



EC Multiple FRAMEWORK CONTRACT BENEFICIARIES Programme

**Avaliação do Desempenho da  
Gestão de Finanças Públicas  
2015**

**Moçambique**

**RELATÓRIO FINAL Volume 1  
(Metodologia 2011)**

***Dezembro 2015***

O conteúdo desta publicação é da exclusiva responsabilidade dos Consultores;  
**AECOM International Development Europe and CESO Development Consultants** e não pode, de modo algum, ser tomado como expressão das posições da União Europeia ou do Governo de Moçambique .

**Ano Fiscal: Janeiro – Dezembro**

Taxa de Cambio (30 de Junho, 2014):

**\$ 1 = Meticais 50,847.1**



Relatório de avaliação PEFA para a República de Moçambique, relatório final de  
Dezembro de 2015.

O processo de garantia de qualidade seguido na elaboração do presente  
relatório satisfaz todos os requisitos do secretariado do PEFA e, por  
consequente, recebe o "PEFA check" (ver detalhes no anexo IV).

PEFA Secretariat  
14 de Janeiro de 2016



Relatório Final – Volume 1

Projeto No. 2015/356505/1

Andrew Lawson, Conceição Leão Baptista, Alessandro Pisani,  
Hernán Pflucker & Gonzalo Contreras

**AECOM International Development Europe (Espanha)**



In consortium with

**CESO Development Consultants (Portugal)**



## Índice

ÍNDICE.....	3
FIGURAS, MAPAS & QUADROS.....	4
LISTA DE ABREVIATURAS .....	5
<b>AVALIAÇÃO SUMÁRIA .....</b>	<b>7</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2. ANTECEDENTES DO PAÍS.....</b>	<b>20</b>
2.1. SITUAÇÃO ECONÓMICA .....	20
2.2. RESULTADOS ORÇAMENTAIS 2012 – 2014.....	23
2.3. ESTRUTURA DO GOVERNO E DO ORÇAMENTO DO ESTADO .....	25
2.4. DESCRIÇÃO DO ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL DA GFP.....	27
<b>3. PROCESSOS E ESTRUTURAS DE REFORMA DA GFP.....</b>	<b>31</b>
3.1. REFORMAS RECENTES OU EM CURSO .....	31
3.2. FACTORES INSTITUCIONAIS RELACIONADOS COM A COORDENAÇÃO DAS REFORMAS .....	32
<b>4. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS 2015 .....</b>	<b>34</b>
4.1. VISÃO DE CONJUNTO .....	34
4.2. CREDIBILIDADE DO ORÇAMENTO .....	37
4.3. ABRANGÊNCIA E TRANSPARÊNCIA.....	45
4.4. ORÇAMENTAÇÃO COM BASE EM POLÍTICAS .....	61
4.5. PREVISIBILIDADE E CONTROLO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL .....	67
4.6. CONTABILIDADE, REGISTO E REPORTE .....	92
4.7. ESCRUTÍNIO E AUDITORIA .....	98
4.8. PRÁTICAS DOS DOADORES.....	105
<b>ANEXO I: SUMÁRIO DAS PONTUAÇÕES DA AVALIAÇÃO PEFA 2015, EM COMPARAÇÃO COM 2007 E 2010 .....</b>	<b>111</b>
<b>ANEXO II: LISTA DE DOCUMENTAÇÃO (FONTE DE INFORMAÇÃO I).....</b>	<b>116</b>
<b>ANEXO III: PESSOAS ENTREVISTADAS (FONTE DE INFORMAÇÃO 2).....</b>	<b>118</b>
<b>ANEXO IV: DESCRIÇÃO DO MECANISMO DE GARANTIA DE QUALIDADE .....</b>	<b>120</b>
<b>ANEXO V: MATRIZ DOS COMENTÁRIOS DO PEFA CHECK E A REACÇÃO DOS AVALIADORES .....</b>	<b>122</b>

## Figuras, Mapas & Quadros

Figura 1: Mapa de Moçambique .....	19
Figura 2: Tendência da inflação .....	21
Figura 3: Estrutura da GFP em Moçambique .....	29
Figura 4: Objectivos da Visão das Finanças Publicas .....	31
Figura 5: Sumário do Ranking de Desempenho da GFP 2015 .....	36
Figura 6: Classificadores orçamentais em uso, 2012-2014 .....	46
Figura 7: Abrangência das informações incluídas na documentação do orçamento .....	48
Figura 8: Acesso do público as informações orçamentais (PI-10) .....	60
Figura 9: Calendário orçamental .....	63
Figura 10: Perspectiva plurianual no planeamento fiscal, nas políticas e no orçamento (PI-12) .....	64
Figura 11: Resumo das fases de lançamento, liquidação e cobrança da Receita .....	74
Figura 12: Requisitos quanto ao enquadramento legal para as aquisições .....	85
Figura 13: Requisitos quanto à análise das reclamações .....	87
Figura 14 Utilização do sistema nacional de GFP pelo apoio direito ao Governo .....	110
-----	
Mapa 1: Indicadores chaves do país, análise comparativa .....	20
Mapa 2: Evolução de indicadores macroeconómicos seleccionados .....	20
Mapa 3: Sumário das Operações Fiscais do Governo Central 2012-14 .....	23
Mapa 4: Classificação Económica da Despesa do Governo Central (% PIB) .....	24
Mapa 5: Despesa Pública nos Sectores Prioritários 2012-14 .....	24
Mapa 6: Despesa Pública por Níveis do Governo 2012-2014 .....	26
Mapa 7: Despesas agregadas comparadas com o OE original aprovado, 2012 – 2014 .....	37
Mapa 8: Variação da composição das despesas, 2012 - 2014 .....	39
Mapa 9: Composição da Despesa, 2014 .....	39
Mapa 10: Evolução da dotação para contingência .....	41
Mapa 11: Cobrança das receitas comparadas com o OE original aprovado 2012 – 2014 .....	42
Mapa 12: Composição da Receita 2012-14 .....	42
Mapa 13: Reporte de Receitas Próprias, 2012 - 2014 .....	52
Mapa 14: Investimento financiado externamente 2012-14 .....	53
Mapa 15: Comparação entre CFMP, OE e CGE, 2012 - 2014 .....	65
Mapa 16: Trabalhos de auditoria/ fiscalização da AT, 2012 – 2014 .....	73
Mapa 17: Cálculo do Índice de Recuperação da Dívida Tributária, 2013 - 2014 .....	74
Mapa 18: Concursos Públicos Vs Ajustes Directos 2012-2014 .....	86
Mapa 19: IGF - Distribuição dos Dias Úteis de Trabalho (DUT) em 2014 .....	90
Mapa 20: Seguimento das Recomendações da IGF .....	92
Mapa 21: Auditorias Completadas e Julgadas, 2012 - 2014 .....	99
Mapa 22: Âmbito de cobertura das Auditorias, 2012 – 2014 .....	99
Mapa 23: Calendário de Envio do Parecer à AR .....	100
Mapa 24: Comparação dos desembolsos face a previsão para o AGO (2012-14) .....	106
Mapa 25: Desvio trimestral dos desembolsos face ao programado .....	107

Mapa 26: Evolução da Componente Externa 2012-2014.....108

## Lista de Abreviaturas

AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária
CEDSIF	Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças
CFM	Caminhos de Ferro de Moçambique
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
CGE	Conta Geral do Estado
CPO	Comissão de Plano e Orçamento (da Assembleia da República)
CUT	Conta Única do Tesouro
DAF	Direcção de Administração e Finanças
DGDev	Directorate General for Development of the European Union
DNCP	Direcção Nacional de Contabilidade Pública
DNIC	Direcção Nacional de Investimento e Cooperação
DNO	Direcção Nacional do Orçamento
DNPE	Direcção Nacional do Património do Estado
DNT	Direcção Nacional do Tesouro
DPPF	Direcção Provincial de Plano e Finanças
DUE	Delegação da União Europeia
FCA	Fundo de Compensação Autárquica
FIA	Fundo de Investimento Autárquico
FIIL	Fundo de Investimento de Iniciativa Local
FMI	Fundo Monetário Internacional
GdM	Governo de Moçambique
GFP	Gestão de Finanças Públicas
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
IGEPE	Instituto de Gestão das Participações do Estado
IGF	Inspeção Geral de Finanças
IOF	Inquérito ao Orçamento dos agregados familiares
IRPC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRPS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
INIR	Instituto Nacional de Irrigação

LNG	Liquefied natural gas
MAEFP	Ministério de Administração Estatal e Função Pública
MEDH	Ministério de Educação e Desenvolvimento Humano
MEF	Ministério de Economia e Finanças
MEO	Modulo de Elaboração do Orçamento (do e-SISTAFE)
MEX	Modulo de Execução Orçamental (do e-SISTAFE)
MISAU	Ministério da Saúde
MOPH	Ministério de Obras Públicas e Habitação
MPD	Ministério de Planificação e Desenvolvimento
OE	Orçamento do Estado
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAPs	Parceiros da Ajuda Programática
PEFA	Public Expenditure & Financial Accountability
PER	Public Expenditure Review (Revisão das Despesas Publicas)
PERPU	Programa Estratégico de Redução da Pobreza Urbana
PES	Plano Económico Social
PII	Programa Integrado de Investimento
PQG	Plano Quinquenal do Governo
REO	Relatório de Execução Orçamental (trimestral)
SECO	Secretariado de Estado para Assuntos Económicos - Suíça
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
TA	Tribunal Administrativo
UFSA	Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições
UGB	Unidade Gestora Beneficiária (do Orçamento)
UGE	Unidade Gestora Executora (do Orçamento)
UGEA	Unidade Gestora Executora das Aquisições

## Avaliação Sumária

**A pedido do Governo de Moçambique, uma equipa independente realizou uma avaliação externa do sistema de Gestão de Finanças Públicas (GFP) do governo central com base na metodologia<sup>1</sup> de avaliação do desempenho da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (conhecida pelo seu acrónimo inglês PEFA).** A avaliação foi realizada em estreita colaboração com o Ministério de Economia e Finanças (MEF), com o apoio específico da Direcção Nacional de Tesouro (DNT) e do Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF), a instituição responsável pela coordenação das reformas de GFP em Moçambique. Estas duas Direcções em conjunto com representantes da Delegação da União Europeia e da Embaixada da Suécia constituíram o Grupo de Gestão da avaliação, sendo que estas agências disponibilizaram igualmente o apoio financeiro necessário. O relatório final passou por o processo de segurança da qualidade formalmente estabelecido pelo Secretariado PEFA, conhecido como o "PEFA Check".

**A avaliação analisa os progressos realizados desde a avaliação PEFA de 2010 e fornece uma nova linha de base para o acompanhamento futuro dos progressos na reforma da GFP e para apoiar as autoridades no aprimoramento, se necessário, da actual reforma da GFP.** O relatório foi emitido como um rascunho final. Tem sido objecto de comentários finais no âmbito do "PEFA Check" processo de garantia de qualidade, em que foi revisado pelas autoridades moçambicanas, o Secretariado do PEFA, a Direcção-Geral do Desenvolvimento da União Europeia (DG Dev) e da Secretariado de Estado para Assuntos Económicos (SECO) - Suíça. Após a recepção e incorporação pela equipe de avaliação das observações resultantes, um Relatório Final foi emitido em Dezembro de 2015.

**A avaliação envolveu a aplicação da metodologia PEFA de 2011 e a metodologia PEFA "versão teste" de 2015.** A primeira disponibilizou a base de comparação com os resultados da avaliação de 2010, enquanto a segunda pretende disponibilizar a base de comparação para avaliações futuras dado que a nova metodologia PEFA será formalmente adoptada em 2016. Assim, o texto principal deste relatório reflete os resultados da aplicação da metodologia de 2011 e o Volume 2 contém os resultados da aplicação da metodologia "versão teste" de 2015.

**A comparação com a avaliação de 2010 é até certo grau afectada pelas alterações verificadas na metodologia PEFA.** Para três dos trinta e um indicadores a metodologia foi revista em 2011 (PI-2, 3 e 19) e como tal estes três indicadores não são comparáveis. A tanto acresce que em 2010 foram adotadas

---

<sup>1</sup> A equipa de avaliação composta por Andrew Lawson (Chefe de Equipa), Hernán Pflucker, Conceição Leão Baptista, Gonzalo Contreras, Alessandro Pisani e Thomas Selemane completou o trabalho de campo em Maputo, Matola e Boane no período entre 15 de junho e 2 de Julho 2015 e na sequência de uma missão preliminar realizada por Andrew Lawson, Alessandro Pisani e Berta Gregório para recolha de dados e efectuar a formação de 2 dias sobre a metodologia PEFA no período de 18 a 23 de Maio 2015.



orientações mais específicas para a aplicação da metodologia, as quais revestiram a forma de “Guia de Campo” (*Fieldguide*), o que elevou o rigor com que a metodologia deve ser aplicada. Como consequência, tres indicadores (PI-4, 14 e 20) em 2015 obtiveram uma pontuação mais baixa do que a pontuação obtida em 2010, apesar de as práticas nestas áreas, *de facto*, não se terem deteriorado – simplesmente os critérios de avaliação tornaram-se mais exigentes. Os leitores deste relatório são, assim, encorajados a ter em conta a avaliação narrativa em adição à pontuação e a evitar comparações mecânicas entre as pontuações de indicadores de 2010 a 2015.

## Principais Constatações

**A avaliação mostra que Moçambique está a ser bem sucedido na consolidação dos grandes ganhos registados no sistema de GFP em 2010 e continua a melhorar o seu desempenho** – mais particularmente nas áreas de execução orçamental, contabilidade, reporte e auditoria interna e externa. A cobertura do sistema e-SISTAFE foi consideravelmente incrementada e o número e âmbito das auditorias internas e externas também aumentaram. Estes melhoramentos, altamente exigentes em termos de recursos financeiros, humanos e de gerência, foram possíveis devido ao forte compromisso político para a agenda de reforma de GFP e a implementação determinada das reformas. No entanto, estas não estão ainda plenamente reflectidas em ganhos nas pontuações PEFA, apesar de serem uma condição necessária para ganhos futuros.

**As pontuações comparáveis com a metodologia PEFA 2011 mostram uma consolidação dos ganhos de 2010.** As pontuações mais altas alcançadas em 2010 foram, designadamente, nos indicadores relativos à administração de receita, gestão de caixa e da dívida, reconciliações bancárias, às quais se verificaram novamente. Em geral, 15 do total dos 28 indicadores relacionados directamente com o desempenho da GFP não mostraram qualquer alteração, enquanto que a pontuação em 5 indicadores deterioraram e foram compensados com melhoramentos em outros 5 indicadores. (Tabela I.) Por outro lado, conforme foi acima referido, em três casos (PI-4, 14 e 20) as práticas não se deterioraram mas, se a avaliação de 2010 tivesse sido realizada com a existência do “Guia de Campo” PEFA que foi agora utilizado as pontuações dos indicadores estariam decerto em linha com a avaliação ora realizada ou mesmo abaixo. Em síntese, a avaliação de 2015 mostra que 15 indicadores continuam ser pontuados em “A” ou “B”, 8 indicadores são pontuados em “C” ou “C+” e 5 indicadores pontuados em “D” ou “D+” (Tabela 2).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> A tabela 2 deve ser lido com cuidado. Mesmo que a equipe de avaliação considerou que para um número de 6 indicadores a pontuação da avaliação de 2010 foi “*incorrecta ou não compatível*” com a “Guia de Campo emitido em 2011”, é necessário (de acordo com a Secretaria PEFA) mostrar as classificações originais ao invés das pontuações revistos. Consequentemente à primeira leitura da tabela pode ser dar a impressão que a classificação caiu, quando na verdade as pontuações de 2015 não são comparáveis com as de 2010.

**Tabela 1: Perspectiva das alterações nas pontuações PEFA, entre 2010 e 2015**

	Nr. Ind.
Não Comparável	3
Pontuações Melhoradas	5
Pontuações Reduzidas	2
Pontuação igual se fosse aplicada o "Guia de Campo" PEFA em 2010	3
Sem alterações	15
<b>Total</b>	<b>28</b>

**Tabela 2: Ranking dos 28 Indicadores PEFA, 2010 & 2015**

	2010	2015
<b>A</b>	6	4
<b>B ou B+</b>	10	11
<b>C ou C+</b>	9	8
<b>D ou D+</b>	3	5
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>28</b>

**Melhoramentos foram registados nos processos de contabilidade e reporte, bem como em Auditoria Interna.** Em particular, a avaliação PEFA 2015 regista pontuações mais elevadas na cobertura dos relatórios das operações do governo (PI-7), monitorização do risco fiscal (PI-9), cobertura e qualidade dos relatórios de auditoria interna por parte da IGF, bem como a efectividade do seguimento desses relatórios (PI-21) e a qualidade dos relatórios trimestrais (PI-24) e anuais (PI-25).

**A avaliação mostra uma deterioração das pontuações na abrangência das informações incluídas na documentação orçamental (PI-6) e na efectividade de recolha de impostos em atraso (PI-15).** A equipa de avaliação concluiu que as pontuações mais baixas nestes indicadores mostram de forma genuína uma descida no desempenho e não uma deterioração devido as alterações verificadas na metodologia PEFA ou a sua forma de aplicação.

**Existem também áreas onde permanecem deficiências idênticas às verificadas na avaliação de 2010.** Em particular, as práticas de aquisições públicas (PI-19) continuam a estar aquém das melhores práticas internacionais, apesar dos melhoramentos verificados. A qualidade da planificação e orçamentação de médio prazo (PI-12) – o uso do CFMP e a sua ligação ao plano anual (PES) e orçamento (OE) – é outra área de contínua preocupação onde as fraquezas aparentam estar a ter efeitos e consequências na credibilidade geral do orçamento ao nível institucional (PI-2).

O facto de continuarem a existir fragilidades não é surpreendente dados os constrangimentos em termos de recursos humanos e institucionais com que Moçambique se depara, e pelo facto de as reformas da GFP apenas terem começado a ser implementadas há cerca de 12 anos. No entanto, estas fragilidades afectam áreas que são essenciais para o desempenho eficaz do sector público Moçambicano. **Alguns ajustes no enfoque das reformas da GFP em curso podem ser necessários de forma a corrigir estas deficiências e assegurar que são alcançados melhoramentos sustentáveis em todas as áreas do ciclo da GFP.**

## Resultados da avaliação das 7 Áreas de Desempenho definidas pelo PEFA

- **Credibilidade do Orçamento (PI-1 a 4) ainda não está plenamente estabelecida – particularmente ao nível institucional, apesar de até à data as despesas em atraso estarem controladas, e as autoridades terem gerido bem as incertezas do valor das receitas geradas pelas mais-valias da revenda das concessões de LNG.** Com excepção do ano fiscal de 2013, os desvios entre receitas e despesas orçamentadas e a sua real execução foram suficientemente controlados para registar uma pontuação de “A” nos indicadores PI-1 e PI-3. No entanto, existem problemas contínuos em controlar as discrepâncias entre as despesas orçamentadas e executadas ao nível institucional, o que levou a uma classificação de “D” no indicador PI-2. Isto sugere que as propostas orçamentais preparadas pelas instituições têm erros significativos que não são corrigidos no processo de escrutínio pelo MEF, ou que despesas com actividades não planeadas (como novos projectos) são regularmente introduzidas ao longo do processo de execução orçamental. Estas práticas minam a previsibilidade da alocação de recursos ao nível institucional com efeitos negativos na planificação das aquisições e outros aspectos relativos à prestação de serviços. Existe também indicação de que certas instituições atrasam a liquidação e/ou o pagamento de compromissos de despesa assumidos (por exemplo com horas extraordinárias ou facturas de fornecedores) de forma a cobrir o défice entre compromissos e orçamentos disponíveis. Apesar de as nossas estimativas sugerirem que o valor acumulado de pagamentos em atraso permanece baixo, estas são fraquezas do sistema de monitorização de despesas em atraso que significam que estas práticas não estão tão bem controladas como seria de desejar.
- **Abrangência e Transparência (PI-5 a 10) verificam melhoramentos modestos desde a última avaliação PEFA, não se tendo verificado a esperada evolução sobre ganhos passados.** As pontuações relativas à qualidade do sistema de classificação do orçamento (PI-5) e ao acesso à informação fiscal chave (PI-10) não sofreram alterações. Assim, nestas duas áreas, pontuações “B” foram registadas desde a avaliação PEFA de 2007 sem que mais ganhos tenham sido alcançados. A consolidação do uso dos classificadores funcional e programático irá necessitar de melhor e maior orientação, formação e monitorização da forma como estes classificadores são utilizados durante o processo de execução orçamental, o que é um objectivo alcançável no curto a médio prazo. A publicação sistemática de informação sobre todos os concursos lançados e respectivas adjudicações no Portal de Aquisições do Estado é a medida adicional que seria necessária para o alcance de uma pontuação “A” no acesso à informação fiscal chave pelo público em geral. Assim, este seria um “ganho rápido” que teria igualmente efeitos positivos na qualidade do sistema de aquisições. Surpreendentemente, a abrangência da informação incluída na documentação orçamental (PI-6) diminuiu, que afectou a capacidade de os parlamentares compararem a

proposta apresentada com propostas de anos anteriores e com os níveis actuais de execução. Mais uma vez consideramos que podiam ter sido rapidamente introduzidas medidas correctivas, o que teria gerado um “ganho rápido” em transparência. Pela positiva, melhoramentos foram conseguidos tanto no controlo e reporte de operações extraorçamentais pelas instituições do governo central (PI-7), como na monitorização dos ricos fiscais gerados por Empresas Públicas e outras entidades do sector público (PI-9). Estes esforços devem ser continuados, idealmente através do desenvolvimento de um relatório anual, regular, abrangente e consolidado do risco fiscal.

- **Progressos na melhoria da orçamentação com base em políticas foi limitado, sem nenhum sinal claro de evolução relativamente aos ganhos alcançados em anos anteriores (PI-11 & 12).** Moçambique sempre teve um sistema de preparação orçamental bem definido, com um calendário de preparação claro e bem estruturado e com processos de preparação e negociação das propostas também bastante claras (PI-11). No entanto, a pontuação deste indicador foi afectada pelo facto de no ano fiscal posterior às eleições gerais a aprovação do Orçamento do Estado pela Assembleia ter-se atrasado, o que teve como consequência que o OE só tenha sido aprovado depois do início do ano orçamental seguinte. Como resultado, foi atribuída uma pontuação “B” (em vez de “A”) para o PI-11. Mais sério é a constatação de que a qualidade da planificação e orçamentação anual ter permanecido inalterada (“C+”) desde 2007. Salienta-se, no entanto, a elaboração de um quadro fiscal de médio prazo (CFMP) , o que é um factor positivo, realçando-se o facto deste ter sido suportado por uma Análise de Sustentabilidade da Dívida para a dívida interna e externa. No entanto, têm-se verificado fraquezas persistentes na qualidade das projecções macro-fiscais na apresentação e discussão das projecções, nas ligações com o CFMP agregado e com as estratégias de médio prazo sectoriais, e com os métodos de incorporação dos custos futuros dos projectos de investimento no CFMP. Desenvolver um CFMP robusto que sirva como um quadro genuíno de disciplina para a planificação e orçamentação de médio prazo será um grande desafio. No entanto, os ganhos na eficácia dos gastos públicos seriam substanciais: os sistemas de GFP de Moçambique e a qualidade dos seus recursos humanos estão agora num nível onde este desafio poderia e deveria ser adequadamente abordado.
- **Moçambique fez avanços graduais e estáveis ao longo dos anos no que concerne à previsibilidade e controlo na execução orçamental (PI-13 a 21) apesar das contínuas fraquezas ao nível das aquisições.** Do total de 9 indicadores avaliados nesta área, 4 pontuaram “A” ou “B+”, enquanto 4 dos 5 indicadores que pontuaram abaixo daquelas classificações têm deficiências em dimensões específicas que poderiam ser corrigidas no curto prazo. A excepção é o indicador relativo as aquisições do Estado, onde melhoramentos mais substanciais e abrangentes

são necessários para gerar ganhos na pontuação PEFA. Em particular, tem de existir uma monitorização mais apertada do uso de métodos de aquisição não competitivos e que representaram cerca de 52% do total de contratos adjudicados em 2014, assim como a sistemática publicação de cada etapa dos processos. Verificaram-se melhorias significativas na gestão da folha de salários com o estabelecimento simultâneo do sistema de pagamentos e-FOLHA e sistema de pessoal e-CAF. No entanto, a cobertura do e-CAF não está concluída e os controlos manuais do sistema, que têm de ser aplicados para o pagamento de pessoal fora do sistema não são suficientes para assegurar a plena integridade dos dados. Na área da receita, foram verificados melhoramentos na transparência dos direitos e obrigações dos contribuintes, bem como na eficácia do registo e declaração fiscal e ainda na maioria dos aspectos ligados a colecta dos pagamentos (PI-15). No entanto, a taxa de arrecadação de receitas em atraso é baixa – 18% em 2013 e 11% em 2014. Apesar do valor das receitas em atraso permanecer relativamente baixo (3% do total das receitas exceptuando mais-valias), o valor de arrecadação verificado é diminuto o que não corresponde às melhores práticas internacionais: um esforço concertado para eliminar estes impostos em atraso poderia permitir ao país alcançar uma pontuação “A” ou “B” também neste indicador.

- **Contabilidade e reporte financeiro (PI-22 a 25) evidenciam em anos recentes melhoramentos na cobertura de reporte e na definição (e aplicação) de padrões de contabilidade.** Porém, melhoramentos adicionais à cobertura dos relatórios resultariam numa pontuação futura de “A”, especialmente através da melhoria da cobertura dos relatórios em cada etapa do processo de despesa (cabimento, liquidação e pagamentos) durante o ano e trimestralmente (PI-24) e através de maior cobertura de receitas nas contas anuais (PI-25).
- **Apesar de melhoramentos tanto na qualidade como na cobertura das auditorias, a efectividade da auditoria externa (PI-26 a 28) está a ser estrangida pelas falhas no seguimento dos relatórios de auditoria.** Esforços significativos foram dedicados no fortalecimento da capacidade do Tribunal Administrativo (TA). Estes esforços estão a começar a mostrar os seus resultados no número crescente de auditorias realizadas, numa maior cobertura de instituições públicas e na realização de uma maior diversidade de auditorias (por exemplo, de desempenho entre outras). No entanto, a qualidade do seguimento das recomendações de auditoria não é sistemática, dependendo do processo de repetição de auditorias que por sua vez não são sempre frequentes ou regulares. (PI-26). Mais ainda, a revisão e o seguimento pela Assembleia da República do Parecer e Opinião do Tribunal sobre a Conta Geral do Estado (a CGE) continua limitada no seu âmbito, envolvendo apenas audiências com o Ministério das Finanças e não com os sectores e outras instituições do sector público. (PI-28). A qualidade do escrutínio

parlamentar sobre a Proposta de Orçamento do Executivo tem sido sempre relativamente boa (PI-27). Incluir a análise do CFMP em simultâneo com a análise da Proposta Orçamental iria melhorar a pontuação deste indicador, assim como poderiam existir ganhos se em anos de eleições fossem ajustados os calendários destas com os da apreciação da Proposta Orçamental. No entanto, a principal razão para uma pontuação de “C+” relaciona-se com o alto grau de discricção que é delegada ao Executivo para efectuar alterações orçamentais durante o processo de execução, sendo a autorização parlamentar prévia solicitada apenas quando são necessários aumentos aos valores dos tectos agregados de despesa.

- **Práticas dos Parceiros (D-1 a 3) mantiveram-se sem progressos e tal como avaliadas em 2007.** A previsibilidade dos desembolsos do apoio orçamental permanece relativamente boa (D-1) mas o desempenho em relação à disponibilidade de informação para os orçamentos anuais, nomeadamente sobre as despesas de projectos financiados externamente (D-2) e a proporção de ajuda externa que é gerida utilizando os procedimentos nacionais (D-3,) têm sido consistentemente fracas. O Governo tem reiteradamente enfatizado o seu desejo de que todo o financiamento externo passe pela Conta Única do Tesouro (CUT) mas ficou claro que muitos Parceiros de Desenvolvimento não estão dispostos a tal. No curto a médio prazo, maiores progressos poderão ser obtidos através de um aumento do reporte de despesas planeadas no Orçamento do Estado (OE) e na submissão dos balancetes de incorporação de despesas à DNCP para a sua inclusão nas contas anuais (CGE). O reporte de projectos financiados externamente no Orçamento e nas contas públicas é o primeiro passo para incluir essa ajuda externa no orçamento o que, atendendo aos resultados globais alcançados nesta avaliação (como noutras), não coloca riscos fiduciários no uso dos recursos externos.

## **Consequência das constatações PEFA no alcance dos objectivos GFP**

**O sistema de GFP de Moçambique tem sido suficientemente robusto como para assegurar disciplina fiscal e orçamental na maior parte da última década.** Isto deve-se mais à boa monitorização e controlo da despesa agregada do orçamento do que a uma boa planificação orçamental. Apesar da qualidade da previsão da receita estar a melhorar nos anos mais recentes, permanece ainda a questão de a consistência entre as despesas planeadas e executadas ao nível agregado terem sido mantidas através de frequentes e significativas alterações dos orçamentos das instituições durante o processo de execução orçamental. Como resultado, a previsibilidade dos orçamentos a nível institucional permanece como um problema que urge resolver, atentos os efeitos negativos deste decorrente na planificação de despesas e nos processos de gestão de aquisições e recrutamento de pessoal e, conseqüentemente, na eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos.

**No que toca a alocação de recursos a prioridades estratégicas, o Governo conseguiu assegurar que mais de 60% dos recursos orçamentais tenham sido consistentemente alocados aos designados sectores prioritários.** No entanto, ao nível mais detalhado, parece claro que parte da razão das frequentes realocações orçamentais ao nível institucional é devido à inclusão, durante o ano orçamental de novos projectos e iniciativas de despesa. Uma identificação mais completa das prioridades políticas e com maior antecedência ao início do ano fiscal poderia permitir que essas prioridades fossem adequadamente orçamentadas à partida.

**Os melhoramentos alcançados na planificação e gestão de caixa, assim como no controlo e auditoria interna deverão ter efeitos positivos na promoção da eficiência operacional (*value for money*)** na entrega dos serviços pelo governo. No entanto, como salientado acima, estes efeitos têm sido, até certo ponto, enfraquecidos pela fraca previsibilidade dos orçamentos ao nível institucional.

### **Prioridades para 2015 e anos seguintes**

**Melhoramentos na planificação e orçamentação devem ser uma prioridade de forma a complementar os importantes avanços registados na qualidade da execução e controlo orçamental.** O CFMP deve estar no centro deste processo, focalizando primeiro o desenvolvimento de uma estratégia fiscal credível e, num segundo passo, proceder à melhoria da orçamentação de médio prazo dos projectos e programas. Em paralelo, é claramente essencial consolidar e continuar os avanços nos sistemas de execução orçamental alcançados através da expansão e maior funcionalidade do e-SISTAFE e, simultaneamente, continuar a melhorar a monitorização dos riscos fiscais e os processos de gestão das compras e aquisições públicas.

## Sumário da Avaliação PEFA 2015 em comparação com a Avaliação PEFA 2010

Descrição		Pontuação 2010	Pontuação 2015	Alteração Verificada
<b>RESULTADOS GFP: Credibilidade do Orçamento</b>				
<b>PI-1</b>	Resultado da despesa agregada comparada com o orçamento original aprovado	<b>A</b>	<b>A</b>	→
<b>PI-2</b>	Composição do resultado da despesa comparada com o orçamento original aprovado	<b>D</b>	<b>D+</b>	NC
<b>PI-3</b>	Resultado da receita agregada comparada com o orçamento original aprovado	<b>A</b>	<b>A</b>	NC
<b>PI-4</b>	Montante e monitoria do pagamento de despesas em atraso	<b>B+</b>	<b>D+</b>	↓
<b>ASPECTOS TRANSVERSAIS: Abrangência e Transparência</b>				
<b>PI-5</b>	Classificação do orçamento	<b>B</b>	<b>B</b>	→
<b>PI-6</b>	Abrangência da informação incluída na documentação do orçamento	<b>A</b>	<b>C</b>	↓
<b>PI-7</b>	Dimensão das operações do Governo não reportadas	<b>B</b>	<b>B+</b>	↑
<b>PI-8</b>	Transparência das relações fiscais intergovernamentais	<b>B</b>	<b>B</b>	→
<b>PI-9</b>	Vigilância do risco fiscal agregado de outras entidades do sector público	<b>D+</b>	<b>C+</b>	↑
<b>PI-10</b>	Acesso público à informação fiscal chave	<b>B</b>	<b>B</b>	→
<b>CICLO ORÇAMENTAL</b>				
<b>C (i) Orçamentação com base em Políticas</b>				
<b>PI-11</b>	Ordem e participação no processo de orçamentação anual	<b>B+</b>	<b>B+</b>	→
<b>PI-12</b>	Perspectiva plurianual no planeamento fiscal, nas políticas de despesa e no orçamento	<b>C+</b>	<b>C+</b>	→
<b>C (ii) Previsibilidade e Controlo na Execução Orçamental</b>				
<b>PI-13</b>	Transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes	<b>A</b>	<b>A</b>	→
<b>PI-14</b>	Eficácia de medidas de registo dos contribuintes e avaliação tributária (pontuação igual se o <i>fieldguide</i> fosse aplicado em 2010)	<b>A</b>	<b>B</b>	↓
<b>PI-15</b>	Eficácia na cobrança de impostos (pontuação igual se o <i>fieldguide</i> fosse aplicado em 2010)	<b>C+</b>	<b>D+</b>	↓
<b>PI-16</b>	Previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesa	<b>C+</b>	<b>C+</b>	→
<b>PI-17</b>	Registo e gestão dos balanços de caixa, dívidas e garantias	<b>A</b>	<b>A</b>	→
<b>PI-18</b>	Eficácia no controlo da folha de pagamento de salários	<b>B</b>	<b>B</b>	→
<b>PI-19</b>	Concorrência, eficácia e controlo no processo de aprovisionamento	<b>B</b>	<b>D+</b>	NC
<b>PI-20</b>	Eficácia de controlos internos para despesas não salariais (pontuação igual se o <i>fieldguide</i> fosse aplicado em 2010)	<b>B+</b>	<b>C+</b>	↓
<b>PI-21</b>	Eficácia da auditoria interna	<b>C+</b>	<b>B+</b>	↑



Descrição		Pontuação 2010	Pontuação 2015	Alteração Verificada
<b>C (iii) Contabilidade, Registo e Reporte</b>				
<b>PI-22</b>	Prazo e regularidade de reconciliação de contas	<b>B</b>	<b>B</b>	→
<b>PI-23</b>	Disponibilidade de informação de recursos recebidos por unidade de prestação de serviços	<b>D</b>	<b>D</b>	→
<b>PI-24</b>	Qualidade e prazo dos relatórios orçamentais do ano	<b>C+</b>	<b>B</b>	↑
<b>PI-25</b>	Qualidade e prazo dos relatórios anuais de contas	<b>C+</b>	<b>B+</b>	↑
<b>C (iv) Escrutínio Externo e Auditoria</b>				
<b>PI-26</b>	Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa	<b>C+</b>	<b>C+</b>	→
<b>PI-27</b>	Análise parlamentar da lei orçamental anual	<b>C+</b>	<b>C+</b>	→
<b>PI-28</b>	Análise parlamentar dos relatórios de auditoria externa	<b>C+</b>	<b>C+</b>	→
<b>PRÁTICAS DOS DOADORES</b>				
<b>D-1</b>	Previsibilidade do Apoio Directo ao Orçamento	<b>A</b>	<b>B+</b>	↓
<b>D-2</b>	Informação financeira prestada pelos doadores para a orçamentação e reporte do apoio a projectos e programas	<b>D+</b>	<b>D+</b>	→
<b>D-3</b>	Proporção da ajuda que é gerida de acordo com procedimentos nacionais	<b>C</b>	<b>D</b>	↓

**NOTA: NC – Não Comparável** (devido a modificações na metodologia introduzida na metodologia em 2011)

## 1. Introdução

1. **Este documento representa o Relatório Final da 4ª Avaliação com base na metodologia PEFA dos sistemas de Gestão de Finanças Públicas (GFP) em Moçambique. A avaliação foi realizada durante o período compreendido entre Maio e Outubro de 2015** por uma equipa de consultores oriundos do consórcio ACE (Espanha) e CESO Development Consultants (Portugal) em estreita colaboração com o Governo de Moçambique (GdM), através do Ministério de Economia e Finanças (MEF), com o apoio específico da Direcção Nacional de Tesouro (DNT) e do Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF), a instituição responsável pela coordenação das reformas de GFP em Moçambique. Estas duas Direcções em conjunto com representantes da Delegação da União Europeia e da Embaixada da Suécia constituíram o Grupo de Gestão da avaliação, sendo que estas agências disponibilizaram igualmente o apoio financeiro necessário. O relatório final passou por o processo de segurança da qualidade formalmente estabelecido pelo Secretariado PEFA, conhecido como o “PEFA Check”. O processo de garantia de qualidade do “PEFA Check” está descrito no anexo IV. Os quatro membros do grupo de revisão da qualidade foram o Governo de Moçambique (GdM), o secretariado do PEFA, o Secretariado de Estado para Assuntos Económicos (SECO) – Suíça e a Direcção-Geral do Desenvolvimento da União Europeia (DG Dev). Os Termos de Referência (TdR) dois versões de relatório do PEFA 2015 foram comentadas pelos quatro membros do grupo, tal como descrito no Anexo V.

Além disso, um seminário pública de disseminação do relatório teve lugar no dia 11/02/2015 no qual participaram todas as entidades abrangidas pela avaliação e que facilitou algumas subsídios valiosos adicionais para o relatório que foram considerados pela equipa de avaliação.

2. **O Governo de Moçambique já assegurou três avaliações de desempenho de gestão das finanças públicas (GFP) usando a metodologia PEFA.** A primeira foi publicada em 2005 (sobre o período 2002-2004), no contexto do primeiro ano de implementação do Memorando de Entendimento (MdE) entre o Governo de Moçambique (GdM) e os Parceiros de Apoio Programático (PAPs). A segunda avaliação PEFA (sobre o período 2004-2006) foi concluída em 2008 e a terceira avaliação foi publicada em 2010 (sobre os anos 2007-2009). As três avaliações aplicaram a metodologia PEFA em vigor desde junho 2005, que foi ligeiramente actualizada em 2011. Tomando em consideração que o Governo iniciará um novo ciclo de programação em 2015, e dado que já passaram quatro anos desde a última avaliação, o GdM expressou o seu interesse em realizar a quarta avaliação PEFA em 2015.

3. **O objectivo geral desta avaliação é de obter um diagnóstico objectivo e independente do progresso na área da GFP** através da recolha e análise dos dados disponíveis entre o período 2012-2014, aplicando a metodologia PEFA. De referir que o secretariado PEFA está a conduzir um processo de revisão profunda da metodologia PEFA, tendo a sua aprovação prevista até abril de 2016. Neste contexto, o secretariado PEFA recomenda aplicar-se simultaneamente as duas metodologias, a antiga e a nova, sendo:

- a metodologia actual (publicada em 2011 e neste momento em vigor) para dar seguimento às 3 avaliações antecedentes e permitir a comparação dos resultados com os do exercício anterior;
- a nova metodologia PEFA (publicada em 2015 numa versão preliminar), com o objectivo de, desde já, estabelecer uma nova linha de base para os exercícios futuros.

