitas por classificação económica	Activos e passivos financeiros e não financeiros	Garantias e obrigações de longo prazo	
2018	31 de Maio de 2019	Sim	<p>Activos financeiros – Sim.</p> <p>Passivos financeiros – Sim, parcialmente dado que não disponibiliza informação sobre atrasados</p> <p>Activos não financeiros – Sim, parcialmente. A cobertura do inventário é incompleta e os activos não produzidos não são elencados na CGE.</p> <p>Passivos não financeiros – Sim.</p>	<p>Garantias – Não. Apenas consta o fluxo de garantias do período.</p> <p>Obrigações de longo prazo – Não, com a excepção dos empréstimos.</p>	<p>Sim, mas não é fiável. O TA, no seu parecer afirma que a forma de apresentação “...não permite a certificação do saldo constante do Mapa I da CGE...”</p>

Considerando que a CGE 2018 (i) contém a comparação da execução com o orçamento do Estado; (ii) que ela integra as receitas e despesas por classificação económica, dados sobre activos financeiros e dados parciais dos activos não financeiros; (iii) que ela destaca informação sobre os passivos financeiros; (iv) inclui informação sobre as garantias prestadas no ano de 2018, mas (v) não integra o stock de garantias, nem obrigações de longo prazo (outras que os empréstimos); (vi) que a CGE de 2018 apresenta uma reconciliação dos fluxos de tesouraria, mas que, segundo o Parecer do Tribunal Administrativo, não permite a certificação do saldo constante do Mapa I da CGE 2018, é atribuída à dimensão a pontuação “C”.

Dimensão 29.2 Apresentação de relatórios de auditoria externa

A dimensão avalia a pontualidade da apresentação de relatórios financeiros reconciliados de fim de ano à auditoria externa, como um indicador chave da eficácia do sistema de informação contabilística e financeira.

A instituição suprema de auditoria externa, responsável pela fiscalização jurisdicional da execução orçamental, é o Tribunal Administrativo (TA) ao qual cabe, segundo o artigo 229º da Constituição “...emitir o relatório e o parecer sobre a Conta Geral do Estado ...”.

Nestes termos, a lei SISTAFE prevê, no seu artigo 50º, que o prazo máximo da entrega pelo Governo da CGE ao TA é o dia 31 de Maio do ano seguinte ao que a Conta diz respeito. Assim, nos anos em análise, 2016, 2017 e 2018, a CGE foi entregue pelo Governo ao TA nas seguintes datas:

CGE	2016	2017	2018
Data da entrega da CGE ao TA	30/05/2017	31/05/2018	31/05/2019

Fonte: DNCP/TA – ofícios do Primeiro Ministro remetendo a CGE ao TA confirmados por este

Considerando que a Conta Geral do Estado, referente aos anos de 2016, 2017 e 2018, foi entregue ao Tribunal Administrativo no prazo, legalmente estabelecido, de 5 (cinco) meses após o fim do ano orçamental a que diz respeito, à dimensão 29.2 atribui-se a pontuação de “B”.

Reformas em curso e planeadas

(ii) Reformas planeadas:

No quadro da revisão da Lei do SISTAFE, o prazo de entrega pelo Governo da CGE ao TA passou a ser de 4 (quatro) meses após o fim do ano fiscal, ou seja, no dia 30 de abril do ano seguinte ao que CGE diz respeito.

Dimensão 29.3 Normas de contabilidade

Esta dimensão avalia em que medida os relatórios financeiros anuais são compreensíveis para os utilizadores a que se destinam e contribuem para a responsabilização e transparência. Isso requer que a

base de registo das operações do governo e os princípios de contabilidade e normas nacionais utilizados sejam transparentes.

As normas de contabilidade utilizadas para a preparação da CGE, estão definidas na Secção III do Capítulo V do Regulamento do SISTAFE, aprovado pelo Decreto 23/2004, que por sua vez foram desenvolvidas no Capítulo I do Título II, Plano Básico de Contabilidade Pública e no Título V, Procedimentos Contabilísticos no e-SISTAFE, do Manual de Administração Financeira e Procedimentos Contabilísticos (MAF), aprovado pelo Decreto Ministerial nº 181/2013.

O Plano de Contabilidade pretende implementar o registo contabilístico dos actos e factos da execução orçamental, normalizando o tipo de informação produzida. Estas são consistentemente utilizadas na execução orçamental através da utilização do e-SISTAFE com base no quadro jurídico acima referido e tem como referencial as normas contabilísticas normalmente aceites, produzem relatórios coerentes, mas não integram as normas da “*International Public Sector Accounting Standards*” (IPSAS).

Finalmente, as normas nacionais utilizadas são mencionadas na CGE de maneira sistemática.

Considerando que as normas de contabilidade utilizadas para a elaboração da Conta Geral do Estado, são consistentes com o quadro jurídico existente no país, que produzem relatórios coerentes e a utilização destas normas é divulgada, mas que, contudo, elas não são alinhadas com as IPSAS e nem as eventuais diferenças com estas são explicitadas, à dimensão é atribuída a pontuação de “C”.



Pilar VII. Fiscalização e auditoria Externa

“Este pilar avalia se as finanças públicas são analisadas de forma independente e se existe um acompanhamento externo da implementação das recomendações de melhoria pelo Executivo”. (PEFA 2016).

PI-30: Auditoria externa

Este indicador examina as características da auditoria externa, que é um requisito essencial para assegurar a responsabilização e a transparência na utilização dos fundos públicos. O indicador contém quatro dimensões.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação												
PI-30 Auditoria externa	D+	Método de avaliação agregado: M1 (WL) Período: 2015, 2016, 2017 e 2018.												
30.1 Cobertura e normas de auditoria	D	As auditorias realizadas pelo Tribunal administrativo (TA) no período em análise, 2016 a 2018, utilizando as normas ISSAI, cobrem instituições que representam menos de 50% das despesas e receitas do OE, com a exceção do ano de 2018. <table border="1"> <thead> <tr> <th>CGE</th> <th>2016</th> <th>2017</th> <th>2018</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>% de cobertura</td> <td>42,56%</td> <td>48,4%</td> <td>51,5%</td> </tr> </tbody> </table>	CGE	2016	2017	2018	% de cobertura	42,56%	48,4%	51,5%				
CGE	2016	2017	2018											
% de cobertura	42,56%	48,4%	51,5%											
30.2 Apresentação de relatórios de auditoria à legislatura	B	Os Relatórios e os Pareceres do TA (RPTA), sobre as CGE's de 2015, 2016 e 2017, foram entregues à Assembleia da República no prazo nunca superior a 6 (seis) meses após a recepção das CGE's. para emissão do parecer. <table border="1"> <thead> <tr> <th>CGE</th> <th>2015</th> <th>2016</th> <th>2017</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Data da recepção da CGE</td> <td>30/05/2016</td> <td>31/05/2017</td> <td>31/05/2016</td> </tr> <tr> <td>Data de entrega à AR do RPTA</td> <td>29/10/2016</td> <td>30/11/2017</td> <td>30/11/2018</td> </tr> </tbody> </table>	CGE	2015	2016	2017	Data da recepção da CGE	30/05/2016	31/05/2017	31/05/2016	Data de entrega à AR do RPTA	29/10/2016	30/11/2017	30/11/2018
CGE	2015	2016	2017											
Data da recepção da CGE	30/05/2016	31/05/2017	31/05/2016											
Data de entrega à AR do RPTA	29/10/2016	30/11/2017	30/11/2018											
30.3 Acompanhamento da auditoria externa	C	As entidades auditadas submetem respostas formais às recomendações de auditoria, mas estas não são implementadas de forma atempada.												
30.4 Independência da Instituição Suprema de Auditoria	D	O TA é independente, por lei, no que se refere à nomeação e permanência dos Juizes Conselheiros, sendo estes nomeados pelo Presidente da República sob proposta do Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa e o Presidente do Tribunal é nomeado pelo Presidente da República ouvido o mesmo Conselho. O TA goza, igualmente, por lei, de acesso irrestrito a registos, documentos e elementos de informação que necessitar para a sua actividade, bem como no planeamento das suas auditorias. Entretanto, o TA não tem independência nem na definição do tecto do seu orçamento e nem na sua aprovação, sendo que a execução deste depende da disponibilidade da tesouraria do Estado.												

Quadro Institucional

O quadro institucional em Moçambique relativo a este indicador é integrado pelo Tribunal Administrativo, pela Assembleia da República e pelas entidades sujeitas ao controle do Tribunal Administrativo.

Dimensão 30.1. Cobertura e normas de auditoria

Esta dimensão avalia elementos-chave de auditoria externa em termos de alcance e cobertura de auditoria, bem como a adesão a normas de auditoria.

Em Moçambique, a Instituição Superior de Controle (ISC) é o Tribunal Administrativo (TA). Este é uma ISC de carácter jurisdicional, cuja criação tem amparo nos artigos 222º e 227º a 232º da Constituição, competindo-lhe o “...controlo da legalidade dos actos administrativos...bem como a fiscalização da legalidade das despesas públicas, bem como a efectiva imputação da responsabilidade por infração financeira...”.

Ele fiscaliza sucessiva ou concomitantemente as entidades sujeitas à sua jurisdição, bem como fiscaliza previamente a legalidade e cobertura orçamental dos actos e contratos administrativos sujeitos à sua jurisdição.

Neste quadro, é da sua competência fiscalizar, sucessiva e concomitantemente, a utilização dos recursos públicos, nos termos do artigo 131º da Constituição, bem como emitir parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) nos termos da alínea a) do nº 2 do artigo 229 da Constituição.

A organização e funcionamento do TA é regulada pela Lei nº 24/2013, com as alterações introduzidas pela Lei nº 8/2015, sendo que aprova relatórios de verificação externa de contas e auditorias, sempre que o considerar necessário ou lhe for solicitado, nos termos do artigo 54º da Lei 7/2015.

O Tribunal Administrativo é integrado por um Presidente e por doze Juízes Conselheiros. Os seus órgãos jurisdicionais são o Plenário, como última ou única instância, à qual compete elaborar e apreciar o Relatório e o Parecer sobre a Conta Geral do Estado, nos termos do artigo nº 26 da Lei nº 24/2013, e as três Secções:

- Primeira Secção – do Contencioso Administrativo;
- Segunda Secção – do Contencioso Fiscal e Aduaneiro; e
- Terceira Secção – das Contas Públicas, que integra a 1ª Subsecção que efectua a Fiscalização Prévia e a 2ª Subsecção encarregue da Fiscalização Concomitante e Sucessiva.

Para o melhor exercício das suas atribuições, o TA descentralizou e desconcentrou para os Tribunais Administrativos Provinciais e o Tribunal administrativo da Cidade de Maputo, as suas competências no que se refere ao contencioso administrativo e à fiscalização prévia da legalidade das receitas e das despesas públicas, nos termos da Lei nº 24/2013, alterada pela Lei nº 7/2015.

Em relação à CGE, o TA emite um Relatório e Parecer, no qual analisa, entre outros, a actividade financeira do Estado no ano a que se refere a CGE, o cumprimento da lei do orçamento, o inventário do património do Estado, as subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedido pelo Estado.

O quadro legal vigente atribui à auditoria um papel relevante como instrumento para a prossecução da missão de fiscalização e controlo que compete ao TA sobre as entidades sobre a sua jurisdição. Para o efeito, o TA utiliza um Manual de Auditoria de Regularidade para orientar as suas auditorias, que têm como objectivo “...atestar as contas das entidades, revisões dos sistemas e das operações financeiras e avaliação do grau de cumprimento das disposições legais aplicáveis”. Para além das auditorias de regularidade, o TA vem realizando Auditorias de Desempenho e específicas, nomeadamente sobre as indústrias extractivas.

As normas orientadoras do Manual de Auditoria de Regularidade tomam em conta as normas de auditoria da *International Federation of Accountants*, da *Fédération des Experts Comptables Européens*, bem como integram as ISSAI's, dimanadas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo (*International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI*).

As auditorias desenrolam-se em 3 fases: (i) planeamento (ISSAI 1300), (ii) execução (ISSAI 1200 e 1500) e (iii) elaboração do relatório (ISSAI 1700), todas suportadas por um conjunto de modelos e *check-lists*. A fase de planeamento é precedida pela elaboração do Plano Anual de Auditorias do TA, que define/seleciona as entidades a serem auditadas durante o ano. A selecção destas entidades é efectuada com base numa matriz de risco, tendo também em conta as metas definidas no Plano Estratégico e Operacional do TA (PLACOR III – 2016 a 2019) ou a pedido de outras entidades definidas por lei. É de realçar que os relatórios de auditoria são sujeitos a uma avaliação de controlo de qualidade.

Igualmente, com o fito de melhor avaliar o seu desempenho, de forma holística, o TA foi objeto de uma avaliação de pares com recurso à metodologia SAI-PMF (*Supreme Audit Institution – Performance Measurement Framework*).

No período em referência, diferentes auditorias realizadas ao Governo Central reportaram questões materiais, de risco sistémico e de controlo, que devem ser resolvidas pelas entidades auditadas.

O quadro seguinte ilustra as auditorias realizadas no período 2016 a 2018, bem como a percentagem do orçamento coberto em cada ano:

Quadro 30.1.1: Nº de auditorias realizado e cobertura do orçamento

Ano	nº de auditorias previstas	nº de auditorias realizadas	% do Orçamento auditado (meta do PLACOR III)	% do Orçamento auditado (realizado)
2016	300	188	42%	42,56%
2017	320	329	45%	48,4%
2018	350	351	50%	51,5%

Fonte: Relatório Anual de Progresso e Financeiro do TA (2016, 2017 e 2018)

Considerando que as auditorias realizadas pelo Tribunal Administrativo utilizam as normas ISSAI's, que destacaram questões materiais relevantes, riscos sistémicos e de controlo e que elas estão sujeitas a um controlo de qualidade, mas que, todavia, no período 2016 a 2018, elas cobriram instituições que representavam em média só 47,5% das despesas e receitas do OE, com a excepção do ano de 2018, à dimensão é atribuída a pontuação de “D”.

Dimensão 30.2. Apresentação de relatórios de auditoria à legislatura

A dimensão avalia a pontualidade da apresentação do(s) relatório(s) de auditoria sobre a execução do orçamento ao legislativo, ou aos responsáveis pela governança da entidade auditada, como um elemento-chave para assegurar a responsabilização atempada do executivo ao legislativo e ao público.

A Lei SISTAFE estipula, no artigo 50º, que o prazo máximo da entrega pelo Governo da CGE ao Tribunal Administrativo é o dia 31 de Maio do ano seguinte ao que a Conta diz respeito, para este possa elaborar o Relatório e Parecer (RPTA) sobre a CGE, ouvir em contraditório o Governo e entregar o RPTA à Assembleia da República até 30 de Novembro desse ano, conforme definido também no artigo 82º, nº2 da Lei nº 8/2015.

No período de 2016 a 2018, o TA submeteu o RPTA à Assembleia da República, nas seguintes datas.

Quadro 30.2.1: Datas de entrega do RPTA à CGE à AR

CGE	2015	2016	2017
Data da recepção da CGE	30/05/2016	31/05/2017	31/05/2018
Data de entrega à AR do RPTA	29/10/2016	30/11/2017	30/11/2018

Considerando que os Relatórios e os Pareceres do TA (RPTA), sobre as CGE's de 2015, 2016 e 2017, foram entregues à Assembleia da República num prazo nunca superior a 6 (seis) meses após a recepção das CGE's para emissão do parecer, à dimensão 30.2 é atribuída a pontuação de "B".

Reformas em curso e planeadas

(ii) Reformas planeadas:

Com a revisão da Lei do SISTAFE, a data limite para a entrega do RPTA sobre a CGE à AR passa a ser o dia 30 de Setembro do ano seguinte à que a CGE diz respeito, ou seja, num prazo máximo de 5 meses após a recepção desta.

Dimensão 30.3 Acompanhamento da auditoria externa

A dimensão avalia em que medida o acompanhamento eficaz e atempado das recomendações ou observações da auditoria externa é realizado pelo executivo ou entidade auditada.

O TA, no seu Relatório e Parecer, emite recomendações ou observações que se enquadram no âmbito do julgamento das contas das entidades sujeitas à prestação de contas. Elas incidem sobre a apreciação da legalidade das actividades executadas por estas entidades, bem como sobre a sua gestão económica-financeira e patrimonial.

As recomendações são transmitidas formalmente e por escrito às entidades, sendo, regra geral, objecto de contraditório, ou seja, dão lugar a um "...direito de audição prévia e de defesa por parte das entidades auditadas...", nos termos do Artigo 5º, da Lei 8/2015, que é incluído no Relatório de inspecção ou de auditoria.

As recomendações do TA são introduzidas num sistema informático, suportado pela Inspeção-geral das Finanças, que congrega para além das recomendações emitidas por estas duas entidades, as recomendações de todas as outras instituições de controlo interno de Moçambique. O sistema permite introduzir o status das respostas do executivo, indicando como as recomendações serão implementadas e o seu grau de implementação e, assim, poder-se avaliar o grau de cumprimento. Todavia, por motivos técnicos, as últimas recomendações introduzidas no sistema pelo TA referem-se ao ano de 2015 e indicam um grau de cumprimento de 54%. A monitoria das recomendações é feita aquando de auditorias de seguimento ou julgamentos de contas subsequentes, tendo sido reportado um grau de cumprimento de 49%, no Relatório de Progresso e Financeiro de 2017 do TA.

Considerando que embora as entidades auditadas submetam respostas formais às recomendações de auditoria, mas que estas não são implementadas de forma atempada, à dimensão 30.3 é atribuída a pontuação de “C”.

Reformas em curso e planeadas

(i) As reformas em fase de implementação:

A Inspeção-geral de Finanças tem em curso, em colaboração com o Tribunal Administrativo, um processo de redesenho e optimização da plataforma de seguimento das recomendações dos órgãos de controlo interno e externo.

Dimensão 30.4. Independência da Instituição Suprema de Auditoria

A dimensão avalia a independência da Instituição Superior de Auditoria, do executivo. A independência é essencial para um sistema eficaz e credível da responsabilização financeira, e deve ser prevista na Constituição ou num quadro jurídico comparável.

No caso de Moçambique, as decisões do Tribunal Administrativo têm força obrigatória para todas as entidades sob a sua jurisdição. Igualmente, o TA dispõe de autonomia na definição do seu plano de actividades e na sua execução, nomeadamente no planeamento das auditorias, gozando de acesso irrestrito a qualquer informação, registo e documentação que precisar para exercer as suas atribuições.

O Presidente do Tribunal é nomeado pelo Presidente da República, por um período de 5 anos renováveis, ouvido o Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa (CSMJA), nos termos dos Artigos 158º e 228º da Constituição, devendo a nomeação ser ratificada pela Assembleia da República conforme o artigo 178º da Constituição.

Os Juízes Conselheiros do Tribunal Administrativos são seleccionados, por concurso público curricular, de entre licenciados em direito ou técnicos superiores da administração pública, com pelo menos 10 anos de serviço, sendo nomeados pelo Presidente da República sob proposta do CSMJA, conforme o artigo 228º da Constituição. Os Juízes Conselheiros são inamovíveis, excepto nos casos previstos por lei, conforme o estatuto dos Magistrados Judiciais.

No que se refere à aprovação do seu orçamento, definição do respectivo tecto orçamental e disponibilidade de recursos de tesouraria para a execução do orçamento, o TA depende do Governo, visto que (i) o tecto

orçamental é definido por este no quadro do processo de elaboração do orçamento, (ii) a defesa do orçamento do TA, na Assembleia da República, é feita pelo Ministro responsável pela área das finanças nos termos da Lei e (iii) a execução do seu orçamento depende das disponibilidades de tesouraria que lhe são atribuídas, durante o ano orçamental.

Em resultado, embora o Tribunal Administrativo seja independente dado que (i) a nomeação dos Juizes Conselheiros é feita pelo Presidente da República sob proposta do CSMJA e o seu Presidente é nomeado pelo Presidente da República ouvido o mesmo CSMJA, e que (ii) por lei tem acesso irrestrito a todos os elementos de informação que necessitar para exercer o controlo jurisdicional previsto na lei, o Tribunal Administrativo não tem independência na definição do tecto do seu orçamento, na sua aprovação e na execução deste depende da disponibilidade de recursos da tesouraria do Estado, atribui-se à dimensão 30.4 uma pontuação de “D”.

PI-31: Escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria

Este indicador centra-se no escrutínio legislativo dos relatórios financeiros auditados do governo central, incluindo unidades institucionais, na medida em que (a) são obrigadas por lei a apresentar relatórios de auditoria ao legislativo ou (b) a sua unidade controladora tem de responder a perguntas e agir em seu nome. Este indicador contém quatro dimensões.

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação												
PI-31 Escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria	C+	Método de avaliação agregado: M2 (AV) Período: 2015, 2016, 2017												
31.1 Pontualidade do escrutínio dos relatórios de auditoria	B	As CGE's dos anos de 2015, 2016 e 2017 foram sujeitas ao escrutínio da Plenária da Assembleia num prazo não superior a 6 (seis) meses, após a recepção do relatório e parecer do TA. <table border="1"> <thead> <tr> <th>CGE</th> <th>Data Entrada na AR</th> <th>Data de Aprovação da CGE em Plenária / meses após a sua recepção</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2015</td> <td>29/10/2016</td> <td>26/04/2017 (6 meses)</td> </tr> <tr> <td>2016</td> <td>30/11/2017</td> <td>19/04/2018 (4,5 meses)</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>30/11/2018</td> <td>30/05/2019 (6 meses)</td> </tr> </tbody> </table>	CGE	Data Entrada na AR	Data de Aprovação da CGE em Plenária / meses após a sua recepção	2015	29/10/2016	26/04/2017 (6 meses)	2016	30/11/2017	19/04/2018 (4,5 meses)	2017	30/11/2018	30/05/2019 (6 meses)
CGE	Data Entrada na AR	Data de Aprovação da CGE em Plenária / meses após a sua recepção												
2015	29/10/2016	26/04/2017 (6 meses)												
2016	30/11/2017	19/04/2018 (4,5 meses)												
2017	30/11/2018	30/05/2019 (6 meses)												
31.2 Audiências sobre os resultados da auditoria	D	A Assembleia da República, através da Comissão do Plano e Orçamento, efectuou audições sobre os resultados das auditorias, vertidas no Parecer do Tribunal Administrativo sobre as CGE's de 2015, 2016 e 2017. Nessas audições estiveram presentes o Ministério das Finanças, para apresentar o contraditório, bem como representantes da sociedade civil, que previamente submeteram questões. Todavia, as audiências não são consideradas aprofundadas, dado que o TA nelas não apresentou as principais observações e conclusões do seu Relatório e Parecer.												
31.3 Recomendações sobre auditoria pela legislatura	B	A Comissão do Plano e Orçamento, no decurso das audições do Ministério das Finanças e no parecer submetido à Plenária da Assembleia da República, analisa o cumprimento pelo Governo das recomendações constantes no Parecer do TA para as CGE's anteriores e acompanha de forma geral as recomendações emitidas pelo TA.												
31.4 Transparência do escrutínio dos relatórios de auditoria pela legislatura	B	O escrutínio dos Pareceres do TA sobre a CGE de 2015, 2016 e 2017 foi efectuado, tanto na Comissão do Plano e Orçamento, nas quais participaram organizações da sociedade civil e a comunicação social,												

Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação da Pontuação
		como na Plenária, na qual para além das organizações da sociedade civil e da comunicação social pode participar o público. O Parecer da Comissão e a Resolução da Plenária foram publicados no website da Assembleia da República.

Quadro Institucional

O quadro institucional em Moçambique deste indicador é integrado pela Assembleia da República, pelo Tribunal Administrativo e pelo Governo.

Dimensão 31.1. Pontualidade do escrutínio dos relatórios de auditoria

Esta dimensão avalia a pontualidade do escrutínio legislativo, que é um factor chave para a eficácia da função de responsabilização (prestação de contas) num Estado.

Em Moçambique, a Constituição da República determina, no artigo 131º, que a execução do orçamento do Estado, plasmada na Conta Geral do Estado, é fiscalizada pela Assembleia da República (AR) com base no parecer do Tribunal Administrativo. A Lei 9/2002 (Lei SISTAFE) operacionaliza este desígnio ao estabelecer, no seu artigo 50º, que a Conta Geral do Estado, auditada e acompanhada pelo Relatório e Parecer do Tribunal Administrativo (RPTA), deve ser entregue à Assembleia da República até 30 de Novembro do ano seguinte a que diz respeito, sendo que esta deverá ser aprovada na sessão parlamentar seguinte à sua entrega. Neste quadro, as CGE's dos anos 2015, 2016 e 2018 foram entregues na e aprovadas pela AR, nas seguintes datas:

Quadro 31.1.1: Datas de entrada e aprovação do RPTA sobre a CGE

Ano da CGE	Data Entrada na AR do RPTA	Data do Parecer da CPO	Data de Aprovação da CGE em Plenária
2015	29/10/2016	31/03/2017	26/04/2017
2016	30/11/2017	15/03/2018	19/04/2018
2017	30/11/2018	28/04/2019	30/05/2019

Visto que as CGE's dos anos de 2015, 2016 e 2017 foram sujeitas ao escrutínio da Plenária da Assembleia da República num prazo não superior a 6 (seis) meses após a recepção do RPTA , atribui-se à dimensão a pontuação de "B".

Reformas em curso e planeadas

(ii) Reformas planeadas:

No quadro da revisão da Lei do SISTAFE, estabeleceu-se que a AR analisa e aprova a CGE, com base no RPTA, num prazo máximo de 3 (três) meses após a sua recepção e no ano fiscal seguinte ao que a CGE se refere.

Dimensão 31.2. Audiências sobre os resultados da auditoria

Esta dimensão avalia em que medida se realizam audiências sobre as principais conclusões da instituição superior de auditoria/Tribunal Administrativo (TA). Audiências sobre as principais conclusões dos relatórios de auditoria externa só podem ser consideradas aprofundadas se incluírem representantes do TA para explicar as observações e conclusões, bem como do Ministério ou da agência auditada com ressalvas para esclarecer e fornecer um plano de ação para remediar a situação.

A Assembleia da República, através da Comissão do Plano e Orçamento (CPO), efectua audições sobre os resultados das auditorias, vertidas no Parecer do Tribunal Administrativo sobre as CGE's. Para o efeito, a CPO, após análise do RPTA sobre a CGE, solicita esclarecimentos ao Governo sobre os conteúdos, conclusões e recomendações nele constantes, através do documento de Apreciação Geral da Conta Geral do Estado. Para efeitos de resposta, o Governo, através do Ministro das Finanças, participa em audições públicas, que se desenrolam na Assembleia da República, submetendo, para efeitos do contraditório, um documento formal que integra o posicionamento do Governo. Nestas audições participam, igualmente, representantes de organizações da sociedade civil, que previamente submeteram questões, bem como os meios de comunicação social.

Entretanto, não existe a prática do Tribunal Administrativo apresentar as principais conclusões e recomendações do seu Parecer, durante as audições, embora tal seja possível, no espírito da colaboração institucional.

Considerando que (i) existem audições, abertas ao público, efectuadas pela Assembleia da República sobre os resultados das auditorias efectuadas pelo Tribunal Administrativo, vertidas no Relatório e Parecer às Contas Gerais do Estado e que (ii) nelas estiveram presentes para apresentar o contraditório o Ministério das Finanças em representação do Governo, de que (iii) participaram nessas audiências organizações da sociedade civil que tinham previamente submetido questões ao Governo, mas que nelas (iv) o Tribunal Administrativo não apresenta as suas principais observações e conclusões, à dimensão é atribuída a pontuação de “D”.

Dimensão 31.3 Recomendações sobre auditoria pela legislatura

Esta dimensão avalia a medida em que o legislativo emite recomendações e acompanha a implementação delas. A comissão responsável poderá recomendar acções e sanções a serem implementadas pelo executivo, além de adoptar as recomendações feitas pelos auditores externos.

A Assembleia da República, através da Comissão do Plano e Orçamento analisa a CGE e o RPTA e assume, regra geral, no seu parecer as conclusões e recomendações do RPTA, que por sua vez são vertidas na Resolução de aprovação da CGE, constituindo assim recomendações da AR para o Governo.

No quadro da preparação da análise do RPTA sobre a CGE, a CPO, com o apoio técnico da Unidade de Estudos Económicos, Financeiros e Orçamentais (UEEFO) elabora uma matriz de seguimento das recomendações anteriores, que permite uma melhor legibilidade das recomendações e o seu grau de

implementação. A CPO socorre-se igualmente de visitas a entidades governamentais, de nível central, provincial e distrital, para confirmar o grau de execução das recomendações dimanadas pela AR.

Considerando que a Comissão do Plano e Orçamento, no decurso das audições do Ministério das Finanças e no parecer submetido à Plenária da Assembleia da República, analisa o cumprimento pelo Governo das recomendações constantes no Parecer do TA para as CGE's anteriores e que, de forma geral, acompanha as recomendações emitidas pelo TA para a CGE em análise, à dimensão é atribuída uma pontuação de "B".

Dimensão 31.4 Transparência do escrutínio dos relatórios de auditoria pela legislatura

Esta dimensão avalia a transparência da função de escrutínio em termos de acesso pelo público. A abertura ao público das audiências da Comissão facilita o escrutínio público do processo e é também uma boa oportunidade para que um comité legislativo informe o público sobre o seu trabalho.

O regimento interno da AR, no artigo 86º da Lei nº 13/2013, estipula que a Comissão do Plano e Orçamento (CPO), é a competente para a análise da CGE e do RPTA, recorrendo para o efeito a deslocações e encontros com entidades públicas de nível central, provincial e distrital, a fim de proceder à verificação das situações, bem como à verificação do cumprimento de recomendações feitas relativamente a CGE's anteriores, bem como solicita explicações pontuais ao TA sobre a CGE e o RPTA.

De seguida, a CPO produz um documento de Apreciação Geral da Conta Geral do Estado, que é submetido ao Governo para o exercício do contraditório, documento esse acompanhado de questionamentos efectuadas por organizações da sociedade civil.

As audições do Governo, para o exercício do contraditório, são abertas às organizações da sociedade civil e com a presença dos meios da comunicação social, acto(s) após o(s) qual(is) a CPO elabora o seu parecer sobre a CGE, o qual contem recomendações ao Governo, que integra igualmente elementos dos pareceres das outras comissões de trabalho da AR.

O parecer é submetido à análise e apreciação do Plenário da AR, reunido em sessão, com a presença do Governo, aberta ao público e contando com a presença dos meios de comunicação social, bem como para a aprovação ou não da CGE.

Posteriormente, a CPO elabora a Resolução da AR que é submetida a aprovação. A Resolução e o parecer da CPO são posteriormente publicados no website da AR e também no Boletim da República, por via de uma resolução.

Em resultado, visto que escrutínio aos Pareceres do TA sobre a CGE de 2015, 2016 e 2017 foi efectuado, tanto na Comissão do Plano e Finanças como na Plenária, com acesso de organizações da sociedade civil e da comunicação social, no primeiro caso e também ao público em geral, no segundo caso e que o Parecer da Comissão e a Resolução da Plenária foram publicados no website da Assembleia da República, a dimensão tem uma pontuação de "B".

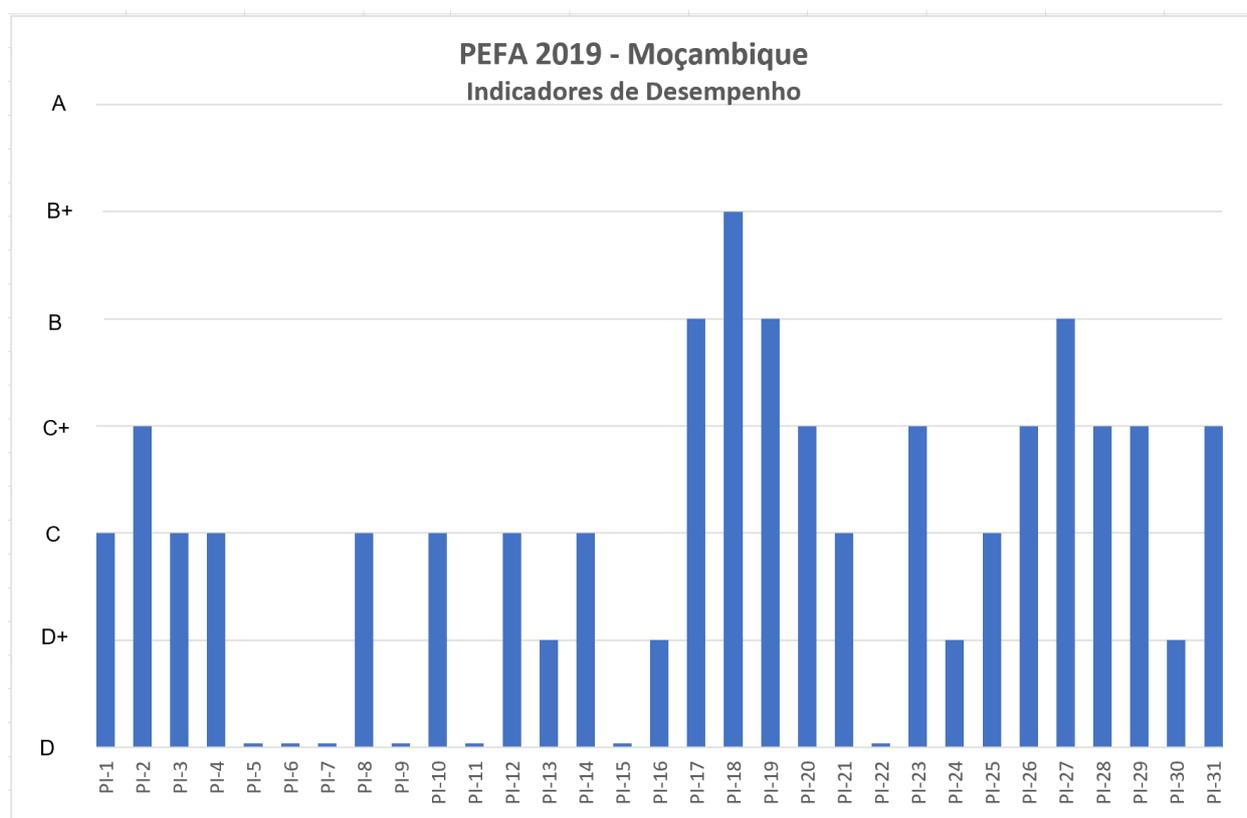
4. CONCLUSÕES DA ANÁLISE DOS SISTEMAS GFP 2019, EM MOÇAMBIQUE

4.1. Avaliação integrada do desempenho da GFP

Esta secção apresenta uma análise integrada do desempenho da Gestão das Finanças Públicas em Moçambique. Esta avaliação foi realizada com base nas informações recolhidas e nos resultados dos indicadores individuais na secção 3 deste relatório. Apresentam-se em seguida as conclusões sobre os pontos fortes e fracos do sistema de GFP em Moçambique, utilizando para o efeito os 7 pilares da metodologia PEFA, nos quais os indicadores são agrupados.

O gráfico seguinte ilustra o desempenho da GFP, por indicador.

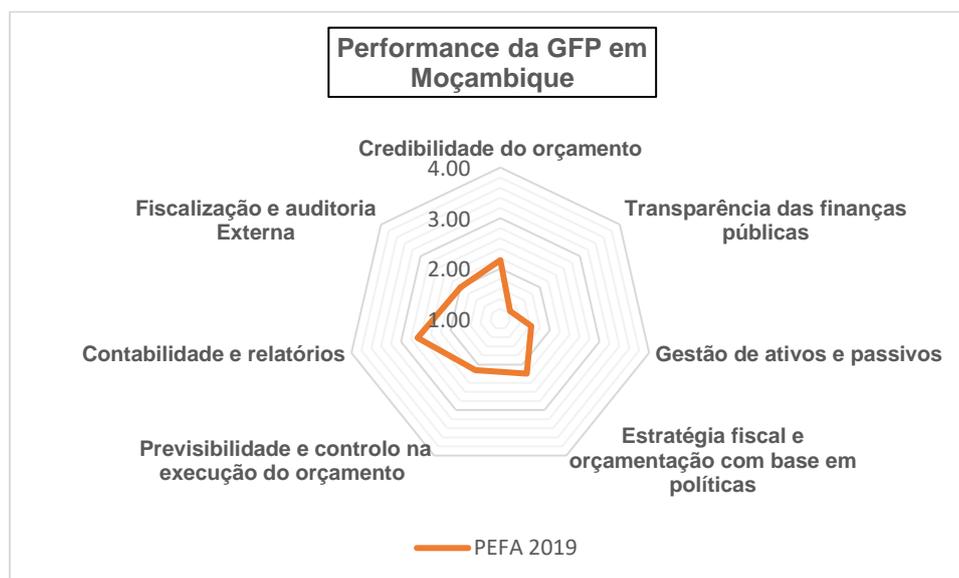
Figura 1 - Desempenho da GFP, por indicador



Verifica-se que 65% dos indicadores atingem um desempenho de acordo com os standards das boas práticas internacionais em termos de GFP, dos quais (16) têm uma pontuação de “C” ou “C+” e 4 uma pontuação de “B” ou “B+”. Em sentido contrário, 11 indicadores tem uma classificação de “D” ou “D+”.

Se se analisar o desempenho da GFP no País, por pilar do PEFA, verifica-se que a melhor pontuação é alcançada no Pilar “Contabilidade e Relatórios” seguido do Pilar de “Estratégia Fiscal e Orçamentação com base em Políticas”. A pontuação menos elevada é a do Pilar “Transparência das Finanças Públicas, conforme o gráfico seguinte:

Figura 2 - desempenho da GFP por pilar



Pilar I. Credibilidade do orçamento

Os esforços realizados para a melhoria dos processo de planificação e orçamentação começaram a produzir alguns efeitos positivos, indicando que os valores efectivos de despesa estavam próximos das estimativas gerais somente no último ano fiscal 2018 do período 2016-2018 (pontuação C), com uma variância na composição da despesa menos impactada pelas re-alocações administrativas em 2017 e mais em 2018 (pontuação C+), com uma execução da receita total relativamente satisfatória, impactada pela alta variância na composição das receitas (pontuação C). Esta relativamente baixa performance é o resultado da redução da ajuda externa nos anos de 2016 e 2017, das dificuldades de estimativas fiáveis sobre receitas, nomeadamente das “mais-valias” e da calendarização das despesas, que por sua vez são impactadas pelas limitações de liquidez no Tesouro, o que leva a dificuldades na elaboração de um fluxo de caixa anual fiável, actualizado trimestralmente.

Pilar II. Transparência das finanças públicas

A informação financeira produzida ao nível do governo central é baseada num plano de contas/classificador orçamental, que sustenta a elaboração do orçamento, a execução orçamental e a elaboração dos relatórios financeiros baseados em classificadores económicos e funcionais que não aderem totalmente aos standards definidos no manual EFP 2014 e no COFOG, enquanto que os relatórios de execução trimestrais não utilizam de forma completa estes classificadores (pontuação C). A lisibilidade da proposta do orçamento é reduzida pelo facto de se disponibilizar um conjunto de informações limitado (pontuação D). Tendo em conta as operações-orçamentais do governo central não contabilizados nos relatórios financeiros e das operações extra-orçamentais dos institutos e fundos do Estado, o governo não consegue ter uma visão completa da totalidade das receitas e despesas do Estado em todas as categorias das entidades orçamentais e extra-orçamentais (pontuação D).

As transferências do governo central para os governos subnacionais (Autarquias Locais) tem um quadro legal que define regras transparentes, que todavia não são utilizadas, enquanto que a informação sobre as transferências é transmitida aos governos subnacionais após a elaboração dos seus planos orçamentais e a apresentação das suas propostas de Planos Económicos e Sociais e Orçamentos Distritais às Províncias e ao MEF, reduzindo assim a capacidade das Autarquias Locais em desenvolver os seus planos de investimentos de forma adequada (pontuação D).

As informações sobre o desempenho da prestação de serviços são estruturadas e com relatórios próprios para este fim (BdPES), destacando-se as boas práticas implementadas no sector da saúde. No entanto, somente a metade dos sectores envolvidos na prestação de serviços estabelecem metas e resultados esperados, o que dificulta também a monitoria e avaliação do desempenho, do mesmo modo que não são realizadas avaliações independentes sobre a prestação de serviços (pontuação C).

O acesso do público à informação orçamental, sobre os planos fiscais, posições e desempenho do governo é reduzido pelo facto de apenas 3 dos 5 elementos de informação básicos e 1 dos 4 elementos adicionais de informação serem disponibilizados (pontuação D).

Pilar III. Gestão de activos e passivos

A gestão de activos e passivos não garante que os riscos sejam adequadamente identificados e monitorizados, pelo impacto das debilidades na monitorização do sector empresarial, dos atrasos na auditoria das contas dos governos subnacionais pelo TA, no quadro da auditoria da CGE, apesar da periodicidade anual de monitoria dos passivos contingentes e outros riscos fiscais pelo GGR (pontuação C+).

Apesar de haver boas práticas de custeio e de monitorização dos projectos de investimento, os investimentos públicos não maximizam o rácio custo-benefício pela falta (i) de análise económica e financeira nas fichas dos projectos, como previsto no Manual, e (ii) de evidência sobre a utilização de mecanismos de selecção e de priorização dos projectos de investimento no País (pontuação D+).

A gestão de activos públicos permanece a um nível básico, apesar da boa monitorização de activos fixos do Estado, pelas limitações na monitorização de activos financeiros pelo IGEPE, que apenas efectua uma avaliação das empresas e participações, sob a sua gestão, ao preço de aquisição, não os comparando com os objetivos fixados e garantindo que as aplicações financeiras ofereçam os retornos adequados, e pela transparência na alienação de activos, que tem regras claras, mas sem informação sobre os valores de aquisição dos bens (pontuação C).

A gestão da dívida permanece a um nível baixo, limitada pela falta de documentação sobre os procedimentos operacionais da sua gestão e de aprovação e publicação da análise dos riscos e a tomada de medidas mitigadoras oportunas. Esta situação é o resultado dos seguintes: (i) informação limitada das garantias nos relatórios trimestrais da DNT, (ii) falta de procedimentos operacionais de gestão da dívida e garantias e (iii) limitações da estratégia de gestão da dívida 2016-2019, bem como não aprovação e publicação das suas actualizações anuais para os períodos 2018-2020 e 2019-2022 (pontuação D+).

Pilar IV. Estratégia fiscal e orçamentação com base em políticas

A qualidade da estratégia fiscal e dos processos orçamentais baseados em políticas do País, limitam a planificação, a mobilização e o uso dos recursos em consonância com a política e a estratégia fiscal do Governo, por causa da:

(i) não apresentação à AR das previsões macro-económicas, pelas limitações das previsões fiscais, a não realização de análises de impactos de médio prazo das decisões de política fiscal e orçamental, bem como a inexistência de análises de sensibilidade macro-fiscal e a sua consequente não apresentação à AR e a ausência de explicações sobre as variações entre a proposta do orçamento corrente em relação às previsões, para o mesmo ano, incluídas na proposta de orçamento do ano anterior (pontuação C);

(ii) fraquezas permanentes na elaboração de uma estratégia fiscal, impactada pela a) falta de evidência de que o Governo prepara estimativas do impacto fiscal de todas as alterações propostas relativas a políticas de receita e/ou de despesa para o ano orçamental, b) a não elaboração de uma estratégia fiscal para o ano 2019, e c) a falta de metas e a não preparação de relatórios sobre os resultados fiscais alcançados (pontuação D);

(iii) estes efeitos são parcialmente compensados pelo (1) desempenho desigual da perspectiva de médio prazo na orçamentação das despesas, devido a) à boa performance das estimativas e de haver limites de despesas de médio prazo aprovados pelo Conselho de Ministros, por classificação administrativa e económica, e b) as fraquezas no alinhamento entre os planos estratégicos e os orçamentos de médio prazo e as explicações limitadas sobre variações entre os orçamentos com as estimativas do ano anterior (pontuação D+), (2) um processo de elaboração do orçamento atempado, apesar do prazo limitado concedido às unidades gestoras para a elaboração dos seus ante-projectos e da emissão das circulares orçamentais antes da sua aprovação pelo Conselho dos Ministros (pontuação B); (3) o bom desempenho do escrutínio do OE pela AR, em relação à revisão das políticas e agregados para o ano orçamental seguinte, o respeito das regras, transparentes, para ajustes (extensos) e o seguimentos das boas práticas para o escrutínio e a aprovação atempada do orçamento pela AR, apesar de existirem regras que permitem re-alocações significativas do OE, durante a sua execução (pontuação B+).

Pilar V. Previsibilidade e controlo na execução do orçamento

O orçamento é implementado no quadro de um sistema de padrões, processos e controlos internos relativamente eficazes, mas nem sempre garantindo que os recursos sejam obtidos e utilizados conforme o planeado, devido:

(i) à performance da administração da receita, que permite aos contribuintes terem informação clara e acessível sobre os seus direitos e obrigações, a um nível adequado de monitoria da receita em atraso, e em sentido contrário, o impacto das limitações existentes nas actividades de controlo do risco e na auditoria e investigação da receita (pontuação B);

(ii) a limitações na contabilização da receita, devidas a limitações da informação sobre a cobrança e reconciliação da receita, apesar da rapidez das transferências das receitas cobradas pela AT ao Tesouro (pontuação C+);

(iii) uma relativamente baixa previsibilidade da alocação de recursos no ano, no que se refere à previsão e monitorização do fluxo de caixa, bem como a disponibilização de informações confiáveis sobre os limites máximos de compromisso para as UG's, com limitações devidas à consolidação dos saldos de caixa fora da CUT e aos ajustes orçamentais significativos durante o ano pelo executivo (pontuação C);

(iv) a problemas sistemáticos nos mecanismos de monitorização dos pagamentos em atraso (pontuação D); a uma excelente integração entre a folha de pagamento e os registos de pessoal, bem como a boa gestão das alterações à folha de pagamento e a existência de mecanismos adequados para a alteração dos registos, apesar das limitações na auditoria da folha de pagamento (pontuação C+);

(v) um acesso satisfatório do público às informações sobre aquisições, com a maioria dos processos de contratação monitorizados de maneira relativamente satisfatória, embora os métodos competitivos de contratação não sejam a regra e não haja uma entidade independente para a gestão de reclamações (pontuação D+);

(vi) uma apropriada separação de funções com responsabilidades claramente definidas, mas com limitações nos procedimentos de controlo de cabimento de despesas e pelo facto das excepções ao cumprimento das regras e procedimentos de pagamento das despesas não salariais não serem devidamente autorizadas e justificadas (pontuação C); e

(vii) uma excelente cobertura e implementação dos planos de auditoria interna, com relatórios produzidos e tendo respostas para a maioria dos casos, impactada negativamente pela falta de disponibilidade de meios financeiros para a realização de auditorias de desempenho (pontuação C+).

Pilar VI. Contabilidade e relatórios

A integridade dos dados financeiros é geralmente satisfatória, com registos contabilísticos que são precisos e confiáveis, beneficiando de excelentes processos para o acesso aos registos e a verificação da integridade dos dados do e-SISTAFE, com uma boa regularização das contas de adiantamento e satisfatória reconciliação da CUT, embora não o seja para todas as contas bancárias Governo Central (pontuação B).

Os relatórios orçamentais durante o ano em curso têm uma boa cobertura e são comparáveis com o orçamento aprovado, com algum grau de agregação, embora sejam elaborados 6 semanas após o fim de cada trimestre (pontuação C+).

Os relatórios financeiros anuais (CGE) são apresentados ao TA de maneira atempada, mas a sua integralidade é fragilizada pelas dificuldades encontradas na reconciliação dos fluxos de tesouraria e na não apresentação do stock de garantias (pontuação C+).

Pilar VII. Fiscalização e auditoria Externa

As finanças públicas são auditadas pelo TA, que tem acesso irrestrito à informação necessária, que produz relatórios de auditoria apresentados, atempadamente, à AR para o exercício do escrutínio externo, mas que, todavia, o grau de cobertura das auditorias ainda não representa mais de 50% das despesas e

receitas do OE, enquanto que as suas recomendações não são implementadas de forma atempada pelo executivo (pontuação D+).

O escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria foi melhorado nos seguintes domínios: (i) a transparência do escrutínio aos pareceres do TA sobre a CGE, (ii) o escrutínio dos relatórios de auditoria à CGE finalizados entre 4 e 6 meses após a recepção dos mesmos e (iii) o seguimento do cumprimento pelo Governo das recomendações do TA. Todavia, existem fragilidades derivadas de audiências não aprofundadas, pelo facto do TA não apresentar nas audiências as principais conclusões da sua auditoria à CGE (pontuação C+).

4.2. Eficácia do quadro de controlo interno

A disciplina fiscal agregada e a prestação de serviços públicos são limitadas pelas deficiências do mecanismo de controlos internos. Conforme detalhado no Anexo 2, os controlos internos não são totalmente eficientes para assegurar a realização da despesa e da receita com a devida autorização e dentro do OE. De facto, os controlos internos eficazes devem ser capazes de: restringir a autoridade para alterar os registos e a folha de pagamentos; assegurar a realização da despesa e da receita com a devida autorização e dentro do OE, exigir uma verificação separada, e ainda exigir a apresentação de uma pista de auditoria adequada para manter um histórico permanente das operações, contendo os detalhes dos gestores orçamentais que autorizaram as operações. A implementação do Subsistema do Controlo Interno (SCI) pela IGF, esperado para o ano 2019-2020, melhorará o mecanismo de controlos internos (ver o ponto 5.3 – Actividades de reforma recentes).

4.3. Pontos fortes e fracos da GFP

O desempenho sadio da GFP é um pré-requisito para alcançar os objetivos do governo. O impacto da GFP e as implicações que os resultados globais de desempenho têm sobre os três objetivos fundamentais da disciplina fiscal, da alocação estratégica de recursos e da prestação eficiente de serviços são identificados pela avaliação PEFA. A análise PEFA contribui, assim, para o diálogo sobre as necessidades e as prioridades para as melhorias ou/e as reformas da GFP.