4. **Dado este contexto, esta avaliação tem 2 objectivos específicos, de referir:**

- avaliar os progressos em relação às avaliações anteriores publicados em 2008 e 2010 (assegurar uma comparação dos indicadores com base na metodologia actualmente em vigor);
- providenciar uma linha de base do desempenho referente à nova metodologia PEFA (2015) (estabelecer a pontuação dos indicadores da nova metodologia).
- De acordo com os Termos de Referência, o âmbito deste exercício é o seguinte:
  - despesas de todos os níveis de governo central. A fim de assegurar a comparabilidade completa, as mesmas entidades abrangidas por avaliações anteriores devem ser considerados. A metodologia PEFA devem ser seguidos em relação à cobertura. O governo central inclui ministérios, instituições subordinadas, agências autónomas e semiautónomas e entidades desconcentradas, como Províncias e Distritos;
  - Os processos e sistemas das instituições independentes, como o Parlamento, Tribunal Administrativo são considerados, tal como requerido pela metodologia PEFA para os indicadores relevantes;
  - As informações dos exercícios financeiros dos anos 2012-2014 serão avaliados. Os dados de anos anteriores pode ser utilizado se for requerido pela metodologia PEFA.

Figura 1: Mapa de Moçambique



## 2. Antecedentes do País

### 2.1. Situação económica

5. Moçambique é um país da África Austral, com uma população de 25.7 milhões de habitantes (INE) e um PIB per capita estimado em 649 USD (PES, 2015). O País é membro da SADC e faz fronteira com o Oceano Índico a este, Tanzânia a norte, Malawi e Zâmbia a noroeste, Zimbabwe a oeste e, Suazilândia e África do Sul a sudoeste. O mapa abaixo, compara, com base em alguns indicadores chaves, Moçambique e os Países com os quais faz fronteira.

**Mapa 1: Indicadores chaves do país, análise comparativa**

	Population (thousands)	Land area (thousands of km <sup>2</sup> )	Population density (pop. / km <sup>2</sup> )	GDP based on PPP valuation (USD million)	GDP per Capita ( PPP valuation,	Annual real GDP growth (average over 2006-2014)
Malawi	16 829	118	142	13 755	817	6,3
Mozambique	26 473	799	33	29 757	1 124	7,3
South Africa	53 140	1 219	44	683 147	12 856	2,8
Swaziland	1 268	17	73	8 672	6 841	2,1
Tanzania	50 757	947	54	92 532	1 823	6,9
Zambia	15 021	753	20	61 786	4 113	7,8
Zimbabwe	14 599	391	37	26 877	1 841	2,4

Fonte: AfDB, *African Economic Outlook*, 2015

6. Desde a última avaliação PEFA em 2010, a economia moçambicana tem registado elevadas taxas de crescimento, continuando a ser umas das economias em mais rápida expansão ao nível mundial.
7. Apesar do impacto negativo das cheias e da instabilidade político-militar no centro do País, conforme ilustram os dados no Mapa 2, nos últimos três anos, o crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) tem-se situado acima de 7%, ou seja acima da média africana e da SADC.

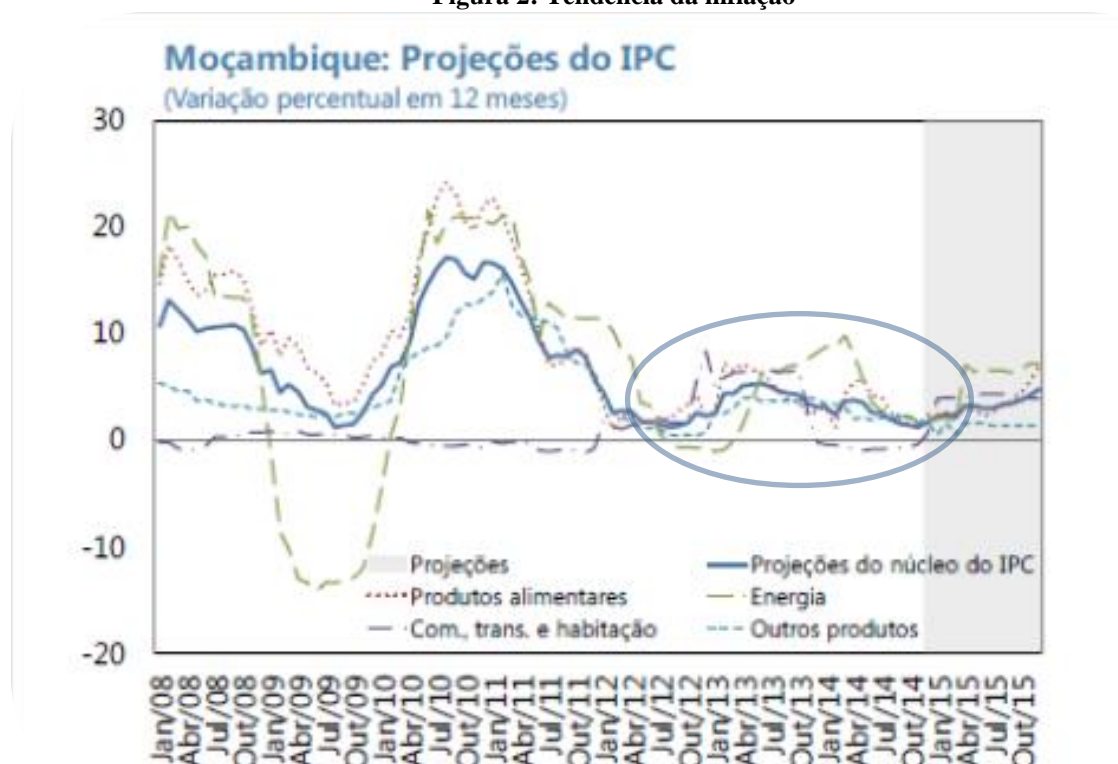
**Mapa 2: Evolução de indicadores macroeconómicos seleccionados**

Indicator	Unit	2010	2011	2012	2013	2014
Gross domestic product constant prices	% change	7,12	7,44	7,08	7,44	7,37
Gross domestic product per capita, current prices	U.S. dollars	437	539	590	605	630
Total investment	% of GDP	17,8	36,8	56,5	55,6	47,2
Gross national savings	% of GDP	7,1	13,7	14,2	15,6	12,4
Inflation, average consumer prices	% change	12,7	10,4	2,1	4,2	2,3
General government gross debt	% of GDP	41,8	37,5	41,1	46,9	55,4
Current account balance	% of GDP	-10,6	-23,1	-42,3	-40,0	-34,7

Fonte: Base de dados do World Economic Outlook (FMI)

8. Esta tendência tem sido impulsionada sobretudo por uma boa gestão macroeconómica, caracterizada por baixos níveis de inflação (vide Mapa 2), níveis significativos de Investimento Directo Estrangeiro (IDE), expansão do crédito à economia, estimulada pela política monetária do Banco Central, e expansão significativa da despesa pública (vide secção 2.2). Esta foi por sua vez possibilitada pelo bom desempenho na arrecadação de receitas fiscais, e continuação de níveis significativos de financiamento externa ao desenvolvimento. Os níveis de inflação têm-se mantidos muito baixos, atingindo o seu nível histórico mais baixo em 2012 (apenas 2.7%), em função das políticas monetárias e cambiais do Banco de Moçambique, aliadas a condições internacionais favoráveis (apreciação do metical associada a baixa no preço do barril de petróleo).

Figura 2: Tendência da inflação



Fonte: FMI, PSI Review, Jan 2015

9. O período em análise foi caracterizado pelo arranque de grandes projectos de exploração na área mineira e de petróleos, após a descoberta de vastas reservas de carvão e gás natural offshore, na Bacia do Rovuma, o que tem atraído investimentos significativos em "mega-projectos" por grandes empresas multinacionais, tais como a ENI e Vale do Rio Doce.
10. Assim, os níveis de IDE têm sido entre os mais elevados do mundo, situando-se, em média, em cerca de 33% do PIB por ano entre 2012-14, o que constituiu o nível mais alto na África Sub-

Sahariana em igual período.<sup>3</sup> Os grandes fluxos de IDE na indústria extractiva, têm igualmente afectado significativamente a balança de pagamentos, sendo que o grande aumento de importações de bens de capital relacionados com o desenvolvimento dos projectos tem levado ao aumento do défice corrente da balança de pagamentos de 11% do PIB em 2010 para 35% em 2014.

11. Apesar das projecções apontarem para o início da produção do gás não antes de 2020, os projectos de exploração já começaram a surtir efeitos na economia. Em particular, o início da produção de carvão mineral na província de Tete tem impulsionado o incremento da contribuição dos recursos naturais no crescimento do PIB (tendo o sector crescido em 13,8% em 2014 – PES, 2014).
12. A necessidade de grandes investimentos nas infraestruturas para o desenvolvimento da indústria extractiva tem igualmente dinamizado o crescimento de outros sectores económicos nos últimos anos, assinalando-se em particular o bom desempenho dos sectores de serviços, financeiro, construção, energético e transportes. Esta tendência irá continuar nos próximos anos, na medida em que a contribuição da indústria extractiva no PIB vai aumentando, sendo que, de momento, representa ainda menos de 4% do PIB (dados do INE a preços correntes, 2013).
13. Em termos da composição do PIB, Moçambique não tem conseguido alterar significativamente a estrutura da sua economia que continua a ser dominada pela agricultura (especialmente produção de tabaco, açúcar, algodão e madeira), que representa cerca 30% da composição do PIB e entre 70-80% do emprego, o que tem obstaculizado os esforços na redução da pobreza.
14. O sector continua a obter baixos níveis de produtividade, sendo essencialmente caracterizado por uma produção de subsistência, ou de pequena escala, por parte de agregados familiares, e pelo uso limitado de tecnologias e mecanização. Outros factores que têm afectado o sector são a carência de infra-estruturas para transporte e armazenamento, que afectam o escoamento dos produtos, aliados a níveis de investimentos muito aquém do necessário para acelerar o crescimento do sector e das exportações. Em consequência, Moçambique continua com uma elevada dependência da importação de alimentos e é vulnerável às oscilações nos preços internacionais.
15. O terceiro inquérito realizado a agregados familiares (IOF), levado a efeito em 2009 pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), aponta para uma estagnação nos níveis de pobreza em torno de 55%, face ao inquérito anterior, realizado em 2003. Os indicadores de desenvolvimento humano continuam também a progredir a ritmo lento, o que se reflecte num índice de 0.393 e no

---

<sup>3</sup> Dados do Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa 2015 p93.



posicionamento de Moçambique em 178 lugar em 187 países (relatório de IDH 2014) o que, porém, mostra um ligeiro melhoramento face a 2012 em que o IDH foi 0.327.

16. Além da baixa produção e produtividade do sector agrícola, outros factores que influenciam o limitado impacto do crescimento económico na criação de postos de trabalho e redução da pobreza, sendo estes a concentração do crescimento em indústrias com alta intensidade de capital e com pouco reflexo na criação de emprego, aliada a níveis insuficientes de mão-de-obra especializada, o elevado custo do crédito, infraestruturas insuficientes e/ou deficientes e um ambiente pouco propício para negócios.

## 2.2. Resultados orçamentais 2012 – 2014

17. Os últimos três anos foram caracterizados por um bom desempenho da receita interna e duas revisões orçamentais em alta, o que tem levado ao aumento da despesa pública em 10 pontos percentuais (pp) do PIB, conforme ilustra o Mapa 3. Esta expansão tem sido em grande medida permitida pela arrecadação de receita extraordinária associada a operações de capital nos referidos grandes projectos na indústria extractiva.
18. Tal tem permitido um aumento da despesa para o nível recorde de 41,9% do PIB em 2014, em parte justificado pela realização de eleições gerais, aumento gradual nos níveis de despesa com pessoal e despesa de capital, e, em 2014, a realização de despesas extraordinárias em bens e serviços, associados a investimentos na área da segurança marítima.

Mapa 3: Sumário das Operações Fiscais do Governo Central 2012-14

Budget	2012	2013	2014
	% of GDP		
<b>Total revenue and Grants</b>	<b>27,6</b>	<b>32,2</b>	<b>31,3</b>
Revenues	22,4	26,9	27,3
Grants	5,2	5,3	4
<b>Total expenditure and net lending</b>	<b>31,4</b>	<b>34,9</b>	<b>41,9</b>
Expenditure exc. Interest	30,4	34,1	40,7
Interest on public debt	1	0,8	1,2
<b>Aggregate Deficit, after grants</b>	<b>-4</b>	<b>-2,8</b>	<b>-10,6</b>
<b>Primary Fiscal Deficit</b>	<b>3,8</b>	<b>2,7</b>	<b>10,6</b>
<b>Net Financing</b>	<b>4</b>	<b>2,8</b>	<b>10,6</b>
External Borrowing	3,3	5,8	9,4
Domestic Borrowing	0,7	-3	1,2
<b>Memo nominal GDP (10<sup>9</sup> MZN)</b>	<b>424</b>	<b>470</b>	<b>526</b>

Fonte: FMI, Avaliação PSI, Janeiro 2015 (adaptação da tabela 3 p22)



19. O conjunto destes factores particulares teve como consequência que o défice orçamental primário mais do que triplicou em 2014 face a 2013, conforme ilustrado no Mapa 3, o que, por sua vez, teve também reflexo nos níveis de dívida interna e externa: em três anos, o stock total da dívida subiu em 10pp: de 39% do PIB em finais de 2011 para 49% do PIB em finais de 2014 (CGE 2012 e 2014). Esta tendência terá necessariamente que levar a um processo de consolidação fiscal gradual nos próximos anos de modo a garantir a sustentabilidade fiscal de Moçambique (o que, refira-se, já foi tido em conta pelo novo Governo eleito em finais de 2014 no orçamento para 2015).

**Mapa 4: Classificação Económica da Despesa do Governo Central (% PIB)**

<b>BUDGETARY ALLOCATIONS</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Total expenditure and net lending</b>	<b>31,4</b>	<b>34,9</b>	<b>41,9</b>
<b>Current expenditure</b>	<b>18,5</b>	<b>19,7</b>	<b>24,1</b>
Compensation to employees	9,8	10,5	11,1
Goods and services	3,6	4,3	7,9
Interest on public debt	1	0,8	1,2
Transfer payments	4,1	4	4
<b>Capital expenditure</b>	<b>11,8</b>	<b>13,1</b>	<b>14,5</b>
<b>Net lending</b>	<b>1,1</b>	<b>2,1</b>	<b>3,3</b>

Fonte: FMI, Avaliação PSI, Janeiro 2015 (adaptação da tabela 3 p22)

20. Em termos de composição da despesa, conforme ilustrado pelo Mapa 4, a despesa corrente (ou de funcionamento), representa actualmente 24% do PIB, contra 18% em 2009, tendo crescido consideravelmente nos últimos anos como resultado, sobretudo, do aumento da massa salarial e das despesas com bens e serviços (que, conforme já referido, cresceram de forma excepcional em 2014). A despesa de capital (investimento) tem igualmente registado taxas assinaláveis de crescimento, passando a representar 15% do PIB, contra 9% em 2009, altura da última avaliação PEFA.
21. A proporção de despesa afecta aos chamados “sectores prioritários” tem registado uma ligeira tendência decrescente nos últimos três anos, conforme resulta do Mapa 5, tendo baixado de 67% da despesa total para cerca de 61%.

**Mapa 5: Despesa Pública nos Sectores Prioritários 2012-14**

SECTOR / ANO	2012	2013	2014	2012	2013	2014
	CGE	CGE	CGE	CGE	CGE	CGE
	10 <sup>6</sup> MZN			% da Despesa Total		
EDUCAÇÃO	26.803	31.703	37.318	20%	19%	19%
SAÚDE	15.660	20.869	17.436	12%	13%	9%
INFRAESTRUTURAS	21.508	26.743	27.801	16%	16%	14%
AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL	11.003	13.548	12.133	8%	8%	6%
BOA GOVERNAÇÃO	10.514	15.174	20.489	8%	9%	10%
OUTROS SECTORES PRIORITÁRIOS	4.328	5.272	6.603	3%	3%	3%
Acção Social	3.906	4.738	5.998	3%	3%	3%
Trabalho e Emprego	422	535	605	0%	0%	0%
<b>Despesa Total nos Sectores Prioritários</b>	<b>89.816</b>	<b>113.309</b>	<b>121.780</b>	<b>67%</b>	<b>69%</b>	<b>61%</b>
<b>Despesa Total (Excluindo Encargos da Dívida)</b>	<b>133.137</b>	<b>163.986</b>	<b>200.313</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: CGE 2012, 2013 e 2014

### 2.3. Estrutura do Governo e do Orçamento do Estado

22. O País é composto por 11 províncias<sup>4</sup> e 151 distritos<sup>5</sup> tendo sido criados 23 novos distritos desde a última avaliação PEFA. Estes, por sua vez, subdividem-se em postos administrativos e localidades. Existem um total de 53 municípios urbanos (contra os 43 registados na última avaliação PEFA) que gozam de autonomia política, sendo as administrações autárquicas eleitas directamente e, na área da GFP, com poderes para arrecadar receitas locais e determinar os seus orçamentos.

23. Assim, até 2014 o Orçamento do Estado abrangia três tipos de instituições:

- Entidades de Governo Central, que incluem os "poderes do Estado" (Gabinete do Presidente, do Primeiro Ministro, Assembleia da República e Tribunais) e 23 Ministérios<sup>6</sup>;
- Entidades do Governo Central geograficamente desconcentradas (as Províncias e Distritos); e
- Instituições autónomas, que são legalmente autónomas em relação a aspectos administrativos, financeiros e patrimoniais.

24. Conforme ilustra o Mapa 6, em termos de despesa realizada por nível de gestão, em 2014 observou-se uma maior descentralização e desconcentração, com uma queda em 3pp da despesa total ao nível Central, a favor dos Níveis Provincial e Distrital, enquanto que para os restantes dois anos a situação manteve-se idêntica.

25. Em média, no período em análise, 63% da despesa concentra-se no nível Central, 21% no nível Provincial, 14% no nível Distrital e 2% no nível das Autarquias.

<sup>4</sup> Dez províncias mais a capital Maputo que tem o estatuto de província.

<sup>5</sup> O número de distritos comumente citado é de 128 porque 3 outros são simultaneamente distritos e municípios. Estes últimos actuam como distritos em relação as funções desconcentradas financiadas pelo Governo Central e como municípios nas restantes competências.

<sup>6</sup> 21 Ministérios sectoriais e 2 ministérios na Presidência

Mapa 6: Despesa Pública por Níveis do Governo 2012-2014

Nível / Tipo Despesa	10 <sup>6</sup> MZN				% of TOTAL			
	Funcionamento	Invest. Interno	Invest. Externo	Total	Funcionamento	Invest. Interno	Invest. Externo	Total
<b>2012 CGE</b>								
<b>Central</b>	44.303	17.814	25.287	<b>87.403</b>	53%	71%	89%	<b>64%</b>
<b>Provincial</b>	21.809	3.635	2.886	<b>28.329</b>	26%	15%	10%	<b>21%</b>
<b>Distrital</b>	16.486	2.736	358	<b>19.580</b>	20%	11%	1%	<b>14%</b>
<b>Autárquico</b>	1.207	743		<b>1.950</b>	1%	3%	0%	<b>1%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>83.805</b>	<b>24.927</b>	<b>28.530</b>	<b>137.262</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>2013 CGE</b>								
<b>Central</b>	47.628	24.313	35.086	<b>107.027</b>	50%	71%	92%	<b>64%</b>
<b>Provincial</b>	26.608	5.691	2.905	<b>35.204</b>	28%	17%	8%	<b>21%</b>
<b>Distrital</b>	19.897	3.113	298	<b>23.307</b>	21%	9%	1%	<b>14%</b>
<b>Autárquico</b>	1.521	896		<b>2.417</b>	2%	3%	0%	<b>1%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>95.655</b>	<b>34.013</b>	<b>38.288</b>	<b>167.955</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>2014 CGE</b>								
<b>Central</b>	57.086	32.449	27.150	<b>116.685</b>	49%	74%	86%	<b>61%</b>
<b>Provincial</b>	33.604	6.208	3.771	<b>43.583</b>	29%	14%	12%	<b>23%</b>
<b>Distrital</b>	24.108	4.120	750	<b>28.977</b>	21%	9%	2%	<b>15%</b>
<b>Autárquico</b>	1.985	1.255		<b>3.239</b>	2%	3%	0%	<b>2%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>116.782</b>	<b>44.032</b>	<b>31.670</b>	<b>192.484</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: CGE 2012, 2013 e 2014

26. Províncias e Distritos operam como agências dos ministérios do Governo Central numa base desconcertada. São referidos como Órgãos Locais do Estado, tendo os distritos operado como entidades desconcentradas e sob a responsabilidade dos Governos Provinciais nomeados. O Nível Local está igualmente abrangido pela lei que estabelece o sistema de GFP, a Lei SISTAFE (Sistema de Administração Financeira do Estado), mas também se rege pela Lei e Regulamento dos Órgãos Locais do Estado.
27. Os Governos Provinciais e Distritais (que são nomeados) têm os seus próprios orçamentos, os quais são submetidos para consideração e aprovação através do Subsistema de Orçamento do Estado. Os Municípios possuem as suas próprias finanças e património que gerem de forma autónoma, em conformidade com a Lei n 1/2008, a qual define o regime patrimonial, orçamental e financeiro dos Municípios. No entanto, estão igualmente sujeitos a auditoria interna pela Inspeção-Geral das Finanças (IGF) e auditoria externa pelo Tribunal Administrativo (TA).
28. O Orçamento do Estado (OE) inclui ainda transferências para: a) instituições autónomas que se encontram numa posição financeira para gozar de autonomia total e que desenvolvem actividades não comerciais (institutos, fundos, etc.); b) municípios e c) empresas públicas que recebem subsídios. Os municípios são financeira e patrimonialmente autónomos mas respondem perante assembleias eleitas.

## 2.4. Descrição do enquadramento legal e institucional da GFP

29. O quadro legal-institucional mantêm-se largamente inalterado desde a última avaliação PEFA. A principal legislação em vigor na área da GFP consta no Anexo VI. A GFP é regida pela Lei e Regulamento do SISTAFE (Sistema de Administração Financeira do Estado), aprovados em 2002 e 2004 respectivamente. O SISTAFE foi estabelecido com o objectivo de harmonizar regras e procedimentos na gestão financeira pública, com vista a alcançar maior eficácia, eficiência, transparência no uso dos fundos públicos pelos órgãos e instituições do Estado.
30. Nos últimos 15 anos, progressos significativos foram registados em Moçambique na área de GFP, impulsionados sobretudo pelo desenvolvimento e introdução de um sistema informático integrado de gestão e informação financeira de suporte ao SISTAFE (o e-SISTAFE).
31. Este sistema está a ser implantado e fortalecido de forma gradual e tem como base a conceptualização e operacionalização de 5 subsistemas chave, nomeadamente do Orçamento do Estado; Contabilidade Pública; Tesouro Público; Património do Estado e Controlo Interno, tal como a seguir se descreve:
- **O Subsistema de Orçamento de Estado**, que regulamenta a elaboração do orçamento do Estado e da elaboração da lei do orçamento apresentado à Assembleia da República, e a avaliação das submissões do orçamento das instituições e organismos do Estado;
  - **O Subsistema de Contabilidade Pública**, que visa a produção e manutenção dos registos contabilísticos das transacções efectuadas pelas instituições e órgãos do Estado e dos seus efeitos sobre o património do Estado. Entre outras, regulamenta a execução do orçamento do Estado e a preparação da Conta Geral do Estado;
  - **O Subsistema do Tesouro Público**, que regula o processo de planeamento financeiro e de gestão de despesas e pagamentos em relação ao orçamento do Estado, bem como a posição do tesouro do Estado. O subsistema abrange ainda a elaboração de estatísticas, a gestão das finanças públicas e a gestão da dívida interna e externa;
  - **O Subsistema do Património do Estado**, que regula a coordenação e gestão da propriedade e outros activos do Estado, a organização de informações relacionadas com o inventário e activos do Estado e preparação de seu inventário;
  - **O Subsistema de Controlo Interno**, que regula o controlo da boa utilização dos recursos públicos, a aplicação das regras e métodos de contabilidade e a conformidade com as normas e os procedimentos legais.

32. O e-SISTAFE tem constituído a ferramenta crucial na implementação das reformas da GFP, sobretudo nas áreas de orçamentação, execução, contabilização e gestão de tesouraria pública, e vem sendo implantado de forma gradual aos níveis Central, Provincial e Distrital.
33. Os seus módulos operacionais já são utilizados em cerca de 75% dos órgãos e instituições do Estado (por exemplo Ministérios, Direcções Provinciais e Secretarias Distritais), sendo que cerca de 60% de toda a despesa pública é presentemente executada a partir da Conta Única do Tesouro.
34. Os cinco subsistemas do SISTAFE são coordenados pelas principais áreas funcionais do Ministério que superintende a área das finanças (agora denominado Ministério da Economia e Finanças – MEF), e são integrados por quatro macro-processos:
- Elaboração das Propostas do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), Plano Económico e Social (PES) e Orçamento do Estado (OE);
  - Execução do OE;
  - Administração do Património do Estado;
  - Avaliação da Gestão do Orçamento e do Património do Estado.
35. O Tribunal Administrativo tem competência e poder de auditoria para acompanhar todos os actos conducentes à realização de despesa pública. Este tribunal exerce as suas competências, quer através da realização de auditorias externas (fiscalização sucessiva), quer através do visto prévio (fiscalização prévia), com o qual se verifica, essencialmente, a conformidade legal e a cabimentação de certos actos que, como se referiu, conduzem à realização de despesa pública. Todas as instituições públicas e organismos do Estado nos níveis centrais, provincial e local estão sujeitos a auditoria e pré-auditoria do TA, incluindo as entidades com autonomia administrativa e financeira, bem como os Municípios.
36. O Tribunal Administrativo é assim a instituição suprema de auditoria em Moçambique – um organismo autónomo cujo presidente é nomeado pelo Presidente da República e aprovado pela Assembleia da República. O TA é directamente responsável pela auditoria das contas das entidades do governo, bem como do total da Conta Geral do Estado, através da emissão de parecer à Conta. Assim, para além desta função de auditoria, actua como Tribunal de Contas, estando-lhe cometidas atribuições jurisdicionais para analisar e tomar as decisões finais sobre as auditorias realizadas em diferentes departamentos, bem como impor multas e/ou dar início às pertinentes investigações.

37. Somente a auditoria da CGE e seu relatório e parecer é apresentado à Assembleia da República, Nesta, primeiro é revista pela Comissão Parlamentar de Plano e Orçamento (CPO) e posteriormente é submetida à apreciação pelo Plenário da Assembleia da República.
38. Assim, e em síntese, o TA também tem duas grandes funções de auditoria, a sucessiva e a prévia (visto), sendo responsável por: *a)* Revisão e aprovação das propostas de recrutamento de governo e *b)* Revisão e aprovação das propostas de concursos de grande escala. Sem limitação, todos os donativos, empréstimos, aquisições e empreitadas de obras públicas que gerem despesas públicas e são executadas pelo Estado estão necessariamente sujeitas a pré-auditoria. A Figura 3 a seguir procura ilustrar, de forma resumida, o que ficou dito acima:

**Figura 3: Estrutura da GFP em Moçambique**

<b>Instituições intervenientes</b>	<b>Macro-processo / Subsistema do SISTAFE e sistema TIC de apoio</b>
<b>1. Arrecadação e administração da Receita do Estado</b>	
Autoridade Tributária de Moçambique e instituições subordinadas (por ex. Direcções das Áreas Fiscais a nível de todo o País)	Macro-processo: N/A Subsistema do SISTAFE: N/A Sistema TIC: e-Tributação (em desenvolvimento)
<b>2. Preparação e Gestão do Orçamento do Estado</b>	
Direcção Nacional do Orçamento (DNO), em coordenação com as áreas responsáveis para a planificação ao nível do (ex) Ministério da Planificação e Desenvolvimento (Direcções de Planificação - DNP, Estudos e Análise de Políticas – DNEAP, Monitoria e Avaliação DMA, e Investimentos e Cooperação – DIC); e Direcções Provinciais de Plano e Finanças – DPPFs, que reúnem, ao nível local as duas funções.	Macro-processos do SISTAFE: Elaboração das Propostas do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), Plano Económico e Social (PES) e Orçamento do Estado (OE). Subsistema do SISTAFE: Orçamento do Estado (SOE) Sistema TIC: Módulo de Elaboração Orçamental – MEO (concluído) e módulo de planificação (em fase de conceptualização)
<b>3. Execução do Orçamento do Estado (incluindo a contabilização e reporte da despesa)</b>	
Direcção Nacional de Contabilidade Pública e Direcções Provinciais de Plano e Finanças – DPPFs	Macro-processo do SISTAFE: Execução do Orçamento do Estado Subsistema do SISTAFE: Contabilidade Pública (SCP) Sistema TIC: e-Cadastro de Agentes e Funcionários do Estado (e-CAF) e e-Folha para o processamento de salários e remunerações (em fase de implementação); Módulo de Execução do Orçamento – MEX para o pagamento das despesas públicas (concluído) associado a CUT
<b>4. Gestão da Tesouraria do Estado</b>	

<b>Instituições intervenientes</b>	<b>Macro-processo / Subsistema do SISTAFE e sistema TIC de apoio</b>
Direcção Nacional do Tesouro e Direcções Provinciais de Plano e Finanças – DPPFs; Banco Central de Moçambique	Macro-processo do SISTAFE: Execução do Orçamento do Estado Subsistema do SISTAFE: Tesouro Público (STP) Sistema TIC: Conta Única do Tesouro – CUT e Módulo de Execução do Orçamento – MEX (concluídos)
<b>5. Aquisições Públicas</b>	
Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições – UFSA / Direcção Nacional do Património do Estado – DNPE	Macro-processo do SISTAFE: Execução do Orçamento do Estado Subsistema do SISTAFE: Património do Estado (SPE) Sistema TIC: e-Procurement (em desenvolvimento) e MEX
<b>6. Inventariação e gestão do Património do Estado</b>	
Direcção Nacional do Património do Estado – DNPE e Direcções Provinciais de Plano e Finanças – DPPFs	Macro-processo do SISTAFE: Administração do Património do Estado Subsistema do SISTAFE: Património do Estado (SPE) Sistema TIC: e-Inventário (em implementação) e e-Património (em desenvolvimento)
<b>7. Controlo Interno e suporte à auditoria interna</b>	
Inspecção Geral das Finanças e suas delegações, em coordenação com as inspecções sectoriais, e Inspecções dos Órgãos Locais do Estado	Macro-processo do SISTAFE: Avaliação da Gestão do Orçamento e do Património do Estado Subsistema do SISTAFE: Controlo Interno (SCI) Sistema TIC: Sistema da Gestão de Informação – SGI (em desenvolvimento) e todos os outros sistemas mencionados anteriormente
<b>8. Auditoria externa</b>	
Tribunal Administrativo (sendo a 3ª Secção a que audita a despesa pública)	Macro-processo do SISTAFE: Avaliação da Gestão do Orçamento e do Património do Estado Subsistema do SISTAFE: N/A Sistema TIC: Todos os sistemas mencionados anteriormente

Fonte: Elaboração dos autores com base na Lei do SISTAFE e Relatórios do CEDSIF

## 3. Processos e Estruturas de Reforma da GFP

### 3.1. Reformas recentes ou em curso

39. De forma a nortear a implementação das reformas de GFP ao médio e longo prazo, o Governo aprovou em 2011 o documento de “Visão das Finanças Públicas 2011-2025”, que foi aprovado a nível do Conselho de Ministros. Este processo de planificação estratégica foi liderado pelo CEDSIF, e resultou na definição de seis objectivos chave, conforme o quadro seguinte:

**Figura 4: Objectivos da Visão das Finanças Publicas**

- **Objectivo 1:** organização e modernização do sistema de planeamento, programação e orçamentação por programas e resultados e da sua execução, impulsionando-se a sua descentralização
- **Objectivo 2:** incremento da receita e poupança internas, a adequação do padrão da despesa e a aplicação criteriosa de todos os recursos internos e externos via OE e CUT
- **Objectivo 3:** melhoria da administração e gestão prudente do património e das participações e sector empresarial do Estado, bem assim da dívida pública e da previdência e segurança social, integrando-os todos no e-SISTAFE
- **Objectivo 4:** organização e escrituração contabilística e estatística da situação patrimonial e económico-financeira dos órgãos, instituições e demais entes do Estado, independentemente do seu grau de autonomia financeira e patrimonial
- **Objectivo 5:** adequação e disponibilização das informações estatísticas e económico-financeira das FPs de apoio à gestão e governação e a melhoria do controlo interno e externo e da monitoria e prestação pública de contas
- **Objectivo 6:** modernização constante dos processos, sistemas e infra-estrutura tecnológica, assente na profissionalização e valorização permanente de recursos humanos nacionais

Fonte: Documento de Visão das Finanças Públicas

40. No entanto, estudos recentes levados a efeito, nomeadamente pelo FMI, têm vindo a apontar para a necessidade de uma visão mais abrangente do processo de reforma da GFP, para o que a mesma deverá deixar de assentar quase em exclusivo no desenvolvimento e implementação do e-SISTAFE.

41. Tal não significa que este não seja de uma importância central ao nível dos micro-processos que o constituem e que não deva ser mantido o esforço para a sua crescente aplicação e desenvolvimento, designadamente na conclusão de alguns módulos estratégicos, como o do Património, ou de elevado risco, como o e-folha.



42. Deverá ainda alarga-se esse esforço a uma maior implementação dos módulos da receita pois estes, por menos desenvolvidos, acabam por ter como reflexo um menor detalhe nos documentos de elaboração do OE e nos documentos de prestação de contas como os REOs e a CGE.
43. Assim, o GdM envolveu-se na definição do documento estratégico acima referido, , doravante "Visão", o qual foi desenvolvido para orientar a reforma da GFP nos próximos 10 anos pelo que, inclui uma descrição ampla dos desafios e lições apreendidas da reforma até à data.
44. Conclui-se que existe um apurado e intenso processo de consultas, bem como contém as conclusões dos principais estudos e diagnósticos realizados em anos recentes, estabelecendo os objectivos estratégicos a serem alcançados pelas diferentes componentes do ciclo orçamental.
45. São ainda estabelecidos os princípios orientadores da abordagem da reforma devendo este documento ser considerado como a base para o desenvolvimento dos planos operacionais desta decorrentes. Contudo, e por ser um documento orientador, este não contém alvos detalhados nem o respectivo custo, visto que é considerado como um instrumento dinâmico e assim será objecto de actualizações regulares (uma primeira revisão é esperada após os primeiros dois anos de implementação).

### 3.2. Factores institucionais relacionados com a coordenação das reformas

46. Decorrente do que ficou dito, a deslocação do enfoque no sistema e-SISTAFE que, repita-se, não deve ser descurado por central no quadro da GFP, para uma Visão mais macro do sistema e dos processos, implicaria repensar o modelo de implementação das reformas ao nível funcional e orgânico, bem como das competências de acompanhamento, monitorização e supervisão da sua implementação.
47. Estamos a referir-nos em concreto à necessidade de adopção de um modelo coerente com a Visão estratégica que agora se pretende implementar e que, portanto, não se coaduna com a compartimentação de atribuições e competências das várias entidades envolvidas na GFP.
48. Assim, e por forma a evitar os efeitos negativos dessa natural compartimentação, terá de existir um órgão de acompanhamento que promova a articulação ao nível dos processos para que os mesmos resultem integrados e coerentes com aquela Visão estratégica.
49. Mas, mais ainda do que a referida articulação, esse órgão deverá estar dotado dos necessários poderes de supervisão da implementação das Reformas da GFP pelo que, o seu posicionamento institucional face aos demais, deverá ser repensado sob esta óptica. Ou seja, não será suficiente o simples exercício de monitorização, é ainda essencial que as Reformas em curso sejam

devidamente supervisionadas e, simultaneamente, que se impulsione a sua efectiva implementação.

50. Este imperativo obriga, então, à criação de um órgão ao qual sejam cometidas as devidas atribuições para que o cumpra aquele papel de forma eficaz pois, com estas características, tal órgão ainda não existe no quadro institucional moçambicano, uma vez que o pretendido vai mais longe do que aquelas que são as actuais competências do CEDSIF.

## 4. Avaliação da Gestão das Finanças Públicas 2015

### 4.1. Visão de Conjunto

51. O Quadro de Medição de Desempenho da GFP – ou seja, o PEFA, na sua versão 2011, identifica como dimensões críticas do desempenho de um sistema de GFP aberto e ordeiro as seguintes:

- **Credibilidade do Orçamento** – O orçamento é realista e é implementado como previsto;
- **Abrangência e transparência** – O orçamento e a previsão do risco fiscal são abrangentes e a informação fiscal e orçamental são acessíveis ao público;
- **Orçamentação com base nas políticas** – O orçamento é preparado tendo presente a política do Governo e suas implicações a médio prazo;
- **Previsibilidade e controlo na execução orçamental** – O orçamento é implementado de uma forma ordeira e previsível e são efectuados arranjos para o exercício do controlo e gestão no uso dos fundos públicos;
- **Contabilidade, registo e reporte** – Informação e registos adequados são produzidos, mantidos e disseminados para efeitos de controlo no processo de tomada de decisões, de gestão e de reporte;
- **Análise externa e auditoria** – Arranjos institucionais e legais para a realização de actividades de escrutínio às contas das instituições públicas estão em funcionamento e os mecanismos para o respectivo acompanhamento e verificação do seguimento de recomendações efectuadas pelo Governo estão em funcionamento.

52. O PEFA 2011 identifica também critérios relevantes no que diz respeito às práticas dos doadores:

- **Práticas dos Doadores** – Os donativos e empréstimos externos concedidos para financiar actividades do Governo são orçamentados e desembolsados tendo presente a previsibilidade dos fundos e transparência na alocação e uso desses fundos, promovendo ainda o uso dos sistemas e procedimentos nacionais.

53. A figura abaixo apresenta a lista completa dos 31 indicadores em que esta avaliação se baseia e apresenta a respectiva pontuação de desempenho em 2015. Uma descrição completa da metodologia aplicada está disponível em [www.pefa.org](http://www.pefa.org). Para cada um dos 31 indicadores esta secção do relatório apresenta a informação disponível e que permitiu pontuar o indicador, efetuar uma comparação com a avaliação do 2010 e apresentar as perspectivas para futuro.

54. A Avaliação Sumária no início do relatório dá a perspectiva global da avaliação. Uma tabela sumária das pontuações dos indicadores e suas dimensões é incluída no Anexo I deste relatório.

Figura 5: Sumário do Ranking de Desempenho da GFP 2015

INDICADOR		2007	2010	2015
<b>A. RESULTADOS DO SISTEMA DE GFP: Credibilidade do Orçamento</b>				
PI-1	Resultado da despesa agregada comparada com o orçamento original aprovado	B	A	A
PI-2	Composição do resultado da despesa comparada com o orçamento original aprovado	Não Comparável		D+
PI-3	Resultado da receita agregada comparada com o orçamento original aprovado	Não Comparável		A
PI-4	Montante e monitoria do pagamento de despesas em atraso	B+	B+	D+
<b>B: QUESTÕES TRANSVERSAIS CHAVE: Abrangência e Transparência</b>				
PI-5	Classificação do orçamento	B	B	B
PI-6	Abrangência da informação incluída na documentação do orçamento	B	A	C
PI-7	Dimensão das operações do Governo não reportadas	C+	B	B+
PI-8	Transparência das relações fiscais intergovernamentais	C+	B	B
PI-9	Vigilância do risco fiscal agregado de outras entidades do sector público	D+	D+	C+
PI-10	Acesso público à informação fiscal chave	B	B	B
<b>C: CICLO ORÇAMENTAL</b>				
<b>C(i) Orçamento com base em políticas</b>				
PI-11	Ordem e participação no processo de orçamentação anual	B+	B+	B+
PI-12	Perspectiva plurianual no planeamento fiscal, nas políticas de despesa e no orçamento	C+	C+	C+
<b>C(ii) Previsibilidade e controlo da execução orçamental</b>				
PI-13	Transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes	B+	A	A
PI-14	Eficácia de medidas de registo dos contribuintes e avaliação tributária	B	A	B
PI-15	Eficácia na cobrança de impostos	D+	C+	D+
PI-16	Previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesa	C+	C+	C+
PI-17	Registo e gestão dos balanços de caixa, dívidas e garantias	A	A	A
PI-18	Eficácia no controlo da folha de pagamento de salários	B	B	B
PI-19	Concorrência, eficácia e controlo no processo de aprovisionamento	Não Comparável		D+
PI-20	Eficácia de controlos internos para despesas não salariais	B	B+	C+
PI-21	Eficácia da auditoria interna	B	C+	B+
<b>C(iii) Contabilidade, registo e reporte</b>				
PI-22	Prazo e regularidade de reconciliação de contas	B	B	B
PI-23	Disponibilidade de informação de recursos recebidos por unidade de prestação de serviços	D	D	D
PI-24	Qualidade e prazo dos relatórios orçamentais do ano	C+	C+	B
PI-25	Qualidade e prazo dos relatórios anuais de contas	C+	C+	B+
<b>C(iv) Análise e Auditoria externas</b>				
PI-26	Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa	C+	C+	C+
PI-27	Análise parlamentar da lei orçamental anual	B+	C+	C+
PI-28	Análise parlamentar dos relatórios de auditoria externa	C+	C+	C+
<b>D. PRÁTICAS DOS DOADORES</b>				
D-1	Previsibilidade do Apoio Directo ao Orçamento	A	A	B+
D-2	Informação financeira prestada pelos doadores para a orçamentação e reporte do apoio a projectos e programas	D+	D+	D+
D-3	Proporção da ajuda que é gerida de acordo com procedimentos nacionais	D	C	D+

## 4.2. Credibilidade do Orçamento

### PI – 1: Resultado das despesas agregadas comparados com o orçamento original aprovado

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007	Avaliação 2010	Avaliação 2015
<b>PI – 1: Resultado das despesas agregadas comparados com o orçamento original aprovado</b>	(i) Diferença entre a despesa primária executada e a despesa primária orçamentada (ou seja, excluindo os encargos da dívida e os projectos financiados externamente)	<b>B</b>	<b>A</b>	<b>A</b>

55. PI-1 a PI-4 são o conjunto de indicadores que analisam aos aspectos de credibilidade do orçamento, isto é, se o orçamento é implementado como aprovado pelo Parlamento e se existe capacidade para implementar as despesas e as receitas durante o ano. A capacidade de implementar as despesas previstas no orçamento é um importante factor no apoio ao governo em prestar serviços públicos duma forma previsível e transparente.

#### Indicador PI-1: Avaliação 2015

56. Para os anos de 2012, 2013 e 2014, a análise dos dados extraídos das Mapas do OE inicialmente aprovado pela AR em Dezembro, comparados com os dados sobre a execução orçamental constantes das CGEs, mostram que em termos agregados, a execução do OE tem sido credível, apenas apresentando um desvio superior a 5% relativamente à proposta de Lei aprovada em 2013. A despesa primária realizada, definida como despesa total excluindo encargos da dívida e projectos financiados por fontes externas, tem-se situado nos anos em análise em 96%, 107% e 103% respectivamente.

#### Mapa 7: Despesas agregadas comparadas com o OE original aprovado, 2012 – 2014

MZN 10'3	OE*	CGE	%	OE*	CGE	%	OE*	CGE	%
	2012			2013			2014		
1 Despesa total (classificação Mapa A do OE)	163.035.400	145.245.200	89,1%	174.954.956	182.190.700	104,1%	240.891.432	227.049.200	94,3%
2 Despesa total (classificação Mapa I-1 da CGE)*	160.219.253	142.430.600	88,9%	171.113.201	178.519.900	104,3%	234.202.840	222.020.000	94,8%
3 Encargos da Dívida	4.626.376	4.125.400	89,2%	5.622.421	3.969.700	70,6%	6.347.003	5.192.930	81,8%
4 Projectos financiados externamente	41.256.778	28.530.000	69,2%	38.644.703	38.287.900	99,1%	58.279.555	41.661.700	71,5%
5 Despesa total ajustada (2-3-4)	114.336.099	109.775.200	96,0%	126.846.077	136.262.300	107,4%	169.576.282	175.165.370	103,3%

\* Aprovado inicialmente

\*\* Exclui Operações Financeiras Passivas (amortizações)

Memo: Operações Financeiras Passivas	2.816.147	2.814.600	99,9%	3.841.755	3.670.800	95,6%	6.688.592	5.029.200	75,2%
--------------------------------------	-----------	-----------	-------	-----------	-----------	-------	-----------	-----------	-------

57. Esta tendência positiva é em parte reflexo dos benefícios resultantes da expansão do e-SISTAFE a cada vez mais unidades orçamentais (UGBs), possibilitando maior eficiência e eficácia nos processos de elaboração do OE, gestão e execução orçamental, bem como de gestão da Tesouraria do Estado, o que se reflecte numa cada vez maior utilização da modalidade de execução pela via directa (que presentemente cobre cerca de 60% da despesa pública) e, por consequência, da Conta única do Tesouro (CUT).

58. A despesa primária real (despesa total excluindo encargos da dívida e os projectos financiados por recursos externos) foi, por isso, consistente com a despesa orçamentada para dois dos três anos analisados, **o que implica que a pontuação deste indicador seja de "A"**.

### Comparação com avaliação 2010

59. Os níveis de desvio registados nessa avaliação (4% em 2012, 7% em 2013 e 4% em 2014) são mais elevados dos observados na avaliação anterior (0.4% em 2007, 1.5% em 2008 e 0.35% em 2009). Mesmo assim a pontuação mantém-se inalterada.

### PI – 2: Composição dos resultados das despesas comparados com o orçamento original aprovado

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007	Avaliação 2010	Avaliação 2015	
PI – 2: Composição dos resultados das despesas comparados com o orçamento original aprovado	(i) Variação da composição das despesas primárias, excluindo os itens de contingência, nos últimos três anos.	Não comparável		D	D+
	(ii) O montante medio de despesas realmente debitado a verba de contingências ao longo dos últimos três anos			A	
Método de Pontuação: M1					

60. Quando a composição das despesas varia consideravelmente em relação ao orçamento original, o orçamento deixa de ser uma declaração útil de intenção das políticas a seguir. A medição do indicador PI-2 exige uma avaliação empírica das despesas executadas face ao orçamento original, num nível desagregado. Como o OE de Moçambique é adoptado e gerido numa base administrativa (ministério/ departamento/ agencia/ fundo ou instituto), este é a base da avaliação aplicada.

### Indicador PI-2: Avaliação 2015

61. Alterações no nível global de despesas (avaliadas no PI-1) traduzir-se-ão em alterações nos gastos das rubricas administrativas: a primeira dimensão deste indicador mede em que medida as reafectações entre rubricas administrativas durante a execução orçamental contribuíram para uma alteração adicional da composição das despesas. O resultado da variação da composição das despesas em comparação com o respectivo orçamento originalmente aprovado é medido através da variação da despesa primária (Despesa corrente excluindo encargos da dívida e despesa de investimento excluindo os projectos financiados externamente) no nível individual de ministérios e agências.

**Mapa 8: Variação da composição das despesas, 2012 - 2014**

Ano	para PI-1	para PI-2 (i)
	Variação total das despesas	Composição da variação (30 primeiras UGBs)*
<b>2012</b>	<b>4,0%</b>	<b>13,0%</b>
<b>2013</b>	<b>7,4%</b>	<b>27,4%</b>
<b>2014</b>	<b>3,3%</b>	<b>27,8%</b>

\*UGBs de Nível Central, exc. Encargos Gerais do Estado.

Fonte: Dados fornecidos pela DNO (extraídos do e-SISTAFE)

62. No cálculo foram abrangidas as primeiras 30 instituições (Unidades Gestoras Beneficiárias – UGBs) do Nível Central, em termos de peso na despesa total, excluídos os Encargos Gerais do Estado. Foi igualmente usada a dotação inicial do Orçamento original e não Revisto (para 2013 e 2014).

63. Estas UGBs cobrem em média 33% da despesa total para cada um dos anos analisados, sendo que existem presentemente mais de 1000 UGBs a todos os níveis, devido a cada vez maior desconcentração administrativa. De consequência, existe uma dispersão da execução da despesa em cada vez mais entidades, com relação ao passado.

### Mapa 9: Composição da Despesa, 2014



Rúbricas orçamentais (administração ou função)	Despesas de Funcionamento e Investimento Interno		variação absoluta
	Orçamento	Execução	%
47A001941 - FUNDO DE ESTRADAS	8.953.828.410	10.608.618.165	15%
17A000141 - MINISTERIO DO INTERIOR	7.872.180.390	7.231.513.079	11%
58A000141 - MINISTERIO DA SAUDE	6.200.230.210	5.880.532.020	8%
15A000341 - FORCAS ARMADAS DE DEFESA DE MOCAMBIQUE	4.524.153.640	4.704.460.534	1%
27A002241 - AUTORIDADE TRIBUTARIA DE MOCAMBIQUE	4.840.140.880	4.511.324.476	10%
27A002641 - DIRECCAO GERAL DE IMPOSTOS - ATM (INCLUI IVA)	-	4.485.281.411	#DIV/0!
50A002841 - UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE	2.649.367.080	2.242.701.888	18%
19A000141 - SERVICO DE INFORMACAO E SEGURANCA DO ESTADO	1.904.249.340	1.988.553.288	1%
01A000141 - PRESIDENCIA DA REPUBLICA	1.252.090.580	1.929.878.300	49%
25A001541 - SECRETARIADO TECNICO DE ADMINISTRACAO ELEITORAL	105.950.760	1.525.877.051	1294%
58A000741 - HOSPITAL CENTRAL DE MAPUTO	1.556.585.890	1.221.881.521	24%
21A001341 - EMBAIXADAS E OUTRAS REPRESENTACOES DIPLOMATICAS	1.215.012.890	1.211.267.670	3%
35A000141 - MINISTERIO DA AGRICULTURA	1.761.141.900	1.035.307.344	43%
15A000141 - MINISTERIO DA DEFESA NACIONAL	1.210.788.030	997.713.170	20%
17A000841 - COMANDO GERAL DA POLICIA	896.933.760	951.039.521	3%
05A000141 - ASSEMBLEIA DA REPUBLICA	901.061.600	942.288.148	1%
35A004941 - FUNDO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	662.954.890	927.998.277	36%
01A000741 - CASA MILITAR	762.049.420	882.436.672	12%
50A000141 - MINISTERIO DA EDUCACAO	1.510.107.080	813.710.752	48%
40A001041 - FUNDO NACIONAL DE ENERGIA	824.027.930	595.766.317	30%
50A003141 - UNIVERSIDADE PEDAGOGICA	647.166.790	574.624.724	14%
11A000141 - TRIBUNAL ADMINISTRATIVO	524.808.850	551.670.063	2%
47A000341 - DIRECCAO NACIONAL DE AGUAS - MOPH	-	518.628.373	#DIV/0!
45A003041 - FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DE TRANSPORTES E COMUNICACAO	229.884.210	498.523.114	110%
27A001141 - CENTRO DE DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS DE INFORMACAO	420.000.000	438.223.528	1%
27A000141 - MINISTERIO DAS FINANÇAS	361.947.150	431.053.661	15%
21A000141 - MINISTERIO DOS NEGOCIOS ESTRANGEIROS E COOPERACAO	503.494.320	410.913.013	21%
47A002741 - FUNDO DE INVESTIMENTO E PATRIMONIO DO ABASTECIMENTO D	461.446.240	407.679.002	14%
45A000141 - MINISTERIO DOS TRANSPORTES E COMUNICACOES	442.803.290	386.214.434	16%
56A000141 - MINISTERIO DA CULTURA	251.690.830	379.174.605	46%

Fonte: Dados fornecidos pela DNO (extraídos do e-SISTAFE)

64. **Para a primeira dimensão**, em 2007 a variação foi de 16.7%, em 2008 foi de 14.5% e em 2009 foi de 16.6% o que resultou numa pontuação "D" para este indicador. O triénio 2012, 2013 e 2014 apresenta uma ainda maior deterioração, uma vez que a variação é, respectivamente, de 13%, 27% e 28%, mantém-se a mesma pontuação, "D".
65. É difícil estabelecer com precisão os factores por trás desta tendência ao nível institucional, que podem estar associadas a fraquezas nos processos de planificação e orçamentação a nível das unidades orçamentais, bem como na relativa flexibilidade em re-alocar o orçamento entre unidades ao longo do processo de execução que é permitido dentro do quadro legal actual.
66. **Em termos da dimensão (ii) sobre a despesa média contabilizada na rubrica para contingências**, denominada "dotação provisional", a pontuação é "A" sendo que para os três anos a rubrica tem sido inteiramente alocada, executada e contabilizada nas UGBs que têm beneficiado de reforços a partir dessa rubrica.
67. Assim na CGE para os três anos, a dotação provisional, que inclui uma componente para o funcionamento e uma para o investimento e representa menos de 1% da despesa agregada (conforme o Mapa 10), apresenta uma dotação actualizada e execução de zero. Os dados

disponíveis não possibilitam porém, a identificação das instituições beneficiárias dessa rubricas e o impacto dos reforços advindos da dotação provisional na respectiva execução face ao orçamento inicialmente alocado.

**Mapa 10: Evolução da dotação para contingência**

MZN 10 <sup>6</sup>	OE 2012	OE 2013	OE 2014
<b>Dotação Provisional de funcionamento</b>	535.906	650.000	800.000
<b>Dotação Provisional de investimento</b>	650.000	615.000	695.980
<b>Total</b>	1.185.906	1.265.000	1.495.980
<i>Memo: % da despesa total</i>	0,7%	0,7%	0,6%

### PI – 3: Resultados das receitas agregadas comparados com o orçamento original aprovado

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007	Avaliação 2010	Avaliação 2015
<b>PI – 3: Resultados das receitas agregadas comparados com o orçamento original aprovado</b>	(i) Arrecadação da receita interna comparada com as estimativas de receita interna do orçamento original aprovado	<b>Não comparável</b>		<b>A</b>

68. Uma previsão correcta das receitas é um elemento chave para a preparação de um orçamento credível. Previsões optimistas de receitas podem conduzir a afectações para despesas volumosas e injustificáveis e a défices orçamentais maiores, se não se verificar uma redução de despesas em reposta a uma baixa execução das receitas. Por outro lado, uma sobrestimação das previsões de receitas pode fazer com que os recursos resultantes de uma execução superior sejam utilizados para despesas, que não foram bem planificadas e programadas ou que não foram sujeitos ao escrutínio do processo orçamental.

#### Indicador PI-3: Avaliação 2015

69. A execução da Receita do Estado no período em análise tem-se situado consistentemente acima da meta estabelecida no OE inicialmente aprovado, e não ultrapassando 106% da receita orçamentada em mais do que um dos anos analisados, merecendo assim a pontuação "A".
70. Contribuiu para este desempenho positivo a consolidação ao longo do tempo da actuação da Autoridade Tributária de Moçambique (AT), criada em 2006 através da junção das Direcções Gerais de Impostos e das Alfândegas, e a implementação de reformas nos últimos anos que tem tido

como reflexos o alargamento da base tributária e o fortalecimento das políticas e administração fiscal.

71. Entre os marcos com maior impacto registados nos últimos anos destaca-se a expansão significativa de postos de cobrança; implementação da Janela Única Electrónica para facilitar o desembaraço aduaneiro e pagamento de direitos; introdução do Imposto Simplificado dos Pequenos Contribuintes - ISPC; melhorias na gestão de grandes contribuintes; e incremento das acções de auditoria e fiscalização.

**Mapa 11: Cobrança das receitas comparadas com o OE original aprovado 2012 – 2014**

MZN 10 <sup>3</sup>	OE*	CGE	execução %	OE*	CGE	execução %	OE*	CGE	execução %
	2012			2013			2014		
<b>Receitas do Estado</b>	95.537.958	98.476.650	103%	113.961.986	126.318.714	111%	147.371.589	156.336.108	106%
<i>Receitas do Estado excluindo Mais Valias</i>	93.354.110			114.161.414			138.281.938		
<i>Mais Valias em % da Receita do Estado</i>	5,2%			9,6%			11,5%		
<i>Memo: Mais Valias</i>	5.122.540			12.157.300			18.054.170		

Fonte: REO 2013, Mapa A do OE, CGE e Relatórios de Desempenho da AT para 2012, 2013 e 2014.

72. Em termos de composição, as principais fontes de receita têm sido o IRPC, o IRPS e o IVA, devendo-se salientar em particular o impacto no desempenho positivo do IRPC da arrecadação de receita extra-ordinária, nomeadamente a tributação de mais-valias advindas da tributação de transacções de capital (venda de activos) efectuadas entre concessionárias operantes na indústria extractiva. Nos três anos em análise, estas têm representado por si só respectivamente 5%, 10% e 12% da receita total arrecadada, conforme ilustra o Mapa abaixo.
73. É igualmente necessário referenciar que a receita advinda da cobrança do IVA poderá resultar ligeiramente inflacionada, na medida em que no período em análise, esta receita tem sido registada de forma bruta, ou seja sem excluir os reembolsos devidos aos contribuintes, para os quais tem sido orçamentada uma provisão no orçamento da despesa.
74. Contudo, esta provisão nunca tem sido suficiente para responder na integridade aos pedidos de reembolsos, que têm vindo a acumular-se e com tendência a aumentar sobretudo nos últimos anos. Em finais de 2014, o stock global de dívida potencial nesta concepção atingiu MZN 8.9 mil milhões. A partir do OE 2015, o IVA passará a ser programado correctamente, ou seja de forma líquida, uma vez que reembolsos não poderão ser considerados como despesa.

**Mapa 12: Composição da Receita 2012-14**

	2012		2013		2014	
	Realização MZN 10 <sup>3</sup>	% do Total	Realização MZN 10 <sup>3</sup>	% do Total	Realização MZN 10 <sup>3</sup>	% do Total
<b>1. RECEITAS DO ESTADO</b>	98.476.650	<b>100%</b>	126.318.714	<b>100%</b>	156.336.108	<b>100%</b>
<b>1.1 Receitas Correntes</b>	96.696.462	<b>98%</b>	122.694.474	<b>97%</b>	153.449.063	<b>98%</b>
<b>Receitas Fiscais</b>	84.455.516	<b>86%</b>	107.542.728	<b>85%</b>	135.084.802	<b>86%</b>
Imposto sobre o Rendimento	36.796.476	<b>37%</b>	49.385.510	<b>39%</b>	63.097.198	<b>40%</b>
Imposto sobre Bens e Serviços	44.451.863	<b>45%</b>	54.613.066	<b>43%</b>	67.846.015	<b>43%</b>
Outros Impostos	3.207.177	<b>3%</b>	3.544.152	<b>3%</b>	4.141.589	<b>3%</b>
<b>Receitas Não Fiscais</b>	2.771.970	<b>3%</b>	3.500.303	<b>3%</b>	4.443.056	<b>3%</b>
<b>Receitas Próprias</b>	3.263.955	<b>3%</b>	3.987.082	<b>3%</b>	5.222.757	<b>3%</b>
<b>Receitas Consignadas</b>	6.205.021	<b>6%</b>	7.664.361	<b>6%</b>	8.698.448	<b>6%</b>
<b>1.2 Receitas de Capital</b>	1.780.187	<b>2%</b>	3.624.240	<b>3%</b>	2.887.044	<b>2%</b>
<i>Memo: reembolsos do IVA</i>	3.529.967	<b>4%</b>	3.462.208	<b>3%</b>	4.485.241	<b>3%</b>
<i>Memo: Mais Valias</i>	5.122.540	<b>5%</b>	12.157.300	<b>10%</b>	18.054.170	<b>12%</b>

Fonte: REO 2013; CGE 2012, 2013 e 2014; Anexo iii do Relatório TADAT.

## Comparação com avaliação 2010

75. Este indicador não é comparável de forma direta com a avaliação do 2010 a causa duma alteração no sistema de pontuação introduzida em 2011. Embora, se aplica a nova metodologia de pontuação, a pontuação da avaliação 2010 seria um "A". Então, não há uma melhoria do desempenho deste indicador comparado com a avaliação anterior mas houve uma consolidação do bom desempenho - um reflexo claro dos ganhos alcançados pelas políticas fiscais e pela administração fiscal no período desde o estabelecimento do AT.

## PI – 4: Levantamento e monitoramento do atraso no pagamento de despesas

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
		A	B+	A	B+	C	D+
<b>PI – 4: Levantamento e monitoramento do atraso no pagamento de despesas</b>	(i) Montante de pagamentos de despesas em mora (na forma percentual das despesas totais reais para o exercício financeiro correspondente) e qualquer alteração recente no capital.	A	B+	A	B+	C	D+
	(ii) Disponibilidade de dados para o monitoramento do montante de pagamento de despesas em atraso.	B		B		D	
Método de Pontuação: M1							

76. Os atrasos no pagamento de despesas são obrigações de despesa incorridas pelo governo para as quais o pagamento está vencido, e, portanto, constitui uma forma de financiamento não transparente. Um alto nível de mora pode indicar vários problemas diferentes, como controlos inadequados de compromissos, elaboração inadequada de orçamento para contratos, orçamentação insuficiente de itens específicos e falta de informação. O atraso no pagamento de

despesas pressupõe que o pagamento pendente seja devido para uma determinada obrigação jurídica ou compromisso contratual, que o governo tenha assumido.

#### **Indicador PI-4: Avaliação 2015**

77. O uso crescente do e-SISTAFE está a gerar benefícios em vários dos indicadores nomeadamente neste. Um dos resultados do e-SISTAFE é o Relatório Demonstrativo de Despesas por Pagar. Este relatório inclui informação sobre a UGE (Unidade de Execução), a UGB (Unidade Beneficiária), Nome do Fornecedor, NUIT, Valores Orçamentados, Recursos Solicitados para Pagamento, Recursos Disponíveis para Pagamento, Cancelamentos e Valores em Dívida. Infelizmente, este Relatório utiliza-se como ferramenta de gestão durante o processo de execução orçamental e não como componente integrado da CGE; pelo tanto, não se publicam relatórios das despesas em atraso acumuladas até 31 de dezembro.
78. Para efeito de cálculo deste indicador assumiu-se a rubrica denominada "Exercícios Findos" como sendo a estimativa das despesas em atraso acumuladas até 31 de dezembro. Com base na análise da evolução dessa rubrica, chega-se à conclusão que não é materialmente relevante, tendo constituído apenas 0,1% da despesa total nos últimos dois anos (não tendo sido orçamentado e executado nenhum valor em 2012).
79. Embora, conforme mencionado na narrativa do PI 3, uma situação particular, que está no processo de ser corrigida mas tem um impacto muito grande no stock agregado de despesas por pagar, é relativa à acumulação, ao longo dos últimos anos, de reembolsos do IVA à empresas do sector privado. Até 2015 estes reembolsos devidos atingiram o valor agregado de cerca 8,2 mil milhões de Meticais<sup>7</sup> correspondente a cerca 6% da despesa total executada em 2014.
80. Apesar do e-SISTAFE possuir controlos automatizados para prevenir a acumulação de despesas em atraso, sendo que o sistema não permite processar despesas passados 45 dias após a abertura de um Processo Administrativo, devido a acumulação dos reembolsos de IVA em dívida e aos constrangimentos de que abaixo se dá nota, pode-se legitimamente presumir que o montante global esteja entre 2-10% da despesa total, merecendo uma pontuação C.
81. Relativamente à segunda dimensão deste indicador e no que se refere à actuação das entidade competentes para executar a adequada e necessária monitorização dos pagamentos em atraso, verificámos que não é prática rotineira da DNCP extrair relatórios do Módulo de Execução Orçamental (MEX) do e-SISTAFE sobre despesas por pagar ao longo do processo de execução orçamental, ou solicitar essa informação às UGBs, o que fragiliza o processo de acompanhamento, e conseqüente controlo, deste tipo de despesa.

<sup>7</sup> Fonte: IMF Country Report No 15/223 (August 2015), p5.

82. Por exemplo, um caso particular registados de forma ad-hoc e cujo impacto agregado no stock de despesas em atraso não é monitorizado nem quantificados de forma sistemática em relatórios de gestão, ocorre especialmente nas UGBs de nível provincial e distrital, alegadamente em consequência da exiguidade de recursos. Esses casos resultarão da necessidade de realizar despesas consideradas inadiáveis e que surgem após o esgotamento da dotação orçamental, motivo pelo qual são feitos fornecimentos a crédito, ou seja sem cabimento orçamental.
83. Tal acarreta, a distorção das fases do ciclo da despesa, e conseqüente reporte actualizado, e tem ainda como consequência a utilização da dotação da orçamental do ano seguinte para o seu pagamento o que não é directamente captado pelo sistema, tal como não se verificou que exista uma monitorização sistemática destas situações por parte do MEF. Sempre de forma ad-hoc, existem igualmente casos, sobretudo no sector da educação, de horas extras acumuladas por professores na ausência de cabimento orçamental para as pagar, o que igualmente constitui uma despesa por pagar que não irá ser captada pelos relatórios gerados pelo e-SISTAFE.
84. Em suma, apesar do e-SISTAFE possuir controlos automatizados para prevenir a acumulação de pagamentos em atraso, não existem dados consolidados e actualizados de forma regular que permitam ter uma visão agregada do stock dos pagamentos em atraso e respectiva antiguidade, e assim estimar a sua incidência em termos de despesa total, bem como não existe evidência que as entidades competentes exerçam uma monitorização regular e sistemática deste tipo de despesa. Daqui decorre que esta dimensão é avaliada com um "D".

### **Comparação com avaliação 2010**

85. Da comparação da actual avaliação com a avaliação precedente, resulta uma deterioração do indicador no seu todo, directamente influenciada pelos constrangimentos apurados na dimensão (ii) do mesmo.

### **Perspectivas para futuro**

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

## **4.3. Abrangência e Transparência**

87. PI-5 a PI-10 são o conjunto de indicadores que analisam os aspectos transversais relacionados com a abrangência e transparência do orçamento. Estes indicadores assinalam aspectos relativos à

classificação, âmbito, transparência e documentação orçamental a par de outros aspectos com estes relacionados.

### PI – 5: Classificação do orçamento

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007	Avaliação 2010	Avaliação 2015
<b>PI – 5: Classificação do orçamento</b>	O sistema de classificação utilizado na formulação, execução e relatório do orçamento central do Governo.	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>B</b>

### Indicador PI-5: Avaliação 2015

88. O sistema de classificação da receita e despesa usado na elaboração do OE, na execução e contabilização da despesa e na apresentação dos Relatórios de Execução Orçamental e Conta Geral do Estado é robusto e baseia-se no determinado pela Lei do SISTAFE no que tange aos classificadores orçamentais. A Figura 6 apresenta um resumo dos classificadores presentemente em uso.

**Figura 6: Classificadores orçamentais em uso, 2012-2014**

Tipo de Classificação	Classificador Orçamental em uso	Apresentação no OE	Apresentação na CGE
<b>Administrativa</b>	Classificador orgânico	Sim, todos os anos (Mapas do OE)	Sim, todos os anos
<b>Económica</b>	Classificador económico da receita (CER) e da despesa (CED)	Sim, todos os anos (Mapas do OE e Documento de Fundamentação)	Sim, todos os anos
<b>Funcional</b>	Classificador funcional (GFS/COFOG), organizado em 10 funções e 69 sub-funções.	Sim, em 2012 e 2014, agregado ao nível de funções (Documento de Fundamentação)	Sim, todos os anos, detalhado ao nível de sub-funções
<b>Programática</b>	Classificadores de Programas e Subprogramas do Governo (Mapa E do OE)	Sim, todos os anos	Não todos os anos.

89. Outros classificadores orçamentais definidos na Lei do SISTAFE e presentemente em uso são os classificadores:

- De Gestão, que discrimina entre Orçamento Central/Local, Autarquias e Orçamento de Empresas Públicas;
- De âmbito Territorial, que separa a despesa entre níveis territorial (Central, Provincial, Distrital e Autárquico);
- De Fonte de Recursos, que podem ser internos ou externos, e discriminadas em várias modalidades.

90. Uma outra classificação não prevista na Lei mas usada tradicionalmente para agregar, usando o classificador orgânico, a despesa dos sectores considerados prioritários no combate a pobreza, é igualmente utilizada nos documentos orçamentais. O mapa resumo desta apresentação da despesa é conhecido como “Mapa PARPA”.
91. No período em análise, têm sido implementadas reformas para fortalecer a qualidade e relevância do classificador económico da receita e despesa, tendo em vista a sua adequação aos padrões internacionais e às exigências do e-SISTAFE à medida que neste vão sendo implementados novos módulos de gestão das finanças públicas.
92. A este propósito, é de referir que existe um Mapa para a apresentação da despesa segundo a classificação programática, o “Mapa E”, cujos classificadores procuram materializar a visão de um “Orçamento por Programas” plasmada no Regulamento do SISTAFE, encontrando-se, porém, numa fase experimental uma vez que o conceito de Programa como instrumento de gestão ainda não é efectivo a nível da Administração Pública.
93. Contudo, no âmbito daquela fase experimental, a classificação foi usada nos últimos três anos para ilustrar a repartição da despesa (sobretudo de investimento) em Programas e Subprogramas alinhados com as grandes linhas estratégicas do Plano Quinquenal do Governo (Mapa E da Lei Orçamental). Porém, para efeitos de elaboração de REOs e da CGE não tem sido prática reportar a despesa usando esta classificação.
94. Assim, esta classificação está a ser gradualmente aprimorada, com a racionalização do número de Programas no OE para 2015, o que tem o mérito de servir como elo de ligação entre o OE e PES, possibilitando, assim, um mais fácil cruzamento da informação constante nos dois documentos referidos.
95. Apesar de ser utilizado de forma bastante consistente nos documentos de execução orçamental, a apresentação da despesa segundo a classificação Funcional, ainda não alcança a necessária e pretendida compatibilização entre documentos orçamentais ao nível das subfunções, pois, apesar da existência do referido Mapa para efeitos de elaboração de REOs e da CGE, não tem sido prática apresentar o OE da mesma maneira.
96. Ora, estes factores associados acabam por comprometer a qualidade e utilidade deste classificador para efeitos de gestão, o que, aliás, tem sido uma das razões apontadas para a sua não publicação nos mapas do OE., enquanto o mesmo não for aprimorado no sentido acima referido. Donde, a pontuação para este indicador é de “B”.

### **Comparação com avaliação 2010**

97. A situação ficou inalterada face à avaliação anterior.



## Perspectivas para futuro

98. No futuro esta poderá facilmente subir para “A”, se o OE apresentar o classificador funcional da mesma forma que consta dos REOs/CGE, ou alternativamente, se os REOs/CGE reportarem a execução no mesmo formato do “Mapa E” do OE, ou seja, o que se pretende é que exista uma compatibilização no sistema de reporte entre o OE e os mapas de prestação de contas, REOs e CGE, de modo a que os dados sejam coerentes e facilmente entendíveis entre si, através de um classificador funcional que seja único e uniformemente utilizado, até o nível subfuncional.

## PI – 6: Abrangência das informações incluídas na documentação do orçamento

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007	Avaliação 2010	Avaliação 2015
<b>PI – 6: Abrangência das informações incluídas na documentação do orçamento</b>	(i) Tipologia e padrões de referência de informações contidas na mais recente documentação do orçamento	B	A	C

99. A documentação da proposta do orçamento anual conforme enviada ao poder legislativo para exame e aprovação deve fornecer um quadro completo de previsões fiscais, propostas orçamentais, dotações do ano corrente e resultados do orçamento do ano anterior. Se a documentação da proposta de orçamento não é completa, ao poder legislativo não vai dispor dos elementos necessários para considerar devidamente a qualidade da proposta e o grau em que justificam-se as despesas e receitas proposta. Para que seja considerada completa, a documentação da proposta do orçamento anual (com seus documentos de apoio) deve incluir 9 elementos de informação, segundo as boas praticas internacionais.

### Indicador PI-6: Avaliação 2015

100. A pontuação deste indicador baseia-se na análise apresentada na figura a seguir apresentado, e no qual se compara a informação constante no OE 2015 e o benchmark necessário para a obtenção de “A” segundo a metodologia PEFA. As fontes de informação usadas são a Lei do OE aprovado pela AR em Maio 2015, o Documento de Fundamentação e os Mapas que o acompanham e integram.

**Figura 7: Abrangência das informações incluídas na documentação do orçamento**

Elemento	Análise de evidências / Cumprimento do benchmark (Sim /Não)
<b>1.</b> Pressupostos macroeconómicos, incluindo, pelo menos, estimativas de crescimento agregado, inflação e taxa de câmbio	Apresenta de forma resumida a previsão do crescimento real do PIB e taxa de inflação e outros dados macroeconómicos (mas não a taxa de câmbio, de modo a não influenciar as expectativas do mercado).  <b>Cumprimento do benchmark - Sim</b>

Elemento	Análise de evidências / Cumprimento do benchmark (Sim /Não)
<p>2. Défice orçamental, definido conforme o GFS ou outro padrão reconhecido internacionalmente.</p>	<p>O montante agregado do défice orçamental global é claramente identificado tanto no Documento de Fundamentação (p28), como na Lei do OE 2015.</p> <p>Porém, não é possível apurá-lo de forma directa a partir do Mapa de Equilíbrio Orçamental (p30 e Mapa A da Proposta de Lei).</p> <p>Este não apresenta o saldo corrente e o saldo global antes e depois de donativos, em coerência com o Mapa I-1 da CGE que se considera como sendo geralmente alinhado aos padrões internacionalmente aceites. <b>Cumprimento do benchmark – Não</b></p>
<p>3. Financiamento do <i>deficit</i>, descrevendo a composição prevista.</p>	<p>A composição da previsão do financiamento do défice, desagregando fontes internas (credito interno) e externas (donativos e créditos) está claramente identificado (Documento de Fundamentação p31)</p> <p><b>Cumprimento do benchmark – Sim</b></p>
<p>4. Saldo da dívida, incluindo detalhes pelo menos para o início do corrente ano.</p>	<p>A documentação analisada não contém informação sobre o <i>stock</i> da dívida e previsão da sua evolução, sendo esta informação apenas presente na CGE.</p> <p><b>Cumprimento do benchmark – Não</b></p>
<p>5. Activo financeiro, incluindo detalhes pelo menos para o início do ano em curso.</p>	<p>A documentação analisada não contém informação sobre os activos financeiros do Estado, sendo alguma informação apenas presente na CGE (por ex. as participações do Estado em empresas privadas, conforme os dados fornecidos pelo IGEPE).</p> <p><b>Cumprimento do benchmark – Não</b></p>
<p>6. Resultado do orçamento do ano anterior, apresentado no mesmo formato que a proposta orçamental.</p>	<p>A apresentação do OE em comparação com a execução do ano anterior é feita apenas para as grandes rubricas dos classificadores económicos da receita e despesa, e não no âmbito das outras classificações (orgânica, programática, territorial e origem de recursos)</p> <p><b>Cumprimento do benchmark – Não</b></p>
<p>7. Orçamento para o corrente ano (o orçamento revisto ou a estimativa de execução), apresentado no mesmo formato que a proposta orçamental.</p>	<p>A apresentação do OE em comparação com a previsão de execução do orçamento do ano corrente (OE Rectificativo no caso de 2014) é feita apenas para as grandes rubricas dos classificadores económicos da receita e despesa, e não no âmbito das outras classificações (orgânica, programática, territorial e origem de recursos).</p> <p><b>Cumprimento do benchmark – Não</b></p>
<p>8. Dados resumidos do orçamento para receita e despesas, segundo as principais rubricas da classificação utilizada, incluindo dados para o ano corrente e o anterior.</p>	<p>A apresentação do OE é feita para as grandes rubricas dos classificadores económicos da receita e despesa ao longo do Documento de Fundamentação da Proposta de OE, incluindo a comparação com a previsão de execução do orçamento do ano corrente (OE Rectificativo no caso de 2015) e/ou do ano anterior (2014) na maioria dos Mapas.</p> <p><b>Cumprimento do benchmark – Sim</b></p>
<p>9. Explicação das implicações para o orçamento de novas iniciativas de políticas públicas, com estimativas do impacto orçamental de todas as alterações relevantes nas políticas fiscais e/ou algumas alterações importantes nos</p>	<p>O Documento de Fundamentação apresenta de forma resumida as linhas gerais e prioridades de política orçamental (tributária, de despesa e de financiamento). São igualmente elencadas de forma resumida, algumas acções específicas a ser implementadas em cada área, mas o seu impacto orçamental não é especificado.</p> <p>Não é quantificado o impacto previsto da implementação de medidas de política fiscal (derivado, por exemplo, da implementação do IVA líquido ou alterações às taxas de impostos, ou acções de fortalecimento da administração e/ou fiscalização tributária).</p> <p>Ao nível da política de despesa, são igualmente resumidas as principais acções prioritárias a realizar (p10), mas sem que estas sejam custeadas, com excepção</p>

Elemento	Análise de evidências / Cumprimento do benchmark (Sim /Não)
programas de despesas.	de uma amostra de grandes projectos constantes do Plano Integrado de Investimentos Públicos (PII 2014-17) com cobertura no OE para 2015. <b>Cumprimento do benchmark – Não</b>

101. Em suma, a pontuação para este indicador é “C”, uma vez que três dos nove elementos que constituem o benchmark PEFA foram atingidos.

### Comparação com avaliação 2010

102. Feita uma análise mais pormenorizada dos requisitos exigidos pela metodologia, apurou-se o que consta, em síntese, no mapa acima, o que teve como consequência a atribuição de uma pontuação mais baixa relativamente à avaliação anterior, sem que tenha havido necessariamente uma deterioração na abrangência das informações orçamentais no período em análise. O problema principal é a forma em que as informações estejam apresentadas na documentação orçamental.

### Perspectivas para futuro

103. Da análise do mapa síntese que ilustra este indicador, resultam claros quais são os pontos que devem ser melhorados de modo que uma melhor pontuação possa vir a ser obtida. Para tanto contribuirá o aprofundamento da reforma das GFP que tem vindo a ser desenvolvido ao nível dos micro-processos, nomeadamente quanto à qualidade intrínseca da informação fornecida pelo OE e, principalmente, ao seu grau de cobertura que ainda apresenta algumas deficiências em especial quando os dados não são captados directamente pelo sistema e-SISTAFE.

### PI – 7: Dimensão das operações governamentais não reportadas

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
<b>PI – 7: Dimensão das operações governamentais não reportadas</b>	(i) Nível de despesas extra-orçamentais (para além dos projectos financiados pelos doadores) que não foram reportadas, isto é, não incluídas nos relatórios orçamentais.	B	C+	B	B	A	B+
	(ii) Informações de receitas/despesas de projectos financiados pelos doadores que estão incluídas nos relatórios orçamentais.	C		B		B	
<b>Método de Pontuação: M1</b>							

104. Os relatórios orçamentais (o OE, a CGE e os REOs) devem abranger todas as actividades do governo central para proporcionar um quadro completo das despesas, das receitas e do financiamento do governo central. Quando uma despesa é efectuada fora do OE – porque a despesa é financiada através de um fundo ou um instituto autónomo extraorçamental ou um

doador externo que esteja a gerir os seus projectos fora do sistema do OE – deve-se produzir pelo menos anualmente (p.e. na CGE) um relatório destas despesas extraorçamentais. Este indicador analisa o grau de importância das operações governamentais não reportadas, como consequência das limitações na abrangência do OE ou das fraquezas nos sistemas de reportagem das operações extraorçamentais.