Os grandes progressos realizados em Moçambique são relacionados com o progresso dos pontos fortes da GFP, contrabalançados pelas limitações observadas na GFP que impactam os resultados orçamentais e fiscais no País.

Pontos fortes da GFP que favorecem os resultados orçamentais e fiscais. A GFP de Moçambique tem pontos fortes, traduzidos pelo **desempenho acima do básico** das boas práticas internacionais, de 4 indicadores PEFA com pontuações A, B e B+, que impactam favoravelmente a administração pública e os resultados orçamentais e fiscais relacionados com (i) as boas práticas no escrutínio do orçamento pela Assembleia da República, (ii) o adequado processo para a elaboração do orçamento, (iii) a administração da receita, (iv) a excelente qualidade dos processos de acesso aos registos do e-SISTAFE, que garantem a integridade de dados financeiros. Também, pelo **desempenho básico**, consistente com as boas práticas internacionais, de 16 indicadores, com pontuações de C e C+, no que tange à (i) variação das despesas efectivas totais, (ii) variação da execução da receita, (iii) diminuição da variância da composição da

execução da despesa (realocações orçamentais), (iv) classificação do orçamento, (v) relatórios de risco fiscal, (vi) gestão de activos públicos, (vii) previsão macro-económica e fiscal (viii) qualidade das perspectivas de médio prazo na orçamentação das despesas, (ix) contabilização da receita, (x) previsibilidade de alocação de recursos, (xi) controlos da folha de pagamento, (xii) controlos internos das despesas não-salariais, (xiii) a auditoria interna, (xiv) os relatórios orçamentais infra-anuais, (xv) os relatórios financeiros anuais e (xvi) o escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria.

Limitações da GFP que impactam os resultados orçamentais e fiscais. Apesar dos pontos fortes, acima referidos, a disciplina fiscal, a alocação estratégica de recursos e a prestação eficiente de serviços, são impactados pelas limitações em outras áreas da GFP com uma performance **abaixo do nível básico** das boas práticas internacionais (pontuação “D”), como explanado a seguir.

Disciplina fiscal agregada

A disciplina fiscal agregada é impactada negativamente pela informação reduzida submetida com a proposta do OE à Assembleia da República, o que limita a capacidade de análise desta e o processo de elaboração e votação da lei orçamental, autorizando assim o governo proceder a amplas realocações dos recursos durante o ano fiscal.

As operações do governo central (receitas e despesas) fora dos relatórios financeiros e a prestação de contas minimalista dos institutos e fundos autónomos à DNT, diminui a capacidade do governo em ter uma visibilidade adequada sobre a totalidade dos recursos públicos disponíveis e a sua utilização, comprometendo a disciplina fiscal agregada.

Os sistemas de alocação de recursos para as autarquias locais diminuem a capacidade destas em manterem uma boa disciplina fiscal e planear atempadamente os seus investimentos, que apoiariam o seu desenvolvimento local (descentralizado).

As fragilidades na gestão da dívida pública e um controlo ineficaz dos compromissos contratuais contribui para o aumento de pagamentos em atraso, o que compromete a capacidade do governo de controlar a acumulação de dívidas internas, externas, garantias, pagamentos a fornecedores e salários e de minimizar os custos da dívida de longo prazo. Infelizmente, as actualizações da estratégia de médio prazo de gestão da dívida 2015-2018, as quais incluem análises da evolução do risco de taxa de juro, risco de taxa de câmbio e risco de refinanciamento, bem como propostas de cenários alternativos não foram nem aprovadas, nem publicadas. O stock de pagamentos em atraso e a falta de mecanismo para a sua avaliação, podem ter um impacto significativo na disciplina fiscal ao colocar um ónus sobre os orçamentos futuros em cumprir as obrigações não autorizadas ou excessivas do passado.

As fraquezas da economia do país combinadas com a alta variância na composição das receitas e as limitações técnicas para a reconciliação das contas da receita podem impactar a eficiência de arrecadação eficiente de recursos e penalizar a disciplina fiscal agregada.

As fragilidades das operações de tesouraria e de gestão de caixa, combinadas com o baixo controlo das despesas e receitas das entidades extra-orçamentais e das receitas e despesas extra-orçamentais das entidades orçamentais e das empresas públicas, não permitem que as despesas sejam geridas dentro dos

recursos disponíveis, resultando em dívida interna elevada. As fraquezas da função de auditoria sobretudo externa e as fragilidades da auditoria interna não apoiam a disciplina fiscal.

Alocação estratégica de recursos

As condições para a alocação estratégica de recursos não são totalmente cumpridas pelo não alinhamento entre a planificação das prioridades do governo, dos planos estratégicos dos sectores (ministérios), o CFMP, o OE e a sua concretização pela via da execução do orçamento, marcado pelas significativas re-aloções administrativas de recursos durante o ano, o que não permite atingir adequadamente os objectivos das políticas governamentais. Este facto é amplificado pelos desvios da despesa total efectiva relativamente ao orçamento, que impactam negativamente a fiabilidade do orçamento. Em consequência, a capacidade do governo em alocar os recursos às prioridades estratégicas do governo é limitada.

As limitações na elaboração e adopção de estratégias fiscais impedem o governo de desenvolver estratégias claras e de desenvolver e avaliar o impacto fiscal de propostas de políticas de despesa e de receita que apoiem o cumprimento das metas fiscais do governo.

Assim, as realocações dos recursos durante o ano fiscal estimulam a utilização dos recursos para financiar urgências em vez de apoiar a alocação estratégica de recursos.

O baixo controlo dos riscos das entidades autónomas, do sector empresarial do governo e também das receitas e despesas extra-orçamentais podem impactar a credibilidade do orçamento e a alocação estratégica dos recursos, que combinados com os pagamentos em atraso limitam a disponibilidade de recursos, aumentam os riscos fiscais e podem levar a uma expansão não intencional da despesa, que distorce a alocação estratégica de recursos.

Prestação eficiente de serviços

A eficiente prestação de serviços públicos requer a utilização das receitas orçamentadas pelo Governo Central para atingir os melhores resultados, dentro dos recursos disponíveis. Como explicado acima, a capacidade do governo em alocar os recursos às prioridades estratégicas do governo é limitada, A prestação de serviços pode ser impactada por o desalinhamento entre os planos estratégicos sectoriais e o CFMP e o OE e por amplas re-aloções administrativas de recursos durante o ano, resultando na contração ou na suspensão de vários serviços públicos.

As limitações das informações sobre o desempenho da prestação de serviços e do processo de avaliação de desempenho da prestação de serviços, não permitem a identificação das necessidades e a tomada de decisão sobre as áreas de prestação de serviços prioritárias.

Os pagamentos em atraso podem indicar que os recursos financeiros não estão sendo fornecidos em tempo oportuno, indiciando um sistema de gestão de caixa deficiente, comprometendo a prestação atempada de serviços públicos.

A utilização alargada de métodos de aquisições não-competitivos podem comprometer a obtenção de “*value-for-money*” na execução de programas e serviços pelo Governo.

As limitações de recursos financeiros para a realização de auditorias internas de desempenho não apoiam o reforço da utilização dos recursos para a prestação de serviços públicos de qualidade, enquanto que os níveis dos tectos orçamentais do TA e as disponibilidades de tesouraria não controlados pelo TA, comprometem a independência deste e a sua capacidade em aumentar a cobertura das suas auditorias.

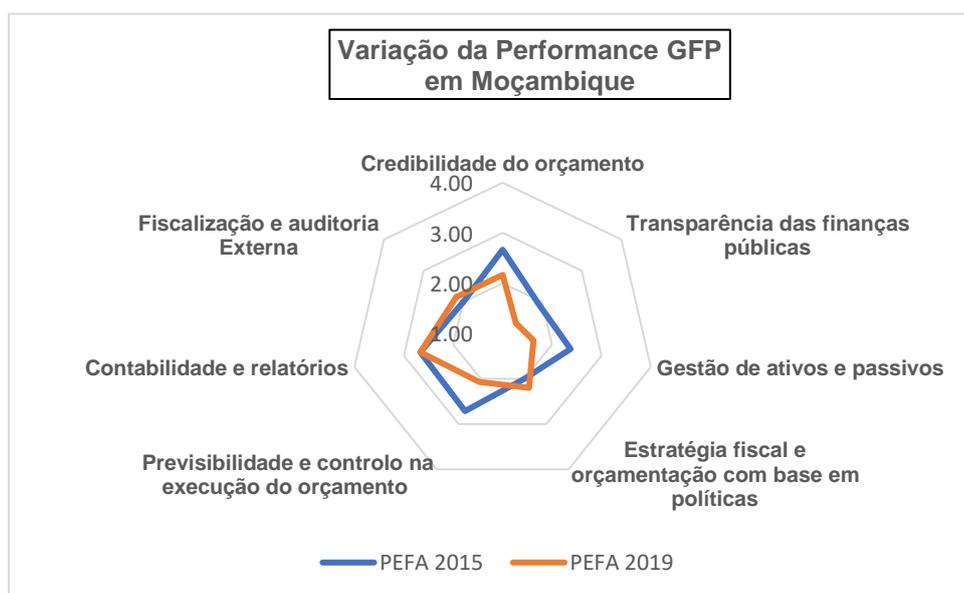
Finalmente, os sistemas de alocação dos recursos às autarquias locais restringem a capacidade destas em maximizar a eficiência da prestação de serviços públicos ao nível local.

4.4. Alterações de desempenho desde a avaliação anterior

Esta avaliação PEFA 2019 (metodologia 2016) é a 4ª, tendo sido precedida pelas realizadas nos anos 2005, 2008 (metodologia 2005) e 2015 (metodologia 2011 e 2015-teste). Conforme a Metodologia PEFA 2016, só a última avaliação, de 2015, com recurso à metodologia de 2015-teste, será considerada para os fins de comparação da evolução do desempenho GFP em MZ em relação 2019.

Como esta metodologia, PEFA 2015-teste, é considerada pelo Secretariado PEFA como equivalente à metodologia PEFA 2016, a comparação será apresentada directamente no Anexo 1, sem necessidade do Anexo 4, embora o indicador PI-14 seja novo e alguns dos critérios utilizados para algumas das dimensões foram alterados na Metodologia 2016..

Assim, entre os anos 2015 e 2019, dos 30 indicadores de desempenho individuais comparados, houve uma melhoria em 5 indicadores, enquanto 10 indicadores mantiveram a mesma pontuação e 15 indicadores sofreram uma redução da sua avaliação. Em oito destes 30 indicadores foram alterados ligeiramente alguns critérios de avaliação e foi adicionado um indicador novo (PI-14) e, também, as alterações da performance da GFP podem ser os resultados de critérios de avaliação mais exigentes (como comprovação, ou apresentação de evidencias que não eram tão consideradas na avaliação PEFA 2015), ou de alteração das práticas do Governo. Assim, com a limitação referida anteriormente, os 7 pilares do PEFA tiveram evoluções contrastadas como ilustrado no gráfico seguinte. O polígono 4 corresponde à melhor pontuação “A” e o polígono 1 na mais baixa “D”:



As alterações **positivas** da performance da GFP, mais significativas entre 2015 e 2019, são (i) uma clara melhoria observada no pilar da Fiscalização e Auditoria Externa, (ii) um bom progresso na Estratégia Fiscal e Orçamentação com base em Políticas e foram **contrabalançadas** por (iii) uma forte retração na Transparência das Finanças Públicas, (iv) na Gestão de Activos e Passivos, (v) numa queda na Previsibilidade e Controle na Execução do Orçamento e (vi) um desempenho menor na Credibilidade do Orçamento. O pilar de (vii) Contabilidade e Relatórios apresentou uma certa estabilidade.

As explicações mais detalhadas das alterações do desempenho da GFP são apresentadas no Anexo 1 deste relatório.

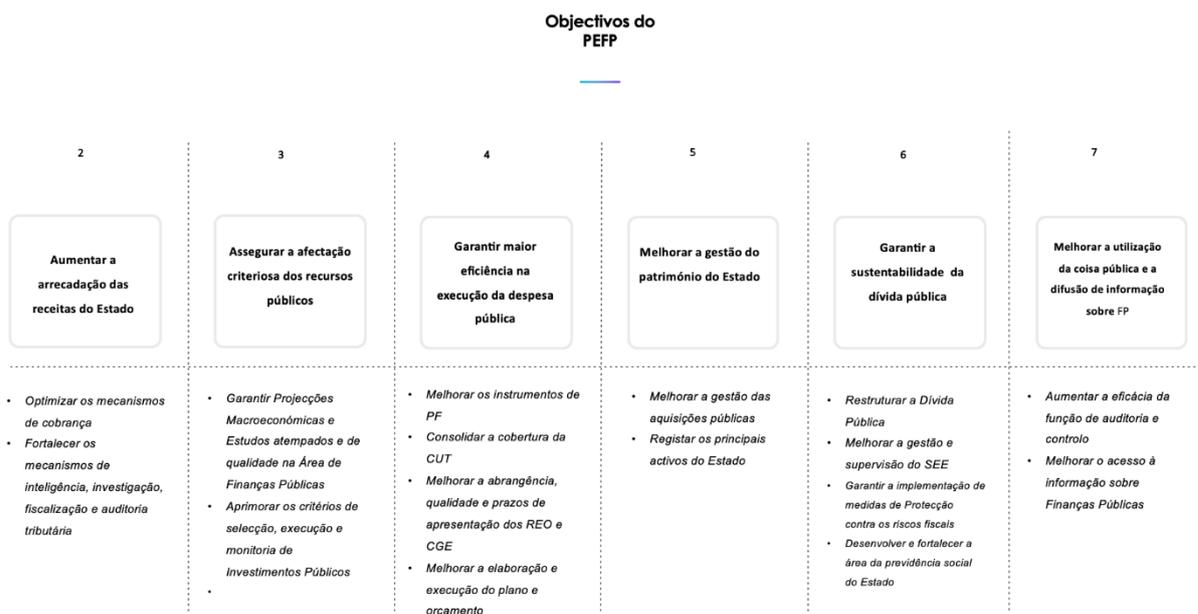
5. PROCESSO DE REFORMAS GFP DO GOVERNO, EM MOÇAMBIQUE

Esta secção destina-se a descrever os esforços globais envidados pelo governo para o melhoramento do desempenho da GFP e o estabelecimento de uma perspectiva prospetiva sobre os fatores suscetíveis de afetar o futuro planeamento, implementação e monitorização das reformas.

5.1. Abordagem das reformas GFP

As reformas GFP mais recentes são baseadas no Plano Estratégico das Finanças Publicas (PEFP 2016-2019), que tem como base a Visão das Finanças Públicas (VFP) para o período 2012-2025 e diversas avaliações e estudos externos que, ao longo deste período, foram sendo efectuados, nomeadamente o PEFA 2015 e outras avaliações sectoriais com o apoio de parceiros externos.

O PEFP para o período 2016-2019 está estruturado à volta de 8 objectivos, sendo 7 ligados directamente à GFP, conforme se pode observar da ilustração seguinte:



Abaixo, são apresentados os resultados atingidos das reformas relatados no Ponto da Situação da Implementação do Plano Estratégico das Finanças Publicas 2016-2019, elaborado pela DNMA (ponto 5.2.1) e as actividades de reforma recentes identificadas e apresentadas pelo CEDSIF (ponto 5.2.2).

5.2. Resultados alcançados

A implementação do PEFP 2016-2019 permitiu os resultados abaixo, sem contudo, melhorar significativamente o desempenho da GFP como avaliada pela metodologia PEFA. Este pode ser uma combinação de dois factores: (i) as reformas realizadas não produziram plenamente os seus resultados à data da avaliação e (ii) as actividades e as reformas realizadas não foram calibradas para produzir resultados conforme as boas práticas internacionais, medidas pelos critérios da metodologia PEFA:

1. Aumentar a arrecadação das receitas do Estado:
 - a. Simplificados os procedimentos e informatização dos processos para a cobrança dos impostos e recolha de todas as receitas do Estado para a CUT, bem como reforço das instituições de fiscalização e auditoria;
 - b. Regulamentada a cobrança das receitas com maior enfoque aos grandes contribuintes e ao sector mineiro e petrolífero, possibilitando assim a recuperação da queda registada em 2015 e se atinja o indicador previsto no PQG de 32.5%;
 - c. Recuperação de receitas para o Estado no valor de 1.850.032.136.4 MT de impostos apurados devido a criação da UTIE;
 - d. Dinamização no processo de arrecadação de receitas para os cofres do Estado devido a aprovação do Decreto nº 51/2018, de 31 de Agosto que regula o do CIRPS;
 - e. Unificado o sistema de gestão de NUIT, IVA/ISPC com a desactivação do SICR para os módulos de IVA e ISPC em 31 unidades de cobrança contemplando todas as maiores unidades de cobrança.
2. Assegurar a afectação criteriosa dos recursos públicos:
 - a. Melhorar no processo de planificação através do uso de projecções macroeconómicas fiáveis, e integração de campos para melhoria do processo de monitoria e avaliação através da estratificação de metas trimestrais, bem como a incorporação de campos para localização específica da acção, e desagregação da informação dos beneficiários por sexo com vista a permitir a localização da acção Governativa as acções do PES
 - b. Melhorada a metodologia da elaboração do CFMP de forma a garantir que o mesmo responda às necessidades da planificação e orçamentação.
 - c. Implementadas as Políticas Públicas a todos os níveis e operacionalizados anualmente pelo Plano Económico e Social e Orçamento do Estado integrando a matriz de acções com indicadores e metas definidas no PQG, que constituem instrumentos de programação e de gestão da actividade económica e social que orientam a acção governativa no processo da

materialização das Prioridades do Programa Quinquenal do Governo 2015-2019 e de outros instrumentos de planificação pública.

3. Garantir maior eficiência na execução da despesa pública:
 - a. Melhorada a elaboração e execução do plano e OE, em cumprimento das regras das alterações orçamentais;
 - b. Transferidas dotações orçamentais dos órgãos e instituições de nível central para os órgãos e instituições de nível Distrital e Provincial;
 - c. Redução de número de contas bancárias dos órgãos e instituições de Estado integrados no e-SISTAFE em 4855;
 - d. Melhorada abrangência e qualidade dos REO e CGE, quer no que se refere aos prazos, assim como nos seus conteúdos;
4. Melhorar a gestão do património do Estado:
 - a. Implementado o Módulo de Administração do Património do Estado;
 - b. Garantida a correcta classificação e valoração dos bens patrimoniais, evitando-se erros;
5. Garantir a sustentabilidade da dívida pública:
 - a. Elaborado um inventário completo e actualizado de todas as entidades que compõem o sector público e a sua inclusão nos relatórios fiscais;
 - b. Alcançado um acordo de princípio com os credores detentores de 60% dos títulos do MOZAM2023 (Dívida Soberana Titulada), para a re-estruturação da dívida do País;
 - c. Re-estruturada a dívida comercial;
 - d. Melhorada a supervisão financeira das empresas do SEE, com a aplicação de instrumentos de regras claras de gestão financeira por parte das empresas, incluindo os limites e regras para a contração de dívida por parte das empresas;
6. Melhorar a utilização da coisa pública e a difusão de informação sobre FP:
 - a. Planificação das actividades de auditoria interna baseada na avaliação do risco;
 - b. Consolidada a implementação das unidades de auditoria interna;
 - c. Monitoradas o cumprimento das recomendações de auditoria interna e externas no âmbito da CGE;
 - d. Publicados no site do MEF brochuras sobre Finanças Públicas;
 - e. Consolidada a plataforma informática de gestão de recomendações, permitindo o uso simultâneo com o Tribunal Administrativo visando facilitar a avaliação e monitoria do grau de cumprimento das recomendações resultantes do processo de auditoria e da análise da Conta Geral do Estado
 - f. Alcançadas todas metas estabelecidas quanto a implementação de recomendações de auditorias emitidas pelo TA e pelas Unidade de Auditoria Interna;

5.3. Actividades de reforma recentes e em curso

De uma maneira abreviada, dos programas de reforma da GFP em MZ, em curso e em planeamento no país, pode ser destacado o seguinte:

O balanço do PEFP servirá como a base para a formulação da nova estratégia PEFP, que é uma parte fundamental do Plano Quinquenal do presente Governo. Neste sentido, o governo iniciou uma nova era na área das finanças públicas com a elaboração de uma proposta de revisão da lei SISTAFE, estendendo e melhorando o e-SISTAFE.

A nova proposta de lei do SISTAFE. O novo SISTAFE proposto estabelece os princípios, regras e normas de organização e funcionamento do Sistema de Administração Financeira do Estado. Esta lei será aplicada (i) aos órgãos e instituições do Estado, incluindo a sua representação no estrangeiro; (ii) aos institutos e fundos públicos, entidades descentralizadas e, às fundações e empresas públicas nas matérias aplicáveis; e (iii) às entidades descentralizadas que compreendem os órgãos de governação descentralizada provincial, distrital e as autarquias locais.

O novo SISTAFE tem os seguintes objectivos:

- a. estabelecer e harmonizar regras e procedimentos de planificação, orçamentação, execução, controlo e avaliação dos resultados na gestão dos recursos públicos;
- b. desenvolver subsistemas que proporcionem informação oportuna e fiável sobre o plano, orçamento e o património do Estado;
- c. estabelecer, implementar e manter um sistema contabilístico e de controlo da execução do plano e orçamento e do património adequado às necessidades de registo, da organização da informação e da avaliação do desempenho das acções desenvolvidas no domínio da actividade financeira do Estado;
- d. estabelecer, implementar e manter, em todos os subsistemas, normas e procedimentos de controlo interno eficientes, eficazes e internacionalmente aceites; e
- e. estabelecer, implementar e manter normas e procedimentos de auditoria interna, internacionalmente aceites.

Finalmente, esta nova lei SISTAFE não contempla na íntegra as boas práticas internacionais no domínio da GFP, como reflectidas nos critérios de avaliação PEFA.

Outras acções de reforma, que mostram progressos mais lentos, ou que não foram totalmente finalizadas, são as seguintes:

1. Aprovação do Decreto n.º 60/2013 relativo à auditoria interna que confere à Inspeção-geral das Finanças (IGF) maior autonomia, mas continua a apresentar grandes fragilidades sem grandes reformas nesta área;
2. Comissão Interministerial de Avaliação (2015);
3. Gestão do Investimento Público: Plano integrado de Investimento (2015);
4. Gestão dos riscos fiscais: procedimentos revistos relativos à emissão e gestão da dívida pública e das garantias do Estado (2017);

5. Alteração do regime específico de tributação e benefícios fiscais para operações petrolíferas e atividades mineiras (Lei n.º 14 e 15/2017);
6. Medidas de contenção das despesas (Decreto n.º 75/2017);
7. Criação do Gabinete de Gestão de Riscos Fiscais (Decreto n.º 77/2017) com o seu plano estratégico recentemente adoptado (2019);
8. Aprovação da organização e funcionamento de institutos, fundações e fundos públicos (Decreto n.º 41/2018);
9. Introdução do Orçamento Baseado em Programas desde 2008, com as suas reformas ainda em curso (desenvolvimento do módulo de Planeamento e Orçamentação, carteira de programas do Governo);
10. Lei sobre as Empresas Públicas (Lei n.º 3/2018) e os seus regulamentos subsequentes (2019);
11. Manuais de rastreio de projetos (2018); e
12. Sistema de gasodutos on-line (2019).

As ferramentas de tecnologia de informação e comunicação. Em Moçambique é o Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF) que tem como atribuições prestar, a todos os Órgãos e Instituições do Estado, os serviços de organização e modernização dos processos de Gestão das Finanças Públicas (GFP), nomeadamente nos domínios da gestão estratégica, da governação e do desenvolvimento, implementação e operação dos respectivos sistemas e tecnologias de informação. Entre 2015 e 2019, foram implementadas as seguintes reformas, conforme a informação providenciada pelo CEDSIF, sem data indicativa de início de cada uma das reformas. Assim, podem ser destacados os seguintes pontos no âmbito da extensão e melhoria do SISTAFE e do e-SISTAFE:

- Sub-sistema do Património do Estado (SPE), com mais detalhes apresentados abaixo;
- Sub-sistema do Controlo Interno (SCI), com mais detalhes apresentados abaixo;
- Planificação e Orçamentação. Em 2019, foi iniciado o Desenvolvimento do Módulo de Planificação e Orçamentação (MPO), que será concluído no ano de 2020;
- Carteira de Programas Nacionais. A elaboração de propostas de programas nacionais foi iniciada pelo MEF e a criação de uma Carteira de Programas Nacional Consensual para todos os níveis (Central, Provincial, Distrital e Autárquico), foi submetida ao Conselho de Ministros para apreciação, esperando-se a sua aprovação no ano 2020;
- Recursos Humanos, com mais detalhes apresentados abaixo.
- e-Tributação. Em fase de desenvolvimento, encontra-se o *up-grade* do sistema electrónico de cobrança de receitas internas (e-Tributação), pela Autoridade Tributária de Moçambique, com mais detalhes abaixo.
- e-SISTAFE das Autarquias Locais. No quadro da Lei nº 9/2002, que estabelece que o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), bem como da Lei nº 1/2008, com mais detalhes abaixo.

Em 2020, o e-SISTAFE Autárquico será expandido gradualmente para, pelo menos, mais 10 Municípios, em função da disponibilidade de recursos e do grau de preparação de cada Município.

- SUBSISTEMA DE PLANIFICAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO (SPO). Implementação do Subsistema de Planificação e Orçamentação (SPO). A Direcção Nacional de Planificação e Orçamento (DNPO) elaborou um Modelo Conceptual (MC), um Modelo de Negócios (MN) e um Manual de Planificação e Orçamentação (MPOR), que contém as orientações de elaboração dos instrumentos de planificação e orçamentação e o Guião de Criação e Gestão de Programas Nacionais;

Atualização dos produtos MC, MN, MPOR, tendo sido ajustados para que o SPO seja aplicável nos Órgãos de Governação Descentralizada a todos os níveis (Provincial, Distrital, Municípios e Autarquias).

Em 2019 foi iniciado o desenvolvimento do Módulo de Planificação e Orçamentação (MPO), esperado para o ano 2020;

A Elaboração da proposta da Carteira de Programas Nacionais foi iniciada pelo MEF e a Criação de uma Carteira de Programas Nacional Consensual para todos os níveis (central, provincial, distrital e autárquico) e submetida ao Conselho de Ministros para a sua apreciação e posterior aprovação é esperada para o ano 2020;

- SUBSISTEMA DA CONTABILIDADE PÚBLICA (SCP). Desde 2004, foi realizada a harmonização dos princípios contabilísticos no e-SISTAFE, junto com a DNCP, com: (i) Aprovação do Plano Básico de Contabilidade Pública, em 2004; (ii) Implementação do Módulo de Execução do Orçamento (MEX) em 2004; (iii) Descentralização de UGB (12/719 em 2007 e 1.498/1.629 em 2018, dos quais 144/154 distritos abrangidos); (iv) Execução da Despesas por via directa (37,5% em 2010 para 70,43% em 2018);
- SUBSISTEMA DO TESOIRO PÚBLICO (STP). Foi estabelecido o Princípio da Unidade de Tesouraria (CUT) pela Direcção Nacional do Tesouro (DNP), com (i) a criação e implementação da Conta Única de Tesouro (CUT); (ii) a implementação da Programação Financeira; (iii) a recolha de receitas através do e-SISTAFE; e (iv) a redução do número de contas bancárias;
- SISTAFE. Em 2017, efectuou-se uma revisão do regulamento da lei do SISTAFE, estatuidando que o subsistema do Património do Estado integra os processos da contratação pública e da gestão patrimonial.
- SUBSISTEMA DO PATRIMÓNIO DO ESTADO (SPE). Em 2017, efectuou-se uma revisão do regulamento da lei do SISTAFE, estatuidando que o subsistema do Património do Estado integra os processos da contratação pública e da gestão patrimonial. o Regulamento de Gestão do Património do Estado, aprovado pelo Decreto nº 42/2018.

Implementação do Subsistema do Património do Estado (SPE), para o melhoramento dos processos e procedimentos de contratação pública e gestão do património do Estado, com o desenvolvimento e a operacionalização do Módulo de administração do Património do Estado (MPE). A operacionalização da componente obras públicas e dos fluxos já desenvolvidos ((i) Dotação Parcial-já concluída; (ii) Plano de Contratação; (iii) Concurso por Lances; (iv)

Interoperabilidade com os sistemas de atribuição de visto do Tribunal Administrativo e de gestão da segurança social do INSS, e estava esperado para o ano 2020;

Este módulo, embora não inclua as fases de *e-procurement* (fase concursal) e de avaliação, permite a realização, no e-SISTAFE, das demais fases da contratação pública, nomeadamente a realização das fases de criação e geração do Plano de Aquisições anuais das entidades, a introdução de informação de lançamento de concurso, a solicitação das disponibilidades orçamentais e financeiras, a adjudicação, assinatura de contrato e posterior integração com o MEX e com o e-inventário.

A extensão a todas as entidades públicas que ocorrerá no ano de 2020, permitirá melhorar a informação gerada e aumentar a monitoria das aquisições públicas em Moçambique.

A UFSA prevê que, a partir de 2020 sejam publicados os Planos de aquisição anuais, numa versão simplificada e sem os preços previsionais. Espera-se, que com a entrada em funcionamento em pleno do MPE, será possível produzir estatísticas globais anuais sobre as aquisições públicas de forma regular e consistente.

- SUBSISTEMA DO CONTROLE INTERNO (SCI). Implementação do Subsistema do Controlo Interno (SCI) pela IGF, para a reengenharia e automatização dos processos primários de negócio do Controlo Interno. A finalização deste processo está esperada para o ano 2020 com o desenvolvimento da funcionalidade (i) de Gestão da Programação do Controlo Interno; (ii) de Planificação e Execução da Auditorias e Relatórios; e (iii) de Gestão de Recomendações; e - Relatórios Operacionais.
- E-TRIBUTAÇÃO. Em fase de desenvolvimento está o sistema electrónico de cobrança de receitas internas (e-Tributação), pela Autoridade Tributária de Moçambique (AT), a fim de melhorar o processo de cobrança de imposto para seja de forma mais flexível e cómoda e contribuir para rápida canalização das receitas do Estado ao Tesouro. A finalização deste processo é esperada para o ano 2021 com:
 - ✓ Integração entre o e-Tributação e o Portal do Contribuinte, tendo o Portal sido disponibilizado à Autoridade Tributária de Moçambique (AT) para operar em regime de teste.
 - ✓ Desenvolvimento do Módulo de Registo de Número Único de Identificação Tributaria (NUIT).
 - ✓ Desenvolvimento das funcionalidades primárias de suporte aos processos do IVA, ISPC e Processos Comuns
 - ✓ Desenvolvimento das soluções que permitem a declaração de impostos através de internet bem como o pagamento de impostos através do Banco, estando em funcionamento numa fase piloto.
 - ✓ Integração do e-Tributação, e-SISTAFE e Bancos Comerciais, Em curso o processo de abertura de contas bancárias com vista a operacionalização desta solução.

- ✓ Operacionalização dos Impostos de Rendimento de Pessoas Singulares (IRPS) e Colectivas (IRPC), de Imposto sobre a Produção Mineira, Imposto sobre Produção de Petróleo, Imposto sobre Superfície e a Taxa sobre Combustíveis.
- SISTEMA DE GESTÃO AUTÁRQUICA (SGA). Em 2019 (fevereiro), no quadro da Lei nº 9/2002, que estabelece que o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) se aplica a todos os Órgãos e Instituições do Estado, incluindo as Autarquias Locais, bem como da Lei n.º 1/2008, a qual estabelece que o regime Financeiro, Orçamental e Patrimonial das Autarquias Locais deve observar as regras e procedimentos estabelecidos na Lei do SISTAFE. foi lançado ao Sistema de Gestão Autárquico (SGA), na Componente e-SISTAFE Autárquico, desenvolvido CEDSIF. Para além do CEDSIF, IP, estão a implementar o SGA Os Ministérios da Economia e Finanças (MEF) e da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP), a Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (ANAMM).

O SGA tem como principal objectivo desenvolver e implementar um sistema integrado de gestão Autárquica, que contempla as componentes de gestão financeira, urbanística, ambiental e serviços municipais.

Em 2019, foi lançada a primeira fase do SGA como piloto em 3 (três) Municípios.

Em 2020, o e-SISTAFE Autárquico será expandido gradualmente para pelo menos, mais 10 Municípios, em função da disponibilidade de recursos e do grau de preparo de cada Município.

- SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS DO ESTADO (SNGRHE). Desenvolvimento do e-SNGRHE, com as actividades seguintes esperadas para o ano 2020: Módulo de Elaboração de Quadro de Pessoal (MEQP) e Recrutamento e Selecção (MRS); Expansão do e-SNGRHE a outros Sectores de nível Central e Cidade de Maputo; Identificação dos processos de GRH dos municípios e alinhamento destes com a legislação; e Elaboração do Modelo de Negócio do e-SNGRHE para os municípios.
- SISTEMA DE GESTÃO DE BENEFICIÁRIOS DE PROGRAMAS DE PROTECÇÃO SOCIAL BÁSICA (SGB). Operacionalização do Sistema de Gestão de Beneficiários de Programas de Protecção Social Básica (SGB), pelo Instituto Nacional de Acção Social (INAS);
- SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO DE CUSTOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL E ORÇAMENTAÇÃO (SINAGEC). Implementação do Sistema Nacional de Gestão de Custos da Construção Civil e Orçamentação (SINAGEC), pelo Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos (MOPHRH).
- SISTEMA DE SUPORTE DAS FUNÇÕES JURISDICIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (SISMP). Implementação do Sistema Suporte das Funções Jurisdicionais do Ministério Público (SISMP).
- SISTEMA DE GESTÃO DE INFORMAÇÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS (SGIFP). Operacionalização do Sistema de Gestão de Informação de Finanças Públicas, pelo MEF, para a melhoria no acompanhamento da execução financeira dos principais programas do MINEDH.

OUTRAS REFORMAS

Actividade	Situação
Elaboração e revisão da legislação de suporte ao SISTAFE e outras afins	2020
Auscultação dos principais intervenientes na implementação da reforma no Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE)	Concluído
Capacitação de utilizadores	Permanente
Implementação de melhorias do processamento e pagamento de salários via e-Folha	Concluído
Automatização das transferências referentes à contribuição dos Funcionários e Agentes do Estado, para aposentação, , retidos na folha de salários e remunerações para a conta bancária do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).	Concluído
Implementação do desconto directo na folha do salário do Imposto Pessoal Autárquico (IPA) e do Imposto de Reconstrução Nacional (IRN)	Concluído
Implementação dos preceitos estabelecidos no Diploma Ministerial, que aprova o Regulamento de Gestão das Contas Bancárias do Estado	Concluído
Desenvolvimento da funcionalidade de conciliação automática da CUT	Concluído
Criação e disponibilização de condições tecnológicas para realização da prova de vida com recurso a dados biométricos	Concluído
Implementação de sistema de alertas de Pagamentos	Concluído
Serviço de assistência ao utilizador do e-SISTAFE e sistemas complementares	Concluído
Implementação do sistema de gestão de pedidos e incidentes GLPI (Gestionnaire Libre de Parc Informatique)	Concluído
e-SISTAFE na Virtual Private Network (VPN)	
Fusão de Redes do e-SISTAFE e GovNet	Concluído
Renovação da Infraestrutura de TI dos Centros de Dados	Concluído
Certificação do Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) pela Norma ISO 9001:2015	Concluído
Implementação do projecto de Atribuição automática de código de acesso ao e-SISTAFE	Concluído
Consolidação e Continuidade de Negócios do SISTAFE/e-SISTAFE	Concluído (algumas actividades em curso)
As participações financeiras do Estado em empresas públicas, empresas de capitais públicos, maioritariamente detidas pelo Estado e em empresas privadas nas quais detém participação, são geridas, a partir de 2019, com o Decreto No. 10/2019, que aprovou o regulamento da Lei No.3/2018, pelo Instituto de Gestão das Participações do Estado (IGEPE), criado pelo Decreto 46/2001.	2019
Portal de Transparência de Finanças Publicas (PTFP)	Em curso

5.4. Considerações Institucionais

O processo de reformas teve um grande impulso nos anos 2015-2019, sustentado na Visão das Finanças Públicas (VFP) 2011-2025, na base da qual foi elaborado o PEFP 2016-2019. Várias reformas foram realizadas baseadas numa série de novas leis para a modernização da GFP em MZ. Essas reformas melhoraram os sistemas e as práticas, mas os resultados obtidos não produziram ainda totalmente os seus efeitos.

As entidades responsáveis pela Implementação da VFP foram identificadas no Anexo 2 da VFP 2011-2025. No entanto, os arranjos institucionais para a realização dos seus objetivos não foram estabelecidos, mas detalhados no PEFP 2016-2019, abaixo.

Conforme o PEFP 2016-2019, a Governação, Monitoria e Avaliação deste seria feita pelos órgãos existentes no MEF, o Conselho Técnico (CT) e o Conselho Consultivo (CC), com regularidade semestral. Assim, os arranjos institucionais para a implementação das do PEFP 2015-2019 foram orientados nos seguintes:

- implicação de todos os órgãos a sua apropriação pelo Conselho Economico (CE), o CT e o CC (sem responsabilidades bem definidas, nem detalhes operacionais),
- auscultação do PEFP por dois Fóruns, coordenados pelo CEDSIF (sem responsabilidades bem definidas, nem detalhes operacionais),
- coordenação das reformas pelo CEDSIF (sem responsabilidades bem definidas, nem detalhes operacionais);
- elaboração dos relatórios de execução do PEFP, trimestralmente pela Direcção de Administração e Recursos Humanos (DARH), através do Departamento de Planificação Interna (sem responsabilidades bem definidas, nem detalhes operacionais);
- elaboração dos relatórios de monitoria e avaliação do PEFP pela DNMA do MEF.

Entretanto, durante a avaliação PEFA 2019, a DNME facilitou os trabalhos dos avaliadores na 1ª e 2ª missão, o CEDSIF na 3ª missão e novamente a DNME na 4ª. Verificou-se que apenas o CEDSIF foi designado como o ponto focal para o acompanhamento das reformas durante este período tendo-se focado na área dos sistemas de informação e não nas questões institucionais e jurídicas das reformas, enquanto a assessoria Jurídica do MEF não foi implicada nas reformas. Também, as equipas não foram formalmente constituídas com termos de referência, nem beneficiaram de formação específica para a realização das suas tarefas de coordenação, implementação, monitoria e avaliação das reformas GFP.

Embora, o MEF seja o interlocutor para a identificação, elaboração, negociação do financiamento das reformas com os parceiros internos e externos e a implementação e a monitoria das reformas GFP no País, as suas responsabilidades e as modalidades de intervenção não estão claramente definidas.

Assim, antes da elaboração de uma nova versão do PEFP 2020-2025 e a finalização da proposta da nova lei SISTAFE, seria útil realizar uma avaliação da efectividade e eficiência do PEFP 2016-2019, assim como dos arranjos institucionais para a coordenação e a implementação das reformas. Estes arranjos deveriam focar mais nos arranjos institucionais para a implementação das reformas e menos na supervisão, ou no monitoramento e avaliação, definindo as responsabilidades e o modo de funcionamento de todas estas instâncias, acompanhados por uma formação ad-hoc e por competência. Um manual para a operacionalização e o financiamento das reformas, incluindo as modalidades e técnicas para captação de recursos, a planificação, a orçamentação, a contabilização e a prestação de contas seria definitivamente da maior importância e utilidade.

Como Anexos deste Relatório Inicial encontram-se os seguintes documentos:

Anexo 1: Sumário da Performance dos Indicadores - PEFA 2019 e 2015;

Anexo 2. Controlos Internos;

Anexo 3: Fontes de Informação;

3.A. Documentação

3.B. Funcionários Encontrados

Anexo 4: Cálculos das variações para os indicadores PI-1, 2 e 3;

_____ // _____

6. ANEXOS

Anexo 1. Sumário da Performance dos Indicadores - PEFA 2019 e 2015

Indicadores - Metodologia 2016

Este anexo fornece um quadro resumo do desempenho ao nível dos indicadores e suas dimensões. O quadro justifica as pontuações com uma breve explicação para a pontuação para cada indicador e dimensão da avaliação actual (2019) e da anterior (2015). Inclui também colunas para capturar as pontuações da avaliação anterior, efectuadas com recurso à metodologia PEFA 2015- teste, considerada pelo Secretariado PEFA equivalente à metodologia 2016 e para explicitar as razões de evoluções divergentes nos dois períodos de avaliação.

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019				Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015	
Pilar/Indicador/Dimensão		Pontuação	Justificação	Pontuação	Explicação da evolução
Pilar I. Credibilidade do orçamento					
PI-1	Despesas efetivas totais	C	Método pontuação agregada: N/D Período: 2016, 2017, 2018	B	Deterioração
1.1.	Despesas efetivas totais	C	Nos 3 anos analisados a taxa de execução do orçamento foi de 87,2%, 85,8% e 92,4%, respectivamente, ou seja, situou-se no intervalo de 85% a 115%, em dois anos e foi superior a 90% em apenas um ano.	B	Deterioração. As taxas de execução de 2016 e 2017 situaram-se abaixo dos 90%, devido, em parte, à redução do financiamento externo, que teve impactos na execução global.
PI-2	Composição das despesas realizadas	C+	Método pontuação agregada: M1 (WL) Período: 2016, 2017, 2018	D+	Melhoria
2.1.	Composição da execução das despesas realizadas por função	C	A variância da composição da execução da despesa com base na classificação funcional, foi inferior a 10% no ano de 2017 (6,7%), mas, todavia, nos demais 2 anos em análise, 2016 e 2017, ela foi superior a 10% e inferior a 15% (10,1% e 14,8%, respectivamente).	D	Melhoria, embora a dimensão não seja directamente comparável com dimensão 2.1 do PEFA de 2015, aonde se efectuou uma análise com base na classificação administrativa, como recomendado pela metodologia teste de 2015.

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019				Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015	
Pilar/Indicador/Dimensão		Pontuação	Justificação	Pontuação	Explicação da evolução
2.2.	Composição da execução das despesas realizadas por natureza económica	C	Embora a variância da composição da execução da despesa, com base na classificação económica, tenha sido, no ano de 2018, inferior a 15%, nos demais 2 anos em análise, 2016 e 2017, ela foi superior a 15%.	C	Sem alteração, embora os valores de variação sejam maiores no PEFA 2015
2.3.	Despesas de reservas para contingência	A	Os valores de contingências para os anos de 2016, 2017 e 2018 foram de 0,51%, 0,47% e 0,36%, respectivamente, sendo assim inferiores a 3% do orçamento e que nenhuma despesa foi imputada a essas rubricas nesses 3 anos, sendo realocadas e executadas nas rubricas que reforçaram.	A	Sem alteração.
PI-3	Execução da receita	C	Método pontuação agregada: M2 (AV) Período: 2016, 2017, 2018	B+	Deterioração No entanto, o indicador não é directamente comparável com o da metodologia teste 2015, por esta ter somente uma dimensão. A dimensão adicional, 3.2, é equivalente à dimensão 15.(iii) da metodologia 2015
3.1	Execução das receitas efetivas totais	B	A taxa de execução das receitas foi de 98,6% para o ano de 2016, 114,5% para o ano de 2017 e 96% para o ano orçamental de 2018. Assim, em dois dos três anos as taxas de execução situaram-se no intervalo 94% a 112%.	A	Deterioração. As taxas de execução das receitas, no período em análise, situaram-se em intervalos maiores do que os do PEFA 2015.
3.2	Execução da composição das receitas efetivas	D	A variância na composição das receitas é superior a 15% em dois dos três anos, tendo sido de 12,2%, 28,9%, e 22,8% em 2016, 2017 e 2018, respetivamente.	B	Deterioração, A variância na composição da despesa foi inferior a 10% em dois dos três anos analisados pelo PEFA 2015
Pilar II. Transparência das finanças públicas					
PI-4	Classificação do orçamento	C	Método de pontuação agregado: - Período: 2018	C	Sem alteração
4.1	Classificação do orçamento	C	A orçamentação e a execução do orçamento de 2018 bem como os REO's de 2018 e a CGE de 2018, baseiam-se em classificadores administrativos, económicos e funcionais que, para estes 2 últimos, não aderem totalmente aos padrões internacionais, como definidos no manual EFP 2014 e no COFOG (ao nível de sub-funções) e que, para os relatórios	C	Sem alteração.

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019			Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015		
Pilar/Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação	Pontuação	Explicação da evolução	
		financeiros de execução trimestrais e anuais, não são utilizados de forma completa, mas produzem documentação coerente.			
PI-5	Documentação do orçamento	D	Método pontuação agregada: - Período: OGE 2019	D	Sem alteração
5.1	Documentação do orçamento	D	A proposta de OE para o ano de 2019, submetida à Assembleia da República, continha 2 dos 4 elementos básicos de informação fiscal e 1 dos 8 elementos adicionais da metodologia PEFA.	D	Sem alteração, embora a proposta de orçamento de 2019 contenha mais um elemento básico relativamente ao ano de 2015 (previsão do déficit).
PI-6	Operações do governo central não contabilizadas nos relatórios financeiros	D	Método de pontuação agregada: M2 Período: último ano fiscal 2018	C+	Deterioração
6.1	Despesas fora dos relatórios financeiros	D*	As informações financeiras disponíveis no Departamento de Tutela Financeira da DNT e na IGF, sobre as despesas extraorçamentais das entidades extraorçamentais e orçamentais fora dos relatórios <i>financeiros</i> , são muito limitadas e não permitem a realização de estimativas sobre a amplitude delas em comparação com o orçamento do Governo Central.	B	A avaliação em 2015 não foi baseada em evidências: <i>Em 2015, os OEOs não declaradas são estimadas em 1-5% da despesa total, os itens mais proeminentes são despesas não declaradas de projectos financiados externamente. Contudo, as receitas & despesas do Instituto Nacional de Segurança Social são reportadas na Conta Geral do Estado (CGE) e, em geral, informações reportadas sobre as Órgãos Governamentais Autónomos (OGAs) são boas. Há, também, indicação de que os relatórios de despesas a partir de "receitas próprias" estão a melhorar.</i>
6.2	Receitas fora dos relatórios financeiros	D*	As informações financeiras sobre as receitas extraorçamentais das entidades extraorçamentais e das entidades orçamentais são inexistentes para poder avaliar a magnitude das receitas incorridas pelas unidades orçamentais e extraorçamentais, não relatadas nos relatórios financeiros do governo, em comparação com o total das receitas do OE.	B	Idem (6.1)

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019				Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015	
Pilar/Indicador/Dimensão		Pontuação	Justificação	Pontuação	Explicação da evolução
6.3	Relatórios financeiros de unidades extraorçamentais	D	A informação financeira enviada à DNCP por algumas das entidades extra-orçamentais não é exaustiva; que o envio de relatórios financeiros para o Departamento de Tutela Financeira não é sistemático; e que nenhum relatório consolidado é elaborado e submetido anualmente ao governo.	C	<i>Em 2019, a maioria das entidades extraorçamentais não envia relatórios, enquanto em 2015 foi considerado o seguinte:</i> <i>Em 2015, relatórios ex-post da CGE incluem relatórios de receitas e despesas para a maioria dos OGAs, assim como para o Instituto Nacional de Segurança Social. A maioria dos projectos financiados por empréstimos e metade dos projectos financiados por subsídios são reportados no orçamento ou, pelo menos, ex-post. No entanto, são relativamente poucas as OEOs reportadas ex-ante em documentação orçamental.</i>
PI-7	Transferências para governos subnacionais	D	Método pontuação agregada: M2 Período: último ano fiscal 2018 - OGE 2019	B	Deterioração
7.1	Sistema de afetação das transferências	D	Existem regras transparentes para a afetação das transferências do governo central para os governos subnacionais (autarquias locais), mas a maior parte das afectações são realizadas com base em práticas, utilizando os valores dos anos anteriores que são actualizados com base nas previsões de receitas.	A	A avaliação não foi baseada em evidências sobre a metodologia utilizada: <i>Em 2015, a dotação horizontal de transferências, para despesas correntes e de investimento, do Governo Central é totalmente definida pela "Lei 01/2008 das Finanças Autárquicas". Somente as dotações de financiamento externo estavam fora deste quadro.</i>
7.2	Pontualidade da informação sobre transferências	D	Os governos subnacionais recebem informação sobre as suas transferências anuais após a elaboração dos seus planos orçamentais e da apresentação das suas propostas de Planos Económicos e Sociais e Orçamentos Distritais às Províncias e ao MEF, geralmente antes do início do ano fiscal N, mas que para o OE 2019 tal aconteceu no mês de Janeiro de 2019.	C	A avaliação não foi baseada em evidências sobre a metodologia utilizada: <i>Os processos permaneceram iguais entre 2015 e 2019.</i>

N

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019				Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015	
Pilar/Indicador/Dimensão		Pontuação	Justificação	Pontuação	Explicação da evolução
PI-8	Informações sobre o desempenho da prestação de serviços	C	Método pontuação agregada: M2 (AV) Período: Dim. 1: O quadro de desempenho esperado para o N+1. Dim. 2: O último ano concluído. Dim. 3 e 4: Os três últimos anos concluídos.	C	Sem alteração
8.1.	Planos de desempenho para a prestação de serviço	C	Existe um sistema de planeamento transversal e coeso, em que mais do que 75% dos indicadores-chave dos Planos Económico e Social (PES), de mais de 50% dos sectores que prestam serviços, definem os resultados esperados em forma de actividades e que nalguns casos também se incluem resultados esperados em forma de produtos.	C	Os processos permaneceram iguais entre 2015 e 2019.
8.2.	Desempenho alcançado na prestação de serviços	C	É publicada anualmente informação sobre as actividades realizadas por todos os ministérios enquanto entidades prestadoras de serviços.	B	Não comparável. Os critérios mudaram.
8.3.	Recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviço	B	A informação sobre os recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços de primeira linha é recolhida e registada anualmente somente pelo Ministério da Saúde, que procede com a elaboração de relatórios anuais compilando esta informação.	D	Para os sectores prestadores de serviços melhoraram-se os processos no sector de saúde.
8.4.	Avaliação de desempenho da prestação de serviços	D	No período desta avaliação não se apresentaram evidências de avaliações independentes realizadas, nem de auditorias de desempenho independentes por parte da IGF e do Tribunal Administrativo.	C	No período avaliado não se realizaram avaliações independentes e houve uma deterioração neste processo.
PI-9	Acesso do público à informação fiscal	D	Método pontuação agregada: - Período: 2018	D	Sem alteração
9.1	Acesso do público à informação fiscal	D	O Governo disponibilizou ao público três dos cinco elementos básicos de informação fiscal e 1 (um) dos 4 (quatro) elementos adicionais de informação.	D	Sem alteração, embora para o orçamento de 2018 tenha sido disponibilizado mais um elemento de informação básico, alteração essa contrabalançada pela não publicação de um elemento adicional.