### **Indicador PI-7: Avaliação 2015**

105. Os Institutos e Fundos do Governo Central são tutelados simultaneamente pelos respectivos sectores e pelo MEF por forma a supervisionar o risco fiscal, e encontram-se geralmente reflectidos nas tabelas do OE. No OE 2015 constam cerca de 60 entre Institutos e Fundos classificados ao nível Central. Na sua maioria, estas entidades não possuem autonomia financeira, sendo que de acordo com a Lei do SISTAFE, para que fossem autónomas as respectivas receitas próprias deviam cobrir pelo menos dois terços do seu orçamento, não podendo assim beneficiar do regime excepcional de administração financeira previsto no artigo 6º da Lei do SISTAFE.
106. A CGE apresenta para 30 Instituições Autónomas num mapa anexo a parte, o resumo das receitas e despesas, mas não as operações financeiras, não sendo porém possível aferir o critério de inclusão nesta lista (que inclui o Instituto Nacional de Segurança Social - INSS) e a fiabilidade dos dados reportados. A maioria das referidas instituições encontram-se igualmente reflectidas nos mapas do Orçamento e dos documentos de execução orçamental (classificação orgânica).
107. A abrangência dos documentos orçamentais, no que respeita as entidades do Governo Central é confirmado pela mesma avaliação do FMI, segundo a metodologia FTA, ao afirmar que os documentos orçamentais incorporam a receita, despesa e financiamento das entidades do Governo Central, agências e fundos extra-orçamentais, sendo a unidade orçamental avaliada como “boa” (IMF, FTA, p32).
108. No entanto, ainda não é possível obter uma cobertura exaustiva das receitas próprias cobradas por entidades públicas, e existe a percepção de que uma proporção não quantificada mas minoritária, destas receitas continua a não ser declarada e utilizada sem que se cumpram na íntegra os procedimentos previstos na Lei, nomeadamente quanto às fases do ciclo de despesa. Esta situação é igualmente detectada pelo Tribunal Administrativo no âmbito dos trabalhos de auditoria.
109. Esse incumprimento por parte de alguns sectores, afecta a sua posterior declaração e correcta classificação por parte das Direcções das Áreas Fiscais, canalização para a CUT e execução via e-SISTAFE. Alguns instituições têm justificado esta prática alegando a morosidade dos processos vigentes, com conseqüente risco de inutilização dos recursos.

110. Com base num recente estudo sectorial (Saúde) sobre este tema, extrapolou-se o valor agregado de receitas próprias não reportadas como correspondendo a 8% das receitas próprias declaradas e reportadas<sup>88</sup>. Isto corresponderia a cerca 0,2% da despesa total, ou seja pode-se concluir que em termos globais este valor não seja por si só significativo. Aliás, uma vez que a saúde é notoriamente um sector onde este problema é prevalente, este valor constitui provavelmente uma sobre-estimação, podendo não ser generalizável para todos os demais sectores.

**Mapa 13: Reporte de Receitas Próprias, 2012 - 2014**

RECEITAS PRÓPRIAS (MZN 10 <sup>6</sup> )	OE inicialmente aprovado	Execução CGE	Taxa de execução
2012	3,122	3,264	105%
2013	3,812	3,987	105%
2014	3,302	5,223	158%
<b>Crescimento 2012 - 2014</b>	5.8%	60.0%	

Fonte: OE & Conta Geral do Estado (CGE) 2012, 2013 & 2014 (Valores em Mt. Milhões)

111. Porém, o MEF tem envidado esforços no sentido de incentivar a implementação dos procedimentos correctos de previsão, orçamentação, cobranças e contabilização das receitas próprias, na sequência da disseminação em 2010 de uma circular sobre esta matéria o que terá, provavelmente, impulsionado uma maior cobrança nos últimos anos. Assim, no que concerne à cobrança de Receitas Próprias, tem-se observado uma tendência crescente em termos de previsão e cobrança global dessas receitas dentro do e-SISTAFE, com um aumento em 77% registado entre 2011 e 2014. Conforme confirmado pela avaliação FTA do FMI, a proporção de receitas próprias extra-orçamentais constitui uma minoria da receita cobrada.

112. Pelo tanto, estimamos que o nível de despesas extraorçamentais não-relatadas representa menos do 1% das despesas totais. **Assim para a dimensão (i) deste indicador é aplicada a pontuação "A",**

113. No que se refere aos projectos financiados pelas várias Agências de Cooperação Internacional operacionais em Moçambique, cuja informação financeira não esteja captada em nenhum documento orçamental, não existe informação disponível que seja totalmente completa. Para os projectos não inscritos no orçamento, como é o caso da maioria do apoio prestado pelo Governo Americano e pelos Fundos Verticais no sector da saúde, a informação, em princípio, estaria

<sup>88</sup> Intellica (2013) para DFID/MISAU, p45

disponível na ODAMOZ, uma base de dados informatizada para a monitorização da ajuda externa. No entanto, esta Base de Dados actualmente não se encontra disponível online.

**Mapa 14: Investimento financiado externamente 2012-14**

	2012		2013		2014	
	Valor MZN 10 <sup>6</sup>	% do Total	Valor MZN 10 <sup>6</sup>	% do Total	Valor MZN 10 <sup>6</sup>	% do Total
<b>INVESTIMENTO EXTERNO</b>	28.530	100%	38.288	100%	41.662	100%
<b>Donativos</b>	21.537	75%	25.482	67%	12.449	30%
Fundo Comuns	8.531	30%	7.579	20%	8.119	19%
Projectos on-CUT	918	3%	973	3%	1.337	3%
Projectos off-CUT	12.088	42%	16.931	44%	2.993	7%
<b>Créditos</b>	6.993	25%	12.806	33%	29.213	70%
Projectos on-CUT	847	3%	979	3%	1.244	3%
Projectos off-CUT	6.146	22%	11.827	31%	27.969	67%

Fonte: Mapa 16 das CGEs 2012-14

114. No entanto, os relatórios do SISTAFE estão em condições de permitirem extrair informação detalhada sobre projectos externos on-budget e executados tanto on-CUT, bem como off-CUT (através da incorporação de balancetes sumarizados de execução dos mesmos), o que consta dos documentos do OE e de prestação de contas. Conforme ilustrado no Mapa 14 acima, cerca de 70% do total do investimento financiado externamente e reflectido nos documentos orçamentais é ainda canalizado via projectos off-CUT. As taxas de execução para estas componentes tem sido extremamente variáveis (vide igualmente o Mapa 27 e narrativa do indicador D3), o que em parte deriva dos desafios em garantir a incorporação correcta e atempada de informação sobre projectos off-CUT nos documentos orçamentais.

115. Apesar dos constrangimentos detectados acima e da cobertura do REO em termos de apoio total ao Governo ainda não ser exaustiva, com base na evidência disponível, extraída da última CGE e da avaliação anual do Governo aos Parceiros de Cooperação levada a cabo pelo MEF, corroborada por entrevistas, é possível aferir que mais de metade do valor dos projectos financiados por donativos externos e a totalidade dos projectos financiados por créditos consta dos documentos orçamentais. **Assim, para esta dimensão mantém-se a pontuação "B".**

### Comparação com avaliação 2010

116. O facto de a primeira dimensão do indicador ter evidenciado uma melhoria face à avaliação anterior, conforme ilustrado, em especial, pelo aumento da cobrança das receitas próprias no triénio em análise, o que resultou de uma prática mais reiterada da incorporação dos balancetes que as entidades autónomas estão obrigadas a entregar no âmbito do seu processo de prestação de contas, influenciou positivamente o desempenho do indicador no seu conjunto.

## Perspectivas para futuro

117. O desempenho em uma avaliação futura poderá melhorar se dados quantitativos e mais detalhados sobre os fundos extraorçamentais e projectos financiados externamente se tornarem disponíveis de forma mais acessível, quer através de estudos e pesquisas, quer através da publicação periódica de relatórios, quer ainda da reutilização, provavelmente numa base renovada, da Base de Dados ODAMOZ.

## PI – 8: Transparência das relações fiscais intergovernamentais

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
<b>PI – 8: Transparência das relações fiscais intergovernamentais</b>	(i) Sistemas transparentes e baseados em regras para determinar as dotações horizontais entre os governos locais de transferências incondicionais e condicionais do Governo central	A	C+	A	B	A	B
	(ii) Pontualidade e credibilidade da informação do Governo central para os governos locais sobre as suas dotações para o ano seguinte	C		C		C	
	(iii) Grau ao qual os dados fiscais consolidados (pelo menos sobre receitas e despesas) são recolhidos e reportados para o Governo de acordo com as categorias sectoriais.	D		C		C	
<b>Método de Pontuação: M2</b>							

### Indicador PI-8: Avaliação 2015

118. Presentemente existem em Moçambique 53 Autarquias, tendo sido observado um aumento significativo na criação de novas autarquias nos últimos anos, com a criação de 10 novas autarquias em 2008 e 20 em 2013. As transferências horizontais do OE para os Municípios consistem na atribuição do Fundo de Compensação Autárquica (FCA), o qual serve para suportar as despesas de funcionamento dos Municípios; no Fundo de Investimento Autárquico (FIA) e de alocações no âmbito do Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana (PERPU). Ademais, os Municípios beneficiam de financiamentos a partir do Fundo de Estradas.

119. A afectação do FCA e FIA é baseada em critérios transparentes, estabelecidos na Lei nº 1/2008 para o caso do FCA, sendo o envelope global de recursos correspondente a 1,5% da receita fiscal para o FCA e 0,75% para o FIA, enquanto a afectação a cada Município baseia-se no nível de população (75%) e extensão territorial (25%).

120. O PERPU consiste num valor fixo de 140 milhões de MZN para a constituição de um fundo rotativo para a provisão de empréstimos a projectos variados para geração de emprego e protecção social. O fundo é repartido entre 11 municípios urbanos, sendo que 55% dos recursos são atribuídos numa base fixa e os restantes com base na extensão do território urbano (10%), população (40%), pobreza urbana (40%) e nível de arrecadação de receitas (10%). O Fundo de

Estradas aloca financiamentos com base em critérios relacionados com a densidade da rede de estradas municipal e tipologia de Município (Fonte: Public Expenditure Review 2014).

121. **A clareza nos critérios de alocação das transferências para o nível autárquico (ou sub-nacional) fazem com que esta dimensão do indicador mantenha a pontuação mais elevada (“A”)** já obtida na última avaliação PEFA.
122. Conforme estabelecido na Lei nº 1/2008, que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o sistema tributário autárquico, o orçamento dos Municípios é elaborado e submetido ao Ministério que superintende a área das finanças em Julho, e é discutido e aprovado pelas Assembleias Municipais apenas em Novembro. As visitas de campo confirmaram que a proposta de orçamento é baseada numa projecção de receitas próprias a arrecadar, e das transferências do OE, com base no valor recebido no ano anterior.
123. Devido à natureza previsível e critérios subjacentes ao cálculo das transferências, as projecções não tendem a desviar-se muito do valor real, que é influenciado principalmente pela projecção da receita fiscal e pela criação de novas autarquias (o que reduz o montante global disponível para cada autarquia do FCA e do FIIA).
124. Após a aprovação do OE pela AR em Dezembro, as Autarquias revisitam os seus orçamentos com base nos valores das transferências comunicados pelo MEF. Em princípio, os Municípios podiam usar como base de programação os valores constantes da Proposta do OE submetida a AR que é disponibilizada pela DNO no seu website em Setembro e que não tendem a variar muito em relação aos que constam do OE aprovado.
125. O processo de elaboração do CFMP (vide PI-12) podia igualmente servir para dar uma indicação formal, e com base em projecções mais realistas da receita fiscal, dos tectos das transferências em Maio/Junho, mas tal de momento não acontece, sendo que os ajustes à proposta inicial aprovada pela Assembleia Municipal só são introduzidos após a comunicação formal dos tectos definitivos pelo MEF.
126. **Assim sendo, considera-se que a pontuação para este indicador se mantêm em “C”**, uma vez que não é seguida a boa prática de fornecer informação fiável sobre as alocações a serem transferidas para cada Município, antes do começo do processo de orçamentação detalhada por parte dos Conselhos Municipais, sendo que a notificação acontece após a aprovação do Orçamento Municipal, apesar de naquele momento já existirem estimativas fiáveis, dado que as mesmas estão disponíveis em Setembro aquando da aprovação da Proposta do OE pelo Conselho de Ministros.



127. São enviados ao MEF numa base trimestral Relatórios com informação financeira relativa a cada Autarquia, o qual a consolida. No entanto, nem todos os Municípios têm cumprido os prazos de entrega e a qualidade dos relatórios tem sido variável.
128. Existe ainda informação agregada sobre o fluxo de receitas e despesas e a posição financeira inicial e final de cada Município é publicada nos Anexos da CGE. Assim, informação financeira consolidada sobre os Municípios é disponível em Maio, ou seja cinco meses após o fecho do exercício económico. A informação é apresentada usando a classificação económica, em coerência com a classificação usada no OE, mas de forma resumida. Em 2013, a receita total autárquica, incluindo as transferências do Governo Central (FIA e FCA), correspondeu a 4,7% da Receita do Estado (excluindo mais valias), enquanto a despesa correspondeu a 3% da despesa total para aquele ano.
129. O anexo não reporta informações detalhadas sobre receitas e despesas por classificador sectorial ou funcional, em parte porque o processo de descentralização dos serviços primários de saúde e educação, previsto na Lei de transferência de competências (e recursos) do Governo Central para as autarquias, encontra-se ainda numa fase muito inicial.
130. Considera-se que existe regularidade e coerência na forma em que a informação sobre despesa das Autarquias é apresentada (por CED), mas com menor grau de detalhe na CGE com relação ao OE, **e não detalhando a despesa por categorias sectoriais, o que faz com que a pontuação mantenha-se em "C"**.
131. Mesmo assim, é de salientar que ao nível agregado, a despesa do nível autárquico tem representado em média apenas cerca de 2% da despesa total nos últimos três anos. Ademais, as competências para prestação de serviços sectoriais do Governo Central ainda não tem sido transferidas para os Municípios, não justificando assim, de momento, alteração significativa às classificações orçamentais das autarquias para espelhar as despesas sectoriais (conforme o espírito da dimensão iii do indicador).

### Comparação com avaliação 2010

132. A situação manteve-se inalterada no período em análise.

### PI – 9: Vigilância do risco fiscal agregado de outras entidades públicas

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
PI – 9: Vigilância do risco fiscal agregado de outras	(i) Grau de monitoria do Governo central das instituições autónomas governamentais e empresas públicas	C	D+	C	D+	C	C+
	(ii) Grau de monitoria do Governo central da posição fiscal dos	D		D		A	

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
entidades públicas	governos locais.						
<b>Método de Pontuação: M1</b>							

133. O governo central deve ter uma função formal de supervisão em relação aos outros órgãos do sector público e deve monitorizar e gerir os riscos fiscais com implicações nacionais resultantes de actividades dos níveis subnacionais do governo (as autarquias), órgãos autónomos do governo (fundos, institutos, etc.) e empresas públicas (EP). O governo central também pode, por motivos políticos, ser obrigado a assumir responsabilidade por inadimplência financeira de outros órgãos do sector público, onde não existe uma responsabilidade formal de supervisão. O indicador PI-9 mede a efectividade do governo central em suas funções de vigilância do risco fiscal.

134. Para cumprir estas funções, as boas práticas internacionais dizem que o governo central deve requerer e receber relatórios financeiros trimestrais e contas auditadas de final de exercício das EP e dos órgãos autónomos para monitorizar o desempenho contra os alvos financeiros e vigiar os potenciais riscos fiscais. As EP e os órgãos autónomos geralmente reportam aos ministérios da tutela mas a consolidação das informações é importante para ter uma visão e uma compreensão do risco fiscal total para o governo central. Nas situações em que os governos subnacionais possam gerar obrigações financeiras para o governo central, a sua posição fiscal deve ser monitorizada, no mínimo anualmente, novamente com a consolidação das informações financeiras essenciais.

### Indicador PI-9 Avaliação 2015

135. Conforme a análise do PI-7, de modo geral, pode-se considerar que os documentos orçamentais são abrangentes no que concerne às operações do Governo Central (segundo a definição mais ampla que incluiria os fundos e institutos, considerados parte da Administração Indirecta do Estado na Lei nº 07/2012). Ao mesmo tempo, apesar das receitas e despesas das entidades autónomas estarem reflectidas nos documentos orçamentais, os activos e passivos advindos das operações destas entidades não estão reportados, o que pode constituir uma fonte de risco fiscal quando não monitorizados adequadamente, em particular para o caso do Instituto Nacional da Segurança Social (INSS).

136. Conforme constatado no Relatório de Transparência Fiscal do FMI publicado em 2014, desafios significativos persistem na identificação e gestão do risco fiscal, que tende a aumentar a médio e longo prazo em função da evolução da economia Moçambicana. O relatório conclui que aludido risco está principalmente associado aos seguintes factores: elevada dependência do

financiamento externo; choques exógenos (calamidades naturais); actividades de EPs; obrigações ao abrigo de contractos plurianuais para a construção de grandes infra-estruturas (por ex. através de concessões e PPPs); emissão de garantias do Estado sobre dívidas externas contraídas por EPs; e passivos contingentes derivados de actividades quase-fiscais (por ex. subsídios aos preços), e participações do Estado em empresas privadas (geridas através do IGEPE). Outros riscos a médio e longo prazo estão associados à volatilidade de preços de recursos naturais na medida em que a indústria extractiva do País vai aumentando, nomeadamente quanto à produção e exportação de gás natural e de carvão mineral.

137. A CGE fornece informação resumida sobre a receita e despesa de entidades autónomas, Municípios e Empresas Públicas (EPs), que deviam por lei submeter ao MEF os seus relatórios financeiros e de auditoria, bem como publicar as suas contas de forma regular. Na prática esta informação não é enviada ao MEF de forma sistemática e dentro dos prazos previstos por todas as entidades autónomas (por ex. INSS) e por todas as EPs (existem de momento 13 EPs, das quais 7 recebem subsídios a partir do OE por serem deficitárias). Importa referir que enquanto para as EPs as necessidades de reporte externo e prestação de contas ao MEF estão claramente definidas na Lei, o mesmo não se pode dizer para as demais entidades autónomas.
138. No que tange às EPs, é de destacar o avanço registado com a aprovação da Lei nº 6/2012 sobre o regime jurídico das EPs (em substituição da Lei nº 17/91). A nova legislação regulamenta a modalidade de criação, regimes de tutela e funcionamento das EPs, dando maior ênfase à supervisão financeira por parte do MEF tendo em vista a prevenção do risco fiscal, sendo que os deveres de reporte às entidades de tutela e padrões em termos de transparência financeira são bastante exigentes (por ex. incluem deveres de publicação de contas auditadas e relatórios de desempenho na internet).
139. Em relação a aspectos ligados à gestão do risco fiscal advindo do Sector Público Empresarial e outras entidades que fazem parte do "Governo Geral" (na terminologia utilizada pela metodologia), constata-se que não tem sido prática a nível do MEF consolidar informações sobre os riscos fiscais num único documento, estando planificada para 2015 a elaboração de um *Fiscal Risk Statement* preliminar, com assistência técnica do FMI. **Como consequência, para a primeira dimensão deste indicador é justificada a pontuação "C".**
140. No que se refere ao grau de monitorização do Governo Central dos Governos Locais, é de salientar que de acordo com o estabelecido na Lei nº 1/2008, a contratação de empréstimos plurianuais só pode ser autorizada pelo MEF, podendo as autarquias locais apenas contrair empréstimos a curto prazo para gerir défices ocasionais de tesouraria, no limite de três duodécimos da verba de transferência do FCA. É de igualmente realçar, que a despesa do nível

autárquico tem representado em média apenas cerca de 2% da despesa total nos últimos três anos.

141. Para a segunda dimensão, **a pontuação é “A”, na medida em que o Governo Sub-Nacional, ou seja o nível Autárquico, não pode gerar passivos fiscais com repercussões no Governo Central sem a autorização explícita do Ministro da Economia e Finanças**, Sendo a metodologia de pontuação baseada no conceito de “elo mais fraco”, **a pontuação agregada para este indicador é “C+”**.

### Comparação com avaliação 2010

142. Constata-se assim uma continuação da situação relativamente à monitorização da possibilidade de endividamento dos Governos Locais, uma vez que esta está claramente vedada por lei, a não ser nas excepções, diminutas, que a mesma prevê. Esse endividamento só pode ocorrer se autorizado pelo MF o que implica um controle apertado da situação financeira daquelas Instituições.
143. Por outro lado, registou-se ainda um grande avanço na mitigação do risco fiscal através da aprovação da Lei nº 6/2012 sobre o regime jurídico das EPs (em substituição da Lei nº 17/91) e da aprovação da Lei nº 15/2011 e respectivo Regulamento (Decreto nº 16/2012) que regulamenta o processo de contratação, implementação e monitoria dos empreendimentos em regime PPP, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais. Por exemplo, a nova lei contém, entre outras, provisões específicas relacionadas com a elaboração de estudos prévios de viabilidade, lançamento de concursos públicos e conflito de interesses.

### Perspectivas para futuro

144. A pontuação deste indicador pode drasticamente ser alterada para sentido positivo se as EPs começarem a submeter relatórios regulares semestrais e contas anuais auditadas à DNT e assim possibilitando àquela Direcção Nacional a preparação de um balanço consolidado que permita a avaliação de risco. A elaboração de um *Fiscal Risk Statement* preliminar, planificada para 2015 com assistência técnica do FMI, poderia ser um primar passo nesta direcção. Está igualmente em elaboração, uma proposta de Lei para o Sector Público Empresarial, cuja implementação poderá também influenciar positivamente a avaliação futura deste indicador.

### PI – 10: Acesso público à informação fiscal chave

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007	Avaliação 2010	Avaliação 2015
PI – 10: Acesso público à informação fiscal	Elementos de informação fiscal e orçamentais disponíveis ao público	B	B	B

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007	Avaliação 2010	Avaliação 2015
chave				

### Indicador PI-10: Avaliação 2015

145. A pontuação deste indicador é baseada na análise ilustrada na figura abaixo, que mostra que **quatro dos seis elementos essenciais em termos de acesso público à informação fiscal, são disponíveis. De consequência a pontuação é “B”.**

**Figura 8: Acesso do público as informações orçamentais (PI-10)**

#	Elemento	Disponível publicamente (Sim/Não) e comentários
i.	Documentação do orçamento anual: o público pode obter um conjunto completo dos documentos pelos meios apropriados quando esse conjunto for enviado ao poder legislativo.	<b>Sim</b> Documento de Fundamentação e Mapas da Proposta de OE disponíveis online (na página da DNO) em Outubro, após aprovação pelo Conselho de Ministros e posterior submissão a AR
ii.	Relatórios da execução do orçamento durante o exercício: Os relatórios são disponibilizados regularmente para o público pelos meios apropriados em até um mês após sua conclusão.	<b>Sim</b> REOs trimestrais disponíveis online (na página da DNO) dentro de 45 dias após o fim do trimestre
iii.	Demonstrações financeiras de final de exercício: As demonstrações são disponibilizadas regularmente para o público pelos meios apropriados em até seis meses após a conclusão da auditoria.	<b>Sim</b> CGEs disponíveis online (na página da DNO) após a respectiva aprovação pela Assembleia da República (dentro do prazo de 6 meses após a emissão do parecer e relatório do Tribunal Administrativo).
iv.	Relatórios de auditoria externa: Todos os relatórios sobre as operações consolidadas pelo governo central são disponibilizadas para o público pelos meios apropriados em até seis meses após a conclusão da auditoria.	<b>Sim</b> Relatórios e Pareceres do Tribunal Administrativo disponíveis online (na página da Instituição) após aprovação pela AR
v.	Adjudicação de contratos: As adjudicações de todos os contratos com valor superior a aproximadamente US\$ 100.000 são publicadas pelo menos trimestralmente pelos meios apropriados.	<b>Não.</b> Informação sobre contractos não é disponibilizadas de forma sistemática, abrangentes e regular no Portal de Aquisições (sendo possível obter alguma informação a partir das notas de adjudicação publicadas no Jornal Notícias) e por meio de solicitação a UFSA
vi.	Recursos disponíveis para unidades de serviços primários: As informações são publicadas por intermédio dos meios apropriados pelo menos uma vez ao ano, ou disponíveis por solicitação, para as unidades de serviço primárias com cobertura nacional em pelo menos dois sectores (tais como escolas de educação fundamental ou clínicas	<b>Não.</b> De momento, os milhares de escolas e serviços de saúde primários, ainda não foram constituídos como unidades orçamentais não sendo destinatárias de uma parcela do OE e não tendo capacidade administrativa de executar os procedimentos estabelecidos no SISTAFE. Assim, estas unidades correspondem a centros de custos vinculados às respectivas Unidades Gestoras Executoras (normalmente as Direcções Provinciais ou os Serviços distritais de educação/saúde).

#	Elemento	Disponível publicamente (Sim/Não) e comentários
	de saúde básica).	Assim, informações sobre os recursos recebidos encontram-se agregadas nas UGBs às quais estejam vinculadas. Igualmente, deve-se referir que muitos dos recursos necessários à prestação de serviços nas unidades escolares e hospitalares, são entregues em espécie, por níveis administrativos superiores a partir dos quais é gerido o <i>procurement</i> e a distribuição dos mesmos (por ex. livro escolar, carteiras, medicamentos e equipamento hospitalar).

### Comparação com avaliação 2010

146. Nenhuma alteração de grande relevo foi observada em relação à avaliação anterior.

### Perspectivas para futuro

147. De modo geral, um grande volume de dados sobre a GFP é gerado de forma automatizada e regular pelo e-SISTAFE e por outros sistemas de Gestão das Finanças Públicas (GFP), tanto informatizados como manuais. Ao mesmo tempo, os formatos e modalidades em que os mesmos são analisados e apresentados nos relatórios orçamentais podiam ser melhorados, de modo a facilitar e incentivar o conhecimento das informações mais relevantes para a prestação de contas pela gestão de recursos públicos por parte do público não versado em matérias de finanças públicas.

148. Ao mesmo tempo, deve-se destacar a evolução positiva da transparência orçamental evidenciada por outras metodologias aceites internacionalmente, como por exemplo a melhoria observada na pontuação e ranking de Moçambique no Open Budget Index (OBI) entre 2010 e 2012 (de 28 para 47 pontos sobre 100, e de 68 lugar para 55 entre 100 países em termos de posicionamento no ranking do índice estimado).

149. Outro aspecto a salientar, é a elaboração nos três anos analisados, do “Orçamento Cidadão”, um breve documento informativo que procura resumir os dados do OE em formato mais acessível ao público em geral (o documento está acessível na página Web da DNO). Este documento vem sendo divulgado mesmo antes da aprovação do OE, desde 2012.

## 4.4. Orçamentação com Base em Políticas

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

**PI – 11: Ordem e participação no processo de orçamentação anual**

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
<b>PI - 11: Ordem e participação no processo de orçamentação anual</b>	(i) Existência e cumprimento dum calendário orçamental estabelecido	A	B+	A	B+	A	B+
	(ii) Clareza/abrangência das instruções sobre a preparação das propostas orçamentais (circular orçamental ou equivalente) e nível de envolvimento político	A		A		A	
	(iii) Aprovação pontual do orçamento pela Assembleia da República (nos últimos três anos)	C		C		C	
Método de Pontuação: M2							

**Indicador PI -11: Avaliação 2015**

151. Não existe um calendário único e harmonizado de todos os processos atinentes à planificação e programação orçamental, sendo dois calendários produzidos pelos Ministérios de Planificação e Finanças (agora fundidos numa única entidade); um relativo à elaboração do Orçamento, outro, relativo à elaboração dos instrumentos de planificação. Porém, o calendário de elaboração orçamental é conhecido e sempre cumprido (vide Figura 9 abaixo para um resumo das principais fases). As UGBs têm tempo suficiente (mínimo seis semanas) para carregar os seus orçamentos detalhados directamente no módulo integrado para a elaboração do OE no e-SISTAFE (MEO), **o que justifica a atribuição de um “A” a esta dimensão.**

152. Uma circular, elaborada pela DNO, acompanhada por metodologias detalhadas, incluindo guião de preenchimento dos mapas orçamentais, de elaboração das propostas do PES/OE e de tetos globais de despesa indicativos (mas relativos apenas às rubricas Bens e Serviços e investimento interno) é enviada aos Sectores e Províncias. Estes, por seu turno, têm que se articular com as respectivas UGBs, tenham esta natureza tutelada ou subordinada. Os referidos documentos são detalhados e abrangentes, e são igualmente disponibilizados na página Web da DNO, o que confere transparência ao processo. A aprovação dos tetos orçamentais é feito pelo Conselho de Ministros antes da divulgação da circular e antes da inclusão dos tetos orçamentais no Módulo de Elaboração Orçamental do e-SISTAFE. **Assim, a pontuação atribuída é também de “A”.**

153. Com excepção de 2014, em que este orçamento foi aplicado por duodécimos em 2015, nos últimos três anos precedentes a AR tem aprovado o OE dentro dos prazos previstos, permitindo que o início da execução coincida com o início do ano fiscal, ou seja, Janeiro. Donde, e dado que em 2014 realizaram-se Eleições Gerais, o OE 2015 só foi aprovado em Maio 2015, dado que os

calendários eleitoral e orçamental não estão alinhados. **Devido a esta circunstância, a avaliação é de "C"**.

**Figura 9: Calendário orçamental**

Mês	Semana (prazo)	Actividade
Dezembro (ano n-1)	4	Elaboração e divulgação da metodologia para elaboração do CFMP
Abril	4	Elaboração de projecções macro-fiscais, fornecimento de assistência técnica/metodológica aos sectores/províncias pelo MPD/MF e preparação do documento do CFMP
Maio	2	Elaboração documento CFMP (com reflexo, a partir de 2014, do Plano Integrado de Investimentos)
Maio	3	Aprovação limites globais CFMP pelo Conselho de Ministros (CdM)
Maio	4	Envio de cartas (Circular) do MF/MPD e Metodologias e Orientações de elaboração do PES/OE aos Sectores (Ministérios) e Províncias (Governadores Provinciais), acompanhada pela divulgação dos limites globais do CFMP aprovado (para as rubricas bens e serviços e investimento interno)
Junho	3	Concertação a nível dos Sectores, Províncias e Distritos para a distribuição dos limites entre UGBs tuteladas/subordinadas
Julho	1	Carregamento no e-SISTAFE dos limites indicativos harmonizados no MEO pela DNO, abertura do sistema e digitação do OE detalhado no MEO por cada UGB
Agosto	2	Encontros de harmonização da DNO com sectores, províncias, FMI (ajustes à proposta em função da actualização do envelope de recursos e atendendo aos compromissos dos Parceiros de Cooperação)
Agosto	4	Globalização dos dados e harmonização com o Mapa de Equilíbrio (DNO)
Setembro	2	Submissão do OE ao CdM para aprovação (Min. Das Finanças)
Setembro	4	Submissão do PES/OE pelo Gabinete do Primeiro Ministro à AR
Dezembro	2	Aprovação do PES/OE pela AR. OE publicado no Boletim da República como Lei.

*Fonte:* adaptação a partir dos calendários de elaboração orçamental (DNO) e do ciclo de planificação, monitoria e avaliação (DNP), complementados por informação recolhida em reuniões com DNO, DNP e DNEAP.

### Comparação com avaliação 2010

154. Com base na informação apresentada acima, e considerando que os procedimentos de elaboração orçamental não têm sido alterados de forma significativa face à última avaliação, a pontuação atribuída a este indicador é B+, em linha com a avaliação PEFA realizada em 2010 (em que a pontuação para a componente (iii) foi igualmente prejudicada pela realização de eleições Gerais).

### Perspectivas para futuro

155. É de referir que por via do calendário eleitoral não estar alinhado com o calendário orçamental, persistem avaliações mais baixas nos anos em que ocorrem eleições gerais. Tal foi o



caso das eleições de 2014 que resultaram num atraso de 5 meses face ao calendário estabelecido, e as eleições de 2009 resultaram num atraso de 3 meses na aprovação do orçamento. Estas flutuações na pontuação continuarão a acontecer enquanto persistir esta discrepância dos dois calendários.

## PI – 12: Perspectiva plurianual no planeamento fiscal, nas políticas de despesa e no orçamento

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
<b>PI – 12: Perspectiva plurianual no planeamento fiscal, nas políticas de despesa e no orçamento</b>	(i) Preparação de previsões fiscais plurianuais e dotações funcionais	C	C+	C	C+	C	C+
	(ii) Âmbito e frequência da análise de sustentabilidade da dívida	A		A		A	
	(iii) Existência de estratégias sectoriais com cálculos de custos plurianuais das despesas correntes e de investimento	C		C		C	
	(iv) Ligações entre orçamentos de investimento e estimativas de despesas futuras	D		D		D	
Método de Pontuação: M2							

### Indicador PI-12: Avaliação 2015

156. O CFMP de Moçambique é um dos instrumentos fundamentais de planificação dentro do ciclo de preparação orçamental. Ele dá o quadro formal para o desenvolvimento da estratégia macroeconómica e a planificação sectorial de curto e médio prazo que tem a sua base legal definida no Artigo 45 da Lei do SISTAFE. O objectivo do CFMP é o de definir os limites indicativos de despesa (os tectos orçamentais) para um período de 3 anos a ser comunicado aos ministérios, direcções e agências para orientar os respectivos processos de planificação e orçamentação. Este indicador permite fazer uma análise da qualidade do CFMP com base nas dimensões e critérios estabelecidos na metodologia PEFA. A Figura 10 abaixo apresenta a nossa pontuação para cada dimensão.

**Figura 10: Perspectiva plurianual no planeamento fiscal, nas políticas e no orçamento (PI-12)**

Dimensão	Pontuação	Evidência e comentários
(i) Previsões fiscais plurianuais e alocações funcionais	C	O CFMP rolante tem sido elaborado de forma sistemática pelo MPD, e regularmente submetido à aprovação do CdM (com excepção de 2014). No documento são apresentadas projecções agregadas de receita, despesa e financiamento, com base no quadro macro-fiscal. Porém, não são apresentados testes de sensibilidade a variações nos pressupostos macroeconómicos nem apresentadas metas fiscais de médio prazo explícitas, ou seja que são posteriormente monitorizadas e reportadas explicando as divergências, tal como também não existe integração explícita das projecções de financiamento com a estratégia e análises de sustentabilidade da dívida.

		<p>A partir de 2013, foram dados os primeiros passos na elaboração de um Plano Integrado de Investimentos (PII) e para a introdução de um processo estruturado de avaliação sistemática de grandes projectos com o objectivo de imprimir maior rigor na sua selecção. A título de exemplo foi adoptado um manual para a avaliação e selecção de projectos de investimento.</p> <p>Até a altura da elaboração orçamental, os tectos de despesas agregados tendem a mudar frequentemente até a definição do Mapa Fiscal subjacente à programação orçamental, <b>e conforme resulta da análise dos dados apresentada no Mapa 15, as variações relativamente aos tectos dos OE aprovados são significativas</b>, não sendo apresentada qualquer justificação para esse desvio nos documentos fiscais e orçamentais que nos foram presentes.</p>
(ii) Abrangência e frequência da análise de sustentabilidade da dívida	<b>A</b>	O Departamento da Dívida da Direcção Nacional do Tesouro, com alguma assistência técnica por parte do FMI (é usada a metodologia do FMI), realiza anualmente análises de sustentabilidade da dívida, interna e externa. São igualmente disponíveis planos anuais de endividamento e relatórios da dívida pública.
(iii) Existência de estratégias de sector custeadas	<b>C</b>	<p>Existem estratégias sectoriais para a maioria dos grandes sectores, mas estas tendem a abranger horizontes temporais inconsistentes com os instrumentos "macro" de planificação. Por outro lado, a terminologia e as classificações utilizadas não são sempre coerentes com as orientações e metodologias em vigor.</p> <p>Das três estratégias sectoriais analisadas - Agricultura, Saúde e Educação, duas são custeadas (mas seguindo abordagens diferentes). Não é, porém, visível a ligação com as projecções macro-fiscais agregadas que constam do CFMP.</p>
(iv) Vínculos entre orçamentos de investimentos e estimativas de despesas plurianuais	<b>D</b>	<p>Apesar das inovações introduzidas recentemente, designadamente a introdução do PII com ligação explícita ao CFMP e OE, a instalação de uma Comissão de Avaliação e Selecção de Projectos, bem como a elaboração de um manual de suporte técnico/ metodológico, persistem desafios em garantir plena coerência entre os planos estratégicos sectoriais, o CFMP, o PES e respectiva expressão financeira, o OE.</p> <p>Especialmente no que tange à estimativa das implicações dos projectos de investimento sobre os custos correntes do OE, não é incluída nas projecções orçamentais de médio e curto prazo referência explícita ao impacto das despesas de capital sobre os custos de funcionamento (por exemplo através de estimativas dos custos de operação e manutenção dos principais projectos de investimento).</p>

**Mapa 15: Comparação entre CFMP, OE e CGE, 2012 - 2014**

		2012						2013						2014									
		Func.	Invest.	Despesa	Receita	Donativos	Receita	Saldo	Func.	Invest.	Despesa	Receita	Donativos	Receita	Saldo	Func.	Invest.	Despesa	Receita	Donativos	Receita	Saldo	
		Total		do		Total		a Total		do		Total		Total		do		Total		do		Total	
		Estado		Estado		donativo		Estado		Estado		donativos		Estado		Estado		donativos		Estado		donativos	
2012-2014	CFMP	83.129	65.249	153.128	93.494	33.844	127.338	25.790	89.164	72.078	169.286	108.955	34.061	143.016	26.270	100.541	78.500	186.556	126.907	35.303	162.210	24.346	
	OE	84.138	56.517	163.035	95.537	34.718	130.255	32.780															
	CGE	83.804	53.457	142.430	98.477	27.332	125.809	16.621															
2013-2015	CFMP								95.475	71.979	181.200	111.372	37.786	149.158	32.042	109.867	79.283	201.472	129.641	39.666	169.307	32.165	
	OE								105.530	69.425	174.955	113.962	19.811	133.773	41.182								
	CGE								95.655	72.301	178.520	126.319	30.233	156.552	21.968								
2014-2016	CFMP														112.607	68.999	190.212	127.333	21.581	148.914	41.298		
	OE														115.271	100.770	240.891	147.372	30.402	177.773	63.118		
	CGE														118.469	87.036	222.019	156.336	24.106				

Fonte: CFMP, OE e CGE (2012-14)

## Comparação com avaliação 2010

157. Muitas das fraquezas identificadas na última avaliação PEFA ainda permanecem.

## Perspectivas para futuro

158. Apesar dos esforços recentes em, por exemplo, harmonizar a terminologia do PES com o OE, o classificador programático ainda não representa um efectivo elo de ligação, e única ferramenta de harmonização, entre os vários instrumentos de planificação existentes (ao nível do Governo, Sectorial e Territorial – provincial/distrital), com o CFMP e OE (e com os processos de monitorização e avaliação). Ademais, existem contradições na reconciliação entre a perspectiva territorial e a perspectiva sectorial, a que acresce que as propostas dos sectores (planificação de baixo para cima) não são efectivamente reconciliadas com a previsão de disponibilidades de recursos (planificação de cima para baixo), fazendo com que o CFMP fique descredibilizado como ferramenta de afectação estratégica de recursos.

159. O que ficou dito podia ser evitado através de um processo estruturado em que as grandes opções de políticas públicas fossem discutidas entre os sectores e o Ministério das Finanças, o que teria como resultados esperados a priorização de forma transparente e credível (por envolver o nível político logo à partida no processo de planificação), assim como a definição dos principais programas e projectos a implementar a médio e curto prazo antes da elaboração detalhada do OE (o que em alguns países é feito através da publicação do Budget Options Paper).