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019				Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015	
Pilar/Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação		Pontuação	Explicação da evolução
					<i>estão autorizados a contrair empréstimos sem a aprovação do MdF.</i>
10.3	Passivos contingentes e outros riscos fiscais	B	Várias entidades públicas identificam passivos contingentes e o GGR elabora e publica no site do MEF relatórios anuais quantificando e consolidando os riscos fiscais do Governo Central relacionados com todos os passivos contingentes significativos, mas não os outros riscos fiscais relacionados com as instituições autónomas (incluindo o INSS).	D	Melhoria significativa nas práticas do Governo: <i>Em 2015, embora os detalhes de PPPs estejam incluídos na CGE, os passivos contingentes não eram geralmente reportados.</i>
PI-11	Gestão do investimento público	D	Método pontuação agregada: M2 (AV) Período: último ano fiscal 2018	D+	Deterioração
11.1.	Análise económica de propostas de projetos de investimento	D	Existe um Manual Geral de Identificação, Formulação e Avaliação de projectos, bem detalhado, incluindo a metodologia para a análise económica e financeira das propostas de projectos de investimento, mas que, no entanto, as fichas dos projectos não contêm análises económica e financeiras e que nenhuma análise económica dos projectos é realizada, como previsto no Manual.	C	Alteração dos critérios entre as duas metodologias. <i>Em 2015, pelo menos um grande projecto de investimento de capital em cada uma das cinco grandes UGBs de investimentos é examinado pelo Conselho de Ministros, com base numa análise económica.</i>
11.2.	Seleção de projetos de investimento	D	As fichas dos projectos e as Actas da análise de projectos de investimento público, pelo Comité de Coordenação e Seleção de Projectos Públicos incluem considerações técnicas, recomendações para a melhoria das propostas e sua aprovação dos projectos, mas que não consideram as análises económicas e financeiras, nem fazem recomendações sobre estes critérios de avaliação e que, também, não foi encontrada evidência sobre a seleção e priorização dos projectos de investimento pelo Governo no e-SNIP.	N/D	Nova dimensão.

N

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019				Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015	
Pilar/Indicador/Dimensão		Pontuação	Justificação	Pontuação	Explicação da evolução
11.3.	Custeio de projetos de investimento	D	As Fichas dos Projectos apresentam projecções do custo total do ciclo de vida de todos os projectos de investimento (de maneira implícita), incluindo os custos de capital e os custos correntes, incluindo uma repartição anual dos custos médios por ano de operação para toda a vida do projecto, mas não fazem parte da documentação do orçamento.	D	(11 (ii) na Metodologia 2015) Em 2015, não havia evidências de que os custos durante o ciclo de vida dos projectos sejam discutidos no processo orçamental.
11.4.	Monitorização de projetos de investimento.	C	O custo total e o progresso físico de grandes projectos de investimento são monitorizados durante a execução, pelas unidades de implementação do governo, os parceiros externos e as auditorias externas do TA, para assegurar conformidade com os regulamentos, que relatórios de progresso físico e financeiro são elaborados trimestralmente e anualmente (sem evidência fornecida) e que a informação financeira é publicada anualmente na CGE e nos relatórios da DNMA, mas não existem procedimentos prudentes estabelecidos para o monitoramento pelo Governo para garantir o custo-benefício e a integridade fiduciária dos projectos.	D	Melhoria nas praticas do Governo: (11 (iii) na Metodologia 2015) Embora não tenha sido providenciada evidência sobre a monitorização da execução física e financeira pelo e-SNIP e apesar da utilização de sistemas de contabilidade para os grandes projectos fora do e-SISTAFE, os grandes projectos são monitorizados durante a execução, pelas unidades de implementação do governo/sectores (unidades gestoras), enquanto, <i>em 2015, não havia um mecanismo institucionalizado ou uma base de dados de monitoria, que fornecesse informações, de natureza tanto física como financeira, sobre os grandes projectos.</i>
PI-12	Gestão de activos públicos	C	Método de pontuação agregado: M2 (AV) Período: 2018	C+	Deterioração
12.1	Monitorização de activos financeiros	C	A monitorização dos activos financeiros é reportada nos relatórios de execução orçamental trimestrais, na Conta Geral do Estado e no relatório anual de actividades do IGEPE, e o registo de activos financeiros está geralmente completo e actualizado, com base no custo de aquisição, embora não	C	Sem alteração

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019			Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015		
Pilar/Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação	Pontuação	Explicação da evolução	
		contenham informação sobre participações indirectas e nem incluam informação de desempenho.			
12.2	Monitorização de activos não financeiros	B	O Estado mantém um registo dos activos fixos, com informação sobre a sua utilização e idade, que é publicado anualmente na Conta Geral do Estado, bem como detém um registo de parcelas. Igualmente, relativamente aos activos não produzidos existe um registo de activos minerais, bem como de recursos energéticos que, todavia, não constam dos relatórios do Governo.	B	Sem alteração
12.3	Transparência na alienação de activos	D	As regras e os procedimentos de transparência na alienação de activos são prescritas pelo quadro legal. Todavia, embora os relatórios financeiros tenham informação sobre o valor de venda dos activos alienados, esses não incluem o valor de aquisição inicial dos mesmos.	C	Deterioração por mudança de critério de avaliação. A metodologia de 2016, exige que os relatórios financeiros incluam o valor de aquisição inicial do bem alienado.
PI-13	Gestão da Dívida	D+	Método de avaliação agregada: M2 (AV) Período: Dim 1: no período da avaliação Dim 2: último ano completado Dim 3: no período da avaliação, com referência nos 3 últimos anos fiscais	B	Deterioração
13.1	Registo e preparação de relatórios da dívida e garantias	C	A DNT/área da dívida produz, trimestralmente, um relatório sobre a dívida pública interna e externa. Os relatórios contêm dados sobre o stock da dívida interna e externa, com valores actualizados trimestralmente e para alguns reconciliados com periodicidade superior ao trimestre, mas estes não relatam a totalidade dos detalhes das operações realizadas no período coberto e não incluem informação sobre o stock de garantias à data, embora descrevam as operações registadas no período (fluxo). Entretanto, o Relatório anual, que inclui o 4º trimestre, disponibiliza as informações em falta.	A	Deterioração por mudança de critério de avaliação. A metodologia teste 2015 não inclui as garantias no perímetro de avaliação e em consequência a avaliação de 2019 é impactada negativamente.

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019				Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015	
Pilar/Indicador/Dimensão		Pontuação	Justificação	Pontuação	Explicação da evolução
13.2	Aprovação da dívida e das garantias	D	A legislação prevê (i) os mecanismos para a aprovação e contratação de novos empréstimos, emissão de nova dívida e de garantias, atribuindo essa responsabilidade a uma entidade única, o Ministério das Finanças, (ii) bem como descreve os procedimentos gerais para iniciar a negociação de empréstimos, contrair empréstimos e emitir garantias e (iii) que existem evidências do respeito do quadro regulamentar para a aprovação das garantias e para a contratação dos empréstimos, mas que, todavia, não existe evidência de documentação sobre os procedimentos operacionais de gestão da dívida e garantias.	C	Deterioração por mudança de critério de avaliação. A metodologia teste 2015 não inclui como critério a existência de documentação sobre os procedimentos operacionais de gestão da dívida e garantias.
13.3	Estratégia de gestão da dívida	D	Existe uma estratégia, publicada, de gestão da dívida para o período 2015-2018, que inclui um diagnóstico detalhado da situação anterior ao seu período de referência, o nível de endividamento público anual previsto para o período de previsão, mas que, todavia, não contém uma análise da evolução do risco de taxa de juro, risco de taxa de câmbio e risco de refinanciamento, que embora tenham sido feito actualizações da estratégia da dívida (que incluem este tipo de análise, bem como propostas de cenários alternativos), para os períodos 2018-2020 e 2019-2022, mas que estas não foram aprovadas e nem publicadas.	A	Deterioração. A estratégia para o período 2015 a 2018, contrariamente à do período 2012 a 2015, não inclui elementos chaves tais como uma análise da evolução do risco de taxa de juro, de risco de taxa de câmbio e risco de refinanciamento. Além do mais as suas actualização não foram nem aprovadas e nem publicadas.
Pilar IV. Estratégia fiscal e orçamentação com base em políticas					
PI-14	Previsão macroeconómica e fiscal	C	Método pontuação agregada: M2 (AV) Período: os três últimos anos fiscais completados	NC	
14.1	Previsões macroeconómicas	C	O Governo prepara previsões para os indicadores macro-económicos chave incluindo os pressupostos do ano fiscal N+1 e também dos dois anos fiscais seguintes. No entanto esta informação não é submetida à Assembleia da República.	NC	Os processos em relação à submissão à AR permaneceram iguais entre 2015 e 2019

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019			Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015		
Pilar/Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação	Pontuação	Explicação da evolução	
14.2	Previsões fiscais	C	O Governo prepara previsões de receitas, despesas e o saldo orçamental para o ano do orçamento e os dois exercícios seguintes, mas i) a informação não foi incluída na documentação do proposta do OE submetida à Assembleia da República ii) as previsões não incluem análises dos impactos de médio-prazo das decisões de política fiscal ou orçamental, nem explicam as variações em relação às previsões incluídas na proposta de orçamento do ano anterior.	NC	Os processos em relação à submissão à AR permaneceram iguais entre 2015 e 2019
14.3	Análise de sensibilidade macro fiscal	C	As previsões macro fiscais preparadas pelo Governo incluem uma avaliação qualitativa do impacto dos pressupostos macroeconómicos alternativos, apresentados no âmbito do Cenário Fiscal de Médio Prazo que apoia a preparação e a fundamentação da proposta do OE.	NC	As análises de sensibilidade melhoraram entre 2015 e 2019, mas há pouca documentação e não deram o seu impacto em pleno.
PI-15	Estratégia fiscal	D	Método pontuação agregada: M2 (AV) Dimensão 1: Os últimos três anos fiscais completados Dimensões 2 e 3o último ano fiscal completado	D	Sem alteração (PI-14)
15.1.	Impacto fiscal de propostas de políticas	D	O Governo não prepara estimativas do impacto fiscal das alterações propostas e, conseqüentemente, não elabora uma estratégia fiscal conforme aos critérios estabelecidos.	D	Os critérios de avaliação mudaram entre 2015 e 2019.
15.2.	Adoção de estratégia fiscal	D	Em 2018 não foi elaborada nenhuma estratégia fiscal (que inclui objetivos quantitativos e qualitativos) relativa ao ano de 2019, nem para uso interno nem para apresentar ao legislativo.	D	Os critérios de avaliação mudaram entre 2015 e 2019.
15.3.	Relatórios sobre resultados fiscais	NA	Para os anos 2017, 2018 e 2019, não existe uma estratégia fiscal do Governo e, em consequência, o Governo i) não elaborou nenhum relatório interno e ii) não apresentou, conjuntamente com a proposta do Orçamento anual, um relatório que descreva os progressos realizados em relação à sua estratégia fiscal, nem metas estabelecidas para o período planificado.	NA	Os critérios de avaliação mudaram entre 2015 e 2019.

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019				Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015	
Pilar/Indicador/Dimensão		Pontuação	Justificação	Pontuação	Explicação da evolução
PI-16	Perspetiva de médio prazo na orçamentação das despesas	D+	Método pontuação agregada: M2 (AV) Período: O último orçamento apresentado ao legislativo.	D	Melhoria
16.1.	Estimativas de despesas de médio prazo	D	No último CFMP, que foi elaborado e que fundamenta a proposta do OE 2019, se apresentaram as estimativas de despesa apenas conforme as classificações administrativa e económica, não contendo nem a classificação programática e nem a funcional, mas o CFMP não foi submetido à Assembleia conjuntamente com os documentos da proposta de orçamento.	D	Os critérios de avaliação mudaram entre 2015 e 2019. Os processos permaneceram iguais entre 2015 e 2019.
16.2.	Limites das despesas de médio prazo	B	Existe um quadro legal e regulamentar coerente que estabelece os procedimentos e que operacionaliza a aprovação dos limites orçamentais pelo Conselho de Ministros antes da primeira circular orçamental ser emitida e que estes limites servem para o processo de elaboração do CFMP, OE e PES, sendo comunicados aos ministérios antes ou em conjunto com a primeira circular orçamental.	D	Os critérios de avaliação mudaram entre 2015 e 2019. Os processos permaneceram iguais entre 2015 e 2019.
16.3.	Alinhamento de planos estratégicos e orçamentos de médio prazo	C	Alguns ministérios elaboram planos estratégicos de médio prazo, que incluem informação de custos, mas que apenas alguns deles estão alinhados com os planos estratégicos de médio prazo.	D	Os critérios de avaliação mudaram entre 2015 e 2019. Os processos permaneceram iguais entre 2015 e 2019.
16.4	Consistência de orçamentos com estimativas do ano anterior	D	Apenas algumas alterações às estimativas de despesas entre o segundo ano do último cenário fiscal de médio prazo (CMPF) e o primeiro ano do CMPF actual de médio prazo são explicadas ou justificadas, mas o CFMP não faz parte da documentação do OE e não é submetido e aprovado pela Assembleia Nacional.	D	Os critérios de avaliação mudaram entre 2015 e 2019. Os processos permaneceram iguais entre 2015 e 2019.
PI-17	Processo de elaboração do orçamento	B	Método pontuação agregada: M2 (AV) Período: Dimensões 17.1 e 17.2: Último orçamento apresentado ao legislativo.	B+	Deterioração

T

N

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019				Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015	
Pilar/Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação		Pontuação	Explicação da evolução
			Dimensão 17.3: Últimos três anos fiscais completos.		
17.1	Calendário orçamental	C	Existe um calendário orçamental, que estipula um prazo de 8 semanas para a elaboração e apresentação dos ante-projectos orçamentais pelas unidades gestoras, mas que, para a elaboração do OE 2019, pelo facto da circular ter sido enviada com atraso, o prazo de facto foi de 2 semanas, não permitindo, à maioria das UGE's, a elaboração de ante-projectos orçamentais fiáveis e atempados.	A	As praticas foram alteradas, apesar do calendário orçamental existente. <i>Em 2015, o calendário orçamental era fixado antecipadamente, amplamente divulgado a todas os UGEs e plenamente respeitado no processo de formulação do orçamento.</i>
17.2	Orientação para a preparação do orçamento	C	O Guião Único e as circulares orçamentais são abrangentes e claras, que são emitidos pelo MEF para as unidades gestoras executoras, disponibilizando, no MEO, os limites indicativos (tectos) para a totalidade do orçamento do próximo ano fiscal, antes da sua aprovação pelo Conselho dos Ministros, e que esta aprovação é posterior à elaboração das propostas orçamentais pelas UGEs.	A	As práticas do governo foram alteradas: <i>Em 2015, os tectos orçamentais eram aprovados pelo Conselho de Ministros e havia um processo de disseminação que informava todas as UGEs, de forma atempada e abrangente dos seus limites máximos através de orientações escritas e através de tectos incorporados no módulo de elaboração orçamental (MEO) do e-SISTAFE.</i>
17.3	Submissão do orçamento à legislatura	A	Durante os últimos 3 anos, todas as propostas de orçamento anual foram enviadas pelo Governo à Assembleia da República mais de três meses antes do início do próximo exercício.	C	As práticas do governo foram alteradas: <i>Em 2015, o prazo era respeitado em dois dos últimos três anos, sendo a excepção o ano fiscal de 2015, na sequência das eleições nacionais, quando a proposta de orçamento foi apresentada após o início do ano fiscal.</i>
PI-18	Escrutínio legislativo do orçamento	B+	Método pontuação agregada: M1 (WL) Período: Dimensão 18.1, 18.2 e 18.4: Último ano fiscal concluído Dimensão 18.3: Últimos três anos fiscais concluídos	C+	Melhoria

N

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019				Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015	
Pilar/Indicador/Dimensão		Pontuação	Justificação	Pontuação	Explicação da evolução
18.1	Âmbito do escrutínio do orçamento	B	A revisão do OE pela legislatura abrange as políticas e agregados fiscais para o ano seguinte, assim como detalhes das despesas e receitas, sem projeções a médio prazo.	B	<i>Não houve alterações no âmbito do escrutínio do orçamento.</i>
18.2	Procedimentos legislativos para o escrutínio do orçamento	A	Em Moçambique, os procedimentos da legislatura para o escrutínio e aprovação da proposta de OE (i) são estabelecidos antes da realização das audiências orçamentais, (ii) são seguidos e que (iii) eles incluem disposições para consultas públicas, (iv) que existem a 2ª e outras comissões especializadas sectoriais para a sua análise, e que (v) os processos contam com apoio técnico e procedimentos de negociação estabelecidos.	B	As práticas da Assembleia da República foram melhoradas: <i>Em 2015, nenhum suporte técnico era fornecido para as comissões parlamentares.</i>
18.3	Calendário de aprovação do orçamento	A	A Assembleia da República aprovou o orçamento anual antes do início do exercício económico seguinte, em todos os três últimos anos orçamentais.	C	As práticas da Assembleia da República foram melhoradas: <i>Em 2015, o Legislativo aprovou o orçamento anual antes do início do ano fiscal, em dois dos três últimos anos fiscais, mas não no ano fiscal de 2015, quando a aprovação foi efectuada quase 4 meses após o início do ano fiscal.</i>
18.4	Regras para ajustes ao orçamento pelo executivo	B	Em Moçambique, (i) existem regras claras para realizar ajustes ao orçamento em curso pelo poder executivo, (ii) que estas são respeitadas, mas que (iii) essas mesmas regras permitem re-alocações administrativas extensas do OE em execução.	B	<i>Como em 2015, o artigo 8) da lei orçamental 2019 dá ao Executivo os mais amplos poderes para realocações entre rubricas orçamentais.</i>
Pilar V. Previsibilidade e controlo na execução do orçamento					
PI-19	Administração da receita	B	Método pontuação agregada: M2 (AV) Período: Dimensões 19.1 e 19.2: na altura da avaliação Dimensões 19.3 e 19.4: o último ano fiscal concluído	C+	Melhoria

T

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019				Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015	
Pilar/Indicador/Dimensão		Pontuação	Justificação	Pontuação	Explicação da evolução
19.1	Clareza nos direitos e obrigações dos contribuintes	A	A AT que arrecada a maior parte das receitas utiliza diversos canais para fornecer aos contribuintes fácil acesso a informação abrangente e atualizada sobre as principais áreas de obrigação de receitas e sobre os direitos, incluindo, no mínimo, processos e procedimentos de recurso.	A	<i>A informação disponibilizada permanece igual entre 2015 e 2019.</i>
19.2	Gestão do risco da receita	C	A AT, que colecta mais de 89% da receita do estado, usa abordagens parcialmente estruturadas e sistemáticas para avaliar e priorizar os riscos de conformidade para algumas categorias de receita em alguns segmentos de contribuintes que operam em alguns setores.	C	<i>Os processos permaneceram iguais entre 2015 e 2019.</i>
19.3	Auditoria e investigação da receita	C	A AT, que colecta mais de 89% da receita do estado, realiza auditorias e investigações de fraude, utilizando um plano de melhoria da conformidade e completa 100% das auditorias da DAII e a maioria (56%) das auditorias e investigações planeadas da UTIE.	C	<i>Os processos permaneceram iguais entre 2015 e 2019.</i>
19.4	Monitoramento da receita em atraso	B	Em 2018, o imposto em atraso do último ano representa 17% da receita fiscal arrecadada e 14 % da receita do Estado e que os impostos em atraso, com uma antiguidade de mais de 12 meses, são inferiores a 50% do total de pagamentos de impostos em atraso para o ano.	D	<i>O estoque de impostos em atraso diminuiu e a antiguidade também. Estas constatações levaram a uma melhoria conforme os critérios de avaliação.</i>
PI-20	Contabilização da receita	C+	Método pontuação agregada: M1 (WL) O elo mais fraco. Período: Na altura da avaliação	B+	Deterioração
20.1	Informação sobre a cobrança de receitas	C	A Autoridade Tributaria (AT) consolida a informação sobre a colecta de quase toda receita mensalmente, mas o relatório não apresenta a informação discriminada por tipo de receita.	A	<i>A avaliação mudou entre 2015 e 2019, mas os processos permaneceram iguais entre 2015 e 2019.</i>
20.2	Transferência das receitas cobradas	B	Todas as entidades que colectam a maior parte da receita transferem-na para as contas da CUT pelo menos no prazo de uma semana.	B	<i>O desempenho permaneceu igual entre 2015 e 2019.</i>

T

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019				Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015	
Pilar/Indicador/Dimensão		Pontuação	Justificação	Pontuação	Explicação da evolução
20.3	Reconciliação das contas da receita	C	A AT realiza a reconciliação completa das cobranças e transferências para o Tesouro e outras agências designadas, pelo menos anualmente no prazo de 2 meses a contar do final do ano.	A	<i>A base da avaliação mudou entre 2015 e 2019.</i>
PI-21	Previsibilidade de alocação de recursos no ano	C	Método pontuação agregada: M2 (AV) Período: Dim 1: Na altura da avaliação para a primeira dimensão Dim 2-4: O último ano fiscal concluído para as outras dimensões.	B	Deterioração
21.1.	Consolidação dos saldos de caixa	C	A consolidação de mais de 75% dos saldos e movimentos das contas bancárias do Governo Central na CUT é realizada diariamente e das contas bancárias fora da CUT a consolidação dos saldos é realizada trimestralmente.	C	<i>Os processos permaneceram iguais entre 2015 e 2019.</i>
21.2.	Previsão e monitorização do fluxo de caixa	B	A Direcção Nacional de Tesouro elabora um plano anual de tesouraria que é actualizado trimestralmente, com base nas entradas e saídas de caixa reais.	A	<i>As previsões do fluxo de caixa prejudicaram-se no período avaliado.</i>
21.3.	Informações sobre limites de autorização	D	As entidades orçamentais não recebem informações confiáveis sobre os limites máximos de compromisso com antecedência (trimestral ou mensal).	B	<i>A informação sobre os limites orçamentais fornecida não mudou entre 2015 e 2019. Falta de evidências em 2015.</i>
21.4	Importância dos ajustes orçamentais durante o exercício	C	Os ajustes orçamentais são frequentes, significativos e apenas parcialmente transparentes.	C	<i>As previsões do fluxo de caixa prejudicaram-se no período avaliado.</i>
PI-22	Pagamentos em atraso	D	Método pontuação agregada: M1 (WL) O elo mais fraco Período: Dim 1: Os últimos três anos fiscais completados Dim 2: no momento da avaliação.	D+	Deterioração

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019				Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015	
Pilar/Indicador/Dimensão		Pontuação	Justificação	Pontuação	Explicação da evolução
22.1.	Pagamentos em atraso	D	O estoque dos pagamentos em atraso varia entre 11% e 22% da despesa agregada do orçamento em 2017 e 2018, respectivamente, não havendo informação sobre o ano 2016.	C	<i>O stock dos pagamentos em atraso aumentou entre 2015 e 2019.</i>
22.2.	Monitorização dos pagamentos em atraso	D	Atualmente não existe um sistema de monitorização dos pagamentos em atraso.	D	<i>Os sistemas de monitorização dos pagamentos em atraso permanecem iguais entre 2015 e 2019, com expectativas de algumas melhorias com impactos positivos em breve.</i>
PI-23	Controlos da folha de pagamento	C+	Método pontuação agregada: M1 (WL) Período: Dim 1-3: No momento da avaliação Dim 4: Nos últimos três anos fiscais completados	B	Deterioração
23.1.	Integração da folha de pagamento e registos de pessoal	A	Existe uma integração entre o e-CAF e o e-Folha e que todas as alterações são controladas mensalmente e comparadas com os pagamentos do mês anterior, incluindo com as listas de contratação e promoção dos funcionários, e que a prova de vida, bem como a execução das despesas relacionadas com os salários são feitos no sistema e-SISTAFE.	B	<i>Melhorias implementadas por causa da implementação do e-CAF e o e-Folha</i>
23.2.	Integração da folha de pagamento e registos de pessoal	B	Os registos de pessoal e a folha de pagamento são actualizados mensalmente, que se verificou um número reduzido de alterações retroactivas e que as alterações necessárias são feitas com pontualidade.	B	<i>Os processos e o desempenho não mudaram de forma substancial entre 2015 e 2019.</i>
23.3.	Controlo interno da folha de pagamento	B	O regulamento e os procedimentos estabelecidos exigem separação de funções e existe uma pista de auditoria que mostra claramente quem autorizou a alteração, quer no CAF quer no e-Folha, considera-se que existe um alto grau de integridade dos dados.	B	<i>Os procedimentos e o desempenho não mudaram de forma substancial entre 2015 e 2019.</i>
23.4.	Auditoria da folha de pagamento	C	Nos últimos três anos fiscais concluídos, foram efectuadas auditorias parciais da folha de pagamento ou levantamentos de pessoal, na maioria das entidades do governo central.	B	<i>Realizaram-se menor número de auditorias em 2019 comparado com 2015.</i>

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019				Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015	
Pilar/Indicador/Dimensão		Pontuação	Justificação	Pontuação	Explicação da evolução
PI-24	Aquisições	D+	Método de avaliação agregada: M2 (AV) Período:2018	D+	Sem alteração
24.1	Monitorização das aquisições	C	A maioria dos processos de contratação das entidades analisadas, continham dados que eram precisos e completos, para os métodos de contratação de empreitada de obras públicas, fornecimento de bens e prestação de serviços ao estado.	D	Melhoria. A maioria dos processos de aquisição em 2015 não continha dados precisos e completos. A abordagem utilizada diferenciou-se por se ter recorrido à análise dos processos nas entidades e não somente na UFSA
24.2	Métodos de aquisições	D	Menos de 60% das aquisições em valor utiliza métodos competitivos.	D	Sem alteração.
24.3	Acesso do público às informações sobre aquisições	B	O sistema de contratação disponibiliza ao público 4 dos 6 elementos de informação-chave através de publicação da legislação em websites e de anúncios de concursos e sua adjudicação nos jornais.	D	Melhoria. Verificou-se um aumento no nº de informações disponibilizadas ao público sobre as aquisições públicas, passando-se de 2 para 4 elementos de informação.
24.4	Gestão de reclamações relativas às aquisições	D	O sistema de revisão de reclamações e recursos relativas a contratações, inclui três níveis sendo o 1º para a UGEA, o 2º hierárquico, a nível administrativo e o 3º judicial, efectuado junto ao Tribunal administrativo. Todavia, não existe uma entidade administrativa, independente, com as características previstas na metodologia.	A	Deterioração. Não se considerou o TA como uma entidade administrativa como na avaliação de 2015, dado ser um Tribunal, nos termos da Constituição.
PI-25	Controlos internos das despesas não-salariais	C	Método pontuação agregada: M2 (AV) Período: No momento da avaliação.	A	Deterioração
25.1.	Separação de funções	A	A separação apropriada de funções é prescrita ao longo de todo o processo de despesas. As responsabilidades são claramente definidas.	A	<i>A separação de funções não mudou entre 2015 e 2019.</i>
25.2.	Eficácia dos controlos de autorização das despesas	D	Os controlos de cabimentação da despesa no e-SISTAFE não são efectuados no momento do acto administrativo de compromisso e o acto de cabimentação é apenas realizado no momento do pagamento.	B	Deterioração. A cobertura e a eficácia dos mecanismos de controlo de cabimento de despesas deterioraram entre 2015 e 2019.

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019				Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015	
Pilar/Indicador/Dimensão		Pontuação	Justificação	Pontuação	Explicação da evolução
25.3.	Cumprimento das regras e procedimentos de pagamento	D	Existem fragilidades significativas na realização dos pagamentos, constatadas pelas auditorias externas e internas e nas avaliações no âmbito deste PEFA e não se pôde atestar que a maioria dos pagamentos está em conformidade com os procedimentos regulares de pagamento, nem existe evidência de devida autorização ou justificação às excepções a estes procedimentos.	A	Deterioração. O grau do cumprimento às regras e procedimentos de pagamento diminuiu significativamente de 2015 ao 2019.
PI-26	Auditoria interna	C+	Método pontuação agregada: M1 (WL) Período: Dim 1 e 2: Na altura da avaliação Dim 3: O último ano fiscal completado Dim 4: Auditorias completados nos três últimos anos	C+	Sem alteração
26.1.	Cobertura da auditoria interna	A	A auditoria interna está operacional em todas as entidades do governo central.	A	<i>A cobertura da auditoria interna não mudou entre 2015 e 2019.</i>
26.2	Natureza das auditorias e normas aplicadas	C	As auditorias internas são realizadas com base em normas e procedimentos nacionais, baseados nos padrões internacionais e centram-se na adequação e a eficácia dos controlos internos. Levanta-se uma questão em relação à disponibilidade de meios, sobretudo financeiros, para realizar auditorias de desempenho.	A	<i>As auditorias internas foram centradas na adequação e a eficácia dos controlos internos e não se realizaram auditorias de desempenho no período avaliado em 2019. No período avaliado em 2015 foram realizadas auditorias de desempenho.</i>
26.3	Implementação de auditorias internas e elaboração de relatórios	A	Existem programas anuais de auditoria e a quase a totalidade (90%) das auditorias programadas em 2018 foram concluídas pela IGF, como evidenciado pela distribuição dos seus relatórios às partes apropriadas.	C	<i>As realizações das auditorias foram em conformidade com os planos em 2019.</i>
26.4	Resposta às auditorias internas	C	Na maioria (>50%) dos casos uma resposta das entidades auditadas pela IGF é apresentada.	C	<i>Sem alteração.</i>

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019				Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015	
Pilar/Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação		Pontuação	Explicação da evolução
Pilar VI. Contabilidade e relatórios					
PI-27	Integridade dos dados financeiros	B	Método de avaliação agregado: M2 (AV) Período: Dim 1-3: no período da avaliação, com referência ao ano de 2018 Dim 4: no período da avaliação	B	Sem alteração
27.1	Reconciliação das contas bancárias	C	A reconciliação de todas as contas bancárias do Governo central das entidades orçamentais, é feita trimestralmente, embora a reconciliação bancária da CUT seja feita com periodicidade mensal.	B	Deterioração. O processo de reconciliação de todas as contas activas do governo central era realizado mensalmente.
27.2	Contas provisórias	C	As contas provisórias são reconciliadas, até 2 meses após o fim do ano económico.	D	Sem alteração.
27.3	Contas de adiantamentos	B	Os adiantamentos de fundo são, regra geral, regularizados até 45 dias após o fim do mês, embora haja casos de atrasos que só permitem a regularização só no final do trimestre.	B	Sem alteração.
27.4	Processos para a integridade de dados financeiros	A	Os processos de acesso aos registos do e-SISTAFE são restritos e segregados por perfis. Existem mecanismos que permitem saber quem iniciou uma transação, quem acedeu a um registo, quando o fez e se o registo foi actualizado. Existe uma unidade encarregada da verificação da integridade de dados no CEDSIF, bem como um manual de procedimentos para o efeito, com base em normas ISO de segurança.	A	Sem alteração, embora se tenha verificado melhorias com a implementação de normas ISO
PI-28	Relatórios orçamentais durante o ano em curso	C+	Método de avaliação agregado: M1 (WL) Período: 2018	C+	Sem alteração

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019				Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015	
Pilar/Indicador/Dimensão		Pontuação	Justificação	Pontuação	Explicação da evolução
28.1	Cobertura e comparabilidade dos relatórios	B	Os relatórios de execução orçamental têm a cobertura e a classificação que permitem a comparabilidade com o orçamento aprovado, com um grau de agregação parcial, bem como incluem informação da execução efectuada com as transferências efectuadas pelo Governo Central para as Províncias e os Distritos.	A	Deterioração. Os REO's não permitem a comparação directa com o orçamento aprovado.
28.2	Periodicidade dos relatórios orçamentais durante o ano em curso	C	Os relatórios de execução orçamentais trimestrais foram produzidos e publicados no prazo máximo de 45 dias após o fim de cada trimestre do ano de 2018.	C	Sem alteração.
28.3	Precisão dos relatórios orçamentais durante o ano	B	Os relatórios trimestrais têm (i) uma análise da execução do orçamento, mas não incluindo atrasados, (ii) os dados são coerentes, sendo que (iii) a informação sobre a despesa inclui as fases de cabimento, liquidação e pagamento, com as limitações constatadas (iv) havendo questões ligadas à precisão dos elementos de informação.	B	Sem alteração.
PI-29	Relatórios financeiros anuais	C+	Método pontuação agregada: M1 (WL) Período: 2016, 2017 e 2018	B	Deterioração
29.1	Integralidade dos relatórios financeiros anuais	C	Os relatórios financeiros anuais (Conta Geral do Estado) contêm a comparação da execução, normalmente com a última versão do orçamento do Estado (que inclui todas as alterações que foram feitas durante um ano fiscal). A CGE integra as receitas e despesas por classificação económica, dados sobre activos financeiros e dados parciais dos activos não financeiros. Ela destaca informação sobre os passivos financeiros e inclui informação sobre as garantias prestadas no ano de 2018, mas não integra o stock de garantias, até à data da emissão. A CGE de 2018 apresenta uma reconciliação dos fluxos de tesouraria, que, segundo o Parecer do Tribunal Administrativo,	B	Deterioração. Embora contendo os elementos previstos, a CGE não integra o stock de garantias até à data do fim do ano orçamental e o TA não certificou o saldo do Mapa I

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019				Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015									
Pilar/Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação		Pontuação	Explicação da evolução								
		sobre a CGE de 2018, não permite a certificação do saldo constante do Mapa I.											
29.2	Apresentação de relatórios de auditoria externa	B	<p>A Conta Geral do Estado, referente aos anos de 2016, 2017 e 2018, foi entregue ao Tribunal Administrativo no prazo, legalmente estabelecido, de 5 (cinco) meses após o fim do ano orçamental, conforme se pode verificar no quadro seguinte:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>CGE</th> <th>2016</th> <th>2017</th> <th>2018</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Data da entrega da CGE ao TA</td> <td>31/05/2017</td> <td>31/05/2018</td> <td>31/05/2019</td> </tr> </tbody> </table>	CGE	2016	2017	2018	Data da entrega da CGE ao TA	31/05/2017	31/05/2018	31/05/2019	B	Sem alteração. Os prazos de submissão da CGE ao TA mantiveram-se e não sofreram alterações em relação à avaliação anterior.
CGE	2016	2017	2018										
Data da entrega da CGE ao TA	31/05/2017	31/05/2018	31/05/2019										
29.3	Normas de contabilidade	C	As normas de contabilidade utilizadas para a elaboração dos relatórios financeiros do Governo, nomeadamente para a Conta Geral do Estado, são consistentes com o quadro jurídico existente no país, produzem relatórios coerentes, sendo a sua utilização divulgada. Contudo, elas não são alinhadas com as IPSAS e nem as eventuais diferenças com estas são explicitadas.	B	Deterioração. As normas de contabilidade são consistentes com o quadro jurídico, mas não estão alinhadas com as IPSAS e nem se explica as diferenças eventuais com essas								
Pilar VII. Fiscalização e auditoria Externa													
PI-30	Auditoria externa	D+	Método de avaliação agregado: M1 (WL) Período: 2015, 2016, 2017 e 2018.	D+	Sem alteração								
30.1	Cobertura e normas de auditoria	D	<p>As auditorias realizadas pelo Tribunal administrativo (TA) no período em análise, 2016 a 2018, utilizando as normas ISSAI, cobrem instituições que representam menos de 50% das despesas e receitas do OE, com a excepção do ano de 2018.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>CGE</th> <th>2016</th> <th>2017</th> <th>2018</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>% de cobertura</td> <td>42,56%</td> <td>48,4%</td> <td>51,5%</td> </tr> </tbody> </table>	CGE	2016	2017	2018	% de cobertura	42,56%	48,4%	51,5%	C	Deterioração. A média do grau de cobertura é inferior ao constatado no PEFA 2015. Todavia, verifica-se uma melhoria da abordagem das auditorias, bem como da utilização das normas ISSAI's.
CGE	2016	2017	2018										
% de cobertura	42,56%	48,4%	51,5%										

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019				Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015													
Pilar/Indicador/Dimensão		Pontuação	Justificação	Pontuação	Explicação da evolução												
30.2	Apresentação de relatórios de auditoria à legislatura	B	Os Relatórios e os Pareceres do TA (RPTA), sobre as CGE's de 2015, 2016 e 2017, foram entregues à Assembleia da República no prazo nunca superior a 6 (seis) meses após a recepção das CGE's. para emissão do parecer. <table border="1" data-bbox="683 486 1344 678"> <thead> <tr> <th>CGE</th> <th>2015</th> <th>2016</th> <th>2017</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Data da recepção da CGE</td> <td>30/05/2016</td> <td>31/05/2017</td> <td>31/05/2016</td> </tr> <tr> <td>Data de entrega à AR do RPTA</td> <td>29/10/2016</td> <td>30/11/2017</td> <td>30/11/2018</td> </tr> </tbody> </table>	CGE	2015	2016	2017	Data da recepção da CGE	30/05/2016	31/05/2017	31/05/2016	Data de entrega à AR do RPTA	29/10/2016	30/11/2017	30/11/2018	A	Deterioração por mudança de critério de avaliação. A metodologia teste 2015 atribui uma pontuação de A para a entrega dos RPTA no prazo de 6 meses, quando este mesmo prazo é avaliado com uma pontuação de B na metodologia de 2016
CGE	2015	2016	2017														
Data da recepção da CGE	30/05/2016	31/05/2017	31/05/2016														
Data de entrega à AR do RPTA	29/10/2016	30/11/2017	30/11/2018														
30.3	Acompanhamento da auditoria externa	C	As entidades auditadas submetem respostas formais às recomendações de auditoria, mas estas não são implementadas de forma atempada.	D	Melhoria. A qualidade e a tempestividade das respostas das auditorias melhoraram, bem como o acompanhamento das recomendações												
30.4	Independência da Instituição Suprema de Auditoria	D	O TA é independente, por lei, no que se refere à nomeação e permanência dos Juizes Conselheiros, sendo estes nomeados pelo Presidente da República sob proposta do Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa e o Presidente do Tribunal é nomeado pelo Presidente da República ouvido o mesmo Conselho. O TA goza, igualmente, por lei, de acesso irrestrito a registos, documentos e elementos de informação que necessitar para a sua actividade, bem como no planeamento das suas auditorias. Entretanto, o TA não tem independência nem na definição do tecto do seu orçamento e nem na sua aprovação, sendo que a execução deste depende da disponibilidade da tesouraria do Estado.	D	Sem alteração.												
PI-31	Escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria	C+	Método de avaliação agregado: M2 (WL) Período: 2015, 2016, 2017	D+	Melhoria												

L

Avaliação actual da GFP em Moçambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019				Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015													
Pilar/Indicador/Dimensão		Pontuação	Justificação	Pontuação	Explicação da evolução												
31.1	Pontualidade do escrutínio dos relatórios de auditoria	B	<p>As CGE's dos anos de 2015, 2016 e 2017 foram sujeitas ao escrutínio da Plenária da Assembleia num prazo não superior a 6 (seis) meses, após a recepção do relatório e parecer do TA.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>CGE</th> <th>Data Entrada na AR</th> <th>Data de Aprovação da CGE em Plenária / meses após a sua recepção</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2015</td> <td>29/10/2016</td> <td>26/04/2017 (6 meses)</td> </tr> <tr> <td>2016</td> <td>30/11/2017</td> <td>19/04/2018 (4,5 meses)</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>30/11/2018</td> <td>30/05/2019 (6 meses)</td> </tr> </tbody> </table>	CGE	Data Entrada na AR	Data de Aprovação da CGE em Plenária / meses após a sua recepção	2015	29/10/2016	26/04/2017 (6 meses)	2016	30/11/2017	19/04/2018 (4,5 meses)	2017	30/11/2018	30/05/2019 (6 meses)	C	Melhoria. Os prazos de análise das CGE's pela AR foram reduzidos no período do PEFA 2019, ao contrário do PEFA 2015, aonde em dois anos a análise da CGE pela AR foi feita num período de tempo superior a 6 meses
CGE	Data Entrada na AR	Data de Aprovação da CGE em Plenária / meses após a sua recepção															
2015	29/10/2016	26/04/2017 (6 meses)															
2016	30/11/2017	19/04/2018 (4,5 meses)															
2017	30/11/2018	30/05/2019 (6 meses)															
31.2	Audiências sobre os resultados da auditoria	D	A Assembleia da República, através da Comissão do Plano e Orçamento, efectuou audições sobre os resultados das auditorias, vertidas no Parecer do Tribunal Administrativo sobre as CGE's de 2015, 2016 e 2017. Nessas audições estiveram presentes o Ministério das Finanças, para apresentar o contraditório, bem como representantes da sociedade civil, que previamente submeteram questões. Todavia, as audiências não são consideradas aprofundadas, dado que o TA nelas não apresentou as principais observações e conclusões do seu Relatório e Parecer.	D	Sem alteração												
31.3	Recomendações sobre auditoria pela legislatura	B	A Comissão do Plano e Orçamento, no decurso das audições do Ministério das Finanças e no parecer submetido à Plenária da Assembleia da República, analisa o cumprimento pelo Governo das recomendações constantes no Parecer do TA para as CGE's anteriores e acompanha de forma geral as recomendações emitidas pelo TA.	B	Sem alteração												
31.4	Transparência do escrutínio dos relatórios de auditoria pela legislatura	B	O escrutínio dos Pareceres do TA sobre a CGE de 2015, 2016 e 2017 foi efectuado, tanto na Comissão do Plano e Orçamento, nas quais participaram organizações da sociedade civil e a comunicação social, como na Plenária, na qual para além das organizações da sociedade civil e da comunicação social pode participar o público.	D	Melhoria. O parecer e a Resolução da Assembleia não eram publicados.												

Avaliação actual da GFP em Mozambique, implementando a Metodologia 2016 PEFA 2019			Avaliação precedente (implementando a Metodologia 2015) PEFA 2015	
Pilar/Indicador/Dimensão	Pontuação	Justificação	Pontuação	Explicação da evolução
		O Parecer da Comissão e a Resolução da Plenária foram publicados no website da Assembleia da República.		

Anexo 2. Controlos Internos

A disciplina fiscal agregada é limitada em consequência também das limitações dos mecanismos de controlos internos. De facto, controlos internos eficazes devem ser capazes de: restringir a autoridade para alterar os registos e a folha de pagamentos; assegurar a realização da despesa e da receita com a devida autorização e dentro do OE, exigir uma verificação separada, e ainda permitir manter uma pista de auditoria adequada para manter um histórico permanente das operações, incluindo os detalhes sobre quais foram os gestores orçamentais que autorizaram as operações. A implementação do Subsistema do Controlo Interno (SCI) pela IGF, esperado para o ano 2019-2020, melhorará o mecanismo de controlos internos (ver o ponto 5.3 – Actividades de reforma recentes).

Controlos Internos e Orçamentação. As responsabilidades e os prazos para a elaboração do PES e do Orçamento do Estado são estabelecidos no Guião Único 2018 para a elaboração do PES, OE, o Balanço Económico e Social, com base num calendário orçamental anual claro, mas que geralmente não é respeitado.

A elaboração da proposta do orçamento é realizada no módulo de elaboração do orçamento (MEO) do e-SISTAFE. A elaboração do PES (que fundamenta o OE) não é feita no MEO, sendo realizada fora do sistema. Em abril 2019, foi iniciado o desenvolvimento de um novo módulo de Planificação e Orçamentação, que estará operacional em 2020. Esta iniciativa melhorará o controlo interno do processo orçamental ao estabelecer as responsabilidades e melhorar os processos e a eficiência para a elaboração do OE, integrando o PES e os outros instrumentos de apoio.

Controlos Internos e Execução Orçamental. Em Moçambique, o documento básico que fundamenta uma grande parte dos controlos internos é o Manual de Administração Financeira e Procedimentos Contabilísticos, publicado em 2013. Os procedimentos estabelecidos no MAF, relativos à administração, execução e encerramento do Orçamento do Estado de cada exercício, podem ser alterados mediante circular específica.

O MAF orienta os utilizadores e intervenientes no SISTAFE na execução das actividades sob a sua responsabilidade por via manual ou por transacções no e-SISTAFE, abrangendo as seguintes 5 áreas:

1. Administração orçamental e financeira;
2. Instrumentos do macro-processo de execução do orçamento do Estado;
3. Procedimentos do macro-processo de execução do orçamento do Estado;
4. Procedimentos dos agentes do SISTAFE; e
5. Procedimentos contabilísticos no e-SISTAFE.

Controlos internos e despesas não salariais. Apesar das regras e procedimentos claros do MAF, da separação e segregação de funções, que é prescrita ao longo de todo o processo de execução da despesa, a eficácia dos controlos para a autorização das despesas é limitada. Algumas despesas mantêm-se fora do sistema orçamental, o que desencadeia situações de riscos fiduciários, com um acréscimo de pagamentos em atraso e da dívida pública interna. Também, existem procedimentos de controlo de

cabimento de despesas que proporcionam cobertura parcial e são parcialmente eficazes, do mesmo modo que não se pode atestar que a maioria das excepções às regras são devidamente autorizadas e justificadas. Assim, o cumprimento das regras e procedimentos de controle para a autorização das despesas necessita de maior consolidação. As limitações de recursos financeiros nas entidades de auditoria interna e externa (IGF e TA) não permitem a essas instituições uma maior cobertura do controlo e o desenvolvimento de auditorias de desempenho.

Controlos internos e folha de pagamento. A integração da folha de pagamento e registos de pessoal é satisfatória. O Decreto nº 54/2009, estabelece os princípios e regras de organização e estruturação do Sistema de Carreiras e Remuneração, abreviadamente designado por SCR e desde 2014 tomaram-se várias medidas a fim de melhorar a gestão dos funcionários do Estado, incluindo a gestão dos pagamentos de salários. O Centro de Desenvolvimento de Informação e Finanças (CEDSIF) desenvolveu duas ferramentas: 1) o e-CAF e 2) o e-Folha, que por sua vez integra o Módulo de Salários e Pensões.

Assim, (i) a lista do pessoal aprovado, a base de dados do pessoal e a folha de pagamento estão directamente ligadas o que garante o controlo orçamental, a consistência dos dados e a reconciliação mensal, (ii) a gestão das alterações à folha de pagamento é eficiente, com os registos de pessoal e a folha de pagamento a serem actualizados pelo menos trimestralmente, exigindo poucos ajustes retroactivos. A autoridade e o fundamento para as alterações aos registos do pessoal e à folha de pagamentos são claros e adequados, assegurando alta integridade dos dados. No entanto, somente algumas auditorias parciais da folha de pagamento ou levantamentos de pessoal foram realizadas nos últimos anos.

Controlos Internos e Aquisições. Em 2017, efectuou-se uma revisão do regulamento da lei do SISTAFE, estatuinto que o subsistema do Património do Estado integra os processos da contratação pública e da gestão patrimonial. Nesta base, o Governo encetou uma reforma substancial com o desenvolvimento e implementação de um módulo do e-SISTAFE, denominado Módulo de administração e gestão do Património do Estado (MPE). Este irá melhorar o controlo de todo o processo de contratação pública, bem como integrará este processo e o do inventário, ao automatizar o registo dos bens inventariáveis adquiridos pelo Estado e ao interligá-lo ao módulo de execução do orçamento e ao Controlo Interno.

Assim, para as entidades que utilizarão o MPE, os bens ao abrigo de contratos deverão ser arrolados de modo a permitir que o contrato seja executado, sendo o pagamento possível somente com a verificação da entrega dos bens, o que permitirá a inventariação automática.

O *roll-out*, que se iniciou em 2018, está em curso, estimando-se que em 2020 cobrirá todas as entidades centrais e provinciais.

Controlos Internos e Escrutínio Legislativo. As responsabilidades e os procedimentos para o escrutínio legislativo do OE e da CGE auditada são claros, relevantes e respeitados. O âmbito do controlo orçamental inclui, por parte da Assembleia da República, um espaço relevante de discussão e audição pública da proposta orçamental, bem como uma documentação relativamente suficiente. O calendário de aprovação do orçamento é respeitado.

O escrutínio da CGE, auditada pelo TA, é realizado utilizando procedimentos transparentes e eficientes, efectuados tanto na Comissão do Plano e Orçamento, nas quais participam organizações da sociedade

civil e a comunicação social, como na Plenária, na qual para além das organizações da sociedade civil e da comunicação social, pode participar o público. Adicionalmente, o Parecer da Comissão e a Resolução da Plenária foram publicados no website da Assembleia da República. Também, a AR analisa o cumprimento pelo Governo das recomendações constantes no Parecer do TA para as CGE's anteriores e acompanha de forma geral as recomendações emitidas pelo TA. No entanto, as audiências sobre os resultados da auditoria são impactados pela ausência do TA, apesar da participação das entidades governamentais e da sociedade civil.

Controlos Internos e Avaliação do Risco. A metodologia COSO afirma que quando existem riscos fiscais e outros riscos que podem impactar negativamente os objectivos operacionais e/ou a gestão de uma entidade, eles devem ser considerados e analisados. Numa segunda etapa, a administração deve proceder à adequação dos objectivos e das práticas, a responsabilização dos intervenientes para a melhoria dos processos e a eficiência das equipas envolvidas. Também, os directores devem avaliar o impacto que mudanças potenciais podem ter no ambiente externo e interno e nos seus próprios modelos de operação, incapacitando assim a eficiência dos controlos internos da entidade. Esse tipo de aspectos não são abordados nem são explicitados nos manuais e nos procedimentos da administração pública, em Moçambique.