160. Outra fonte de fragilidade do processo de planificação e orçamentação estratégica tem sido a fragmentação institucional, ou seja, a separação em diferentes pelouros de responsabilidades que na prática são partilhadas, o que pode gerar potenciais disfunções na execução efectiva deste macro-processo do SISTAFE (Elaboração do CFMP, PES e OE), devido ao esforço de coordenação e harmonização entre organizações separadas.
161. Com as Direcções de plano e orçamento agora parte dum único Ministério, existe uma oportunidade para revitalizar o papel do CFMP como elo de ligação entre políticas públicas, planos e orçamentos; racionalizar o número e alinhamento entre os instrumentos de planificação vigentes, e fortalecer o papel do classificador programático como potencial ferramenta de integração de processos, com vista a estreitar a relação entre gastos e resultados.
162. Estão em curso acções para mitigar os constrangimentos identificados. Por exemplo está presentemente em elaboração um novo módulo do e-SISTAFE, que visa garantir maior integração futura entre processos de planificação e orçamentação (já foi elaborado para o efeito o Modelo Conceptual do Subsistema de Planificação e Orçamentação).

#### 4.5. Previsibilidade e Controlo na Execução Orçamental

##### PI – 13: Transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
<b>PI – 13: Transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes</b>	(i) Clareza e abrangência das obrigações tributárias	B	B+	A	A	A	A
	(ii) Acesso dos contribuintes à informação sobre obrigações tributárias e procedimentos administrativos	A		A		A	
	(iii) Existência e funcionamento de um mecanismo de recurso tributário	B		A		B	
Método de Pontuação: M2							

##### Indicador PI-13: Avaliação 2015

163. O sistema tributário moçambicano foi significativamente reformado em 2002, com a aprovação da Lei Geral Tributária (Lei nº 15/2002) que estabelece os princípios de organização do sistema, define as garantias e obrigações do contribuinte e da administração tributária, determina os procedimentos básicos de liquidação e cobrança de impostos e institui o regime de infracções tributárias. As isenções e benefícios fiscais são regulamentados num único dispositivo legal, a Lei nº 4/2009 que aprova o código de benefícios fiscais.
164. O novo sistema tributário estrutura-se em torno do conceito da tributação separada do consumo, rendimentos e activos, sendo que presentemente os principais impostos, em termos de

cobrança, são o IVA, IRPC e IRPS, cujos Códigos e Regulamentos foram introduzidos em 2007 e 2008 respectivamente (para os três impostos). Estes instrumentos explicam de forma clara, detalhada e abrangente os procedimentos e formulários necessários para o cumprimento dos referidos impostos, que presentemente contabilizam, por si só, mais de dois terços da receita total.

165. Com a aprovação da Lei nº 1/2006, foi criada a Autoridade Tributária de Moçambique (AT), com o objectivo de centralizar a cobrança e administração de toda a Receita do Estado numa única entidade, responsável pela gestão dos impostos nacionais internos e externos (sendo a tributação de nível local, regida pelo Código Tributário Autárquico, aprovado pelo Decreto nº 63/2008). Outro marco relevante é representado pela aprovação da Lei nº 2/2006, que estabelece os princípios e normas gerais de ordenamento jurídico tributário.
166. Uma análise da base legal destes impostos, levada a cabo pelo Banco Mundial no âmbito da Revisão da Despesa Pública Moçambique (2014), confirma que de modo geral o desenho do IVA, IRPC e IRPS é adequado e segue padrões internacionais, não sendo referenciado nenhum aspecto ligado ao nível de discricção administrativa no apuramento do imposto devido e na determinação de multas. Porém a mesma análise destaca o baixo nível de eficiência da arrecadação destes impostos, e desafios que persistem na administração dos mesmos, especialmente com aspectos ligados aos reembolsos do IVA.
167. Em suma, a Constituição da República, a Lei Geral Tributária e outros regulamentos que enquadram legalmente a definição e administração dos principais impostos, esclarecem de forma clara, detalhada e abrangente os deveres e direitos dos contribuintes, e limitam o grau de discricionariade das entidades envolvidas na determinação da matéria colectável e apuramento de imposto a pagar. **Assim, a pontuação para a dimensão (i) mantém-se em “A”.**
168. A grande maioria da informação sobre obrigações e direitos dos contribuintes está disponível ao público através da sua publicação online (nomeadamente na página Web da AT). Entre outros, esta fornece informação sobre as principais Leis, Decretos e Diplomas relativos aos principais impostos, e procedimentos administrativos associados. Além da legislação sobre os códigos e regulamentos de IVA, IRPC e IRPS e suas respectivas actualizações, a página Web institucional da AT contém informação sobre o Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes e o Código de Benefícios Fiscais.
169. Em termos de informação aduaneira, é acessível legislação actualizada, por exemplo sobre a pauta aduaneira, taxa sobre combustíveis, código do Imposto sobre Consumo Específico, e procedimentos para o desembaraço aduaneiro e inspecção não intrusiva. Estão igualmente

disponíveis online modelos para declarações fiscais e aplicativos para calcular as obrigações com IRPS e simular o valor das imposições aduaneiras sobre importações.

170. Tem sido visível nas estratégias e planos da AT, o esforço no sentido de aproximar a administração tributária ao contribuinte, através, por exemplo, da expansão de postos de cobrança, que presentemente totalizam 101 unidades, incluindo quatro Unidades de Grandes Contribuintes - UGCs (em Maputo, Beira, Nampula e Matola). No período em análise foram também instituídos Balcões de Atendimento ao Contribuinte – BACs, sendo de momento operacionais 11 BACs (um em cada província do País). A assistência ao contribuinte é igualmente prestada através da representação da AT em 17 Balcões de Atendimento Únicos instituídos pelo Ministério de Indústria e Comércio em todo o País, onde podem, por exemplo, ser cadastrado o Número Único de Identificação Tributária (NUIT) (vide PI-14 para mais detalhe).
171. Complementarmente, nos últimos anos a AT tem implementado com alguma intensidade actividades de sensibilização sobre o cumprimento voluntário das obrigações ao nível de todo o País (incluindo Distritos), tendo em vista facilitar a divulgação de informação aos contribuintes sem acesso à internet. Existe ainda na AT um Gabinete dedicado à comunicação e imagem, responsável pela organização de várias campanhas de “educação fiscal/aduaneira e popularização do imposto”, com recurso aos órgãos de comunicação social e organização de eventos onde é prestada assistência ao contribuinte e disseminado diverso material informativo (por ex. guiões, manuais e brochuras). Ademais, está operativo desde 2014 um Call Center de apoio ao contribuinte e são regularmente organizados seminários de auscultação junto de entidades como a CTA, com o objectivo de colher as perspectivas e preocupações do sector privado.
172. **A dimensão (ii) é também pontuada com “A” dada a evidência apresentada sobre o acesso dos contribuintes à informação sobre obrigações tributárias e procedimentos administrativos**, que tem em parte contribuído para o sucesso alcançado pela AT relativamente ao cadastro de novos NUIs e expansão gradual da base tributária (vide evidência apresentada no PI-14).
173. **Os procedimentos de reclamação e litigação tributária estão igualmente claramente definidos na Lei (incluindo o tempo necessário para cada procedimento). O quadro jurídico-legal** para a cobrança de receitas, a Lei Geral Tributária, prevê a revisão das decisões tomadas pela autoridade fiscal através da possibilidade de recurso pelos contribuintes para o Tribunal Administrativo, o qual tem uma natureza jurisdicional e, portanto, funciona como uma parte totalmente independente.

174. Numa primeira fase, o contribuinte pode reclamar directamente junto da Direcção da Área Fiscal, cuja decisão pode ainda ser objecto de recurso hierárquico. Numa segunda fase, pode ainda ser interposta uma acção junto do Tribunal Fiscal, o qual integrado Tribunal Administrativo, a quem compete a tomada de decisão final.
175. Assim existe um funcionamento de apelação no âmbito administrativo, composto por três níveis dentro da própria AT) e judicial. Aos Tribunais Fiscais compete a primeira instância, seguido pelo Tribunal Administrativo (através da 2ª Secção), e pelo plenário do mesmo Tribunal Administrativo em última instância.
176. Desde 2009, ano em que foram introduzidos os Tribunais Fiscais, o acesso à justiça no quadro do funcionamento do mecanismo de reclamações, tal como ficou brevemente descrito acima, tem sido assegurado por uma estrutura institucional independente. A recente avaliação do FMI sobre Transparência Fiscal confirma a existência de mecanismos adequados de reclamação e apelo das decisões fiscais por parte do contribuinte, tendo em vista garantir o seu tratamento justo e independente.
177. Todavia, não estão disponíveis informações detalhadas que permitam aferir o grau de eficácia e acessibilidade dos mecanismos de resolução de litígios. Conforme salientado numa recente avaliação que aplica, de forma piloto a metodologia *Tax Administration Diagnostic Assessment Tool* – TADAT, não é por exemplo possível estimar o tempo necessário para a resolução de litígios e para monitorizar o grau de implementação das decisões administrativas a respeito dos litígios, por não existirem sistemas que permitam recolher esta missão de forma sistemática e abrangente.
178. Assim, **considerando estas constatações, para a dimensão (iii) a pontuação é “B”, sendo que o indicador como um todo continua com a avaliação de “A”.**

### Comparação com avaliação 2010

179. A situação manteve-se inalterada, apesar de um decréscimo na pontuação para a dimensão (iii), que deveu-se ao maior rigor com que foi aplicada a metodologia e não a uma deterioração da situação.

### PI – 14: Eficácia das medidas de registo de contribuintes e avaliação tributária

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
PI – 14: Eficácia das medidas de registo de contribuintes e avaliação	(i) Controlo no sistema de registo dos contribuintes	B	B	B	A	B	B
	(ii) Eficácia das sanções devidas ao não cumprimento das obrigações de registo e declaração tributária	B		A		B	

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
tributária	(iii) Planificação e monitoria dos programas de auditoria tributária e de investigação de fraude	B		A		B	
Método de Pontuação: M2							

### Indicador PI-14: Avaliação 2015

180. A AT tem registado cumulativamente cerca de 3.2 milhões de contribuintes, singulares ou empresas, dos quais apenas uma pequena parte é considerada como "activo" (apenas 4% dos 625,000 novos contribuintes registados em 2014).
181. A base de dados dos contribuintes é mantida e actualizada com base no Número Único de Identificação Tributária - NUIT, sendo através deste que é realizado o registo de contribuintes e autenticação no ingresso de declarações e pagamentos no Sistema Interino de Cobrança de Receita – SICR (o sistema que presentemente suporta os processos operacionais inerentes à gestão da receita). Entre outras funções, o registo dos NUIT é usado para efeitos de declaração e pagamento de impostos, início e encerramento de actividade económica, alteração de dados e abertura de sucursais.
182. A avaliação TADAT tem encontrado fraquezas com respeito ao processo de verificação e auditoria dos bases de dados do cadastro dos NUITs, afectando a fiabilidade e exactidão das informações sobre contribuintes. A avaliação aponta igualmente como fraqueza a falta de um programa explícito e estruturado para o conhecimento da base potencial de contribuintes, e para monitorar e avaliar as actividades de mitigação dos riscos de cumprimento (apesar de existirem estudos realizados em alguns sectores).
183. O sistema presentemente está a ser gradualmente substituído por um outro mais moderno e seguro com base na plataforma ETPM, no âmbito do projecto e-Tributação, sendo um dos seus pilares fundamentais o módulo para o Registo de NUITs. Este já foi desenhado e desenvolvido na nova plataforma (cuja principal diferença em relação à anterior é estar integrada e disponível online), encontrando-se presentemente em fase de roll-out a nível das Direcções das Áreas Fiscais. Este módulo servirá para concessão e controlo de NUIT's, facilitando as actividades relacionadas com o ciclo de vida dos contribuintes. Até ao final de 2014, tinham sido actualizados na nova base de dados do NUIT do e-Tributação, 834.369 NUITs, dos quais 33.850 com actividade nas DAF e 704 grandes contribuintes (Relatório de Desempenho da AT – 2014).
184. O sistema de cadastro NUIT que vem sendo substituído pelo e-Tributação, não está harmonizado com outros cadastros (Bilhete de Identidade, Cadastro das Empresas, etc.), existindo apenas interacção com o e-SISTAFE (MEX), que usa o NUIT aquando do registo dos Funcionários,



Pensionistas, Fornecedores e Agentes do Estado. De momento, a falta de ligação entre sistemas limita a interacção entre a AT e outras instituições públicas (como por exemplo o INSS, o Instituto Nacional de Estatística, o Instituto Nacional de Viação, o Ministérios da Indústria e Comércio, o Ministério da Justiça etc.), as quais possuem informações relevantes para o trabalho de investigação tributária, análise de risco para efeitos de auditorias e análise/projecção da receita.

185. Em suma, considerando as limitações evidenciadas acima, **para a primeira dimensão do indicador mantém-se a pontuação “B”**.

186. O Regime Geral das Infracções Tributárias – REGIT (Decreto nº 46/2002) estabelece o sistema de penalidades para os casos de não cumprimento das obrigações fiscais, detalhando as penalidades e multas aplicáveis em todos os casos de não cumprimento (tanto em termos de valores como de tectos totais). O REGIT estabelece ainda claramente as regras e níveis de gestão por parte da AT para lidar com situações de incumprimento das obrigações tributárias.

187. Apesar da clareza do quadro legal, evidência apresentada no TADAT aponta para limitada eficácia das sanções e/ou da sua administração em termos de incentivar maior cumprimento dos prazos de submissão das declaração de impostos, sendo que menos de 10% dos contribuintes do IRPC e IRPS (retenção na fonte) e menos de um terço dos contribuintes do IVA cumprem com os prazos de entrega.

188. Mais difícil é obter evidências do impacto das penalidades em dissuadir o não cumprimento com as obrigações de registo fiscal, na ausência de estudos detalhados sobre o potencial “tax gap” advindo da falta ou atraso no cadastramento e declaração de início de actividade, por parte de determinados segmentos de contribuintes. Assim, com base no quanto ilustrado acima, em relação à dimensão (ii), que avalia a eficácia das sanções devidas pelo não cumprimento das obrigações de registo e declaração tributária, **a pontuação da avaliação é “B”**.

189. Em relação à dimensão (iii) sobre a Planificação e monitorização dos programas de auditoria tributária e de investigação de fraude, o Mapa 16 a seguir resume os dados constantes dos Relatórios de Desempenho da AT para os últimos três anos. Tal como reportado na última avaliação PEFA, a AT prepara anualmente o seu Plano de Auditorias e Fiscalizações Tributárias em conformidade com o Regulamento de Fiscalização Tributário (aprovado pelo Decreto nº19/2005). Este detalha um conjunto claro de regras e princípios orientadores da acção de fiscalização da AT, que baseia-se em critérios de riscos e abrange todos os impostos que aplicam auto-lançamento (IVA; IRPS, IRPC).

190. As auditorias e fiscalizações são executadas pelo nível central da AT (através da Direcção de Auditoria e Fiscalização Tributária), pelas Direcções das áreas Fiscais (DAFs) e pelas Unidades de

Grandes Contribuintes (UGCs). É ainda realizada a análise de uma amostra de processos de conta (ou seja as declarações de informação contabilística e de rendimentos de sujeitos passivos singulares e colectivos). A meta de cobrança adicional advinda destes trabalhos é geralmente de 2% da Receita Fiscal arrecadada no ano anterior.

**Mapa 16: Trabalhos de auditoria/ fiscalização da AT, 2012 – 2014**

Evidências sobre trabalho de auditoria/fiscalização da AT	2012	2013	2014
<b>Número de Auditorias/fiscalizações realizadas (impostos internos) vs. Planificadas e % de execução</b>	1.097 vs. 1.070 planificadas (103%)	1.174 vs. 1.450 planificadas (81%)	1.101 vs. 1.050 planificadas (105%)
<b>Matéria Colectável, em MZN 10<sup>6</sup></b>	7.026	10.484	23.750
<b>Imposto Apurado (devido) em MZN 10<sup>6</sup></b>	1.843	2.082	5.761
<b>Imposto Apurado em % da Receita do Estado (excluindo mais valias)</b>	2%	1.9%	4.2%

Fonte: Relatórios de Desempenho da AT (2012-14)

191. Conforme a evidência apresentado acima, de modo geral os planos de auditoria são cumpridos e têm resultado no apuramento de dívidas tributárias substanciais (sendo a grande maioria relacionadas com o IRPC e o IVA). Porém, conforme o indicador PI-15 analisado em seguida, desafios substanciais persistem com relação ao processo de cobrança da receita adicional apurada.

192. Ao mesmo tempo, apesar de salientar a limitada capacidade institucional da AT nesta área de intervenção, a avaliação da administração tributária (TADAT) aponta como fragilidade dos planos de auditorias o não detalhamento por imposto, tipo de contribuinte e tipo de intervenção (condições necessárias para alcançar a pontuação máxima nesta dimensão). Assim, **com base na evidência existente, a pontuação para esta dimensão é "B", o que implica que para o indicador como um todo a pontuação é igualmente "B"**.

### Comparação com avaliação 2010

193. A pontuação para este indicador passou de "A" para "B", o que se deveu ao maior rigor com que foi aplicada a metodologia e não a uma deterioração da situação.

### PI – 15: Eficácia na cobrança de impostos

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
		D	D+	C	C+	D	D+
<b>PI – 15: Eficácia na cobrança de impostos</b>	(i) Proporção de cobrança dos impostos em atraso brutos, sendo a percentagem dos impostos em atraso no início do ano fiscal que foi cobrado durante o mesmo ano fiscal (média dos dois últimos anos fiscais)	D	D+	C	C+	D	D+

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
	(ii) Eficácia da transferência dos impostos cobrados para o Tesouro pela administração tributária	B		A		B	
	(iii) Frequência da reconciliação contabilística completa entre as avaliações, cobranças, registos de atrasos e receitas tributárias pelo Tesouro	A		A		A	

Método de Pontuação: M1

### Indicador PI-15: Avaliação 2015

194. Conforme o Mapa 15, o índice de recuperação da dívida tributária em 2013 e 2014 tem-se situado, em média, em cerca de 15%. O total de impostos com pagamento em atraso é significativo, tendo-se situado em torno de 3% da Receita do Estado arrecadada naquele período (excluindo mais-valias). Como consequência, **para a primeira dimensão deste indicador, apurou-se a pontuação "D"**.

Mapa 17: Cálculo do Índice de Recuperação da Dívida Tributária, 2013 - 2014

	MZN 10 <sup>6</sup>	2013	2014
1	Processos executivos, saldo no início do ano	2.315,45	2.544,97
2	Processos de contencioso, saldo no início do ano	996,28	1.569,25
3	Processos executivos cobrados e anulados durante o ano	208,31	211,40
4	Processos de contencioso cobrados, anulados, virtualizados e contestados durante o ano	401,79	252,91
	<b>Índice de recuperação (3+4)/(1+2)</b>	<b>18,4%</b>	<b>11,3%</b>

Fonte dos dados: Relatório de Actividade da AT 2014, pp 27-28

195. Nos últimos anos, a AT tem estreitado a sua colaboração com a Procuradoria-Geral da República, com o objectivo de melhorar os índices de recuperação da dívida tributária. A implementação do e-Tributação irá igualmente apoiar os processos de fiscalização e controlo da dívida tributária através da introdução da conta corrente tributária que irá permitir um melhor controlo das obrigações.

196. Conforme o modelo conceptual do e-Tributação, o módulo NUIT estará interligado com o Módulo para a Gestão das Receitas e controlo fiscal dos contribuintes, sendo que o NUIT vai gerar uma conta corrente neste módulo, onde estarão registadas todas as transacções possibilitando, por exemplo, a monitoria dos saldos em crédito/débito. Importa referir em relação ao Módulo de Receitas que o sub-módulo do IVA encontra-se presentemente em fase de implementação piloto, enquanto os do IRPC e IRPS estão em fase de desenvolvimento.

### Figura 11: Resumo das fases de lançamento, liquidação e cobrança da Receita

1	Recepção da guia de pagamento, utilizando-se modelos adquiridos e preenchidos pelo próprio contribuinte
2	Verificação das informações (por ex. valor, classificação da Receita etc.)
3	Inserção de dados no SICR, permitindo ao utilizador comparar a informação da liquidação do imposto calculado no sistema com o montante declarado na guia de pagamento
4	Atribuição, para cada guia, do "n.º de entrada" e do "n.º da receita" pelo SICR e transcrição manual na guia
5	Devolução da guia ao contribuinte que procede ao pagamento na Recebedoria da DAF/UGC em cheque ou numerário (ou através de depósito na conta bancária da Recebedoria).
6	Comunicação das DAF/UGC ao Banco de Moçambique (BM) ou Bancos Comerciais solicitando a transferência dos valores recebidos na conta da recebedoria para a Conta Única do Tesouro (CUT), acompanhada de "Modelo 51", que apresenta a discriminação dos valores recebidos no período
7	Com base no "Modelo 51" recebido, classificação da receita pela DNT, no Módulo de Execução Orçamental (MEX) do e-SISTAFE dos valores que ingressaram na CUT
8	Confirmação, pela DNT, do recebimento e classificação dos valores recebidos, mediante envio às DAF/UGC da Guia de Recolhimento (GR) gerada automaticamente pelo MEX aquando da classificação da receita

Fonte: Adaptação a partir das pp 6-7 Modelo Conceptual do e-Tributação (UTRAFE/AT 2009)

197. Para a dimensão (ii), conforme o procedimento descrito na figura 11, **a transferência da grande maioria das receitas cobradas pela AT continua a realizar-se numa base diária, sendo que pequenos montantes cobrados ao nível provincial são transferidos semanalmente, merecendo assim pontuação "B".**
198. Como consequência da transferência diária de fundos para a CUT para a grande maioria da receita, e sucessiva classificação e contabilização da receita cobrada no e-SISTAFE, a qual é confirmada pela DNT, as reconciliações são realizadas numa base semanal, com recurso às guias de recolhimento emitidas pela DNT e ao Modelo 51 emitido pelas unidades de cobrança (vide Figura 11 acima).
199. Para a dimensão (iii) sobre a frequência das reconciliações entre lançamentos, liquidações e cobranças, o processo de reconciliação é parte integrante do processo descrito acima, e tem acontecido dentro do mês posterior à entrada da receita na CUT, **merecendo igualmente a pontuação "A". Devido a metodologia de pontuação (M1), o resultado final para este indicador é "D+".**

### Comparação com avaliação 2010

200. Este indicador passou de uma pontuação de "C+" para "D+" como resultado direto da deterioração da dimensão (i) face a última avaliação, que por sua vez resultou em parte do aumento significativo do número de casos em disputa no período em análise.

## Perspectivas para futuro

201. Com a futura introdução do e-tributação e respectiva ligação ao e-SISTAFE, espera-se que o processo de cobrança venha a ser inteiramente automatizado. O módulo de Rede de Cobrança, irá garantir a gestão e controlo da cobrança, arrecadação e recolha na CUT das receitas (que passarão a ser arrecadadas directamente via bancos comerciais ligados ao sistema e já não nas recebedorias das Direcções das Áreas Fiscais), podendo o contribuinte fazer a sua declaração de rendimentos directamente online.

### PI – 16: Previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesas

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
<b>PI - 16: Previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesas</b>	(i) Grau ao qual os fluxos de caixa são programados e monitorados	A	C+	A	C+	A	C+
	(ii) Fiabilidade e horizonte da informação intra-anual e periódica para ministérios, departamentos e instituições sobre os tectos para os compromissos de despesa	B		B		B	
	(iii) Frequência e transparência dos ajustes nas dotações orçamentais que são decididos acima do nível de gestão das instituições.	C		C		C	

#### Indicador PI-16: Avaliação 2015

202. A previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesas está intimamente relacionada com a programação financeira dado que, se esta não estiver devidamente estruturada e não obedecer a uma disciplina orçamental segura, a efectiva realização da programação financeira, e o seu cumprimento, fica comprometida.

203. Assim, a programação financeira quantifica e estabelece os fluxos financeiros do Estado para determinado período. Os parâmetros aos quais obedece são, essencialmente, a previsão de receita, os limites de despesa e, na terminologia legal, as demanda para as despesas.

204. Para a sua operacionalização existem dois instrumentos: o Orçamento de Tesouraria e o Plano de Tesouraria. O primeiro, o Orçamento de Tesouraria, estabelece a programação financeira para o exercício económico desagregada por mês, o que permite a gestão dos fluxos financeiros da Tesouraria com base numa priorização das disponibilidades de dotação. O segundo, o Plano de Tesouraria tem uma periodicidade trimestral, embora seja desagregado semanalmente, e estabelece a programação financeira para o trimestre aprovada pelo Orçamento de Tesouraria.

205. O e-SISTAFE é carregado no início do exercício orçamental com os tectos de despesa, que não podem ser ultrapassados, quer porque o próprio sistema informático não o permite, quer porque

a própria Lei também o não permite. A única excepção a esta regra é eventual existência de uma alteração orçamental aprovada pela AR, ou seja, um orçamento rectificativo.

206. Estes tectos de despesa são, então, geridos pelos instrumentos acima descritos o que permite um elevado grau de previsibilidade e monitorização, justificando-se a manutenção da **avaliação da dimensão (i) com um A.**
207. Dado que os tectos de despesa estão disponíveis no e-SISTAFE e que os mesmos estão circunscritos pelas limitações à sua alteração acima descritas, a informação disponibilizada sobre aqueles tectos às Unidades Gestoras de Execução (UGE) é imediata, o que permite gerir com fiabilidade os compromissos de despesa das entidades sob a sua responsabilidade. Ainda como foi referido a propósito da dimensão anterior, a disponibilidade da informação é pelo menos trimestral o que justifica que **a avaliação da dimensão (ii) se mantenha como B.**
208. De acordo com a Lei do Sistafe é possível a realização de reajustamentos, podendo estes ser dentro da mesma rubrica orçamental, entre rubricas orçamentais, ou ainda entre sectores. Para tanto, e se não forem ultrapassados os tectos orçamentais, o Ministro da Economia e Finanças é competente para a sua aprovação dado que nas Leis que aprovam o OE sistematicamente existe uma delegação de competências da AR naquele Ministro para que os aludidos reajustamentos possam ser feitos. A este propósito pelo facto de os tectos orçamentais terem sido ultrapassados, no período em análise foram elaborados dois orçamentos rectificativos nos anos 2013 e 2014, aprovados pela AR.
209. Relativamente à sua transparência, estas alterações são primeiramente refletidas no módulo de execução orçamental (MEX) do e-SISTAFE o qual passa, assim, a conter os novos tectos orçamentais. Acresce que nos Relatórios de Execução Orçamental (REOs) existe um anexo informativo que contém as alterações realizadas desagregadas por entidade e por tipo de despesa. Poderia-se acrescentar o grau de transparência pela introdução duma mapa adicional no CGE onde os movimentos contabilísticos a débito e a crédito subjacentes as alterações orçamentais poderiam estar devidamente espelhados. Embora, o nível de transparência actual é relativamente elevado.
210. No entanto, por a frequência e o significado das alterações orçamentais feitas anualmente, consideramos que é de manter **a avaliação na dimensão (iii) de C.**

### **Comparação com avaliação 2010**

211. Não se registaram alterações relativamente à avaliação anterior.

## Perspectivas para futuro

212. Enquanto permanecer as fraquezas no processo de elaboração orçamental identificadas nos indicadores PI-2 e PI-12, este indicador no seu conjunto continuará a sofrer a influência negativa da dimensão (iii).

### PI – 17: Registo e gestão dos balanços de caixa, dívidas e garantias

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
<b>PI – 17: Registo e gestão dos balanços de caixa, dívidas e garantias</b>	(i) Qualidade do registo e reporte dos dados da dívida	A	A	A	A	A	A
	(ii) Grau de consolidação dos balanços de caixa do Governo	B		B		B	
	(iii) Sistemas para contrair empréstimos e emissão de garantias	A		A		A	

### Indicador PI-17: Avaliação 2015

213. Para a avaliação desta dimensão há que distinguir os procedimentos instituídos relativamente à dívida externa dos procedimentos relativos à dívida interna, uma vez que as mesmas são mantidas separadamente.

214. No que toca à dívida externa, procede-se a uma reconciliação regular e é feita uma reconciliação mensal através do sistema *Debt Recording and Management System* (CS-DRMS), difundido nos Países da Commonwealth à qual Moçambique pertence. Este é um sistema integrado de registo, monitorização, análise e reporte da dívida pública, cujas funcionalidades permitem um elevado grau de confiança quanto à qualidade dos dados da dívida.

215. Relativamente à dívida interna, a mesma é reconciliada mensalmente, para o que existem procedimentos instituídos por nós verificados, sendo também produzido um relatório trimestral integrado de toda a situação da dívida, com informação nomeadamente quanto ao stock da dívida.

216. A tanto acresce que relativamente às avaliações anteriores, não verificámos qualquer degradação de procedimentos que afectasse a referida fiabilidade e credibilidade dos dados.

**Assim, consideramos que na primeira dimensão se mantém a avaliação anterior com um A.**

217. A segunda dimensão se refere ao grau de consolidação dos balanços de caixa. A maioria das despesas (80% o mais) e dos balanços de caixa passam pela Conta Única do Tesouro (CUT), e, neste caso, a reconciliação é feita diariamente. No entanto, os dados do REO 2014 confirmam que o 90 % dos projetos externamente financiados (o seja 15 % das despesas totais de 2014) ainda estar fora da CUT; pelo tanto os seus balanços de caixa não consolidam-se com a CUT.

218. **O que ficou dito justifica a manutenção de um B na dimensão (ii).**

219. Os sistemas instituídos e implementados para a contração de empréstimos e prestação de garantias são claros e estão bem definidos. Ou seja:
- Para a contração de empréstimos a única autoridade competente é o Ministro da Economia e Finanças, independentemente da natureza do empréstimo ou da entidade que o solicite, o que se traduz numa correcta centralização desta competência no órgão máximo de gestão das Finanças Públicas de Moçambique, o que facilita a monitorização e o controlo dos empréstimos, e consequentes dívidas.
  - Do mesmo modo, também é o Ministro da Economia e Finanças a autoridade competente para a autorização de prestação de garantias beneficiando estas, assim, dos mesmos factores positivos que foram referidos a propósito dos empréstimos. Apenas o Ministro das Finanças pode emitir garantias - dentro de um limite definido na Lei do Orçamento Anual
  - Acrescente-se que tanto a contração de empréstimos como a prestação de garantias têm natureza excepcional e, portanto, é ainda legalmente exigida a sua fundamentação.
220. , Donde, **consideramos que é de manter a avaliação anterior, A, na terceira dimensão**. Por lei, somente o Ministro das Finanças pode contrair empréstimos para o Governo Central e apenas o Ministro das Finanças pode emitir garantias - dentro de um limite definido na Lei do Orçamento Anual. No entanto, esta legislação foi revogada em 2014, com a emissão de uma garantia para EMATUM para um empréstimo muito acima do limite de garantia aprovado. Assim, podemos concluir que as garantias do MoF nem sempre seguem as orientações dadas e os tectos definidos. Consideramos que isto não é um problema do sistema de emissão de garantias sino um problema do processo de controle e auditoria do parte do Tribunal Administrativo.

### Comparação com avaliação 2010

221. Este indicador não sofreu alterações.

### Perspectivas para futuro

222. De modo a melhorar a pontuação deste indicador, o e-SISTAFE deverá captar a dívida fora do OE e fora da CUT, sendo condição necessária para o integral cumprimento deste requisito que os parceiros do GdM utilizem a CUT e integrem os seus projectos no OE. No entanto, é de salientar o esforço que o GdM está a fazer no sentido de que todo o crédito externo passe pelo CUT o que é refletido no "Guião da execução Orçamental on-CUT".
223. Por lei, apenas o Ministro das Finanças pode emitir garantias - dentro de um limite definido na Lei do Orçamento Anual. No entanto, como foi dito, esta legislação foi revogada em 2014, com a



emissão de uma garantia para EMATUM para um empréstimo muito acima do limite de garantia aprovado. Assim, podemos concluir que as garantias do MoF nem sempre seguem as orientações dadas e os tectos definidos. Pelo tanto, precisa-se de introduzir medidas adicionais de controle do parte do Tribunal Administrativo.

### PI – 18: Eficácia do controlo das folhas de salários

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
<b>PI – 18: Eficácia do controlo das folhas de salários</b>	(i) Grau de integração e reconciliação entre os registos do pessoal e dados da folha de salários	B	B	B	B	B	B
	(ii) Tempo das alterações nos registos do pessoal e na folha de salários	B		B		B	
	(iii) Controlos internos das alterações aos registos do pessoal e folha de salários	B		B		B	
	(iv) Existência de auditorias das folhas de salários para identificar fraquezas no controlo e/ou trabalhadores fantasmas	B		B		B	

#### Indicador PI-18: Avaliação 2015

224. O Regulamento dos Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE), aprovado pelo Decreto nº 23/2004, de 20/Ago, prevê que o pagamento de salários e pensões seja processado pelo sistema informático e-SISTAFE através do Módulo de Gestão de Salários e Pensões (MSP). Desde de Outubro de 2010 que aquele módulo se encontra em funcionamento, sendo designado por e-FOLHA.

225. Com este módulo pretende-se substituir todos os sistemas de processamento de salários que ainda se encontram em vigor, devendo os dados constantes naqueles sistemas, em número de três, migrar para o e-FOLHA, o qual deve gerar a folha de salários integral e completa. Enquanto a migração não ocorre, transitoriamente mantém-se o processamento dalguns salários por via do Sistema Nacional de Vencimentos (SNV), o Sistema de Processamento de Salários (SPS) e o Sistema de Pagamento de Vencimentos (SPAV).

226. De acordo com a informação obtida junto do CEDSIF, cerca de 80% dos funcionários públicos já estão integrados no e-FOLHA, o que, não sendo a integração plena que se espera até ao final do ano, reflete o o gradualismo desta reforma. Esta integração permite o cruzamento de dados com o Cadastro Único de Funcionários e Agentes do Estado, que assenta numa plataforma electrónica denominada e-CAF que se encontra residente na Direcção Nacional da Administração Pública (DNAP).

227. Dado o grau de cumprimento da integração dos funcionários e agentes do Estado no e-FOLHA, o que pressupõe que os mesmos também constem no e-CAF e consequente cruzamento

de dados dentro dos sistemas, incluindo o de pagamento através do Módulo de Execução Orçamental (MEX) do e-SISTAFE. Daqui decorre que, por via do cruzamento automático entre os dados constantes no e-CAF e no e-FOLHA, o qual é feito automaticamente, o risco de erros e/ou irregularidades é relativamente diminuto. Embora seja de referir que o e-CAF também não está ele totalmente completo com os dados de todos os funcionários públicos excluindo-se, nomeadamente, os afetos às Autarquias, Empresas Públicas e Órgãos e Instituições do Estado das áreas da Ordem, Defesa e Segurança.

228. Do que ficou dito é, então, de salientar que se verificou um significativo progresso na plena integração e interligação dos dados dos dois sistemas, no entanto, este ainda não está totalmente concluído, pelo que ainda há margem para melhorias. Donde, consideramos que o descrito justifica **a manutenção de B para a dimensão (i)**.
229. Todos os funcionários, após nomeação e visto do Tribunal Administrativo (TA), são inscritos no referido cadastro, no qual constam as referências aos dados pessoais (v.g. Nome e NUIT), aos dados profissionais, como o cargo e/ou categoria, bem como a conta bancária para transferência do pagamento do salário. Do mesmo modo, qualquer alteração na carreira, v.g. progressão/promoção, ou mudança de entidade na qual o funcionário presta serviço, é sempre precedida de visto do TA.
230. Assim, qualquer vicissitude que ocorra no desenvolvimento da carreira do funcionário, desde a sua nomeação (ingresso na Função Pública), até à sua reforma, é previamente objeto de controlo pelo TA que afere da sua legalidade e da existência de cabimento, quando tal se verifique como necessário.
231. Este controlo impõe que os dados dos funcionários públicos estejam actualizados pelo menos no prazo de três meses desde que a vicissitude ocorre atentos os prazos legalmente estipulados para que o TA se pronuncie e, conforme nos foi transmitido e por nós verificado, quando o facto gerador da alteração em causa ocorreu em data anterior àquela em que esta é efectivada, são pagos os devidos retroactivos.
232. Donde, face as explicações obtidas consideramos que existiu uma melhoria desde a última avaliação **o que se reflecte numa pontuação para a dimensão (ii) de B**.
233. Como já referido, permanecem ainda vigentes três sistemas paralelos de pagamentos. Para estes, o Diploma Ministerial nº 2010/2014, de 9/Dez, define de forma clara o processo de verificação e controlo durante o período transitório de migração de dados. Estes são controlos manuais e pressupõem, sinteticamente, o envio de uma pasta para a DNCP, entidade competente

para o processamento de salários até os mesmos terem sido descentralizados, com os comprovativos das alterações da situação do funcionário.

234. Estas pastas são verificadas e confrontadas com as folhas de salários de modo a detetar alguma discrepância entre os dados. Do mesmo modo e com o mesmo objetivo, é ainda feita uma comparação com a folha de salários do mês anterior. Feitas estas conferências, são carregados os dados no MEX pelo que, o pagamento é automatizado. Assim, e no que se refere ao pagamento, não há qualquer distinção entre os sistemas que já migraram para o e-FOLHA.
235. Refira-se ainda que se do controlo efetuado, tal como descrito, ficarem evidentes discrepâncias, a DNCP questiona a entidade e nalgumas circunstâncias consideradas de maior risco, realiza ações de supervisão.
236. Contudo, permanecem ainda por resolver os casos em que os pagamentos de salários são feitos através do adiantamento de fundos. Em certas zonas do País onde o sistema bancário ainda não está disponível, tal como nos foi referido em entrevistas no MEC e na DFF da Matola e como resulta dos relatórios da IGF sobre este tema, os pagamentos são feitos em dinheiro diretamente pelas entidades aos seus funcionários o que, conseqüentemente, não permite um controlo e supervisão da DNCP com um grau de eficácia satisfatório.
237. A tanto acresce que, acordo com a informação constante no REO de Jan/dez/2014, 67,7% das despesas com o pessoal foram feitas diretamente pelo Tesouro, donde, 32,3% revestiram outras formas de pagamento (com receitas próprias, adiantamentos de fundos, etc.).
238. Do que ficou dito, considera-se que existem controlos internos implementados mas pelas limitações acima descritas existem ainda aspectos que podem ser melhorados pelo que, **a dimensão (iii) deverá ser avaliada com B.**
239. Nos termos legais, a IGF é a autoridade competente para a realização de auditorias ao sistema de pagamentos de salários e verificámos que essas auditorias, por considerada uma área de risco, são realizadas, para tanto foram consultados e analisados os relatórios produzidos.
240. Porém, atendendo ao elevado número de entidades existentes no País, em número superior a 1.200 conforme nos foi transmitido pela IGF e evidenciado no seu Plano de Actividades para 2015 (construído de acordo com critérios de análise de risco), bem como ao número de inspetores de que IGF dispõe, associado ao facto de na sua esfera de competência estarem abrangidas outras áreas que também deverão ser auditadas por este Órgão, o grau de cobertura anual de todas as entidades não é total **o que justifica a atribuição de B na dimensão (iv).**

## Comparação com avaliação 2010

241. Conforme ficou descrito registaram-se algumas melhorias neste indicador, embora não suficientes para a alteração uma avaliação superior à anteriormente obtida mas o mesmo foi influenciado negativamente pela pontuação atribuída na dimensão (iii), atendendo ao facto de nesta dimensão os requisitos serem mais exigentes do que os vigentes na avaliação anterior, nomeadamente quanto à actualização dos dados dos funcionários públicos.

## Perspectivas para futuro

242. Com a migração total, considerando-se neste caso os cerca de 95% indicados pelo CEDSIF, dos vários sistemas de pagamentos para o e-Folha e com actualização do e-CAF, as questões ainda subsistentes serão colmatadas o que pode vir a permitir uma avaliação superior em avaliações futuras.