Outros aspectos de controlos internos, consistentes com a estrutura prevista no COSO 2013 e relacionados com o compromisso das entidades públicas com a integridade e os valores éticos, a supervisão do desenvolvimento e do desempenho dos controlos internos, a introdução de responsabilidades para a consecução dos objectivos, a fidelização de técnicos com competências consistentes com os objectivos de cada entidade, os princípios da avaliação dos riscos, das actividades de controlo, de supervisão (no sentido de avaliações para determinar se os componentes do controlo interno estão presentes e funcionando e tomar as acções correctivas), não estão institucionalizados.

Anexo 3. Fontes de Informação

Duas fontes de informação foram utilizadas durante esta avaliação PEFA: Documentação e encontros com os funcionários do Governo de MZ.

3.A. Documentação

Assunto		Fonte de Documentação
2020	Indicadores económicos seleccionados	IMF Rapid Credit Facility, Country Report No. 20/141
Jul 2020	Ponto da Situação da Implementação do Plano Estratégico das Finanças Públicas 2016-2019	DNMA/MEF
Jun 2020	Evolution of multidimensional poverty in crisis-ridden Mozambique	UNU-Wider, junho de 2020
Abr 2020	Request for Disbursement under the Rapid Credit Facility - IMF Executive Board Approves US\$309 Million in Emergency Assistance to Mozambique to Address the COVID-19 Pandemic	IMF Country Report No. 20/141
Feb 2020	Falta de julgamento é preocupante, um ano após detenções em Moçambique	https://www.plataformamedia.com/pt-pt/noticias/politica/falta-de-julgamento-e-preocupante-um-ano-apos-detencoes-em-mocambique-11820625.html
Mar 2020	Depois das dívidas ocultas: o Ministério de Economia e Finanças continua a não prestar contas da Gestão da Dívida Pública	https://cipmoz.org/2020/03/12/depois-das-dividas-ocultas-o-ministerio-de-economia-e-financas-continua-a-nao-prestar-contas-da-gestao-da-divida-publica/
Jan 2020	Dívidas ocultas: Banco VTB processa Moçambique no tribunal de Londres	https://africa21digital.com/2020/01/08/dividas-ocultas-banco-vtb-processa-mocambique-no-tribunal-de-londres/
Dez 2019	Dívidas: Juiz britânico obriga Credit Suisse a apresentar defesa para a semana	https://noticias.sapo.mz/actualidade/artigos/dividas-juiz-britanico-obriga-credit-suisse-a-apresentar-defesa-para-a-semana
2019	Contexto do País Indicadores económicos seleccionados	Moçambique Article IV 2019, IMF Informe Económico e Comercial 2018, da Oficina Económica y Comercial de España en Johannesburgo Moçambique 2016, Africaneconomicoutlook.org
2019	<i>Human Development Report</i>	«Human Development Report 2019» (PDF) (em inglês)
2019	<i>Least Developed Countries - ONU</i>	http://unohrls.org/about-ldcs/
2019	Crescimento do produto interno bruto (PIB)	Banco Mundial/Google
2019	World Bank MZ Economic update	Mind the Rural Investment Gap, December 2019, World Bank
2016	MCI relatório sobre os efeitos da corrupção	'The costs of corruption to the Mozambican economy
2019	Exportações moçambicanas caíram 9% em 2019	BdM http://opais.sapo.mz/exportacoes-mocambicanas-cairam-9-em-2019
2019	Mozambique: Terms of trade	https://www.theglobaleconomy.com/Mozambique/Terms_of_trade/
2019	INE	http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-economicas
2019	Moçambique	https://pt.wikipedia.org/wiki/Mo%C3%A7ambique
2018	IMF	World Economic Outlook Database, April 2018
Indicador de desempenho GFP		Fonte de Documentação

Assunto		Fonte de Documentação
Pilar I. Credibilidade do orçamento		
PI-1	Despesas efectivas totais	Orçamento do Estado 2016-2018, Dados do orçamento e execução DNPO
PI-2	Composição das despesas realizadas	Orçamento do Estado 2016-2018, Dados do orçamento e execução CGE 2016-2018
PI-3	Execução da receita	CGE 2016-2018
Pilar II. Transparência das finanças públicas		
PI-4	Classificação do orçamento	Lei SISTAFE nº 9/2002; Regulamento do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) Decreto nº 23/2004; Decreto nº 53/2012; Decreto nº 68/2014 e Decreto nº 6/2017; Diploma Ministerial nº 181/2013 (MAF); Orçamento de 2018; REO's 2018 e CGE 2018
PI-5	Documentação do orçamento	Constituição da República de Moçambique alterada pela Lei nº 1/2018; Lei SISTAFE nº 9/2002; Orçamento do Estado para 2019;
PI-6	Operações do governo central não contabilizadas nos relatórios financeiros	Artigo 89º da lei nº 7/2012 – LEBOPA Diploma Ministerial n.º 23/2018 sobre as contas bancárias do Estado e o controlo das receitas extra-orçamentais Decreto nº 41/2018, sobre a obrigatoriedade das entidades de utilizar a CUT CGE 2018 (Vol III, Anexo I) "A Segurança Social Obrigatória, aprovada pelo Decreto nº 53/2007, de 3 de Dezembro Lei de Protecção Social (Lei nº 4/2007, de 7 de Fevereiro) INSS Decreto nº 17/88, de 27 de Dezembro" Lei nº 1/92, de 3 de Janeiro, Banco de Moçambique
PI-7	Transferências para governos subnacionais	Constituição de 1990 Lei nº 2/97 que cria o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais; (ii) a lei nº 1/2008 que define regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o sistema tributário autárquico; (iii) a lei nº 6/2018 que altera a lei nº 2/97; (iv) a lei nº 4/2019 sobre a governação descentralizada provincial; e (v) a lei nº 5/2019 sobre a tutela do Estado sobre os órgãos de governação descentralizada provincial e das autarquias locais. CFMP 2019-2021 CFMP 2012-2014
PI-8	Informações sobre o desempenho da prestação de serviços	PES 2016, 2017, 2018, 2019, BdPES 2016, 2017,2018 PES de Saúde, Agricultura, Educação Obras Publicas Plano Estratégico de Saúde, Agricultura
PI-9	Acesso do público à informação fiscal	Documentação da proposta de Orçamento para 2018 (www.mef.gov.mz); Lei nº 22/2017 aprovando o orçamento de 2018; Orçamento Cidadão; REO's 2018 (www.dno.gov.mz e www.mef.gov.mz); CGE 2018; RPTA sobre a CGE 2018
Pilar III. Gestão de ativos e passivos		
PI-10	Relatórios de risco fiscal	Decreto nº 46/2001 do Governo para criação do IGEPE A Lei nº 3/2018 estabelece os princípios e regras aplicáveis ao Sector Empresarial do Estado (SEE) e o Decreto nº 10/2019 aprova o Regulamento da Lei nº 3/2018 CGE (Vol III, Anexo 4-a) Lei nº 1/92, de 3 de Janeiro, o Banco de Moçambique (BM)

Assunto		Fonte de Documentação
		Anexo 2 da CGE 2018 Lei de Finanças Autárquicas (Lei nº 11/97, de 31 de Maio) Lei nº 5/2019 sobre a ractificação da contratação de empréstimos e de amortização plurianual
PI-11	Gestão do investimento público	Estatuto orgânico do MEF 2015 Actas da análise de projectos de investimento público Manual Geral de Identificação, Formulação e Avaliação de projectos REO Jan-Dez 2018 PES 2018 e 2019
PI-12	Gestão de ativos públicos	Lei SISTAFE nº 9/2002; Regulamento de Gestão do Património do Estado Decreto nº 42/2018; Lei nº 3/2018; Decreto Nº 10/2019; Decreto 46/2001; Lei nº 20/2014; Lei nº21/2014; Decreto 17/2014; Decreto nº 81/2018; Relatórios de actividade do IGEPE; CGE 2018; Relatório e Parecer do TA sobre a CGE de 2018; Modelo conceptual do MPE; MPE-Guião do Utilizador Versao1.0; http://portals.flexicadastre.com/Mozambique/EN/
PI-13	Gestão da Dívida	Constituição da República de Moçambique alterada pela Lei nº 1/2018; Decreto Presidencial nº 6/2015; Lei SISTAFE nº 9/2002; Decreto Ministerial nº116/2015; Regulamento do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) Decreto nº 23/2004; Relatórios trimestrais da dívida 2018 e 1º e 2º trimestre 2019; Relatório de Riscos Fiscais de 2019; Decreto nº 77/2017; CGE 2018; Relatório e Parecer do TA sobre a CGE de 2018; Documentos de suporte aos acordos de empréstimo e garantias; Decreto nº 22/2004; Lei 17/1992; Aviso nº11/GBM/2017; Diploma Ministerial 87/201; Diploma Ministerial 90/2013; Estratégia de Médio Prazo para a Gestão da Dívida 2015-2018, 2018-2020 e 2019-2022; Circular nº 02/GAB MEF/2018
Pilar IV. Estratégia fiscal e orçamentação com base em políticas		
PI-14	Previsão macroeconómica e fiscal	CFMP elaborados em 2016, 2017, 2018, 2019 Fundamentação do OE 2017, 2018,2019 Manual de elaboração do CFMP Mapas sobre a previsão da receita
PI-15	Estratégia fiscal	CFMP elaborados em 2016, 2017, 2018, 2019 Fundamentação do OE 2017, 2018,2019 Manual de elaboração do CFMP
PI-16	Perspetiva de médio prazo na orçamentação das despesas	CFMP elaborados em 2016, 2017, 2018, 2019 Fundamentação do OE 2017, 2018,2019
PI-17	Processo de preparação do orçamento	Regulamento do Conselho de Ministros No. 23/2004 Resolução nº 27/2015 da Comissão Interministerial da Administração Pública, como um órgão central do MEF, que aprova o Estatuto Orgânico do Ministério da Economia e Finanças Guião Único 2018 para a elaboração do PES, OE, o Balanço Económico e Social Artigo 130º da Constituição 2018 Artigo 25º da lei SISTAFE (lei nº 9/2002)
PI-18	Escrutínio legislativo do orçamento	Artigo 185º do Regimento da AR (lei 17/2013) Alínea 4 do Artigo 24 da Lei nº 09/2002 (lei do Sistema de Administração Financeira-SISTAFE)

Assunto		Fonte de Documentação
		Artigo 34º da lei SISTAFE OE 2019 Artigo 25º da lei SISTAFE (lei nº. 9/2002) Regimento da Assembleia da República
Pilar V. Previsibilidade e controlo na execução do orçamento		
PI-19	Administração da receita	Quadro legal e regulamentar. Página web da AT, CGE 2017, 2018, Relatórios de auditoria interna, Parecer do Tribunal Administrativo sobre a CGE 2017 e 2018, RADAT 2017, 2018, Plano Anual da AT 2017, 2018 e 2019.
PI-20	Contabilização da receita	Quadro legal e regulamentar. Página web da AT, CGE 2017, 2018, Relatórios de auditoria interna, Parecer do Tribunal Administrativo sobre a CGE 2017 e 2018, RADAT 2017, 2018, Plano Anual da AT 2017, 2018, 2019. Visita a DAF e Unidade das Grandes Contribuintes.
PI-21	Previsibilidade de alocação de recursos no ano	Acordo DNT, BdM e CEDSIF. Quadro legal e regulamentar, incluindo diplomas. Relatórios internos do cadastro das contas bancárias, reconciliação da CUT.
PI-22	Pagamentos em atraso	Quadro legal e regulamentar, Lei orçamental de 2019, relatórios de auditoria interna, Parecer do Tribunal Administrativo sobre a CGE 2017 e 2018. Levantamento sobre os pagamentos em atraso. Visita aos DAFs de Educação, Agricultura, Obras Publicas, Saúde.
PI-23	Controlos da folha de pagamento	Quadro legal e regulamentar, Lei orçamental de 2019, relatórios de auditoria interna, Parecer do Tribunal Administrativo sobre a CGE 2017 e 2018. Levantamento sobre os pagamentos em atraso. Visita aos DRH e DAFs de Educação, Agricultura, Obras Publicas, Saúde. Visita à DNCP.
PI-24	Aquisições	Regulamento da lei SISTAFE Decreto nº 23/2004; Decreto nº 6/2007; Diploma Ministerial 141/2016 (USFSA); Decreto nº 5/2016; Instrução 11/GAB7PGR/101.1/2017; CGE 2018; Relatório e Parecer do TA sobre a CGE de 2018; Processos de aquisições e modelos 28 dos documentos de prestação de contas do MINSAU, MINED, MASA, FNDS, ARA-SUL, FE/ANE, MOPRH, UEM, FIPAG
PI-25	Controlos internos das despesas não-salariais	Quadro legal e regulamentar, Lei orçamental de 2019, relatórios de auditoria interna, Parecer do Tribunal Administrativo sobre a CGE 2017 e 2018. Levantamento sobre os pagamentos em atraso. Visita aos DRH e DAFs de Educação, Agricultura, Obras Publicas, Saúde. Visita à DNCP.
PI-26	Auditoria interna	Planos de actividade e balancos para 2017, 2018, 2019, Manuais, Quadro legal e regulamentar em vigor. Amostra de auditorias internas realizadas de vários sectores e de vários tipos.
Pilar VI. Contabilidade e relatórios		
PI-27	Integridade dos dados financeiros	Lei SISTAFE nº 9/2002; Regulamento do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) Decreto nº 23/2004; Diploma Ministerial 23/2018 (Regulamento de Gestão das Contas Bancárias do Estado); CGE 2018; Relatório e Parecer do TA sobre a CGE de 2018; Diploma Ministerial 181/2013 (MAF); documentos de reconciliação bancária; Decreto nº 34/2010; documentos de prestação de contas e Adiantamento de fundos

Assunto		Fonte de Documentação
PI-28	Relatórios orçamentais durante o ano em curso	Lei SISTAFE nº 9/2002; Regulamento do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) Decreto nº 23/2004; REO's de 2018; Ofícios do Gabinete do Primeiro Ministro remetendo os REO's à AR
PI-29	Relatórios financeiros anuais	Constituição da República de Moçambique alterada pela Lei nº 1/2018; CGE 2018; Relatório e Parecer do TA sobre a CGE de 2018; Regulamento do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) Decreto nº 23/2004; Decreto Ministerial nº 181/2013; Ofícios do Primeiro Ministro remetendo a CGE ao TA
Pilar VII. Fiscalização e auditoria Externa		
PI-30	Auditoria externa	Constituição da República de Moçambique alterada pela Lei nº 1/2018; CGE 2018; Relatório e Parecer do TA sobre a CGE de 2018; Regulamento do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) Decreto nº 23/2004; Lei nº 24/2013; Lei nº 8/2015; Lei 7/2015; Manual de Auditoria de Regularidade; Contraditório do Governo
PI-31	Escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria	Constituição da República de Moçambique alterada pela Lei nº 1/2018; CGE 2016, 2017, 2018; Relatório e Parecer do TA sobre a CGE de 2016, 2017, 2018; Lei 13/2013; Pronunciamento do Governo sobre a CGE de 2016, 2017, 2018; Matriz de seguimento das recomendações; Pareceres da CPO; Relatórios da UEEFO; Resoluções da Assembleia Nacional aprovando a CGE

3.B. Funcionários Encontrados

Instituição	Nome	Função
Assembleia da República		
	Antonieta Malberto	Assistente do Parlamento CPO
	Abdala Lub	Assistente do Parlamento CPO
	Júlio Timane	Consultor UNICEF/CPO
Ministério da Economia e Finanças		
Direcção Nacional de Monitoria e Avaliação	Jorge Sipanela	Director Nacional
	Nereno Jussar	Técnico Superior
	Vânia Maratuca	Técnica Superior
	Eva Covane	Técnica Superior
	Paulo Matavele	Técnico Superior
	Amilcar Machavane	Técnico Superior

Instituição	Nome	Função
Direcção de Estudos Económicos e Financeiros	Vasco Nhabinde	Director Nacional
Direcção Nacional do Património do Estado	Virgulino Nhate	Director Nacional adjunto
	Mastalino Mastala	Director Nacional adjunto
	Helena Maria Francisco	Chefe de departamento UFSA
	Maria Helena V.C. Borge	Chefe de departamento de Aprovisionamento
	Vicente José Mulungio	Chefe de repartição de registo e inventário
	Irmantina Dias	Técnico da UFSA
	José Manhique Júnior	Técnico da UFSA
Direcção Nacional da Planificação e do Orçamento	Momade Piaraly Jutha	Director Nacional
	Sebastião Dimene	Director Nacional Adjunto
	Júlio Dias	Assessor do Director
	Nádia Hassamo	Chefe de Departamento
	Yasmin Ribeiro	Técnica superior
Direcção Nacional do Património do Estado	Virgulino Nhate	Director Nacional adjunto
	Mastalino Mastala	Director Nacional adjunto
	Helena Maria Francisco	Chefe de departamento UFSA
	Maria Helena V.C. Borge	Chefe de departamento de Aprovisionamento
	Vicente José Mulungio	Chefe de repartição de registo e inventário
	Irmantina Dias	Técnico da UFSA
	José Manhique Júnior	Técnico da UFSA
Direcção Nacional do Tesouro	Ester dos Santos José	Directora Nacional Adjunta – Área de Dívida Pública
	Maria Beatriz D. Tovela	Chefe de Departamento
	Agostinho Uisque	Chefe de Departamento
	Emília Silva	Técnica superior
	Mónica Machava	Técnica superior
	Henrique Cumbe	Chefe de Repartição
	Glória Mabota	Chefe de Repartição
	Mária de Lurdes Rodrigues	Técnica superior

Instituição	Nome	Função
	Luis Matsinhe	Chefe de Departamento
	Vânia Maquile	Técnico superior
	Evelina Novela	Técnico superior
	Augusto da Silva Zopene	Chefe de Departamento
Direcção Nacional de Contabilidade Pública	Tomas Dimande	Director Nacional
	Manuel Joaquim Matavele	Director Nacional Adjunto
	Constantino T.S. Mucavele	Chefe de Departamento
	Bento Álvaro Ranchol Júnior	Chefe de Departamento
	Paulo Alfredo Vilanculos	Chefe de Departamento
	Nate Mohamane	Técnico Superior
	Dário Antunes	Técnico Superior
	Emília Novela	Técnica Superior
	Mateus Manaque	Técnico Superior
	Angelica xx	Chefe de Departamento
	Bento Siteo	Técnico Superior
Autoridade Tributária	Óscar Artur Munguambe	Director de Previsão e Análise de Receita
	Hairizada Sueli Johnson	Chefe do Secretariado Técnico do Gabinete de Planeamento e Cooperação Internacional
	Aurélio M.A. da Barca	Chefe de Divisão de Estatística
	Horácio Simão	Director Geral de Planeamento e Cooperação Internacional
	Maurício Cumbi	Director de Cooperação Internacional
	Sheila Ribeiro	Assessor Jurídico
Direcção Geral das Alfândegas	Aly Malla	Director-Geral das Alfândegas
	Armando Inguane	Director DRPVA
	Artur Matcheve	Chefe de Divisão regimes Aduaneiros
CEDSIF	Jacinto Muchine	Director-geral adjunto
	Maria Virginia Videira	Assessora do Director-geral
	Afonso Gule Júnior	Chefe de Divisão de Reformas
	José Chalufu	Técnico Superior
	Dário Lopes	Técnico Superior

Instituição	Nome	Função
	Marcos Casa	Técnico Superior
	Flaida César	Técnica Superior
	Hélia Jeremias Machel	Directora do serviço de segurança de sistemas de segurança
	Deolinda C. Ngolela	Chefe de divisão da área de segurança de software
	Ângelo Bié	Chefe de divisão da área de segurança de infraestruturas
	Bernardino Mário Matimbe	Analista de negócio
Inspeção-geral de Finanças	Carolina Pessane	Inspectora-geral
	Emanuel Mabumo	Inspector-geral Adjunto
	Emanuel Mandava	Director dos serviços de planificação, coordenação e supervisão
	Rógerio Juma	Chefe de departamento de planificação e coordenação
	Natércia Lino	Directora de Serviços
	Cláudio Naftal	Inspector
Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos		
DAF	Humberto Gueze	Director
DAF	Francisco Cossa	Auditor
UGEA	Rogério Batine	Chefe de Departamento da UGEA
DAF	João Sambora	Chefe de Departamento
IOP	Joaquim Chirindza	Técnico Superior
	Mariamo Ali	Técnica Superior
Instituto de Gestão das Participações do Estado		
	Raimundo Matule	Administrador Executivo
	Fábio Pinto	Gestor de Portfolio
Tribunal Administrativo		
	Jeremias Francisco Zuande	Contador Geral – Contadoria de Contas e Auditoria
	Moisés Gomes Amaral	Contador Geral – Contadoria da Conta Geral do Estado
	José Maduela	Responsável do Departamento da Cooperação Internacional

Instituição	Nome	Função
	Ivan Estajo	Contador Geral adjunto - Contadoria de Contas e Auditoria
	Xavier Chipanga	Chefe departamento financeiro
	Nelson Jossias	Departamento da Cooperação Internacional
	Augusto Samuel Panzambila	Secretário Judicial
	Arlindo Cumbane	Auditor
Ministério da Saúde		
DAF	António Mulhovo	Director Nacional da AF
	Rosa Fumo	Director Adjunta
	Manule Macassa	Chefe de Departamento de aquisições
	Zeferino Setoe	Chefe de Departamento financeiro
	Salomão Lourenço	Assessor da DAF
	Alberto Cumbane	Técnico de Procurement
Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar		
DAF	Dárcia Nhancale	Chefe da DAF
	Eminência B. Herminio	Chefe da RGF
	Crimilda Ubisse	Chefe do RGPAI
DAQ	Herminigilda Mulengo	Chefe da DAQ
	Celmiro Alberto Manjato	Técnico
Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano		
DIPLAC	Antonia Mogne Soverano	Directora
	Ricardo Cuco	Chefe de Departamento
DAF	Maria Viação	Chefe de Departamento
DAQ	Dinis Machaul	Chefe de Departamento
	Bernardo Benedito Bimbe	Técnico
	Victor Manuel Jofre	Técnico
ARA Sul		
	Elsa Salomão	Chefe do Departamento Financeiro
	Carlos Muxanga	Chefe da UGEA
	Anónio Muguambe	Auditor interno

Instituição	Nome	Função
Fundo de Estradas		
	João Mutombene	Director de Gestão Financeira
	António Pondo	Chefe de Departamento de Aquisições
FIPAG		
	Altino Mavile	Director de Administração e Finanças
	Olito Sacate	Chefe de Departamento UGEA
Instituto Nacional de Minas		
	Adriano Silvestre Sênvano	Director-Geral
Administração Nacional de Estradas		
	Arlindo Cumbane	Chefe da UGEA
Instituto Nacional de Petróleo		
	Albertina Manhiça	Chefe da UGEA
	Pinoca Mangomane	Chefe do DAF
	Hélder Siteo	Chefe de Planificação e Orçamento
	Nivaldo Muchanga	Auditor Interno
UEM		
	Dulce Faife	Directora de Logística
	Estácio Rajá	Director de Finanças
	Nelson Johane	Director do Património
Banco de Moçambique		
	Mendes Alfredo	Assessor do Departamento de Relações Internacionais e Cooperação
	Edson dos Santos Felix Dias	Técnico do Departamento de Relações Internacionais e Cooperação
	Gabriel Domingos	Técnico departamento de serviços bancários e pagamentos
	Pedro Nampule	Técnico departamento de serviços bancários e pagamentos
	Auxilio Comte	Técnico departamento de serviços bancários e pagamentos
	Jairson Bana	Técnico departamento de mercados

Instituição	Nome	Função
Min da Administração Estatal e Função Pública		
	Miguel Macuba	Chefe de dep. de monitoria e avaliação
	Fernando Nhampossa	Técnico de monitoria e avaliação
	Dercio Agustino Pedro Lucio	Técnico de monitoria e avaliação
Autarquias Locais		
Município de Bilene	Arlina Nandza	Vereador da área de admin. e finanças
	Bento Macamo	Chefe/responsável do Departamento de Planificação e Orçamento
Município de Maniça	Arlina Nandza	Vereador da área de admin. e finanças
	Bento Macamo	Chefe/responsável do Departamento de Planificação e Orçamento
Organizações da Sociedade Civil		
GMD	Eufreginia dos Reis	Directora
	João Ulthui	Presidente da Mesa da Associação
	Egas Daniel	Oficial
	Humberto Zaqueu	Gestor de Programas
Organizações do Sector Privado		
CTA	Bernardo Cumaio	Presidente do Pelouro da Política Financeira
Fundo Monetário Internacional		
	Esther Palacio	Coordenadora da Assistência Técnica
União Europeia		
	Els Berghmans	Program officer for Governance
	Carla Moldera	Program officer for Governance
IP Consult		
	Carlos Maurício Cabral Figueiredo	Especialista Sénior em Instituições Supremas de Controle e Accountability