## PI – 19: Competição, value-for-money e controlo no processo de compras publicas (procurement)

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007	Avaliação 2010	Avaliação 2015	
<b>PI – 19: Competição, value-for-money e controlo no processo de aprovisionamento (procurement)</b>	(i) Transparência, abrangência e concorrência no quadro legal e regulador	<b>Não comparável</b>		B	<b>D+</b>
	(ii) Uso de métodos de licitação competitivos			D	
	(iii) Acesso publico completo, fiável e atempado a informações sobre aquisições			D	
	(iv) Existência e funcionamento de um mecanismo de reclamação independente			D	

## Indicador PI-19 Avaliação 2015

243. Relativamente a este indicar é de começar por referir que o mesmo sofreu alterações em 2011, tendo sido acrescentada uma nova dimensão e as restantes reformuladas de modo a que resultasse mais claro a diferenciação entre o enquadramento legal do sistema de contratação pública (dimensão i)) e o seu funcionamento em concreto (restantes dimensões). Donde, a comparação da avaliação realizada em 2010 com a avaliação realizada em 2015 não é directa.

244. A primeira dimensão procura apreender o enquadramento legal da contratação pública, bens e serviços e empreitadas de obras públicas, de modo a aferir se este é um sistema aberto, claro e transparente no que concerne aos normativos que o sustentam.

245. O Decreto nº 15/2010, de 24/Maio, que aprova o Regulamento de Contratação de Empreitadas de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços. Este Regulamento estabelece as diferentes modalidades de procedimentos e tem como âmbito de aplicação

subjéitiva todos os Órgãos e Instituições do Estado, incluindo as Autarquias e as Empresas Públicas (em que o Estado detém 100% do capital social).

246. O regime geral é o concurso público, ou seja, a forma mais competitiva de contratação pública, embora estejam previstos regimes especiais e regimes excepcionais. Os regimes especiais ocorrem na sequência de um Tratado ou Acordo Internacional ou ainda quando o financiador externo exige como condição para o financiamento normas específicas. Estes regimes especiais devem ser objeto de autorização prévia pelo Ministro da Economia e Finanças.
247. Os regimes excepcionais são em número de seis, como consta com maior detalhe nas dimensões seguintes, sendo, de entre estes, de destacar a modalidade de ajuste direto por ser o menos competitivo no sentido de menor aberto à concorrência.
248. O processo de aquisições obedece a um Plano de Aquisições, executado pela Unidades Gestoras Executoras das Aquisições (UGEA), devendo os dados e informações necessárias à elaboração de estatísticas e estudos ser reportados, de forma centralizada, à Unidade Funcional de Supervisão das Aquisições (UFSA). A condução dos processos e respetivas fases compete a um júri constituído pelo menos por três membros em que um deve pertencer à UGEA em causa.
249. No que se refere à publicidade da contratação, no caso do regime regra, o concurso, este deve ser publicado na imprensa, bem como na sede da entidade contratante e, caso este seja um concurso internacional, no Boletim da República. Porém, a adjudicação apenas é notificada aos interessados.
250. Os contratos acima de um limiar legalmente definido, estão também sujeitos ao visto prévio do Tribunal Administrativo (TA) que verifica, entre outros aspetos, a conformidade legal processual e a sua cobertura orçamental.
251. Da adjudicação é admitida reclamação para o júri do concurso e desta cabe recurso hierárquico para o Ministro da Tutela, Governador Provincial e Administrador do Distrito, relativamente aos níveis central, provincial e distrital respetivamente.
252. A decisão proferida em recurso hierárquico é susceptível de recurso contencioso, o qual tem natureza jurisdicional e, portanto, rege-se por legislação específica. Neste caso serão devidas as correspondentes custas judiciais.
253. A este propósito é ainda de referir que, quer para a admissão da reclamação, quer para a admissão do recurso hierárquico, são exigidas garantias, com a natureza de cauções, o que, segundo nos foi transmitido, tem por objectivo evitar litigâncias sem qualquer fundamento.

254. Do que ficou descrito aplicado aos requisitos exigidos pela metodologia resulta, em síntese, que:

**Figura 12: Requisitos quanto ao enquadramento legal para as aquisições**

REQUISITOS	S/N
O enquadramento legal e regulador das aquisições deverá:	
(i) Ser organizado hierarquicamente com a precedência claramente definida	S
(ii) Ser livre e facilmente acessível ao público através de meios apropriados	S
(iii) Aplicar-se a todas as aquisições feitas com fundos públicos	S
(iv) Adoptar a licitação competitiva aberta como o método obrigatório de aquisições e definir claramente as situações em que se podem utilizar outros métodos e a forma como tal tem de ser justificado	S
(v) Proporcionar o acesso público a todas as seguintes informações dos concursos: planos de aquisições do governo, oportunidades de licitação, adjudicação de contratos e dados sobre a resolução de reclamações sobre os concursos	N
(vi) Proporcionar um processo administrativo e independente de revisão do concurso para tratar das reclamações dos participantes sobre as aquisições antes da assinatura do contrato.	S

255. Do quadro acima resulta que se verificam algumas limitações no acesso a todas as informações relativas aos concursos dado que não existe a publicação, via página electrónica ou meio de comunicação social, dos dados sobre a resolução de litígios. **Assim, avaliação atribuída a esta dimensão é de B.**

256. A segunda dimensão tem por objetivo apurar o grau de concorrência da contratação pública, colocando em contraposição os métodos menos competitivos, os ajustes directos, com os métodos mais competitivos, os concursos.

257. De acordo com a legislação em vigor existem seis modalidades de concursos que se agregaram sob a denominação genérica de "concursos" de modo a permitir a comparação entre estes e os ajustes directos. É de referir que para os cálculos efectuados não foram tidos em conta os regimes especiais, em a consultoria que, embora a lei assim a não qualifique, também tem uma natureza especial face às demais modalidades.

258. Por outro lado, e também para melhor compreensão dos dados que a seguir se apresentam, para o ano de 2012 o sistema e-SISTAFE não captava os montantes envolvidos na contratação, motivo pelo qual, segundo transmitido pela UFSA, esta informação não se encontra disponível.

259. Com este enquadramento, os dados que nos foram transmitidos para o triénio em análise (2012-2014), são apresentados no Mapa 18. Deste mapa decorre desde logo a constatação de um significativo incremento os montantes de despesa através da contratação pública que mais do que

duplicou entre 2013 e 2014. No entanto, verifica-se o inverso em relação ao número de processos que, em contrapartida, diminuiu quase para metade. Esta aparente contradição será justificada pelos investimentos em grandes projectos.

**Mapa 18: Concursos Públicos Vs Ajustes Directos 2012-2014**

Tipo de Modalidade\ Ano	2012				2013				2014			
	N.º Total	% do Total	Montante Total	% do Mont. Total	N.º Total	% do Total	Montante Total	% do Mont. Total	N.º Total	% do Total	Montante Total	% do Mont. Total
Concursos	3 139	65,219	n.d.		686 315	64,83	10 976 851 318,83	53,47	193 945	32,42	21 839 656 908,42	47,05
Ajustes Directos	1 674	34,781			372 246	35,17	9 551 200 284,28	46,53	404 325	67,58	24 579 900 048,75	52,95
<b>TOTAL</b>	<b>4 813</b>	<b>100</b>			<b>1 058 561</b>	<b>100</b>	<b>20 528 051 603,11</b>	<b>100</b>	<b>598 270</b>	<b>100</b>	<b>46 419 556 957,17</b>	<b>100</b>

**Fonte:** UFSA (a aplicação considera os investimentos internos e a rubrica dos bens e serviços das despesas de funcionamento)

260. Por outro lado, e enquanto elemento essencial para a pontuação desta dimensão, também resulta que em 2014 os ajustes directos representam cerca de 53% do montante total da despesa contratada **o que implica a atribuição de um D na dimensão (ii).**
261. Existem Planos de Aquisições elaborados e seguidos pelas UGEAs e, embora os mesmos não estejam disponíveis ao Público, sempre que é lançado um concurso este, tal como já ficou referido acima, é objeto de anúncio na imprensa, na sede da entidade contratante e, caso seja um concurso internacional, no Boletim da República. Porém, a adjudicação apenas é notificada aos interessados.
262. Já no que se refere ao ajuste direto, a publicitação é praticamente inexistente uma vez que a forma subjacente a este tipo de modalidade é por convite, motivo pelo qual, aliás, é considerado o menos competitivo e como tendo uma natureza excepcional. A adjudicação dos contratos e dos dados sobre as reclamações dos concursos também não são publicitadas.
263. **Daqui decorre a avaliação desta dimensão, (iii), é de D visto que só um dos elementos acima aludido é do conhecimento público** (anúncio no caso de concurso público).
264. No caso da dimensão (iv), esta procura apreender se existe um sistema de reclamações transparente e aberto. Para tanto, a metodologia impõe, entre outros critérios conforme discriminado no quadro abaixo, que as reclamações sejam apreciadas por um órgão independente composto por elementos da sociedade civil e do sector privado, sendo este considerado um elemento essencial.

265. Ora, o mecanismo de reclamações existe e está legalmente previsto com base numa sequência de actos primeiro de natureza graciosa, ou seja administrativa, onde se prevê a possibilidade de reclamação para o júri do procedimento e também o recurso hierárquico, e de natureza contenciosa, quando se prevê a possibilidade de recurso aos Tribunais para dirimir o litígio. Tendo por base o que legalmente se estipula sobre esta matéria, a opinião que formámos sobre os requisitos exigidos pela metodologia é a seguinte:

**Figura 13: Requisitos quanto à análise das reclamações**

REQUISITOS	S/N
<b>As reclamações são analisadas por um organismo que:</b>	
(i) É composto por profissionais experientes, familiarizados com o enquadramento legal de aquisições e inclui membros do sector privado, da sociedade civil, assim como do Governo	N
(ii) Não está envolvido, a título nenhum, nas transacções de aquisições ou no processo que conduz às decisões sobre adjudicações de contratos	S*
(iii) Não cobra honorários que impeçam o acesso de qualquer uma das partes interessadas	S
(iv) Observa processos para apresentação e resolução de reclamações que estão claramente definidos e acessíveis ao público	S
(v) Exerce a sua autoridade de suspender o processo de aquisições	S
(vi) Emite decisões dentro do prazo especificado nas regras/regulamentos	N**
(vii) Emite decisões que são vinculativas para todas as partes (sem excluir o acesso subsequente a uma autoridade externa superior)	S

\* O recurso hierárquico e o contencioso não envolve o júri que procedeu à adjudicação.

\*\* Considerado como não cumprido uma vez que não foi disponibilizada informação sobre este requisito.

266. Apesar do sistema de reclamação, em sentido amplo, estar devidamente estruturado e enquadrado, o facto de a análise das reclamações não ser realizada por um organismo que contenha membros do sector privado e da sociedade civil determina, **por si só e de acordo com a metodologia, a atribuição de um D.**

### Comparação com avaliação 2010

267. Atendendo a que a metodologia para este indicador foi alterada entre a última realizada e agora em curso, não é possível proceder a qualquer comparação.

### Perspectivas para futuro

268. Este indicador é fortemente influenciado pelos requisitos detalhados exigidos pela metodologia, conforme consta no texto explicativo e respectivos quadros, tendo, assim, uma potencial margem de melhoria futura atento todo o trabalho que já se tem vindo a desenvolver nesta área. Permanece, contudo, uma zona que ainda constitui um forte desafio, sendo a esta a respeitante à utilização de modalidades de contratação pública mais competitivas e concorrenciais pois, neste caso, os ajustes directos ainda absorvem cerca de 50% dos montantes despendidos.



**PI – 20: Eficácia dos controlos internos para despesas não salariais**

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
<b>PI – 20: Eficácia dos controlos internos para despesas não salariais</b>	(i) Eficácia do controlo dos compromissos de despesa	B	B	B	B+	B	C+
	(ii) Abrangência, relevância e entendimento de outros procedimentos/regras de controlo interno	B		A		B	
	(iii) Grau de cumprimento das regras para o processamento e registo de transacções	B		B		C	

**Indicador PI-20: Avaliação 2015**

269. Dado que, por um lado, as dotações e os tectos orçamentais estão carregados MEX do e-SISTAFE e que estes não podem ser ultrapassados, a que se junta o facto de a programação da despesa obedecer a Planos Orçamentais e de Tesouraria, os quais são aplicados, em regra, numa base mensal, permite concluir que existe um controlo dos compromissos da despesa já que esta depende da disponibilidade de caixa que, deste modo, é previamente controlada.
270. Não obstante, o controlo do compromisso da despesa que seja resultado de adiantamento de fundos é feito, não através do sistema informático, mas sim conforme é reportado pelas entidades que realizam este tipo de despesa. **Donde, a avaliação para a dimensão (i) mantêm-se em B.**
271. Existem um conjunto de normas procedimentais definidas em orientações, circulares e manuais que permitem o conhecimento e divulgação de outros controlos além dos que resultam da automatização do próprio sistema. Neste último caso é de salientar que o próprio sistema requer a conformidade por parte do agente de controlo interno.
272. De entre os documentos genericamente citados, merecem especial destaque o Manual do e-SISTAFE e o Manual de Administração Financeira de Procedimentos Contabilísticos (MAF), aprovado pelo Diploma Ministerial nº 181/2013, de 14/out, o qual tem um elevado grau de cobertura relativamente aos procedimentos que devem ser adoptados pelos utilizadores, nomeadamente quanto, em complemento às demais rotinas, institui a obrigação de adopção das rotinas de controlo interno consideradas adequadas face à actividade desenvolvida pela entidade.
273. Do mesmo modo, o Manual de Controlo Interno prevê essas rotinas, as quais são completadas pelas acções de auditoria levadas a efeito quer pela IGF, quer pelo TA no âmbito da sua competência de fiscalização sucessiva.
274. Contudo, a evidência da utilização de outros sistemas de controlo interno, embora tenha sido verificada, v.g. a propósito do pagamento de salários ou das reconciliações bancárias, ainda apresenta alguns pontos fracos a colmatar pelo que, de acordo com a metodologia, **a avaliação da dimensão (ii) é de B.**

275. Na sequência do que vem a ser dito, as regras estão definidas e, no seu conjunto, apreendidas. No entanto, por via das limitações que ainda se registam em algumas zonas do País, nomeadamente porque o sistema e-SISTAFE ainda não está *online* em todos Distritos, o cumprimento do ciclo da despesa (cabimentação, liquidação e pagamento) nem sempre é cumprido.
276. Do mesmo modo e pelos mesmos motivos, o grau de reporte relativamente às despesas que são realizadas por adiantamento de fundos, enfermam ainda de fragilidades a colmatar. **Donde, a avaliação atribuída na terceira dimensão, (iii), é de C.**

### Comparação com avaliação 2010

277. Relativamente à avaliação anterior, verificou-se um menor desempenho nas segunda e terceira dimensões, visto que ainda existem alguns pontos fracos a colmatar, designadamente no que se refere à utilização, de forma sistemática e enquanto rotina de gestão, de procedimentos de controlo interno. A tanto acresce a constatação de que nem sempre são cumpridas as fases do ciclo da despesa, e que o grau de reporte relativa a despesas realizadas por adiantamento de fundos ainda é fraco. Embora, constatamos que estas não são fraquezas novas e que uma aplicação do "Field Guide" do PEFA de 2011 houvera identificado as mesmas fraquezas em 2010.

### Perspectivas para futuro

278. Colmatados os pontos fracos acima descritos e que ainda persistem, este indicador tem uma tendência de melhoria à medida que a utilização online do e-Sistafe se estenda a todas as zonas (Distritos) do País e os funcionários sejam capacitados para a sua correta utilização.

### PI – 21: Eficácia da auditoria interna

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
PI – 21: Eficácia da auditoria interna	(i) Cobertura e qualidade da função de auditoria interna	B	C+	B	C+	A	B+
	(ii) Frequência e distribuição dos relatórios	B		B		B	
	(iii) Grau da resposta e acompanhamento às constatações da auditoria interna	C		C		B	

### Indicador PI- 21: Avaliação 2015

279. Sem prejuízo das competências atribuídas às unidades de auditoria interna, nas entidades que as disponham, ou das competências das Inspeções Sectoriais, a Inspeção-Geral de Finanças é o órgão de controlo cujo âmbito de actuação compreende todos os órgãos e instituições do Estado, missões diplomáticas, consulares ou delegações do Estado no exterior, autarquias locais, empresas públicas e participadas maioritariamente pelo Estado, bem como institutos e fundos públicos.

Apenas se exceptuam a actividade bancária e seguradora e, o sector privado e cooperativo. Porém, pode a IGF, por despacho do Ministro que superintende a área das Finanças, exercer a sua actividade naqueles sectores desde que estejam em causa interesses superiores do Estado e ponderosas razões que assim o justifiquem.

280. Deste modo, o âmbito de cobertura da acção IGF é bastante amplo e transversal a todas as actividades e funções do Estado, independentemente da natureza das entidades que as prosseguem, excepção feita ao acima mencionado.
281. Com o intuito de ajustar o regime jurídico da IGF às normas do Sistema de Administração Financeira do Estado, foi adoptado o Decreto nº 60/2013, de 29/Nov, atribuindo e especificando as competências desta entidade no âmbito do Sistema de Controlo Interno (SCI), subsistema previsto pela Lei do SISTAFE (Lei nº 9/20202, de 11/Fev), cuja definição, quer de controlo interno, quer de auditoria interna, se encontra prevista no Regulamento do Sistema de Administração Financeira do Estado (Decreto nº 23/2004, de 20,agosto).Assim, a IGF é a Unidade de Supervisão do SCI, bem como dirige o Coletivo de Inspectores-Gerais, sendo-lhe também cometidas competências enquanto Unidade Intermédia daquele sistema.
282. Enquanto a gama de operações da IGF, o indicador de medida adoptado pela IGF é o Dia Útil de Trabalho (DUT), tendo sido previstos para 2014 um total de 23.071 DUTs, os quais foram distribuídos da seguinte forma:

**Mapa 19: IGF - Distribuição dos Dias Úteis de Trabalho (DUT) em 2014**

DESIGNAÇÃO	DUTs	%
Ações Inspetivas	14 374	62
Cursos e Ações de Formação	1 545	7
Atividades de Gestão e Desenvolvimento	4 845	21
Folgas	2 307	10
<b>TOTAL</b>	<b>23 071</b>	<b>100</b>

**Fonte:** IGF

283. Do mapa acima resulta que 62% do tempo total foi despendido em ações inspetivas, sendo que das 255 planeadas foram realizadas 233, o que corresponde a cerca de 91% de cumprimento do plano de auditorias.
284. A selecção das auditorias incide essencialmente, mas não exclusivamente, nas áreas temáticas de maior risco sistemático, destacando-se à área da contratação pública, o fundo de salários, a previdência social e o regime de aduaneiro de importação temporária. É ainda componente da análise de risco a materialidade e antiguidade da última auditoria, sendo que se considera que

quanto mais antiga tiver sido a última auditoria realizada, maior risco apresenta a entidade. As auditorias seguem as normas de auditoria internacionalmente aceites.

285. Da combinação do tempo despendido em auditorias com o que ficou dito relativamente às áreas temáticas selecionadas, a que acresce a ampla cobertura de atuação da IGF no que se refere à natureza das entidades auditadas, consideramos que **se justifica a atribuição de uma avaliação de A na dimensão (i).**

286. Todas as auditorias realizadas são objeto de um relatório, cuja versão preliminar é enviada para a entidade auditada de modo que esta se possa pronunciar sobre as constatações feitas e, assim, exercer o direito ao contraditório. A versão final é sistematicamente enviada ao Ministro da Economia e Finanças e à própria entidade auditada para que esta, não só conheça as conclusões finais mas também dê cumprimento às recomendações efetuadas.

287. Relativamente ao envio dos Relatórios ao TA, este não está legalmente previsto e não é feito de modo sistemático. Contudo, os relatórios são do seu conhecimento quando os mesmos contêm irregularidades financeiras, uma vez que são enviados àquele Tribunal para efeitos de apuramento de eventual responsabilidade. **Assim, a avaliação da dimensão (ii) é um B.**

288. No que se refere ao cumprimento das recomendações resultantes das auditorias, a IGF faz o seguimento das que decorrem das suas próprias auditorias, bem como das resultantes das auditorias externas realizadas pelo TA, o que ocorre desde julho de 2014.

289. Relativamente a estas últimas, existe um sistema partilhado entre a IGF e o TA que permite que a primeira saiba quais as recomendações a seguir e introduza os dados dos resultados das suas ações de seguimento. Para o período em causa, isto é, a partir de julho de 2014, o TA emitiu 423 recomendações, tendo sido avaliadas 158, ou seja, 37% do total. Destas foram cumpridas 69 o que corresponde a 16% de recomendações implementadas.

290. No que se refere às recomendações decorrentes das auditorias da própria IGF, esta desenhou um sistema de seguimento que permite conhecer as recomendações feitas e o grau de cumprimento: não cumprida, em curso ou cumprida. Ou seja, o grau de cumprimento evidencia o seguimento feito pela entidade auditada das recomendações resultantes das auditorias realizadas o que se traduz em ações concretas de implementação dessas recomendações. Por último, é de salientar que a aferição do grau de cumprimento se faz, quer através de questionários que são enviados à entidade que deverá responder em 45 dias e juntar a respetiva evidência, quer através de visitas à própria entidade de modo a aferir do seu cumprimento.

291. Com base neste reportório de informação, os dados extraídos permitem saber que o número total de recomendações emitidas no ano em apreço foi de 5.357, tendo sido cumpridas pelas

entidades auditadas 2.754, o que equivale a 51,4% do total. Ora, a meta estabelecida pelo PES para a IGF era de 45% o que significa que esta meta foi superada em cerca de 6%, o que corresponde a uma evolução progressiva como o demonstra a seguinte série histórica:

**Mapa 20: Seguimento das Recomendações da IGF**

ANOS	META (PES)	Nº REC.	REC. CUMPRIDAS	
			Nº	%
2012	20%	8 456	2 331	27,6
2013	35%	10 541	5 145	49,2
2014	45%	5 357	2 754	51,4

**Fonte:** IGF

292. Do mapa acima resulta a referida evolução positiva do grau de implementação das recomendações, que, em termos percentuais, entre 2012 e 2014 aumentou cerca 24%, passando de 27,6% no primeiro ano analisado para 51,4% em 2014. A tanto acresce que em todos os anos a meta prevista no PES, também ela progressivamente mais exigente, foi sempre cumprida e até mesmo ultrapassada. **Assim, a avaliação desta dimensão, (iii), é um B.**

### Comparação com avaliação 2010

293. Este indicador registou uma melhoria relativamente à avaliação anterior em especial por via dos melhoramento observado na cobertura da função de auditoria e do seguimento e implementação das recomendações.

### Perspectivas para futuro

294. Existe ainda margem para melhoria em futuras avaliações, designadamente devido à utilização para o ano de 2015, e seguintes, de uma matriz de análise de risco para seleção dos sectores e, dentro destes, das entidades a auditar. Esta matriz combina 5 critérios de análise de risco: dois relativos aos sectores e três relativos às entidades, classificados qualitativamente em risco baixo, médio e elevado, aos quais corresponde, quantitativamente, a pontuação de 1, 2 ou 3, respectivamente. Feito somatórios das pontuações atribuídas a cada critério, o mesmo é ordenado por ordem decrescente obtendo-se, assim, os sectores e correspondentes entidades a auditar.

## 4.6. Contabilidade, Registo e Reporte

### PI – 22: Pontualidade e regularidade na reconciliação de contas

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
		B	B	B	B	B	B
PI – 22: Pontualidade e regularidade na	(i) Regularidade das reconciliações bancárias	B	B	B	B	B	B
	(ii) Regularidade da reconciliação e	B		B		B	

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
reconciliação de contas	liquidação de contas suspensas e adiantamentos						

### Indicador PI-22: Avaliação 2015

295. Relativamente às reconciliações bancárias, também aqui há que fazer a distinção entre as contas detidas pelos sectores, as quais são feitas mensalmente, e as contas que estão dentro da CUT, as quais são realizadas diariamente, o que lhes confere um grau de confiança elevado.

296. No entanto, é ainda necessário terminar o mapeamento das contas que não integram Conta Única do Tesouro, ou seja, não obedecem ao princípio da unidade de tesouraria, o que é um dos elementos constantes do Memorando de Entendimento entre o Governo de Moçambique e o FMI para 2015, dado que aquele mapeamento ainda permanece por concluir. Daqui decorre que existe ainda uma lacuna não totalmente preenchida que influencia de modo menos positivo o desempenho relativamente a esta dimensão.

297. É de notar que a CUT é multi-moedas desde 2009, existindo nas moedas dólar norte-americano (USD), Euro (EUR) e Rand (ZAR) para operações específicas, e se desdobra em diversas subcontas, o que permite que seja acomodado o esforço acima aludido de cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, embora, e no que em especial se refere ao financiamento externo, ainda existam projetos que não integram a CUT.

298. Tal é reforçado pela informação constante no REO de Jan/dez/2014, no qual consta que o financiamento externo via CUT representa apenas 10% das despesas totais dos projectos externos, contra 90% fora da CUT. Este é, assim, mais um factor de fragilidade no que se refere às reconciliações bancárias relativamente a estes projetos. No entanto, esta fragilidade é mitigada pelo facto de as despesas por ela custeadas serem contabilizadas no e-SISTAFE mediante incorporação de balancetes. **Assim, a avaliação da dimensão (i) é igual à registada na avaliação anterior sendo, então, de B.**

299. No que toca à regularidade da reconciliação e liquidação de contas suspensas e adiantamentos, o processo de liquidação é feito pelo menos anualmente. Existe um reporte na Conta Geral do Estado (CGE) na linha "Exercícios Findos", a qual, segundo nos foi transmitido, contém a despesa liquidada e não paga, o que representa 0,1% do total da despesa sendo, assim, materialmente irrelevante, bem como compromissos assumidos que, por algum motivo, não foram pagos dentro do exercício orçamental em causa. Estão nesta circunstância, por exemplo, as despesas realizadas ainda dentro do ano civil mas já depois do exercício estar fechado.

300. **Donde, a avaliação da dimensão (ii) é de B.**

## Comparação com avaliação 2010

301. A avaliação manteve-se inalterada.

### PI – 23: Disponibilidade de informação de recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007	Avaliação 2010	Avaliação 2015
<b>PI – 23: Disponibilidade de informação de recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços</b>	Recolha e processamento de informação para verificar os recursos que foram de facto recebidos (em dinheiro ou espécie) pelas unidades de prestação de serviços no terreno (com enfoque nas escolas primárias e centros de saúde primária) em relação aos recursos disponibilizados.	<b>D</b>	<b>D</b>	<b>D</b>

#### Indicador PI-23: Avaliação 2015

302. Relativamente à informação sobre os recursos, em dinheiro ou em espécie, que foram recebidos por unidades de prestação de serviços, a falta de informação que se registou na avaliação anterior permanece, o que foi confirmado relativamente à DAF da Educação, a qual não detém conhecimento integral dos recursos recebidos pelas Escolas. Tal resulta do facto de a gestão e execução orçamental estar descentralizada, e, portanto, os dados relativos ao apoio directo a que esta dimensão se refere, estão residente nas Escolas.

303. Destas é reportado ao nível distrital, do nível distrital é reportado ao nível Provincial, sendo a este nível que a informação, a existir, é reportada para a Direcção Nacional do Orçamento. Todo este reporte em cadeia vai criando lacunas no sistema não permitindo, por exemplo, que exista uma ligação direta entre o que foi orçamentado e o que foi executado.

304. Ora, as entidades gestoras destes recursos são, na prática, as unidades de prestação de serviços (no exemplo por nós avaliado, as Escolas) que, por não serem considerados centros de custos no sentido contabilístico do termo não estão integradas diretamente no sistema informático e, portanto, o grau de reporte e controlo é extremamente baixo. **Deste modo, mantemos a avaliação deste indicador como D.**

## Comparação com avaliação 2010

305. Não se registaram alterações face à avaliação anterior.

### PI – 24: Qualidade e pontualidade dos relatórios orçamentais durante o ano

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
<b>PI – 24:</b>	(i) Objectivo dos relatórios em termos	<b>C</b>	<b>C+</b>	<b>C</b>	<b>C+</b>	<b>B</b>	<b>B</b>

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
Qualidade e pontualidade dos relatórios orçamentais durante o ano	de cobertura e compatibilidade com estimativas orçamentais						
	(ii) Pontualidade na emissão dos relatórios	B		B		B	
	(iii) Qualidade da informação	B		B		B	

### Indicador PI-24: Avaliação 2015

306. Os REOs contêm uma primeira parte descritiva e em que se apresenta um conjunto de dados agregados segundo diversos classificadores. Estes dados abrangem a receita e a despesa, estando esta última dividida em despesas de funcionamento e despesas de investimento e ainda subdividida em investimento interno e investimento externo. Após os mapas globais, são apresentados mapas detalhados que se referem exclusivamente à execução orçamental do lado da despesa pelo que, o pendor da análise refletida nos REOs é claramente na óptica da despesa. Nesta medida o seu grau de cobertura não é completo.
307. É, no entanto, de assinalar que o grau de cobertura relativo à despesa é bastante profundo, sendo apresentados diversos mapas dos quais se destacam os relativos ao seu grau de execução, comparando-se as dotações com a execução realizada, quer no que toca às despesas de funcionamento, quer no que toca às despesas de investimento.
308. Por outro lado, são ainda apresentadas, para ambas as categorias de despesa, os montantes cabimentados, liquidados e pagos, embora só nos mapas globais. As classificações mais utilizadas para ambas as categorias de despesa são a económica e territorial, bem como a orgânica e fonte de recursos.
309. Apesar de se manter um menor grau de informação do lado da receita quando comparado com o lado da despesa, verifica-se uma melhoria no que diz respeito à avaliação anterior quanto à inclusão da despesa cabimentada, **o que justifica a atribuição de um B na dimensão (i).**
310. Foi verificado que para os anos de 2012, 2013 e 2014, os REOs foram emitidos 45 dias<sup>9</sup> após o final do trimestre, donde, **a avaliação da segunda dimensão (ii), é de B.**
311. Relativamente à qualidade da informação, além do que já ficou dito relativamente à dimensão (i), acresce que os REOs contêm alguma informação relativamente ao financiamento fora da CUT, informação esta que resulta da consolidação dos balancetes que as entidades que operam fora da Conta Única enviam à Direcção Nacional do Orçamento (DNO), daqui decorrendo que o MEX do

<sup>9</sup> Um prazo de 30 dias (4 semanas) corresponde a uma “A”.



e-SISTAFE não captura diretamente esta informação, o que é um factor de risco quanto à integralidade dos dados fornecidos.

312. Tal é comprovado com o facto de o REO de Jan/dez/2014 conter informação adicional relativa às receitas, nomeadamente às resultantes da integração de saldos de exercícios anteriores provenientes de receitas próprias e consignadas não inscritas no OE, conforme também já referido acima. **Assim, mantém a atribuição de B na dimensão (iii), como consequência destas dúvidas sobre a fiabilidade das informações sobre operações feitas fora da CUT.**

### Comparação com avaliação 2010

313. Verificou-se uma melhoria na dimensão (i), nomeadamente quanto à introdução nos REOs de dados relativos à despesa cabimentada, o que teve um impacto positivo no desempenho deste indicador, traduzindo-se numa avaliação superior relativamente à de 2010.

### PI – 25: Qualidade e pontualidade dos relatórios financeiros anuais

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
PI – 25: Qualidade e pontualidade dos relatórios financeiros anuais	(i) Grau de cobertura dos relatórios financeiros	C	C+	B	C+	B	B+
	(ii) Pontualidade na submissão dos relatórios financeiros	A		A		A	
	(iii) Padrões de contabilidade utilizados	C		C		B	

### Indicador PI-25: Avaliação 2015

314. A Conta Geral do Estado (CGE) é o documento do Governo que tem por objetivo evidenciar a execução orçamental e financeira, bem como apresentar o resultado do exercício económico e avaliação do desempenho dos Órgãos e Instituições do Estado. Assim, a CGE tem como documento de partida o Orçamento do Estado (OE) inicialmente aprovado, as alterações orçamentais que foram ocorrendo ao longo do exercício e eventuais orçamentos rectificativos.

315. Existe ainda informação relativamente às operações financeiras, activas e passivas, financiamento do OE, dívida pública e responsabilidades diversas. Após esta informação global, são apresentados diversos mapas detalhados conforme maior detalhe na última dimensão deste indicador.

316. Da análise a que procedemos, concluímos que existe uma compatibilidade entre o OE, especialmente no que concerne ao ponto relativo à execução orçamental, e a prestação de contas constante na CGE. No entanto, a apresentação de os passivos contingentes é limitado. **Donde, mantemos a avaliação de B na dimensão (i).**

317. De acordo com o calendário legalmente definido, a CGE deve ser enviada ao Tribunal Administrativo para Parecer até 31/Mai, data esta que tem sido sempre cumprida, conforme evidências que nos foram transmitidas para os últimos três exercícios financeiros. **Assim, mantemos a avaliação de A na dimensão (ii).**
318. Os padrões de contabilidade utilizados estão de acordo com a utilização que deve ser feita dos classificadores orçamentais tal como definidos no Regulamento do SISTAFE e mais recentemente constantes no Manual de Administração Financeira de Procedimentos Contabilísticos (MAF), aprovado pelo Diploma Ministerial nº 181/2013, de 14/out. Este Manual apresenta uma qualidade elevada e, para o que agora importa, apresenta um bom detalhe explicativo quanto à utilização dos classificadores orçamentais no âmbito do procedimento contabilístico.
319. A CGE contém ainda um conjunto de mapas detalhados por classificador funcional, económico, e territorial para receita, sendo que nesta também se inclui o financiamento por créditos e donativos. Para as despesas o detalhe é bastante mais profundo utilizando também diversos classificadores. A título de exemplo, é feita a classificação económica cruzada com a origem do financiamento, a orgânica por fonte de recursos e a funcional. Na CGE encontra-se ainda informação sobre receitas, despesas e saldos relativos às Instituições Autónomas, Municípios, Empresas Públicas (detidas a 100% pelo Estado) e Participações Financeiras do Estado. É ainda parte da CGE o Relatório do Inventário Consolidado do Património do Estado. (Anexo 7 da CGE.)
320. Por último, é de salientar que é apresentado um Balanço Global de Receitas, Despesas e Financiamento do Estado com inscrições a débito e a crédito utilizando-se, assim, o método de partidas dobradas. Esta, a par do que se referiu relativamente à utilização do MAF, é um avanço a registar face à prestação de contas anteriormente utilizada.
321. **Donde, consideramos que as melhorias verificadas se aproximam significativamente dos padrões exigidos pelas normas IPSAS, sendo com estas comparáveis e, portanto, esta dimensão, (iii), deve ser avaliada com um B.**

### **Comparação com avaliação 2010**

322. Registou-se uma melhoria neste indicador, devido ao documento de prestação de contas por excelência, a CGE, conter informação detalhada consistente com os padrões exigidos pelas normas IPSAS.

## 4.7. Escrutínio e Auditoria

### PI – 26: Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
PI – 26: Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa	(i) Objectivos/natureza da auditoria efectuada (incluindo aderência a padrões de auditoria)	C	C+	C	C+	C	C+
	(ii) Pontualidade na submissão dos relatórios de auditoria à Assembleia da República	B		B		B	
	(iii) Provas de acompanhamento (follow-up) das recomendações da auditoria	B		B		C	

#### Indicador PI -26: Avaliação 2015

323. A Lei nº 14/2014, de 14/ago, veio definir a organização, funcionamento e processo da secção de Fiscalização das Receitas e Despesas Públicas, bem como do visto do Tribunal Administrativo (TA). O TA tem jurisdição e controlo financeiro em toda a ordem jurídica da República de Moçambique, tanto em território nacional como estrangeiro, o que se revela uma abrangência jurisdicional bastante ampla no que respeita ao exercício das suas atribuições.
324. Assim, o TA é órgão supremo e independente de controlo externo da legalidade e eficiência das receitas e despesas públicas, procedendo, entre outras competências, à fiscalização sucessiva das entidades sob a sua alçada jurisdicional (auditoria externa), ao apuramento de situações de eventual responsabilidade financeira, bem como procede à emissão do visto prévio relativamente à legalidade e cobertura orçamental dos actos e contratos de que resulte receita ou despesa.
325. É ainda de sua competência dar Parecer sobre a CGE, o qual deve proceder a uma análise, e consequente emissão de opinião, sobre a actividade financeira do Estado no ano a que a Conta se reporta, nos domínios patrimonial, da receita e despesas, subvenções, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidas.
326. Com este enquadramento, a dimensão agora em análise refere-se, essencialmente, à competência de fiscalização sucessiva do TA, a qual se materializa na realização de auditorias externas às entidades sob a sua jurisdição, devendo estas, de acordo com a nova Lei, ser publicadas no Boletim da República. Estas auditorias seguem as normas internacionais, em especial as da INTOSAI, e dividem-se em auditorias de regularidade e auditorias de desempenho, sendo estas últimas as mais recentes no âmbito da atividade do Tribunal.
327. Da análise a que procedemos ao processo de auditoria de regularidade, constatámos que existem check-lists por áreas de verificação, é feita a recolha da evidência sendo bom o sistema de arquivo dos papéis de trabalho. Verificámos ainda a realização de uma revisão de qualidade.

Relativamente à auditoria de desempenho, a mesma não foi disponibilizada pelo que, não nos pudemos pronunciar.

328. A selecção das entidades a auditar obedece a critérios de análise de risco, embora a definição dos mesmos não conste em nenhum dos documentos que nos foi disponibilizado (Fundamentação do Plano e Matriz do Plano, para os anos de 2012/13/14). De acordo com a informação transmitida em reunião, esses critérios, que também não lográmos verificar no ponto relativo ao planeamento constante no processo de auditoria de regularidade analisado, serão o risco inerente (sem que se tenha esclarecido como, em concreto, o mesmo é aferido) e outros indicadores (genericamente referidos sem que também tenham tido uma explicação adicional).
329. Convém, contudo, precisar que o documento que se denomina como “Matriz de Risco”, não é uma matriz de risco no sentido técnico do termo, mas antes um planeamento anual que, a título de exemplo do seu conteúdo, refere algumas metas, prioridades, respetiva fundamentação, custos e financiamento. Donde, em nada se refere ao risco ou a uma selecção de acções/actividades com base em critérios de análise de risco.

#### Mapa 21: Auditorias Completadas e Julgadas, 2012 - 2014

ANOS	Nº DE AUD.	% do OE	Nº DE AUD. JULGADAS	% de AUD. JULGADAS
2012	450	40,32	84	18,67
2013	450	39,50	145	32,22
2014	403	42,20	207	51,36

Fonte: Relatórios de Progresso de Financeiros (2012/13/14)

330. Já no que se refere à cobertura das instituições do Orçamento de Estado alcançada pela realização de auditorias externas, esta fica aquém dos 50%, definidos pela metodologia PEFA como sendo o mínimo exigível para os órgãos centrais do Estado (Mapa 21). Não obstante, as instituições auditadas incluem uma maioria das instituições grandes do governo central e pelo tanto um percentagem das despesas superior a 50 %.
331. No que se refere à cobertura das auditorias, tal como antedito, estas incidem sobre as entidades pertencentes ao órgãos centrais, provinciais e distritais, bem como, incluído no quadro seguinte sob a rubrica “outros”, projetos de obras públicas e projetos do Banco Mundial como sendo os mais relevantes, o que representa a realização de auditorias temáticas. Assim:

#### Mapa 22: Âmbito de cobertura das Auditorias, 2012 – 2014

ÂMBITO	2012	2013	2014
--------	------	------	------

	% do Nº de AUDITORIAS	% do Nº de AUDITORIAS	% do Nº de AUDITORIAS
Central	20,2	14,2	21,6
Provincial	43,8	37,6	38,5
Distrital	27,3	22,7	8,7
<b>SUBTOTAL (1)</b>	<b>91,3</b>	<b>74,5</b>	<b>68,7</b>
Outros (2)	8,7	25,5	31,3
<b>TOTAL (1) + (2)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Relatórios de Progresso de Financeiros (2012/13/14)

332. Do conjunto do que ficou dito, nomeadamente a evolução positiva registada na utilização das normas internacionais de auditoria aplicáveis (INTOSAI), bem como de o montante das despesas do OE coberto resulta que **a avaliação a atribuir à dimensão (i) é de C.**
333. Relativamente ao escopo desta dimensão, é de começar por referir que, de acordo com o legalmente previsto, o TA não é obrigado a submeter à Assembleia da República os relatórios relativos às auditorias externas realizadas no âmbito das suas competências de fiscalização sucessiva, mas apenas o Parecer à CGE.
334. Este parecer deve conter uma análise, e consequente emissão de opinião, sobre a actividade financeira do Estado no ano a que a Conta se reporta, nos domínios patrimonial, da receita e despesas, subvenções, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidas.
335. Tendo em conta o calendário legalmente estabelecido, o TA deve submeter à Assembleia da República o Parecer sobre a Conta Geral do Estado até ao dia 30/Nov. do ano seguinte àquele a que a Conta respeita. De acordo com os dados que nos foram transmitidos, e tal como consta do mapa seguinte, o antedito calendário foi sempre cumprido:

**Mapa 23: Calendário de Envio do Parecer à AR**

ANO DA CGE	DATA DE ENVIO	CUMPRIMENTO CALENDÁRIO
2010	29/Nov/2011	S
2011	30/Nov/2012	S
2012	29/Nov/2013	S
2013	28/Nov/2014	S

Fonte: Ofícios de envio do TA à AR

336. O mesmo calendário impõe que a CGE seja enviada para Parecer do TA até 31/Mai também do ano seguinte daquele a respeita a referida Conta, data esta que tem sido respeitada. Donde, o

prazo para que o Tribunal se pronuncie é de 6 meses o que, de acordo com a metodologia 2011, **justifica a atribuição de uma avaliação correspondente a B na dimensão (ii).**

337. As auditorias externas do TA estão sujeitas ao denominado princípio do contraditório o que se traduz na possibilidade que é dada à entidade auditada de se pronunciar, querendo, sobre as constatações da auditoria. Nesta medida existe uma resposta formal por parte daquelas entidades, uma vez que tal direito está consignado em Lei e é cumprido, mas não existe evidência de que o TA faça um seguimento da implementação das suas recomendações. Tal como nos foi transmitido, este apenas é verificado quando a entidade volta a ser auditada pelo TA.

338. Apesar deste constrangimento, é de referir que desde julho/2014 que o TA partilha com a IGF as suas recomendações e que esta Inspeção as acolhe como suas fazendo o seu seguimento. Apesar desta melhoria, os processos julgados naquela data, isto é, formalmente concluídos, eram de apenas 69 o que é mais uma limitação que o TA deverá superar imprimindo maior celeridade ao processo de julgamento. **Deste modo, a avaliação para esta dimensão, (iii) é de C,** o que se justifica essencialmente pela atenção que a IGF tem dado às recomendações do TA (vd. PI-21, dimensão (iii)).

### Comparação com avaliação 2010

339. Apesar de se ter constatado uma deterioração na qualidade do acompanhamento das recomendações da auditoria, dimensão (iii), que passou de B para C, o indicador no seu conjunto não absorveu nenhuma mudança devido ao método de avaliação aplicável (M2).

### PI – 27: Exame parlamentar da lei orçamental anual

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
<b>PI - 27: Exame parlamentar da lei orçamental anual</b>	(i) Objectivos da análise da Assembleia da República	A	<b>B+</b>	A	<b>C+</b>	B	<b>C+</b>
	(ii) Grau até o qual os procedimentos da Assembleia da República são bem definidos e respeitados	A		A		A	
	(iii) Suficiência do tempo para a Assembleia da República dar uma resposta às propostas de orçamento (tempo permitido na prática para todas as fases combinadas)	A		A		C	
	(iv) Regras para emendas durante o ano sem aprovação prévia pela Assembleia da República	B		C		C	

### Indicador PI-27: Avaliação 2015

340. A proposta de Orçamento de Estado a apresentar pelo Governo à Assembleia da República deve ser acompanhada do Plano Económico e Social (PES), sendo este um documento que se

baseia no Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), no qual o Governo apresenta as suas opções políticas de médio prazo.

341. O PES, por seu turno, reflete o Programa do Governo e tem um cariz anual. Estes, no seu conjunto, contêm as previsões macroeconómicas e consistem nos macro-processos, utilizando a terminologia legal, que enquadram a proposta orçamental.
342. De acordo com a informação transmitida pela Comissão de Planificação e Orçamento (CPO), a AR não analisa estes documentos como um todo debruçando-se, em especial sobre a proposta de Orçamento, sem que procure estabelecer a coerência entre esta e os documentos citados, PES e CFMP (este não é de apreciação legalmente obrigatória), embora os analise de *per se*.
343. Do que ficou dito decorre que, embora estes três documentos devam estar alinhados e com os seus objectivos definidos em cascata, a análise conjunta dos mesmos não só não é feita na sua plenitude como a própria lei assim não o obriga no que se refere ao CFMP. Ora, tal é uma fragilidade a colmatar.
344. **Assim, e tendo em conta o que na metodologia se define para esta dimensão, (i), a avaliação é de B.**
345. Os procedimentos instituídos são no sentido de, depois de recebida a proposta de OE pela AR, esta ser distribuída por 7 das 9 secções especializadas, ou seja, as consideradas competentes em razão da matéria por se ocuparem dos assuntos relativos aos diversos sectores.
346. Cada uma destas secções especializadas realiza as reuniões tidas por necessárias com os respetivos membros do Governo e emitem o seu parecer. O conjunto dos pareceres é enviado à CPO que, além de emitir o seu próprio parecer, os consolida.
347. Feita esta apreciação e consolidados os pareceres, a proposta de Orçamento é submetida à aprovação pelo Plenário da AR em discussão pública. O enquadramento geral destes procedimentos encontra-se no Regimento da Assembleia. **Pelo descrito, consideramos que a avaliação para a dimensão (ii) é de A.**
348. De acordo com o calendário legalmente previsto, o Governo apresenta a sua proposta de PES e de Orçamento à AR até ao final do mês de Setembro, calendário este que em anos normais tem sido cumprido. Porém, e dado que em 2014 decorreram eleições gerais, o que é um considerado como atípico, a proposta de Orçamento foi entregue fora do calendário normal e apenas aprovada em 2015, depois da novo Governo e da nova legislatura terem tomado posse.
349. Daqui decorre que **esta circunstância, embora, como se disse, atípica face ao calendário normal, determina que esta dimensão, (iii) seja avaliada com um C.**

350. A delegação de competências que a AR faz ao Governo na Lei que aprova o OE permite que este órgão tenha uma larga abrangência nas realocações orçamentais (transferências entre rubricas horizontais e verticais, bem como entre sectores). Só é necessário que a AR se volte a pronunciar sobre o OE caso a despesa aumente acima das dotações inicialmente previstas.
351. É de notar que as alterações orçamentais constam do Anexo Informativo nº 3 dos REOs, bem como em mapa autónomo da CGE. No primeiro documento citado encontra-se o despacho de autorização das mesmas por parte do MF. A norma habilitante para tal está prevista no nº 1 do art.º 34º da Lei nº 9/2002, de 12/Fev, (Lei Sistafe) e deve obedecer ao determinado nos nºs 2, 3 e 4 do mesmo artigo.
352. Assim, e para o OE de 2014, a Lei que o aprova, Lei nº 1/2014, de 24/Jan, no seu art.º 8º escabece a delegação de competências da AR no Governo, conferindo-lhe os mais amplos poderes que a Lei do Sistafe permite, ou seja: nº 2 - efetuar reforços das verbas utilizando a dotação provisional desde que fundamentado; nº 3 - redistribuir as verbas dentro dos limites estabelecidos pela AR; nº 4 - transferir de um órgão ou Instituição do Estado para outro (a débito do primeiro e a crédito do segundo). Atendendo à abrangência da delegação de competências feita pela AR no Governo, conforme ficou explicado acima, **a avaliação da quarta dimensão, (iv), seja de C.**

### Comparação com avaliação 2010

353. O desempenho global deste indicador foi afectado, por um lado, pela análise mais detalhada a que a metodologia obriga quanto à dimensão (i) e, por outro lado, pelo facto de terem sido realizadas eleições gerais em 2014 o que teve como reflexo um atraso na aprovação do OE.

### Perspectivas para futuro

354. Enquanto se mantiver a discrepância entre o calendário eleitoral e o calendário da aprovação orçamental, em ano de eleições gerais a situação agora verificada irá manter-se o que, porém, pode ser evitado se os mesmos vierem a estar alinhados.

### PI – 28: Exame parlamentar dos relatórios de auditoria externa

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
PI – 28: Exame parlamentar dos relatórios de auditoria externa	(i) Pontualidade do exame dos relatórios de auditoria pela Assembleia da República (para relatórios recebidos nos últimos três anos)	B	C+	B	C+	B	C+
	(ii) Audiências em relação a constatações importantes por parte da Assembleia da República	C		C		C	
	(iii) Emissão de recomendações pela Assembleia da República e implementação	B		B		B	



Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
	pelo executivo						

### Indicador PI-28: Avaliação 2015

355. A Lei nº 14/2014, de 14/agosto, veio definir a organização, funcionamento e processo da secção de Fiscalização das Receitas e Despesas Públicas, bem como do visto do Tribunal Administrativo (TA), tendo cometido a este Tribunal a competência de dar Parecer sobre a CGE.
356. Para tanto, este deve proceder a uma análise, e consequente emissão de opinião, sobre a actividade financeira do Estado no ano a que a Conta se reporta, nos domínios patrimonial, da receita e despesas, subvenções, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidas.
357. Relativamente às auditorias externas realizadas no âmbito da fiscalização sucessiva, não é obrigatório o seu envio para apreciação da AR o que, no entanto, não é impeditivo de que a AR as solicite. No entanto, e conforme nos foi transmitidos quer pela CPO, quer pelo TA, tal solicitação não é prática comum. Já no que se refere às auditorias de desempenho, estas passarão a ser enviadas pelo TA à AR mas este procedimento ainda não está em vigor.
358. Assim, a análise que a AR faz é exclusivamente sobre o aludido parecer que o TA, embora este inclua os resultados das auditorias realizadas, emite sobre a CGE. Este parecer é um documento de acompanhamento obrigatório da Conta Geral do Estado e é submetido pontualmente até ao final do mês de Novembro do ano seguinte àquele a que respeita a CGE, cumprindo-se o calendário estabelecido.
359. Não obstante, existe uma sobreposição na recepção pela AR da CGE e o do Orçamento de Estado, tendo este último de ser aprovado até ao final do mês de Dezembro. Por este motivo, a aprovação da CGE só ocorre na 1ª sessão da legislatura seguinte, o que significa que existe um período que pode ir até seis meses entre a recepção da Conta, e respetivo parecer do TA, e a sua aprovação. **Tal justifica a manutenção da avaliação de B nesta dimensão, (i).**
360. Ao contrário do que sucede com a aprovação do Orçamento, em que o procedimento é bastante mais profundo e detalhado, a apreciação prévia da CGE é essencialmente feita através do Parecer, obrigatório, do TA, sendo que a Assembleia apenas promove reuniões com o Ministro Economia e Finanças (que se faz acompanhar do seu staff) e não com os Ministérios Sectoriais.
361. Daqui decorre que, atentas as competências do TA nesta matéria, a AR assenta a sua análise essencialmente no parecer daquele Tribunal, e nas referidas reuniões com o MF, para formar o seu juízo e apreciação sobre a CGE. Onde, o diálogo mantido pela Assembleia da República é basicamente entre o TA e o Governo apenas representado pelo MF, embora também sejam

ouvidas as Organizações da Sociedade Civil, representadas pelo Fórum de Monitoria do Orçamento. **Deste modo, a avaliação sobre a dimensão (ii) é de C.**

362. Aquando da aprovação da CGE, a qual é feita através de uma Resolução da AR, são emitidas diversas recomendações ao Governo por aquela Instituição. O ponto de situação do cumprimento das recomendações feitas consta na GGE do ano seguinte.

363. No que concerne ao seu grau de cumprimento, foi-nos transmitido que os próprios membros da CPO faziam visitas ao terreno durante o mês de Agosto para verificarem a respetiva implementação. Porém, não conhecemos o detalhe destas visitas.

364. Ainda a este propósito é de referir que o TA no seu parecer emite também recomendações, que geralmente são acomodadas pela AR, e que o seguimento destas recomendações tem vindo a ser feito IGF conforme se deu nota no indicador pertinente. **Assim, justifica-se a manutenção de B enquanto avaliação da dimensão (iii).** Embora, a natureza destas recomendações limite-se as questões transversais sobre a gestão das finanças publicas; o TA mesmo na sua capacidade judicial fazem o seguimento das recomendações (e instruções) emitidas nos relatórios de auditoria das instituições publicas.

### Comparação com avaliação 2010

365. Não se registaram alterações em relação à avaliação precedente.

## 4.8. Práticas dos Doadores

### D-1: Previsibilidade do Apoio Direito ao Orçamento

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
<b>D-1: Previsibilidade do Apoio Direito ao Orçamento</b>	(i) Desvios anuais no apoio orçamental realizado comparado com os prognósticos providenciados pelas agências doadoras pelo menos seis semanas antes do governo submeter as suas propostas de orçamento à Assembleia da República	A	A	A	A	B	B+
	(ii) Pontualidade durante o ano dos desembolsos dos doadores (cumprimento com estimativas trimestrais agregadas)	A		A		A	

### Indicador D-1: Avaliação 2009

366. O apoio Directo Orçamental - ADO, inclui o Apoio Geral ao Orçamento (AGO) e o Apoio Sectorial através do financiamento a Fundo Comuns. A previsão de desembolsos é normalmente fornecida pelos Parceiros de Cooperação (PdCs) em Julho e reconfirmado em Agosto, depois da realização de uma Revisão Anual (em Março/Abril de cada ano) onde o desempenho do ano anterior é avaliado recorrendo ao Quadro de Avaliação de Desempenho. A informação é

disponibilizada em Julho quando as instituições estão a preparar as respectivas propostas orçamentais e, com base nos compromissos, é elaborado em conjunto com a DNT um plano indicativo de desembolsos mensais.

367. Atendendo à informação constante nas avaliações dos PAPs feitas pelo GdM, em mais de um ano dos três analisados, o desvio entre o apoio programático total previsto (ou seja para o qual houve compromisso oficial) e o real (desembolsado) foi acima de 5%, mais abaixo de 10%, **merecendo assim a pontuação “B” para a dimensão (i).**

<b>Indicador D-1</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Varição entre o valor do Apoio Programático desembolsado no ano n em relação aos compromissos feitos no ano n-1	<b>-3%</b>	<b>-7%</b>	<b>-8%</b>

Fonte: Relatórios de Avaliação do GdM aos PAPs para 2012, 2013 e 2014

368. Para a dimensão (ii), a variação entre valores previstos no plano de desembolso trimestral acordado com o Ministério das Finanças, e o valor real desembolsado, tem oscilado consideravelmente, conforme os dados apresentados na tabela abaixo (que retrata apenas o Apoio Geral ao Orçamento, dado que para os Fundos Comuns, tem sido mais difícil para o MPD obter informação fiável sobre os planos de desembolsos e sua implementação).

**Mapa 24: Comparação dos desembolsos face a previsão para o AGO (2012-14)**

Ano /		<b>Q1</b>		
Trimestre	Previsão	Desembolso	%	
2012	3.151.945.000	3.317.851.986	<b>105%</b>	
2013	3.407.703.000	2.846.159.747	<b>84%</b>	
2014	2.896.455.000	2.555.517.858	<b>88%</b>	
Ano /		<b>Q2</b>		
Trimestre	Previsão	Desembolso	%	
2012	6.428.590.918	3.133.119.210	<b>49%</b>	
2013	699.865.000	1.946.495.246	<b>278%</b>	
2014	1.698.250.000	1.986.758.839	<b>117%</b>	
Ano /		<b>Q3</b>		
Trimestre	Previsão	Desembolso	%	
2012	659.995.000	1.221.465.543	<b>185%</b>	
2013	7.083.256.250	5.316.053.791	<b>75%</b>	
2014	2.698.168.500,00	2.450.681.552,01	<b>91%</b>	
Ano /		<b>Q4</b>		
Trimestre	Previsão	Desembolso	%	
2012	626.243.400	999.142.521	<b>160%</b>	
2013	4.769.135.000	3.496.209.695	<b>73%</b>	
2014	4.571.300.000,00	5.071.189.649,30	<b>111%</b>	
Ano /		<b>TOTAL</b>		
Trimestre	Previsão	Desembolso	%	
2012	10.240.530.918	7.672.436.739	<b>75%</b>	
2013	15.959.959.250	13.604.918.479	<b>85%</b>	
2014	11.864.173.500	12.064.147.898	<b>102%</b>	

Fonte: adaptação com base nos dados sobre previsões e desembolsos nos anos 2012-14 fornecidos pela DNP

369. Da análise feita dos desembolsos planificados e realizados por cada trimestre, resulta que a variação negativa, ou seja desembolsos abaixo do planificado, têm-se situado abaixo de 25% para dois dos três anos analisados. Assim a pontuação da dimensão (ii) é A, apesar de uma proporção significativa do AGO ser desembolsada acima do programado, o que não constitui necessariamente um problema, mas denota algumas debilidades na programação financeira por parte dos Parceiros de Cooperação. Também existe informação sobre o desempenho dos desembolsos por mês, o que deixa em evidencia que o cumprimento do calendário mensal é mais variável em relação à tendência trimestral: para 2012, 2013 e 2014 respectivamente, 47%, 31% e 25% dos desembolsos foram realizados conforme o mês acordado.

**Mapa 25: Desvio trimestral dos desembolsos face ao programado**

	2012	2013	2014
<b>Total Desvio Trimestral Negativo / Plano anual de desembolsos</b>	32%	23%	5%
<b>Total Desvio Trimestral Positivo / Plano anual de desembolsos</b>	11%	8%	7%

Fonte: Base de dados sobre previsões e desembolsos trimestrais nos anos 2012-14 fornecidos pela DNP

370. **Assim, para este indicador a pontuação global é “B”, devido a metodologia de pontuação M1.**

### Comparação com avaliação 2010

371. Esta dimensão sofreu uma diminuição em relação à avaliação anterior, devido à deterioração da previsibilidade do Apoio Programático.

### D-2: Informação financeira prestada pelos doadores para a orçamentação e reporte do apoio a projectos e programas

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
<b>D-2: Informação financeira prestada pelos doadores para a orçamentação e reporte do apoio a projectos e programas</b>	(i) Abrangência e pontualidade das estimativas orçamentais providenciadas pelos doadores para apoio a projectos	C	D+	C	D+	C	D+
	(ii) Frequência e cobertura de relatórios pelos doadores sobre os fluxos reais dos doadores para apoio a projectos	D		D		D	

### Indicador D-2: Avaliação 2015

372. Os Relatórios anuais de avaliação dos seus parceiros elaborados pelo Governo nos últimos três anos, apresentam informação detalhada e atempada sobre o apoio canalizado pelos chamados Parceiros de Apoio Programático (PAPs) através de AGO, apoio sectorial conjunto por via de

fundos comuns, e apoio a projectos, tendo esta última modalidade representado em média, no período em análise, cerca de 37% do apoio total dos PAPs.

373. Em termos de projectos, financiados tanto por donativos como por empréstimos externos pelos PAPs, bem como outros parceiros internacionais de Moçambique (incluindo os chamados parceiros “não tradicionais” das economias emergentes), a informação não é produzida de forma tão sistemática e detalhada como para o apoio programático (especialmente o AGO).
374. Analisando os dados sobre a componente externa nos documentos do OE e CGE, é possível perceber que ainda persistem desafios em garantir a correcta incorporação de informação sobre projectos no ciclo orçamental e usando sistemas e processos do Governo.
375. Conforme visível no Mapa 29, a taxa de execução face ao orçamentado da componente externa em geral, e relativamente a projectos em particular, tem sido extremamente variável. Dos dados acima apresentados, não é possível discernir nenhuma tendência específica – positiva ou negativa - no período em análise, a não ser a constatação de que as taxas sempre são muito divergentes da previsão inicial. Isto denota a persistência de desafios na incorporação correcta e atempada da componente externa no OE, e/ou no grau de reporte para os projectos executados off-CUT.

**Mapa 26: Evolução da Componente Externa 2012-2014**

Componente Externa do OE (MZN 10 <sup>6</sup> )	2012		Taxa de exec.	2013		Taxa de exec.	2014		Taxa de exec.
	Orçamento	Execução		Orçamento	Execução		Orçamento	Execução	
<b>Donativos</b>	34.719	27.332	79%	23.231	30.233	130%	30.401	24.106	79%
Consignados a projectos	25.020	18.355	73%	15.293	23.640	155%	22.198	13.737	62%
Não consignados (Apoio ao OE)	9.699	8.977	93%	7.938	6.593	83%	8.203	10.369	126%
<b>Empréstimos</b>	19.790	10.779	54%	34.645	18.971	55%	40.444	34.613	86%
Consignados a projectos	16.237	6.573	40%	26.473	11.767	44%	36.081	32.459	90%
Não consignados (Apoio ao OE)	3.553	4.206	118%	8.172	7.204	88%	4.363	2.154	49%

Fonte: CGE para os anos 2012, 2013 e 2014

376. As dificuldades acima referidas são reconhecidas na última avaliação do Governo aos PAPs: “os dados das previsões financeiras dos Parceiros inscritas no OE (indicador 10) bem como dos desembolsos efectivos registados no REO (indicador 11), são de fiabilidade questionável e muitas vezes irreconciliáveis com os dados reportados pelos próprios Parceiros” (Relatório de Avaliação dos PAPs 2014, p24).

377. Simultaneamente, o relatório reconhece que parte do problema na abrangência e pontualidade das estimativas orçamentais para projectos reside nos próprios sectores signatários de acordos bilaterais de cooperação, sendo que, em última análise, a responsabilidade do registo desta informação no OE é do sector beneficiário, cabendo ao financiador apenas informar o Ministério das Finanças sobre a intenção de financiar determinado projecto do Governo.
378. **Para esta dimensão permanece a pontuação anteriormente atribuída de “C”.**
379. Informação sobre projectos on-Budget e On-CUT pode ser extraída dos Relatórios de Execução Orçamental (REO) produzidos pela DNCP. Mesmo para os casos em que os projectos não são executados via e-SISTAFE mas usando mecanismos e procedimentos do financiador, os projectos podem ser inscritos no OE para que a informação financeira seja captada a posterior, e de forma agregada, pela DNCP, através da incorporação de balancetes que são reflectidos nos REOs e CGEs.
380. Segundo os Relatórios de Avaliação dos PAPs, o apoio orçamental directo captado pelo REO representou 78% do total dos desembolsos dos PAPs ao Governo em 2012, 87% em 2013, e 80% em 2014. Deste valor, uma parte (estimada em cerca 55% do total do apoio dos PAPS) é executada via CUT/e-SISTAFE (principalmente AGO e Fundo Comuns), cuja realização é automaticamente contabilizada e reportada no REO, sendo o restante executado via-projectos. Um facto gerador da baixa execução da componente projectos externos, ilustrada no Mapa 29, pode, então, residir na falta de registo contabilístico regular e atempado destes projectos no REO.
381. **Em suma, estas constatações, aliadas a falta de informação fiável sobre o grau de reporte por parte dos projectos, justificam a manutenção da pontuação obtida na avaliação anterior (“D”).**

### **Comparação com avaliação 2010**

382. Nenhuma alteração foram observadas, devido à falta de informação mais detalhada sobre o reporte dos projectos externos executados off-CUT.

### **Perspectivas pelo futuro**

383. Maior divulgação e sensibilização dos procedimentos a seguir para garantir o reflexo correcto e atempado dos principais projectos externos nos documentos orçamentais do Governo, poderão no futuro melhorar o desempenho deste indicador.

### D-3: Proporção da ajuda que é gerida de acordo com procedimentos nacionais

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007	Avaliação 2010	Avaliação 2015
<b>D-3: Proporção da ajuda que é gerida de acordo com procedimentos nacionais</b>	Proporção de fundos da cooperação internacional para o governo central gerida através de procedimentos nacionais	<b>D</b>	<b>C</b>	<b>D</b>

#### Indicador D-3: Avaliação 2015

384. Para a avaliação deste indicador, a informação utilizada foi, igualmente, extraída da Avaliação do Governo aos PAP, o que permite acompanhar a evolução do uso dos sistemas nacionais de GFP no triénio findo. Do mapa abaixo é possível notar uma queda em cerca 10 pontos percentuais no uso dos sistemas nacionais. Uma vez que para o último ano financeiro o valor médio do Apoio Directo ao Governo executado usando um ou mais sistemas nacionais de GFP ficou aquém de 50%, a pontuação para este indicador é "D".

**Figura 14 Utilização do sistema nacional de GFP pelo apoio directo ao Governo**

Sistema nacional de GFP	2012	2013	2014
% do Apoio Directo ao Governo que utiliza a CUT/e-SISTAFE (e procedimentos nacionais de contabilização)	66%	54%	56%
% do Apoio Directo ao Governo que utiliza os procedimentos nacionais de prestação de contas (relatórios financeiros)	59%	49%	38%
% do Apoio Directo ao Governo que utiliza os procedimentos nacionais de auditoria	44%	33%	47%
% do Apoio Directo ao Governo que utiliza os sistemas nacionais de aquisições (procurement)	57%	50%	42%
<b>Média</b>	<b>57%</b>	<b>47%</b>	<b>46%</b>

Fonte: Relatórios de Avaliação do GdM aos PAPs para 2012, 2013 e 2014

#### Comparação com avaliação 2010

385. Esta dimensão sofreu uma deterioração, devido em parte às tendências económicas e políticas em alguns dos principais países PdC que têm levado a alguma reconsideração das nas respectivas modalidades de apoio o que, aliás, é também evidenciado pela redução do grupo de PAPs de 19 para 16.

## ANEXO I: Sumário das Pontuações da Avaliação PEFA 2015, em comparação com 2007 e 2010

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
<b>PI - 1: Resultado das despesas agregadas comparados com o orçamento original aprovado</b>	(i) Diferença entre a despesa primária real e a despesa primária orçamentada (ou seja, excluindo os encargos da dívida e os projectos financiamentos externamente)	B		A		A	
<b>PI - 2: Composição dos resultados das despesas comparados com o orçamento original aprovado</b>	(i) Variação da composição das despesas primárias, excluindo os itens de contingência, nos últimos três anos.	Não comparável				D	D+
	(ii) O montante medio de despesas realmente debitado a verba de contingências ao longo dos últimos três anos					A	
<b>PI - 3: Resultados das receitas agregadas comparados com o orçamento original aprovado</b>	(i) Arrecadação da receita interna comparada com as estimativas de receita interna do orçamento original aprovado	Não comparável				A	
<b>PI - 4: Levantamento e monitoramento do atraso no pagamento de despesas</b>	(i) Montante de pagamentos de despesas em mora (na forma percentual das despesas totais reais para o exercício financeiro correspondente) e qualquer alteração recente no capital	A	B+	A	B+	A	D+
	(ii) Disponibilidade de dados para o monitoramento do montante de pagamento de despesas em atraso	B		B		D	
<b>PI - 5: Classificação do orçamento</b>	(i) O sistema de classificação utilizado na formulação, execução e relatório do orçamento central do Governo	B		B		B	
<b>PI - 6: Abrangência das informações incluídas na documentação do orçamento</b>	(i) Tipologia e padrões de referência de informações contidas na mais recente documentação do orçamento	B		A		C	
<b>PI - 7: Dimensão das operações governamentais não reportadas</b>	(i) Nível de despesas extra-orçamentais (para além dos projectos financiados pelos doadores) que não foram reportadas, isto é, não incluídas nos relatórios fiscais	B	C+	B	B	A	B+
	(ii) Informações de receitas/despesas de projectos financiados pelos doadores que estão incluídas nos relatórios fiscais	C		B		B	
<b>PI - 8: Transparência das relações fiscais intergovernamentais</b>	(i) Sistemas transparentes, baseados em regras para determinar as dotações horizontais entre os governos sub-nacionais de transferências do Governo central	A	C+	A	B	A	B



Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
	(ii) Pontualidade e credibilidade da informação do Governo central para os governos locais sobre as suas dotações para o ano seguinte	C		C		C	
	(iii) Grau ao qual os dados fiscais consolidados são recolhidos e reportados para o Governo de acordo com as categorias sectoriais	D		C		C	
<b>PI - 9: Vigilância do risco fiscal agregado de outras entidades públicas</b>	(i) Grau de monitoria do Governo central das instituições autónomas governamentais e empresas públicas	C	D+	C	D+	C	C+
	(ii) Grau de monitoria do Governo central da posição fiscal dos governos locais	D		D		A	
<b>PI - 10: Acesso público à informação fiscal chave</b>	Elementos de informação fiscal e orçamentais disponíveis ao público	B		B		B	
<b>PI - 11: Ordem e participação no processo de orçamentação anual</b>	(i) Existência e cumprimento dum calendário orçamental estabelecido	A	B+	A	A	A	B+
	(ii) Clareza/abrangência das instruções sobre a preparação das propostas orçamentais (circular orçamental ou equivalente) e nível de envolvimento político	A		A		A	
	(iii) Aprovação pontual do orçamento pela Assembleia da República (nos últimos três anos)	C		A		C	
<b>PI - 12: Perspectiva plurianual no planeamento fiscal, nas políticas de despesa e no orçamento</b>	(i) Preparação de previsões fiscais plurianuais e dotações funcionais	C	C+	C	C+	C	C+
	(ii) Âmbito e frequência da análise de sustentabilidade da dívida	A		A		A	
	(iii) Existência de estratégias sectoriais com cálculos de custos plurianuais das despesas correntes e de investimento	C		C		C	
	(iv) Ligações entre orçamentos de investimento e estimativas de despesas futuras	C		D		D	
<b>PI - 13: Transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes</b>	(i) Clareza e abrangência das obrigações tributárias	B	B+	A	A	A	A
	(ii) Acesso dos contribuintes à informação sobre obrigações tributárias e procedimentos administrativos	A		A		A	
	(iii) Existência e funcionamento de um mecanismo de recurso tributário	B		A		B	
<b>PI - 14: Eficácia das medidas de registo de contribuintes e avaliação tributária</b>	(i) Controlo no sistema de registo dos contribuintes	B	B	B	A	B	B
	(ii) Eficácia das sanções devidas ao não cumprimento das obrigações de registo e declaração tributária	B		A		B	
	(iii) Planificação e monitoria dos programas de auditoria tributária e de investigação de fraude	B		A		B	

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
<b>PI - 15: Eficácia na cobrança de impostos</b>	(i) Proporção de cobrança dos impostos em atraso brutos, sendo a percentagem dos impostos em atraso no início do ano fiscal que foi cobrado durante o mesmo ano fiscal (média dos dois últimos anos fiscais)	D		C		D	
	(ii) Eficácia da transferência dos impostos cobrados para o Tesouro pela administração tributária	B	D+	A	C+	B	D+
	(iii) Frequência da reconciliação contabilística completa entre as avaliações, cobranças, registos de atrasos e receitas tributárias pelo Tesouro	A		A		A	
<b>PI - 16: Previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesas</b>	(i) Grau ao qual os fluxos de caixa são programados e monitorados	A		A		A	
	(ii) Fiabilidade e horizonte da informação intra-anual e periódica para ministérios, departamentos e instituições sobre os tectos para os compromissos de despesa	B	C+	B	C+	B	C+
	(iii) Frequência e transparência dos ajustes nas dotações orçamentais que são decididos acima do nível de gestão dos ministérios, departamentos e agências	C		C		C	
<b>PI - 17: Registo e gestão dos balanços de caixa, dívidas e garantias</b>	(i) Qualidade do registo e reporte dos dados da dívida	A		A		A	
	(ii) Grau de consolidação dos balanços de caixa do Governo	B	A	B	A	B	A
	(iii) Sistemas para contrair empréstimos e emissão de garantias	A		A		A	
<b>PI - 18: Eficácia do controlo das folhas de salários</b>	(i) Grau de integração e reconciliação entre os registos do pessoal e dados da folha de salários	B		B		B	
	(ii) Tempo das alterações nos registos do pessoal e na folha de salários	B	B	B	B	B	B
	(iii) Controlos internos das alterações aos registos do pessoal e folha de salários	B		B		B	
	(iv) Existência de auditorias das folhas de salários para identificar fraquezas no controlo e/ou trabalhadores fantasmas	B		B		B	
<b>PI - 19: Competição, value-for-money e controlo no processo de aprovisionamento (procurement)</b>	(i) Transparência, abrangência e concorrência no quadro legal e regulador	<b>Não comparável</b>				B	<b>D+</b>
	(ii) Uso de métodos de licitação competitivos					D	
	(iii) Acesso público completo, fiável e atempado a informações sobre aquisições					D	
	(iv) Existência e funcionamento de um mecanismo de reclamação independente					D	
<b>PI - 20: Eficácia dos controlos internos para despesas não salariais</b>	(i) Eficácia do controlo dos compromissos de despesa	B		B		B	
	(ii) Abrangência, relevância e entendimento de outras normas/regras de controlo interno	B	B	A	B+	B	C+

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
	(iii) Grau de cumprimento das regras para o processamento e registo de transacções	B		B		C	
PI - 21: Eficácia da auditoria interna	(i) Cobertura e qualidade da função de auditoria interna	B	B	B	C+	A	B+
	(ii) Frequência e distribuição dos relatórios	B		B		B	
	(iii) Grau da resposta e acompanhamento às constatações da auditoria interna	B		C		B	
PI - 22: Pontualidade e regularidade na reconciliação de contas	(i) Regularidade das reconciliações bancárias	B	B	B	B	B	B
	(ii) Regularidade da reconciliação e liquidação de contas suspensas e adiantamentos	B		B		B	
PI - 23: Disponibilidade de informação de recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços	Recolha e processamento de informação para verificar os recursos que foram de facto recebidos (em dinheiro ou espécie) pelas unidades de prestação de serviços no terreno (com enfoque nas escolas primárias e centros de saúde primária) em relação aos recursos orçamentados.	D		D		D	
PI - 24: Qualidade e pontualidade dos relatórios orçamentais durante o ano	(i) Objectivo dos relatórios em termos de cobertura e compatibilidade com estimativas orçamentais	C	C+	C	C+	B	B
	(ii) Pontualidade na emissão dos relatórios	B		B		B	
	(iii) Qualidade da informação	B		B		B	
PI - 25: Qualidade e pontualidade dos relatórios financeiros anuais	(i) Grau de cobertura dos relatórios financeiros	C	C+	B	C+	B	B+
	(ii) Pontualidade na submissão dos relatórios financeiros	A		A		A	
	(iii) Padrões de contabilidade utilizados	C		C		B	
PI - 26: Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa	(i) Objectivos/natureza da auditoria efectuada (incluindo aderência a padrões de auditoria)	C	C+	C	C+	C	C+
	(ii) Pontualidade na submissão dos relatórios de auditoria à Assembleia da República	B		B		B	
	(iii) Provas de acompanhamento (follow-up) das recomendações da auditoria.	B		C		C	
PI - 27: Exame parlamentar da lei orçamental anual	(i) Objectivos da análise da Assembleia da República	A	B+	A	C+	B	C+
	(ii) Grau até o qual os procedimentos da Assembleia da República são bem definidos e respeitados	A		A		A	
	(iii) Suficiência do tempo para a Assembleia da República dar uma resposta às propostas de orçamento (estimativas detalhadas e, onde for aplicável, propostas sobre agregados macro-fiscais na parte inicial do ciclo de preparação do orçamento) (tempo	A		A		C	

Indicador	Dimensão Avaliada	Avaliação 2007		Avaliação 2010		Avaliação 2015	
	permitido na prática para todas as fases combinadas)						
	(iv) Regras para emendas durante o ano sem aprovação prévia pela Assembleia da República	B		C		C	
<b>PI - 28: Exame parlamentar dos relatórios de auditoria externa</b>	(i) Pontualidade do exame dos relatórios de auditoria pela Assembleia da República (para relatórios recebidos nos últimos três anos)	B	C+	B	C+	B	C+
	(ii) Audiências em relação a constatações importantes por parte da Assembleia da República	C		C		C	
	(iii) Emissão de recomendações pela Assembleia da República e implementação pelo executivo	B		B		B	
<b>D-1: Previsibilidade do Apoio Directo ao Orçamento</b>	(i) Desvios anuais no apoio orçamental realizado comparado com os prognósticos providenciados pelas agências doadoras pelo menos seis semanas antes do governo submeter as suas propostas de orçamento à Assembleia da República	A	A	A	A	B	B+
	(ii) Pontualidade durante o ano dos desembolsos dos doadores (cumprimento com estimativas trimestrais agregadas)	A		A		A	
<b>D-2: Informação financeira prestada pelos doadores para a orçamentação e reporte do apoio a projectos e programas</b>	(i) Abrangência e pontualidade das estimativas orçamentais providenciadas pelos doadores para apoio a projectos.	C	D+	C	D+	C	D+
	(ii) Frequência e cobertura de relatórios pelos doadores sobre os fluxos reais dos doadores para apoio a projectos	D		D		D	
<b>D-3: Proporção da ajuda que é gerida de acordo com procedimentos nacionais</b>	Proporção de fundos da cooperação internacional para o governo central gerida através de procedimentos nacionais	D		C		D	

## ANEXO II: Lista de Documentação (Fonte de Informação I)

Indicador	Documento	Fonte
PI - 1: Resultado das despesas agregadas comparados com o orçamento original aprovado	OE 2010, 2008, 2009 CGE 2010, 2008, 2009	DNCP
PI - 2: Composição dos resultados das despesas comparados com o orçamento original aprovado	OE 2010, 2008, 2009 CGE 2010, 2008, 2009	DNCP
PI - 3: Resultados das receitas agregadas comparados com o orçamento original aprovado	OE 2010, 2008, 2009 CGE 2010, 2008, 2009	DNCP
PI - 4: Levantamento e monitoramento do atraso no pagamento de despesas	CGE2010-2008-2009 Anexos a CGE 2010-2008-2009 Relatórios da ATM, DNT e DNCP	DNCP; DNO; DNT; BM
PI -5: Classificação do orçamento	OE 2010-2008,2009, 2010	DNO; DNCP; UTRAFE
PI - 6: Abrangência das informações incluídas na documentação do orçamento	Projecto de Lei do OE 2008 (versão apresentada à AR)	AR (CPO) e MdF
PI - 7: Dimensão das operações governamentais não reportadas	OE 2010-2008 - 2009; IMF Article IV e ROSC	DNO; DNT; FMI; BAG; ODAMOZ
PI - 8: Transparência das relações fiscais intergovernamentais	Lei e regulamento do SISTAFE; Lei do OE + Instruções MdF LOLE e LA; OE 2010,2008,2009 & 2010 (versão electrónica)	UTRAFE; DNO; MAE; CMM; MPD DNO; DNT; CMCM;
PI - 9: Vigilância do risco fiscal agregado de outras entidades públicas	Lei do SISTAFE; Estudos e relatórios LOLE; LA	DNCP; BM; DNPE; DNP; DNT; IGEPE DNO, MPD
PI - 10: Acesso público à informação fiscal chave	Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado (2010 e 2008), OE (2010/5/6/7), REO 2008/6/7 (Jan e Março) CGE 2010/5/6 Mapa de Contractos Adjudicados;	Imprensa Nacional, <a href="http://www.ta.gov.mz">www.ta.gov.mz</a> <a href="http://www.concursospublicos.gov.mz">www.concursospublicos.gov.mz</a> DNCP <a href="http://www.dno.gov.mz">www.dno.gov.mz</a>
PI - 11: Ordem e participação no processo de orçamentação anual	Boletim da República 2010-2008-2009-2010 Metodologia do OE	DNO; MISAU; MEC Imprensa Nacional
PI - 12: Perspectiva plurianual no planeamento fiscal, nas políticas de despesa e no orçamento	CFMP; OE 2010-2008-2009 Análise HIPC; IMF Article IV; Relatórios Documentos das Estratégias Sectoriais; PTIP;	DNO; DNP; DNAE
PI - 13: Transparência das obrigações fiscais e responsabilidades dos contribuintes	Leis e regulamentos para os impostos; relatórios de Assessment	ATM, PAPs (Tax)
PI - 14: Eficácia das medidas de registo de contribuintes e avaliação tributária	Leis e regulamentos para os impostos; sistema de registo; guias, outro material,	ATM, PAPs (Tax)
PI - 15: Eficácia na cobrança de impostos	Relatórios da DNT e ATM IMF Article IV	ATM, PAPs (Tax) e DNCP
PI - 16: Previsibilidade da disponibilidade de	Metodologia do OE;	UTRAFE; DNT; DNCP