Anexo 4. Cálculos das variações para os indicadores PI-1, 2 e 3

Folha de cálculo para a variância das despesas para PI-1.1, PI-2.1 e PI-2.3

Quadro 1: Exercícios Orçamentais avaliados

Exercício 1 =	2016
Exercício 2 =	2017
Exercício 3 =	2018

Quadro 2

Dados do exercício de =		2016		orçamento ajustado	Desvio	Desvio em valores absolutos	Porcentagem
Classificação Funcional	Orçamento	Realizado					
Serviços Públicos Gerais	49.570	42.848	42.702	146	146	0,3%	
Defesa	7.989	7.826	6.882	944	944	13,7%	
Segurança e Ordem Pública	18.881	18.698	16.265	2.433	2.433	15,0%	
Assuntos Económicos	31.330	21.817	26.989	-5.172	5.172	19,2%	
Proteção Ambiental	1.595	1.297	1.374	-77	77	5,6%	
Habituação e Desenv. Colectivo	12.393	9.257	10.676	-1.419	1.419	13,3%	
Saúde	25.164	19.467	21.677	-2.211	2.211	10,2%	
Recreação, Cultura e Religião	1.435	1.410	1.236	174	174	14,1%	
Educação	46.233	44.146	39.827	4.319	4.319	10,8%	
Segurança e Acção Social	8.615	8.293	7.421	861	861	11,6%	
Despesas alocadas	203.204	175.048	175.048	0	17.756		
Juros	15.122	16.309					
Contingências	1.100	-					
Despesa Total	219.427	191.357					
resultados agregados (ID-1)						87,2%	
Variância na composição (ID-2)						10,1%	
Dotação orçamental para contingências						0,0%	

Quadro 3

Dados do exercício de =		2017		orçamento ajustado	Desvio	Desvio em valores absolutos	Porcentagem
Classificação Funcional	Orçamento	Realizado					
Serviços Públicos Gerais	56.101	46.598	49.728	-3.130	3.130	6%	
Defesa	8.826	8.334	7.823	510	510	7%	
Segurança e Ordem Pública	22.139	21.069	19.824	1.445	1.445	7%	
Assuntos Económicos	27.516	24.246	24.391	-144	144	1%	
Proteção Ambiental	3.113	2.195	2.760	-564	564	20%	
Habituação e Desenv. Colectivo	9.723	9.091	8.618	472	472	5%	
Saúde	23.408	18.756	20.749	-1.993	1.993	10%	
Recreação, Cultura e Religião	1.353	1.237	1.199	38	38	3%	
Educação	51.228	49.137	45.409	3.728	3.728	8%	
Segurança e Acção Social	5.387	4.414	4.775	-362	362	8%	
Despesas alocadas	208.793,2	185.075,8	185.076	0	12.387		
Juros	26.938	18.020					
Contingências	1.100	-					
Despesa Total	236.831	203.095					
resultados agregados (ID-1)						85,8%	
Variância na composição (ID-2)						6,7%	
Dotação orçamental para contingências						0,0%	

Quadro 4

Dados do exercício de =		2018		orçamento ajustado	Desvio	Desvio em valores absolutos	Porcentagem
Classificação Funcional	Orçamento	Realizado					
Serviços Públicos Gerais	57.955	53.991	54.645	-654	654	1%	
Defesa	7.873	11.855	7.423	4.432	4.432	60%	
Segurança e Ordem Pública	21.299	24.830	20.082	4.748	4.748	24%	
Assuntos Económicos	47.661	31.148	44.939	-13.791	13.791	31%	
Proteção Ambiental	2.992	3.724	2.821	903	903	32%	
Habituação e Desenv. Colectivo	7.650	9.521	7.213	2.308	2.308	32%	
Saúde	25.781	23.073	24.309	-1.235	1.235	5%	
Recreação, Cultura e Religião	1.236	1.285	1.166	119	119	10%	
Educação	51.291	52.042	48.361	3.681	3.681	8%	
Segurança e Acção Social	7.560	6.618	7.129	-510	510	7%	
Despesas alocadas	231.296	218.087	218.087	0	32.381		
Juros	33.195	27.250					
Contingências	950	-					
Despesa Total	265.441	245.338					
Resultados agregados (ID-1)						92,4%	
Variância na composição (ID-2)						14,8%	
Dotação orçamental para contingências						0,0%	

Quadro 5: Matriz de resultados

Exercício	para PI-1.1		para PI-2.1		para PI-2.3	
	Execução da Despesa Total		Variância na composição		Dotação para contingências	
2016	87,2%		10,1%			
2017	85,8%		6,7%		0,0%	
2018	92,4%		14,8%			

Folha de cálculo para a variação das despesas por classificação Económica PI-2.2

Quadro 1: Exercícios Orçamentais avaliados

Exercício 1 =	2016
Exercício 2 =	2017
Exercício 3 =	2018

Quadro 2

Dados do exercício de =		2016				
Rubricas Económicas	Orçamento	Realizado	Orçamento ajustado	Desvio	Desvio em valores absolutos	Percentagem
Remuneração dos assalariados	70.089	77.843	61.431	16.411	16.411	26,7%
Uso de Bens e Serviços	24.804	22.969	21.740	1.229	1.229	5,7%
Consumo de capital fixo	76.488	50.416	67.040	-16.623	16.623	24,8%
Juros	15.122	16.309	13.254	3.055	3.055	23,0%
Subsídios	942	2.011	826	1.186	1.186	143,6%
Donativos	6.481	6.347	5.680	667	667	11,7%
Prestações sociais	14.866	15.162	13.029	2.132	2.132	16,4%
Outras despesas	9.535	301	8.357	-8.056	8.056	96,4%
Despesa total	218.326	191.358	191.358	0	49.358	
Váriância da Composição						25,8%

Quadro 3

Dados do exercício de =		2017				
Rubricas Económicas	Orçamento	Realizado	Orçamento ajustado	Desvio	Desvio em valores absolutos	Percentagem
Remuneração dos assalariados	77.363	85.089	66.652	18.437	18.437	27,7%
Uso de Bens e Serviços	27.147	22.015	23.389	-1.373	1.373	5,9%
Consumo de capital fixo	80.607	54.526	69.447	-14.921	14.921	21,5%
Juros	26.938	18.020	23.208	-5.189	5.189	22,4%
Subsídios	2.697	2.050	2.324	-274	274	11,8%
Donativos	5.160	5.419	4.446	973	973	21,9%
Prestações sociais	15.561	15.003	13.407	1.597	1.597	11,9%
Outras despesas	259	974	223	752	752	337,3%
Despesa total	235.731	203.095	203.095	0	43.515	
Váriância da Composição						21,4%

Quadro 4

Dados do exercício de =		2018				
Rubricas Económicas	Orçamento	Realizado	Orçamento ajustado	Desvio	Desvio em valores absolutos	Percentagem
Remuneração dos assalariados	92.345	96.465	85.657	10.808	10.808	12,6%
Uso de Bens e Serviços	29.901	28.703	27.736	967	967	3,5%
Consumo de capital fixo	81.770	67.325	75.848	-8.523	8.523	11,2%
Juros	33.195	27.250	30.791	-3.541	3.541	11,5%
Subsídios	736	914	682	232	232	34,0%
Donativos	5.660	6.763	5.250	1.512	1.512	28,8%
Prestações sociais	20.534	17.303	19.047	-1.745	1.745	9,2%
Outras despesas	351	616	325	290	290	89,2%
Despesa total	264.491	245.338	245.338	0	27.618	
Váriância da Composição						11,3%

Quadro 5: Matriz de resultados

Exercício	Váriância da Composição
2016	25,8%
2017	21,4%
2018	11,3%

Folha de cálculo para o indicador PI-3

Etapa 1 : Introduzir os 3 exercícios económicos em análise no Quadro 1.

Etapa 2 : Introduzir as receitas orçamentadas e as executadas, para cada um dos 3 exercícios económico nos Quadros 2, 3 e 4 respectivamente.

Etapa 3 : Ler os resultados para cada um dos 3 exercícios económicos no Quadro 5 para cada indicador.

Quadro 1 - Exercícios orçamentais em análise

Exercício 1 =	2016
Exercício 2 =	2017
Exercício 3 =	2018

Quadro 2

Dados para o exercício = 2016						
Capítulo económico	previsto	realizado	Orçamento ajustado	Diferença	Valor absoluto	Percentage m
Receitas Fiscais						
Imposto sobre rendimento, lucro e ganhos de capital	40,576,374	36,982,880	40,012,314	-3,029,434	3,029,434	7.6%
Impostos sobre os salários e a mão de obra	24,108,670	26,822,303	23,773,531	3,048,772	3,048,772	12.8%
Impostos sobre o património	1,110,102	1,615,885	1,094,671	521,214	521,214	47.6%
Imposto sobre bens e serviços	24,303,624	23,408,270	23,965,775	-557,505	557,505	2.3%
Imposto sobre o comércio externo	50,162,977	45,093,197	49,465,652	-4,372,455	4,372,455	8.8%
Outras receitas fiscais	1,791,885	2,114,264	1,766,976	347,288	347,288	19.7%
Contribuições sociais						
Contribuições para a segurança social	3,093,446	3,332,926	3,050,443.0	282,483.0	282,483.0	9.3%
Outras contribuições sociais			0.0	0.0	0.0	0.0%
Donativos						
Donativos de Governos estrangeiros	18,137,132	14,839,796	17,885,004	-3,045,208	3,045,208	17.0%
Donativos de organizações internacionais			0	0	0	0.0%
Donativos de outras entidades de administrações públicas			0	0	0	0.0%
Outras receitas						
Rendimentos de propriedade	3,894,643	6,042,648	3,840,503	2,202,145	2,202,145	57.3%
Venda de bens e serviços	16,318,718	18,836,523	16,091,869	2,744,654	2,744,654	17.1%
Multas, penalidades e confiscações			0	0	0	0.0%
Transferências voluntárias não classificadas em outros lugares			0	0	0	0.0%
Prémios, cotizações e indemnizações relativas ao seguro não vida e programas de garantia normalizados			0	0	0	0.0%
Outras receitas	180,608	2,036,142	178,097	1,858,045	1,858,045	1043.3%
Total das receitas	183,678,180	181,124,834	181,124,834	0	22,009,204	
Execução das receitas						98.6%
Decomposição da variação						12.2%

Quadro 3

Dados para o exercício = 2017						
Capítulo económico	previsto	realizado	Orçamento ajustado	Diferença	Valor absoluto	Percentage m
Receitas Fiscais						
Imposto sobre rendimento, lucro e ganhos de capital	45,903,871	67,224,119	52,580,244	14,643,875	14,643,875	27.9%
Impostos sobre os salários e a mão de obra	23,506,968	29,668,233	26,925,880	2,742,353	2,742,353	10.2%
Impostos sobre o património	1,302,842	4,412,866	1,492,331	2,920,535	2,920,535	195.7%
Imposto sobre bens e serviços	26,452,596	21,875,381	30,299,927	-8,424,545	8,424,545	27.8%
Imposto sobre o comércio externo	55,113,884	43,976,504	63,129,784	-19,153,280	19,153,280	30.3%
Outras receitas fiscais	1,787,745	2,928,126	2,047,759	880,367	880,367	43.0%
Contribuições sociais						
Contribuições para a segurança social	7,590,600	5,493,660	8,694,595.6	-3,200,936	3,200,935.6	36.8%
Outras contribuições sociais			0.0	0.0	0.0	0.0%
Donativos						
Donativos de Governos estrangeiros e Organizações Internac	14,047,600	16,302,146	16,090,718	211,428	211,428	1.3%
Donativos de organizações internacionais			0	0	0	0.0%
Donativos de outras entidades de administrações públicas			0	0	0	0.0%
Outras receitas						
Rendimentos de propriedade	4,111,697	13,680,090	4,709,713	8,970,377	8,970,377	190.5%
Venda de bens e serviços	19,859,791	19,574,516	22,748,248	-3,173,732	3,173,732	14.0%
Multas, penalidades e confiscações			0	0	0	0.0%
Transferências voluntárias não classificadas em outros lugares			0	0	0	0.0%
Prémios, cotizações e indemnizações relativas ao seguro não vida e programas de garantia normalizados			0	0	0	0.0%
Outras receitas	703,506	4,389,381	805,825	3,583,556	3,583,556	444.7%
Total das receitas	200,381,099	229,525,023	229,525,023	0	67,904,985	
Execução das receitas						114.5%
Decomposição da variação						29.6%

Quadro 4

Dados para o exercício = 2018						
Capítulo económico	previsto	realizado	Orçamento ajustado	Diferença	Valor absoluto	Percentage m
Receitas Fiscais						
Imposto sobre rendimento, lucro e ganhos de capital	51,294,002	57,327,382	49,259,499	8,067,883	8,067,883	16.4%
Impostos sobre os salários e a mão de obra	30,379,750	33,051,976	29,174,781	3,877,195	3,877,195	13.3%
Impostos sobre o património	4,193,045	3,791,733	4,026,734	-235,001	235,001	5.8%
Imposto sobre bens e serviços	31,003,893	23,612,099	29,774,168	-6,162,068	6,162,068	20.7%
Imposto sobre o comércio externo	61,782,340	54,976,850	59,331,832	-4,354,982	4,354,982	7.3%
Outras receitas fiscais	2,431,967	4,504,587	2,335,507	2,169,080	2,169,080	92.9%
Contribuições sociais						
Contribuições para a segurança social	324,851	7,278,817	311,966.2	6,966,851	6,966,850.8	2233.2%
Outras contribuições sociais			0.0	0.0	0.0	0.0%
Donativos						
Donativos de Governos estrangeiros	17,372,659	17,671,701	16,683,597	988,104	988,104	5.9%
Donativos de organizações internacionais			0	0	0	0.0%
Donativos de outras entidades de administrações públicas			0	0	0	0.0%
Outras receitas						
Rendimentos de propriedade	5,651,328	9,657,667	5,427,176	4,230,491	4,230,491	78.0%
Venda de bens e serviços	35,032,022	18,422,920	33,642,527	-15,219,606	15,219,606	45.2%
Multas, penalidades e confiscações			0	0	0	0.0%
Transferências voluntárias não classificadas em outros lugares			0	0	0	0.0%
Prémios, cotizações e indemnizações relativas ao seguro não vida e programas de garantia normalizados			0	0	0	0.0%
Outras receitas	766,516	408,166	736,113	-327,947	327,947	44.6%
Total das receitas	240,232,373	230,703,899	230,703,899	0	52,599,209	
Execução das receitas						96.0%
Variância da composição das receitas						22.8%

Quadro 5 - Matriz de resultados

Exercício	% de Execução das receitas	Variância na composição da receita
2016	98.6%	12.2%
2017	114.5%	29.6%
2018	96.0%	22.8%

Anexo 5. Reformas GFP, conforme os “Peer Reviewers”

Este anexo foi enviado à equipe de avaliação pelos “Peer Reviewers”, mas não foi validado pelo Governo.

This general legal and policy framework is completed by thematic reform initiatives/actions that could be brought to the section on reforms, including:

- Strategic plans/reform actions of different key institutions -with uneven progress- such as the Strategic Plan of the Supreme Audit Institution to improve external audit (PLACOR), Strategic Plan of CEDSIF for the modernization of the IT system and, reform led by the Tax Authority to improve tax collection (e-tributacao, taxpayers portal)
- Legal revisions in specific PFM areas. Since the hidden debt scandal, reform efforts focused on immediate and medium-term fiscal risks, public investment, procurement and the cleaning of arrears to re-establish confidence and showing some tangible results.
- Other reform actions, that show slower progress but that should also be considered are:
 1. Amendment of the specific Taxation and Fiscal Benefits regime for Petroleum Operations and Mining Activity (Law no. 14 and 15/2017);
 2. measures to contain expenditure (Decree No. 75/2017);
 3. Creation of the Fiscal Risk Management Office (Decree No. 77/2017) and its recently adopted strategic plan (2019);
 4. Approval of the organization and functioning of institutes, foundations and public funds (Decree No. 41/2018);
 5. 2) Public Investment Management: Integrated Investment Plan (2015),
 6. Inter-ministerial Evaluation Commission (2015),
 7. project screening manuals (2018) and
 8. on-line pipeline system (2019);
 9. 4) Introduction of Program Based Budgeting since 2008 with its related still ongoing reforms (development of the Planning and Budgeting module, “carteira de programas do Governo”);
 10. 5) Approval of Decree No. 60/2013 on the internal audit that gives the General Inspectorate of Finance (IGF) greater autonomy but still showing major weaknesses with no major reforms in this area.

Anexo 6. Despesas fora dos relatórios financeiros

Quadro 6.1.1: Receitas e despesas de Institutos não contabilizadas nos relatórios financeiros

Nº	Entidade	Tipo de receita não relatada na CGE	Valor estimado da receita (Em mil meticais)	Tipo de despesa não contabilizada na CGE	Valor estimado da despesa (milhões de meticais)	Evidência / relatórios
Institutos de Investigação						
1	Instituto Nacional de Investigação Pesqueira – IIP	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
2	Instituto Nacional de Inspeção do Pescado – INIP	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
3	Instituto de Investigação Agrária de Moçambique – IIAM	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
4	Instituto Nacional de Saúde - INS	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
5	Instituto Nacional de Hidrografia e Navegação – INAHINA	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
6	Instituto de investigação Sócio-cultural - ARPAC	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
Institutos de Gestão						
7	Instituto de Gestão das Participações do Estado – IGEPE	Receitas próprias	165.989	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	23.985 102.551	N/D
8	Instituto Nacional de Infra-Estruturas Pesqueiras – INFRA-PESCA	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
9	Instituto Nacional da Gestão das Calamidades – INGC	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
10	Instituto Nacional de Exames, Certificação e Equivalências – INECE	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
Institutos de Normalização						
11	Instituto Nacional de Normalização de Qualidade – INNOQ	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
Institutos de Coordenação						
12	Instituto de Nomes Geográficos de Moçambique – INGEMO	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
Institutos de Prestação de Serviços						
13	Instituto de Investigação em Águas – IIA	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
14	Bolsa de Valores de Moçambique – BVM	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D

Nº	Entidade	Tipo de receita não relatada na CGE	Valor estimado da receita (Em mil meticais)	Tipo de despesa não contabilizada na CGE	Valor estimado da despesa (milhões de meticais)	Evidência / relatórios
15	Instituto Nacional de Estatística – INE	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
16	Instituto Nacional de Meteorologia – INAM	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
17	Instituto Nacional de Previdência Social - INPS	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
18	Agência Nacional para o Controlo da Qualidade Ambiental - AQUA	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
19	Instituto Nacional de Irrigação - INIR	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
20	Instituto de Bolsas de Estudos – IBE	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
21	Instituto Nacional de Apoio às Comunidades no Exterior – INACE	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
22	Instituto Nacional de Desminagem – IND	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
23	Instituto Nacional de Tecnologia de Informação e Comunicação – INTIC	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
24	Instituto Nacional do Mar e Fronteiras – IMAF	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
25	Instituto da Propriedade Industrial – IPI	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
26	Instituto Nacional de Segurança Social - INSS		14.123,7		6.614,5	Relatório Fi. Anual Auditado
27	Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica - IPAJ	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
Institutos de Promoção						
28	Instituto Nacional de Audiovisual e Cinema – INAC	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
29	Instituto Nacional do Livro e Disco – INLD	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
30	Instituto Nacional de Desenvolvimento da pesca de Pequena Escala – INDPPE	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
31	Instituto para a Promoção de Pequenas e Médias Empresas – IPEME	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
32	Instituto Nacional da Juventude – INJ	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
33	Instituto Nacional de Acção Social - INAS	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D

Nº	Entidade	Tipo de receita não relatada na CGE	Valor estimado da receita (Em mil meticais)	Tipo de despesa não contabilizada na CGE	Valor estimado da despesa (milhões de meticais)	Evidência / relatórios
34	Agência para a Promoção de Investimentos e Exportações – APIEX	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
35	Instituto Nacional do Desporto – INADE	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
36	Instituto de Fomento do Cajú – INCAJU	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
37	Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional – INEFP	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
38	Instituto de Investimento e Desenvolvimento Agrário – IIDA	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
39	Instituto do Algodão de Moçambique – IAM	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
40	Instituto de Cereais de Moçambique – ICM	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
41	Instituto Nacional de Desenvolvimento da Pesca e Aquacultura – IDEPA	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
42	Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação – INDE	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
Institutos Reguladores						
43	Instituto Nacional de Educação a Distância – INED	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
44	Autoridade Nacional de Educação Profissional – ANEP	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
45	Administração Nacional de Estradas – ANE	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
46	Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique – INCM	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
47	Instituto de Aviação Civil de Moçambique – IACM	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
48	Conselho de Regulação de Abastecimento de Água – CRA	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
49	Instituto de Supervisão de Seguros de Moçambique – ISSM	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
50	Instituto Nacional de Petróleo – INP	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
51	Instituto Nacional de Minas – INAMI	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
52	Agência Nacional de Energia Atómica – ANEA	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D

Nº	Entidade	Tipo de receita não relatada na CGE	Valor estimado da receita (Em mil meticais)	Tipo de despesa não contabilizada na CGE	Valor estimado da despesa (milhões de meticais)	Evidência / relatórios
53	Autoridade Reguladora de Energia - ARENA	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
54	Agência Nacional das Áreas de Conservação -ANAC	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
55	Agência Moçambicana Anti-Doping - AMOCAD	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
56	Administração Regional de Águas do Sul – ARA Sul	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
57	Administração Regional de Águas do Centro – ARA Centro	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
58	Administração Regional de Águas do Norte – ARA Norte	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
59	Agência de Desenvolvimento do Vale do Zambeze – ADVZ	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
60	Administração de Infra-estruturas de Águas e Saneamento – AIAS	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
61	Instituto Nacional dos Transportes Terrestres – INATTE	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
62	Instituto Nacional da Marinha – INAMAR	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
63	Instituto Nacional de Turismo – INATUR	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
64	Instituto Nacional de Emprego	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
65	Administração Nacional das Pescas	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
Institutos de Ensino ou Formação						
66	Instituto Superior de Administração Pública – ISAP		N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
67	Universidade do Lúrio – UNILÚRIO	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
68	Instituto superior de Relações Internacionais – ISRI	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
69	Universidade Pedagógica – UP	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
70	Universidade Eduardo Mondlane – UEM	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
71	Instituto de formação em administração pública e autárquica de Maputo – IFAPA – Maputo	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D

Nº	Entidade	Tipo de receita não relatada na CGE	Valor estimado da receita (Em mil meticais)	Tipo de despesa não contabilizada na CGE	Valor estimado da despesa (milhões de meticais)	Evidência / relatórios
72	Instituto de formação em administração pública e autárquica da beira – IFAPA – Beira	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
73	Instituto de formação em administração pública e autárquica de Lichinga – IFAPA – Lichinga	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
74	Instituto de educação aberta e à distância – IEDA	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
75	Instituto de línguas – IL	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
76	Instituto de Formação em Administração de Terras e Cartografia – INFATEC	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
77	Instituto Nacional de Formação Profissional e Estudos Laborais Alberto Cassimo – IFPELAC	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D

Fonte: O Departamento de Tutela financeira PPP e Concessões Empresariais da DNT

Quadro 6.1.2: Lista dos Fundos

Nº	Entidade	Tipo de receita não relatada na CGE	Valor estimado da receita (milhões de meticais)	Tipo de despesa não contabilizada na CGE	Valor estimado da despesa (milhões de meticais)	Evidência / relatórios
Fundos de conta bancária						
1	Fundo Nacional de Dragagem	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
2	Fundo de Acesso Universal - FSAU	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
3	Fundo Nacional de Educação Profissional – FENP	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
4	Fundo de Gestão de Calamidades	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
Fundos de Património Autónomo						
5	Fundo de Estradas – FE	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
Fundos de Fomento						
6	Fundo de Desenvolvimento dos Transportes e Comunicações – FTC	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
7	Fundo de Fomento para Habitação – FFH	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D

Nº	Entidade	Tipo de receita não relatada na CGE	Valor estimado da receita (milhões de meticais)	Tipo de despesa não contabilizada na CGE	Valor estimado da despesa (milhões de meticais)	Evidência / relatórios
8	Fundo de Apoio à Reabilitação Económica – FARE	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
9	Fundo de Fomento Pesqueiro – FFP	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
10	Fundo de Desenvolvimento Agrário - FDA	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
11	Fundo Nacional de Investigação – FNI	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
12	Fundo da Paz e Reconciliação Nacional – FPRN	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
13	Fundo de Fomento a Pequena Indústria – FFPI	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
Fundos de Promoção						
14	Fundo de Energia – FUNAE	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
15	Fundo para o Desenvolvimento Artístico – FUNDAC	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
16	Fundo de Comercialização	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
17	Fundo de Promoção Desportiva – FPD	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D
18	Fundo Nacional de Desenvolvimento Sustentável – FNDS	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D sim	N/D
19	Fundo de Investimento e Património de Abastecimento de Água – FIPAG	Receitas próprias	N/D	Despesas com receitas próprias e transferências do GC	N/D	N/D

Fonte: O Departamento de Tutela financeira PPP e Concessões Empresariais da DNT

//