Indicador	Documento	Fonte
fundos para compromissos de despesas	Instrução MdF; Autorizações de despesa;	
PI - 17: Registo e gestão dos balanços de caixa, dívidas e garantias	CGE 2007-2008-2009; Inventário da dívida pública	DNT, DNCP,
PI - 18: Eficácia do controlo das folhas de salários		DNCP; DNT; MAE; ANFP; CPD, UTRAFE
PI - 19: Competição, value-for-money e controlo no processo de aprovisionamento (procurement)	Informes Anuais sobre Procurement; CPAR; Relatórios da UFSA	UFSA; IGF; TA; CTA; DNPE; MISAU; MEC; PAPs (Procurement)
PI - 20: Eficácia dos controlos internos para despesas não salariais	Metodologia do OE; Instrução MdF; e-SISTAFE;	DNT; DNCP; UTRAFE; MEC, MISAU, IGF
PI - 21: Eficácia da auditoria interna	Plano de Actividades do IGF; Relatórios das auditorias internas Relatórios de acompanhamento ou resposta	IGF; MISAU; MEC; TA
PI - 22: Pontualidade e regularidade na reconciliação de contas	REO 2010-2008-2009-2010; Relatórios trimestrais ou anuais Relatórios de reconciliação bancaria	DNCP; DNT; DNO; MISAU; MEC; DPPF Maputo; Município de Matola
PI - 23: Disponibilidade de informação de recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços	ETSDS; Balanço do PES; Relatórios	MISAU; MEC; DNP; PAPs
PI - 24: Qualidade e pontualidade dos relatórios orçamentais durante o ano	REO 2010-2008-2009; Relatórios trimestrais e anuais	DNO; DNCP; DNT; MISAU; MEC; DPPF Maputo; Município de Matola
PI - 25: Qualidade e pontualidade dos relatórios financeiros anuais	CGE 2010-2008-2009	DNCP; IGF; TA
PI - 26: Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa	Relatórios de Actividades do TA; Parecer do TA sobre a CGE 2010-2008-2009	TA; MISAU; MEC AR (CPO)
PI - 27: Exame parlamentar da lei orçamental anual	Metodologia do OE Lei e regulamentos do SISTAFE Instruções do MdF e Lei Orçamental	AR (CPO)
PI - 28: Exame parlamentar dos relatórios de auditoria externa	Relatórios da CPO	Comissão Parlamentar; DNO;
D-1: Previsibilidade do Apoio Direito ao Orçamento	Plano de Desembolsos	DNT
D-2: Informação financeira prestada pelos doadores para a orçamentação e reporte do apoio a projectos e programas	Relatórios Revisão Conjunta, Relatórios PARPA e Matrix Estratégica, REO, Estudos e Informações	DNT; DNCI; DNO; PAPs
D-3: Proporção da ajuda que é gerida pelo uso e procedimentos nacionais	Relatórios Revisão Conjunta, Relatórios PARPA e Matrix Estratégica, REO, Estudos e Informações	DNT; DNCI; DNO; PAPs

## ANEXO III: Pessoas Entrevistadas (Fonte de Informação 2)

Nome	Posição	Instituição
Eneas da Conceição Comiche	Presidente CPO	Assembleia da República
Arlegia Ubisse	Assistente	Assembleia da República
Jorge Cossa	Tecnico	AT
Mário Armando Ngunha	Tecnico	AT
Maurício Cumbi	Director (Gabinete Planificação e Cooperação Internacional)	AT
Carla Marina Tímoteo	Directora	Banco de Moçambique
Enrique Blanco Armas	Economista Senior	Banco Mundial
Afonso Gule Júnior		CEDSIF
Guida Matias Mugalla		CEDSIF
José Jonas Elias Chalufu		CEDSIF
Kétmia Mahangue	Directora SOM	CEDSIF
Luís Magaure		CEDSIF
Jorge Chicamba	Assessor prov. Com.Imag	CEDSIF
Vírginia Videira	Assessora Dir. Geral	CEDSIF
Tricamo Taju	Dir. Geral Adjunta	CEDSIF
Herberto Monteiro	Consultor do CEDSIF	CEDSIF
José Chalufu	Técnico CEDSIF	CEDSIF
Paula Monjane	Directora Executiva	CESC
Hermínia Timane	Vereadora de Finanças	Conselho M. da Vila de Boane
Eduardo Sengo	Assessor Económico	CTA
Lauzeta Cossa		DIC
Hassane Amade	Director Adj.	DNCP
Bernardino M. Matimbe		DNCP
Crístia Simbine		DNCP
Cândida Mula		DNEAP
Maria Helena Michau		DNEAP
Egídio Cueteia	Tecnico	DNEAP
Vasco Nhabinde	Director	DNEAP
Adriano Ubisse	Dir. Nacional	DNIC
Nádia Hassamo	Tecnico	DNO
Nilvia Mamudo	Tecnico	DNO
Chamila Idrisse Aly	Dir. Nacional Adj. Do Orç	DNO
Orlando Penicela	Tecnico	DNP
Brighton Olímpio Vaz	Tecnico	DNP
Cristina Matusse	Directora	DNP
Inalcídia Abílio dos Santos Araújo	Tecnico	DNPE
Zulmira Canana	Tecnico	DNPE
Albertina Fruquia	Directora	DNPE/UFSA
Helena Maria Francíscó	Chefe Dept	DNPE/UFSA
Elsa Albertina	Tecnico	DNPE/UFSA
Arsénio De Sousa Cuco	Tecnico	DNPE/UFSA
Imantina Roge Mauricio	Tecnico	DNPE/UFSA
Severino Sífuda	Tecnico	DNPE/UFSA
António Marinho Gravata		DNT
David Mapanga		DNT
Emília Coutinho		DNT

Nome	Posição	Instituição
Francisco Banze		DNT
José Fote Nhacabande		DNT
Maria Isaltina de Sales Lucas	Directora	DNT
Rudomina Bernardo	D. Provincial	DPPF- Matola
Moises S. Madade	Chefe de Dpt. C. Público	DPPF- Matola
Nuromomad Hassamo	Chefe de Planificação	DPPF- Matola
Ludovina Bernardo	Dir. Geral	DPPF- Matola
André Manhice	Tecnico	FMO
Paula Monjane	Diretora	FMO
Lázaro João Moiane	Dir. Auditoria Interna	Fundo de Estradas
João S. Mutombene	Dir. Gestão Financeira	Fundo de Estradas
Cecílio Grachane	PCA	Fundo de Estradas
Ricardina Januário Paco	Tecnica	IGEPE
Helena Andela	Dir. Financeira	IGEPE
Hermógenes Canota S. Mário	Dir. Contr.. das Participações	IGEPE
Faruk Remane	Administrador Executivo	IGEPE
Abílio Inguane	Dir. Plan. E Des. Institucional	IGEPE
Armindo Penicela Chivambo		IGF
Dique Virgílio Mateus		IGF
Estrela Eduardo Soda Charles		IGF
Carolina Passane	Directora	IGF
Petronio Nhaca		MOPH
Ivan Estajo		Tribunal Administrativo
Luis Herculano		Tribunal Administrativo
Moisés Gomes Amaral		Tribunal Administrativo



## Anexo IV: Descrição do mecanismo de garantia de qualidade

Esta secção descreve as disposições em matéria de processos de garantia de qualidade que foram estabelecidas e realizadas na planificação e preparação do relatório final de avaliação PEFA do governo central para a República de Moçambique, com data de Dezembro de 2015.

### 1. Organização da gestão da avaliação PEFA 2015

- Equipa de Supervisão (ES) — Presidente e Membros:

Presidente: (i) Isaltina Lucas (até 08/2015) e Adriano Ubisse (a partir de 09/2015): Director da Direcção Nacional do Tesouro, Ministério da Economia e Finanças (MEF)

Membros: (ii) Elena Arjona Perez: União Europeia - UE (DEVCO)  
(iii) Katrin Ochsenein: Secretariado de Estado para Assuntos Económicos (SECO) - Suíça  
(iv) Helena Grandão Ramos: secretariado PEFA

- Gestor do Processo de avaliação:

A equipa de gestão foi composta dos seguintes membros:

Felix Massangai: Direcção Nacional do Tesouro, Ministério da Economia e Finanças;

Emília Coutinho: Direcção Nacional do Tesouro, Ministério da Economia e Finanças;

Francesca Di Mauro, Geert Anckaert e Els Berghmans: Delegação da União Europeia em Moçambique;

Robert Backlund: Embaixada da Suécia em Moçambique.

- Líder e membros da equipa de avaliação:

Chefe de equipa: Andrew Lawson

Membros da equipa: Conceição Do Leão Batista, Hernán Pflucker, Alessandro Pisani e Gonzalo Contreras

### 2. Revisão dos Termos de Referência da avaliação PEFA 2015

A proposta dos Termos de Referência foi submetida no dia 18/12/2014 aos 4 membros da Equipa de Supervisão (ES):

- Isaltina Lucas, Directora Nacional do Tesouro, Ministério da Economia e Finanças de Moçambique
- Elena Arjona Perez: UE /DEVCO
- Katrin Ochsenein: SECO
- Helena Grandão Ramos: secretariado PEFA

Os comentários das 4 entidades que compõem a equipa de supervisão foram recebidos até o dia 19/01/2015 e a versão revista dos Termos de Referência foi partilhada com a equipa de supervisão no dia 27/01/2015, juntamente com a tabela de comentários e respostas correspondentes. Todos os membros da equipa de supervisão apresentaram observações. O Governo de Moçambique apresentou observações orais durante uma reunião de consulta e providenciou o seu acordo por escrito.

Data dos Termos de Referência adoptados: 27/01/2015 (versão dos TR no Anexo V ao relatório)

### **3. Análise do relatório de avaliação PEFA 2015**

A primeira versão do relatório PEFA 2015 foi submetida para análise aos 4 membros da Equipa de Supervisão no dia 08/07/2015. O anexo IV do relatório que contém a metodologia de 2015 foi submetido no dia 28/07/2015. As observações de todos os membros da Equipa de Supervisão acerca da metodologia 2011 e 2015 foram recebidas até o dia 14/08/2015.

A segunda versão do relatório principal utilizando a metodologia de 2011, incluindo uma matriz com os comentários e respostas dos avaliadores, foi distribuída a todos os membros da Equipa de Supervisão no dia 08/10/2015. Para a parte referente à aplicação da metodologia de 2015, o relatório foi partilhado pela equipa de avaliação no dia 12/10/2015. Para o anexo com a metodologia de 2015, uma versão «track changes» foi partilhada pelo chefe de equipa.

No dia 02/11/2015 realizou-se um seminário público de divulgação dos resultados, no qual participaram todas as entidades abrangidas pela avaliação, e após o qual surgiram alguns contributos adicionais para consideração dos Consultores (não afectando a pontuação global).

A Equipa de Supervisão (os 4 membros) fez uma nova revisão do segundo relatório, destacando alguns comentários que não foram adequadamente tratados pela equipa de avaliação. Estes últimos comentários foram recebidos na totalidade até 20/11/2015. O consultor entregou o relatório final no dia 05/01/2016.

### **4. Este formulário que descreve as disposições em matéria de garantia de qualidade faz parte do relatório final.**



Relatório de avaliação PEFA para a República de Moçambique, relatório final de Dezembro de 2015.

O processo de garantia de qualidade seguido na elaboração do presente relatório satisfaz todos os requisitos do secretariado do PEFA e, por conseguinte, recebe o "PEFA check".

PEFA Secretariat  
14 de Janeiro de 2016

## ANEXO V: Matriz dos comentários do PEFA check e a reacção dos avaliadores

Comentarios	Resposta da Equipa	Reposta sobre os comentários (segunda revisão)
<b>Comentarios Gerais</b>		
<p><b>Secretariado PEFA:</b> Este projeto de relatório para a quarta avaliação PEFA do governo central de Moçambique mostra um bom entendimento da metodologia PEFA, abrange as características padrão de um PFM-PR, e, em certa medida, segue o esquema recomendado. No entanto, em vários casos, e apesar de uma substancial quantidade de provas apresentadas, o texto ainda requer informações ou esclarecimentos adicionais para melhor justificar as pontuações. De fato, os elementos fornecidos não correspondem sempre aos requisitos da pontuação e em certos casos faltam dados quantitativos.</p> <p>O relatório compara os resultados atuais com os resultados das avaliações anteriores, porém poderia explicar as alterações de maneira mais precisa. Têm-se a impressão global de que a qualidade do documento ainda pode ser substancialmente melhorada na fase final do processo de avaliação.</p>		<p>Melhoria A versão final foi expandida e melhorada com informação adicional ainda que em alguns casos mais detalhes poderiam ter sido adicionados. A comparação de resultados foi expandida em alguns indicadores e apresentada de forma mais precisa.</p>
<p><b>Secretariado PEFA:</b> O relatório abrange os anos fiscais de 2012, 2013 e 2014, o que deveria ser mais claramente explicado desde o início do documento.</p> <p>O relatório segue somente parcialmente a composição recomendada. A seção 1 “Introdução”, não é abrangente pois não descreve elementos críticos tais como o processo de preparação do relatório ou o escopo da avaliação. Além disso, a avaliação resumida e o anexo apresentando os resultados da avaliação dos indicadores do quadro de 2015 ainda estão sendo finalizados pela equipe.</p> <p>Uma lista de abreviaturas e siglas é fornecida (ainda que incompleta) no início do relatório, mas não a taxa de câmbio e o ano fiscal.</p> <p>As pontuações são comparadas com a avaliação de 2010, e procura-se explicar as mudanças, bem como as perspectivas para o futuro, a fim de melhorar a pontuação. No entanto, em vários casos, mencionados no quadro abaixo, a evolução do desempenho poderia ser mais claramente explicada.</p> <p>Uma tabela resumida das pontuações é fornecida no início do relatório e em anexo. No entanto, nem essas tabelas, nem as tabelas inseridas após cada indicador na Seção 4 contém uma justificação resumida de cada pontuação (ou um resumo das provas usadas), conforme exigido pela metodologia.</p>		<p>Melhoria A avaliação resumida foi incluída. O Anexo 4 foi completado num documento separado. Referencia aos anos cobertos pela avaliação foi incluída. Algumas abreviaturas ainda estão em falta e.g. FCA, FIIA, PERPU assim como taxa de câmbio e ano fiscal.</p>
<b>Governo de Moçambique (GdM):</b> No geral, o documento apresenta uma avaliação	A avaliação global é feita no capítulo	

Comentarios	Resposta da Equipa	Reposta sobre os comentários (segunda revisão)
<p>comparativa por indicadores, mas não apresenta uma avaliação comparativa global. Mais ainda, por cada indicador existem varias dimensões em análise o que não permitem aferir o nível do progresso e/ou retrocedimento alcançado na Gestão de Finanças Públicas (GFP).</p>	<p>“Avaliação Sumária”, a constar do próximo draft do relatório.</p> <p>Para uma explicação detalhada das dimensões e metodologia de pontuação remete-se ao documento de referência da metodologia PEFA e respectivo Guião de Avaliação (Fieldguide) disponíveis no website do pefa</p>	
<p><b>Governo de Moçambique (GdM):</b> Em diversos pontos do relatório (n.ºs 50, 51, 114, 122, 123, 124, 125) são apresentadas restrições ao OE, à planificação e à classificação programática, etc. Nestes aspectos, julga-se importante que fique consignado no relatório que as acções necessárias para a mitigação ou eliminação destas restrições já foram diagnosticadas e estão em curso, nomeadamente: concepção do modelo conceptual do Subsistema de Planificação e Orçamentação (SPO) e revisão do classificador programático.</p>	<p>Faremos reflectir esta constatação no relatório.</p>	
<p><b>Governo de Moçambique (GdM):</b> Em alguns pontos do relatório (n.º 107), parece existir uma percepção equivocada de que deve ser dada capacidade administrativa de executar procedimentos estabelecidos no SISTAFE a todo órgão ou instituição do Estado beneficiário de parcela do OE, em outras palavras, seria o mesmo que dizer que toda UGB deve ser uma UGE. A bem da clareza, julga-se importante que fique evidenciada que, à luz da reforma realizada por intermédio do SISTAFE, nem toda UGB deve ser também UGE, visto que para tal há necessidade de atendimento de uma série de pressupostos técnicos, sem que para tal haja aumento da máquina administrativa.</p>	<p>A constatação é acatada</p>	
<p><b>UE/SECO:</b> (i) melhorar o formato, indicando primeiro (como titulo) a designação do indicador e depois o narrativo;  <b>EU:</b> (ii) alguns indicadores têm uma parte indicando "perspectivas para o futuro", outras não, será possível incluir para todos dado que contem informação relevante?  <b>EU/SECO:</b> (iii) constatação geral (" A avaliação revela que Moçambique conseguiu consolidar ... ") é bastante positivo, mas a informação imediatamente após tende a não apoiar esta conclusão.</p>		<p>(i) realizada;                  (ii) parcialmente                  (iii) melhorada;                  (iv) melhorada;                  (v) Acrónimo português ainda usado em todo o documento, mas agora utilizado de forma consistente</p>

Comentarios	Resposta da Equipa	Reposta sobre os comentários (segunda revisão)
<p><b>EU:</b> (iv) os avaliadores concluem que as pontuações para PI-4, 18 e 20 forma provavelmente demasiado positive em 2010 e consequentemente não houve uma real mudança de desempenho nos indicadores; este não foi bem clarificado ao longe do documento.</p> <p><b>SECO:</b> (v) Acrónimos portugueses são usados ao longe do documento, o que dificulta a leitura. Algumas siglas são introduzidas sem serem soletrados por inteiro em primeiro lugar e alguns deles são usados de forma inconsistente (por exemplo, TA contra AT). Nós recomendamos uma verificação dupla em todas as siglas.</p> <p><b>SECO:</b> (iv) em todas as tabelas ("mapas") foram traduzidos, o que coloca um problema na ligação entre a narrativa com as respectivas tabelas. Algumas partes parecem ser repetitivas e precisaria de edição.</p> <p><b>SECO:</b> Devido à fraca qualidade da tradução em inglês, o relatório está em lugares não compreensível e precisaria de avaliação extensiva por uma pessoa familiarizada com GFP. Por favor, note também que os indicadores são traduzidos de forma diferente do que eles são nomeados de acordo com a metodologia PEFA-(com excepção da tabela no <i>Assessment Summary</i>).</p>		

**Section 1 – Introduction**

Comentarios	Resposta da Equipa	Reposta sobre os comentários (segunda revisão)
<p><b>Secretariado PEFA/UE:</b> A avaliação foi financiada pela Comissão Europeia; contudo, essa informação aparece somente na capa do relatório e o papel da U.E. como agencia líder não está explicado.</p> <p>O envolvimento do governo está referido no parágrafo n.º 1, mas não está explicado.</p> <p>Órgãos de fiscalização como o Tribunal Administrativo foram consultados. Porém, embora seja uma boa prática, a participação de entidades da sociedade civil não está mencionada, como meio de conferir ("triangular") a informação utilizada.</p> <p>Não há nenhuma referência ao "PEFA Check" nem a arranjos de garantia de qualidade. Elegibilidade para o procedimento "PEFA check" requer que os termos de referência e o projecto de relatório sejam enviados a pelo menos quatro entidades encarregadas da revisão de qualidade, incluindo o Secretariado do PEFA e</p>	<p>Introdução foi melhorada</p>	<p>Resposta parcial: <a href="#">Referencias ao papel da EC e ao envolvimento do Governo foram incluídas no início da avaliação resumida.</a></p> <p><a href="#">Não foi incluída informação adicional sobre triangulação da informação e controlo de qualidade do relatório.</a></p>

Comentários	Resposta da Equipa	Reposta sobre os comentários (segunda revisão)
<p>o Governo. A avaliação é elegível ao procedimento “PEFA Check” desde que os termos referência foram submetidos ao Secretariado: no entanto, o dispositivo de revisão da qualidade deveria ser detalhadamente explicado no relatório.</p> <p>O escopo da avaliação não está explicado em relação com a estrutura do governo central.</p>		

## Section 2 – Background information

Comentários	Resposta da Equipa	Reposta sobre os comentários (segunda revisão)
<p><b>Secretariado PEFA:</b> Algumas informações estão fornecidas sobre os resultados orçamentais. O mapa 3 apresenta dados úteis, embora não completos, sobre as receitas do governo central, despesas fiscais e desempenho global ; o mapa 4 apresenta dados sobre os gastos do governo central por classificação económica; e o mapa 5 apresenta dados sobre a dotação orçamental por sectores prioritários. O relatório descreve parcialmente o quadro jurídico e institucional para a GFP, assim como a repartição de responsabilidades no Ministério das Finanças, com uma descrição detalhada do sistema de gestão financeira do Estado (SISTAFE).</p> <p><b>EU:</b> (i) Algumas fontes de informação de Mapa 5 e 6 podem ser melhoradas. (ii) incluir informação sobre a Resolução nº 7/2015 de 29 de Junho de 2015; (ii) O FMI não defende uma visão mais ampla. A visão existe e é bastante abrangente, o que falta é um plano global de implementação e reforço da coordenação da sua execução, bem como uma boa estratégia de sequenciação e mecanismos de controlo claros.</p>		<p>Não foi adicionada informação complementar. Resposta incompleta</p>

## Section 3 – Assessment of PFM systems, processes and institutions

Indicador / dim	Comentários sobre evidência e classificação	Comparação com a avaliação precedente	Reacção avaliadores
PI-1	<p><b>Secretariado PEFA:</b> Classificação A correta com base na informação fornecida.</p> <p><b>GdM:</b> Resultado das despesas agregadas comparados com o orçamento original aprovado – este indicador teve uma pontuação</p>	<p>A melhoria de A para B está claramente explicada.</p>	

	<p>positiva (A), uma vez que as dotações orçamentadas estarem consistentes com a execução. Os avaliadores justificam esta tendência positiva resultante da melhoria da abrangência do e-SISTAFE a cada vez mais unidades orçamentais (UGBs), maior eficiência e eficácia nos processos de elaboração do OE, gestão e execução orçamental, bem como de gestão da Tesouraria do Estado, o que se reflecte numa cada vez maior utilização da modalidade de execução pela via directa (que presentemente cobre cerca de 60% da despesa pública) e, por consequência, da Conta única do Tesouro (CUT).</p> <p><b>EU:</b> o orçamento aprovado deveria ser utilizado como referencia; aqui referência é feita para a "proposta de Lei aprovada em 2013".</p>		
<p><b>PI-2 (i)</b></p>	<p><b>Secretariado PEFA:</b> A classificação D não esta suficientemente evidenciada.</p> <p>A metodologia PEFA prevê o seguinte. “caso o numero de rúbricas orçamentais principais seja superior a 20, a variação da composição deverá ser avaliada face às rubricas mais volumosas que, no seu conjunto, perfaçam 75% do orçamento – devera haver um mínimo de 20 rúbricas representadas no caso da classificação administrativa ou programática – com as rubricas residuais agregadas num único credito”.</p> <p>O relatório explica que a avaliação cobre somente 33% da despesa total, sendo que existem mais de 20 UGB.</p> <p>O relatório deveria proporcionar a tabela que foi usada para pontuar a dimensão, mostrando :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 19 rúbricas cobrindo 75 % do orçamento</li> <li>- uma rúbrica residual incluindo o restante.</li> </ul> <p><b>SECO:</b> o indicador deve basear-se em despesas totais repartidas por unidades administrativas - as PEFA "Fieldguide" recomenda o maior 20 e todo o resto como um 21.</p> <p><b>GdM:</b> Avaliando a base de dados do orçamento foi possível verificar que esta rubrica encontra-se numa média de 22,8%, para as 30 UGB's escolhidas pela avaliação.</p> <p>A segunda dimensão: “Montante médio de despesas realmente debitado a verba de contingências ao longo dos últimos 3 anos” e teve uma a positiva de A que significa que as despesas reais debitadas na</p>	<p>Pontuação não comparável com a pontuação de 2010 devido á alteração da metodologia.</p>	<p>Estamos cientes de não ter seguido na integra a metodologia, o que se deveu ao seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- não foi nos fornecida informação no formato solicitado, mas sim dados brutos extraídos do sistema informático espalhados em 18 ficheiros excel separados. A equipa teve que dedicar muito tempo da missão para procurar interpretar e processar estes dados.</li> <li>- apesar deste constrangimento, conseguiu-se apurar o seguinte: presentemente existem mais de 1000 UGBs a todos os níveis. Excluindo UGBs denominadas “Encargos Gerais do Estado”, que não constituem instituições/unidades administrativas, só ao nível central existem cerca de 200 UGBs que somam 40% da despesa total. Sendo que as primeiras 30 UGBs, por si só agregam um terço da despesa, achou-se razoável, para efeitos de análise e mais prático para efeitos de apresentação no texto, usar esta amostra, uma vez que para chegar a 75% teria que se apresentar um mapa com centenas e centenas de UGBs (uma vez que após as primeiras 30 UGBs seleccionadas, as parcelas de despesa por cada UGB vai-se cada vez reduzindo mais).</li> </ul> <p>A análise foi igualmente feita com todas as UGBs de nível central e a pontuação “D” iria</p>

	<p>verba para contingência foram em média inferiores a 3% do orçamento original, Neste sentido, a média de pontuações A e D deu um resultado D+ que com base na avaliação PEFA significa que o indicador está mal mas tende a melhorar. Comentário: a análise dos dados orçamentais mostraram uma média de 4,9%. Proposta: Dado a estes factos concordamos com a avaliação.</p>		<p>permanecer inalterada (pode se fornecer o ficheiro caso solicitado), ou seja a percentagem de desvio fica pior na medida em que são acrescentada UGBs. Pode ser apresentado o valor residual que porém iria constituir cerca de 70% da despesa total. Sobre o comentário do GdM: Não se percebe ao que se refere a aludida média de 4,9%.</p>
(ii)	<p><b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A parece correta com base na informação fornecida.  <b>UE:</b> o critério para obter o score A implica que as contingências representa &lt;3% do orçamento inicial, o texto carece da indicação do %. Podia ser melhorada também no Mapa 10 (demonstrando o % sobre orçamento aprovado.</p>	<p>Pontuação de 2015 não comparável com a pontuação de 2010 devido á alteração da metodologia.</p>	
<b>Overall</b>	<p><b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em D+ mas agora incerto.</p>		<p>Não concordamos que a pontuação seja incerta (vide explicação acima). A pontuação para a dimensão ii é claramente “D”</p>
<b>PI-3</b>	<p><b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A parece correta com base na informação fornecida. Nota; seria útil analisar as receitas do IVA no modo líquido, excluindo reembolsos do IVA devidos aos contribuintes de IVA. Seria útil incluir também o estoque de potenciais restituições relativas às receitas de IVA cobradas, para dar alguma visão sobre a escala e a magnitude do problema.</p>	<p>Não comparável</p>	<p>Mapa adicional com detalhe da composição da receita e valor dos reembolsos IVA incorporado</p>
<b>PI-4 (i)</b>	<p><b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A pode estar correta mas seria útil proporcionar uma informação mas detalhada. A definição legal dos pagamentos em atraso no país não está explicada. O valor de 0,1% mencionado no paragrafo 87 esta baseado numa informação obtida a partir da ferramenta e-SISTAFE. O valor parece não significativo. O valor de 2% mencionado no paragrafo 88 está baseado somente numa presunção que contradiz os fortes limites e a falta de credibilidade do sistema monitoramento, mencionados na dimensão (ii). Essa presunção não está suficientemente evidenciada.</p>	<p>Não houve alterações na pontuação.</p>	<p>O texto foi revisto para clarificar o argumento e evidência adicional apresentada. Pontuação revista para C</p>



	Portanto, seria útil providenciar os dados que permitem calcular a percentagem de 0,1% mencionada no parágrafo 87.		
(ii)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação D parece correta com base na informação fornecida.	A deterioração de B para D está explicada pelos constrangimentos descritos no relatório, o que implica que tais constrangimentos não existiam no tempo da avaliação anterior, ou então que não tinham sido avaliados. A evolução deveria ser melhor explicada.	
<b>Overall</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em D+ mas agora incerto. <b>SECO:</b> os comentários da classificação económica sugerem que a pontuação é um D		
<b>PI-5</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação B parece correta com base na informação fornecida. <b>GdM:</b> Classificação do orçamento (O sistema de classificação utilizado na formulação, execução e relatório do orçamento central do Governo) – A pontuação dada foi (B), sendo igual as avaliações feitas nos em 2007 e 2010, esta pontuação é dada tendo em conta que o Orçamento apresenta o classificador orgânico, Classificador económico da receita (CER) e da despesa (CED), Classificador funcional (GFS/COFOG) e Programática. No entanto, a CGE apresenta todos os classificadores menos o Programático o que teria penalizado avaliação. A não clareza da classificação usada para a elaboração do mapa PARP também foi outro factor não favorável. Comentário: Como forma de harmonizar a metodologia usada para elaboração do PARPA no orçamento e na Conta Geral do Estado o Governo, em 2013 a DNO e DCNP, harmonizou toda informação das instituições que entram no PARP segundo a classificação orgânica e económica, visto que anualmente existem UGB's que são criadas e contribuem para a redução da pobreza, pelo que não constitui a verdade que não existe clareza na sua elaboração. Proposta: Classificação A Por fim os avaliadores não são claros ao afirmar que o classificador funcional ainda não alcança a necessária e	<b>Sem alterações.</b>	GdM: É acatado o comentário sobre o Mapa Parpa Sobre o Classificador Funcional, os documentos orçamentais (ou seja Mapas do OE e REOs/CGE) mostram que ao nível de sub-funções o classificador é apresentado na CGE mas não nos Mapas do OE (enquanto o inverso acontece com o classificador programático). Daí as constatações sobre compatibilização entre documentos.

	pretendida compatibilização entre documentos orçamentais ao nível das subfunções. Sugerindo-se que esta avaliação seja revista.		
<b>PI-6</b>	<p><b>Secretariado PEFA:</b> A classificação C não está suficientemente evidenciada.</p> <p>No que diz respeito ao elemento 1, os tres itens exigidos devem ser presentes. A taxa de câmbio esta faltando, apesar de ser uma informação fundamental. Portanto, somente dois dos 9 padrões de referência de informações são atendidos pela documentação e a pontuação deve ser D.</p> <p><b>GdM:</b> Abrangência das informações incluídas na documentação do orçamento (Tipologia e padrões de referência de informações contidas na mais recente documentação do orçamento)– para os avaliadores a classificação deste indicador foi negativa (C) nos 9 elementos previstos para se considerar as informações incluídas no orçamento abrangentes.</p> <p>Comentário: Na óptica do Governo o documento de fundamentação do Orçamento apresenta Informação da conjuntura macroeconómica internacional e nacional; previsão do envelope de recursos em que se apresenta informação das CGE dos últimos 2 anos passados, e a projeção para os próximos 3 anos, análise do desempenho dos indicadores fiscais comparados com os últimos 2 anos, , a composição do financiamento do défice, os dados resumidos das receitas e despesas segundo as principais rubricas e a estimativa do impacto das politica orçamental que serão implementadas.</p> <p>Relativamente à informação referente explicação das implicações para o orçamento de novas iniciativas de políticas públicas previstas e o impacto orçamental de todas as alterações relevantes na política fiscal e/ou algumas alterações importantes nos programas de despesa, importa realçar que esta informação foi apresentada nos orçamentos de 2012, 2013 e 2014. A avaliação que foi feita no PEFA faz menção a acções que vão ser implementadas em 2015, sendo que o objecto de análise são os documentos referentes aos anos anteriores.</p> <p>Proposta: Classificação B</p> <p><b>EU:</b> nos perspectivas no future podia-se dar alguns propostas de "quick-wins" tal como (i) apresentar o "equilíbrio orçamental" (citéria</p>	<p>A deterioração de A para C está explicada por uma abordagem mais pormenorizada da avaliação actual, comparado com a avaliação anterior. Porém a avaliação atual podia ainda ser mais rigorosa aqui.</p>	<p><b>Secretariado PEFA:</b> Realçar que sempre foi prática apresentar a taxa de câmbio, mas que houve a 2 ou 3 anos atrás uma escolha de passar a não faz-lo, de modo a não influenciar as expectativas do mercado.</p> <p><b>GdM:</b> Para este indicador não houve deterioração em quanto tal, mas sim a aplicação da metodologia seguindo orientações metodológicas pormenorizadas não disponíveis aquando da avaliação 2010. A metodologia orienta para o uso da última proposta orçamental disponível para efeitos de avaliação deste indicador (neste caso 2015).</p>

	2) tal como na CGE em linha com a metodologia do FMI; (ii) stock da dívida (citéria 4) tal como na CGE; (iii) incluir um anexo com os activos financeiros (citéria 5); (iv) incluir um texto narrativo sobre a política fiscal, política de salários e do componente de investimento (citéria 8).		
<b>PI-7 (i)</b>	<p><b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A não está suficientemente evidenciada.</p> <p>Segundo o relatório :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- existem cerca de 60 institutos e fundos ao nível central (120)</li> <li>- a CGE apresenta receitas e despesas para 30 instituições autónomas (122)</li> <li>- o elenco das entidades do setor público não é exaustivo (123)</li> <li>- não é possível obter uma cobertura exaustiva das receitas próprias cobradas por entidade publicas (124).</li> </ul> <p>Portanto, parece difícil afirmar que o nível de despesas (e receitas) extra-orçamentais não-relatadas represente menos de 1% do total do orçamento (critério da nota A).</p> <p>O valor da despesa extra-orçamentais não está apropriadamente avaliado nem estimado.</p> <p>As provas proporcionadas não fundamentam uma pontuação A.</p> <p><b>EU:</b> O critério para obter "A" e que o nível de despesas extra-orçamentais seja &lt;1%. Falta uma demonstração/cálculo clara dos avaliadores para poder indicar um % aproximativo.</p>	A melhoria de B para A está incerta.	<p>Concordamos que o argumento pode ser melhor apresentado e o texto foi revisitado em função disso. Evidência adicional sobre receitas próprias foi apresentada e alguns aspectos clarificados.</p> <p>Contudo importa destacar que avaliação positiva é confirmada pela secção do <i>Fiscal Transparency Assessment</i> do FMI, que trata da Unidade do Orçamento (avaliada como sendo boa e de importância baixa no Summary Assessment against Fiscal Transparency Code), sendo que os principais problemas identificados são relativos a análise e gestão do risco fiscal agregado i.e. governos geral e sector público como um todo (mas não governo central que é o enfoque do PI-7.)</p>
<b>(ii)</b>	<p><b>Secretariado PEFA:</b> A classificação B não está suficientemente evidenciada.</p> <p>A pontuação B pode ser atribuída quando se tem a prova de que informações completas estão incluídas nos relatórios fiscais de todos os projectos financiadas por empréstimos e de pelo menos 50% dos projectos financiadas por doações. As provas adequadas relativas, por um lado a empréstimos, por outro lado a doações não são proporcionadas no relatório.</p> <p>Alem disso, segundo o relatório</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- não existe informação totalmente completa sobre projectos financiados externamente e não relatados no orçamento (128),</li> <li>- a ODAMOZ não está rigorosamente actualizada (129).</li> </ul> <p>Alem disso, a informação proporcionada está avaliada em termos de</p>	Sem alterações. Incerto.	O texto foi clarificado e evidência adicional apresentada para fundamentar a pontuação B

	<p>“percepção”(130) e “probabilidade” (131).                  Também, o relatório menciona no parágrafo 132, que os relatórios do SISTAFE estão em condições de permitirem extrair informação detalhada sobre projectos externos on-budget e executados tanto on-CUT, bem como off-CUT (através da incorporação de balancetes sumarizados de execução dos mesmos), o que consta dos documentos do OE e de prestação de contas”, mas nenhum resumo de dados está incluído no relatório.  <b>EU:</b> a justificação para esta pontuação pode ser melhorada, B implica que todos os empréstimos são registados nos relatórios fiscais e que pelo menos 50% dos donativos são registados. O 70% mencionado no relatório refere-se a o que (donativos/empréstimos)? Qual é a fonte de informação os 70%.</p>		
<b>Overall</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em B+ mas agora incerto.		
<b>PI-8 (i)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação B parece correta com base na informação fornecida. Nota. Abreviações tais como FCA, FIIA, PERPU devem estar incluídas na tabela da página 5.	Sem alterações.	
<b>(ii)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação C parece correta com base na informação fornecida.		
<b>(iii)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação C pode estar correta, porém a informação providenciada não esta adequadamente detalhada. O prazo da consolidação e o volume das despesas/receitas consolidadas deveriam ser explicados. <b>SECO/EU:</b> não está claro se o que é realmente requerido está sendo abordado. C implica que a informação fiscal para pelo menos 60% das despesas do Gov sub. nac. seja consolidado dentro dos 24 meses num relatório anual. Qual será o % neste caso?	Sem alterações.	A narrativa foi complementada pela informação adicional.
<b>Overall</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em B mas agora incerto.	Sem alterações.	
<b>PI-9 (i)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação C não está suficientemente evidenciada. A consolidação num documento único não está evidenciada.	Sem alterações.	Vide para 157 “não tem sido prática a nível do MEF consolidar informações sobre os riscos fiscais num único documento” ou seja falta a visão geral consolidada apesar da maioria de AGAs/PEs

			enviarem relatórios fiscais pelo menos uma vez por ano, o que justifica o C. Ou seja a falta de evidência é a evidência requerida nesse caso.
(ii)	<p><b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A não está suficientemente evidenciada.</p> <p>O fato de que os empréstimos dos governos infranacionais devam ser autorizados pelo governo Central não significa per se que os governos infranacionais não possam gerar responsabilidades fiscais para o governo central, uma vez dada a autorização.</p> <p>Falta também referência a outros riscos como crédito de fornecedores o despesas em atraso.</p>	A significativa melhoria de D para A está explicada pelos avanços legais	
<b>Overall</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em D+ mas agora incerto.		
<b>PI-10</b>	<p><b>Secretariado PEFA:</b> A classificação C parece correta com base na informação fornecida.</p> <p><b>SECO:</b> não está claro se para as várias dimensões a pontuação e o texto narrativo são alinhadas.</p> <p><b>GdM:</b> Acesso público à informação fiscal chave—a classificação deste indicador foi (B), tendo sido a mesma das avaliações passadas.</p> <p>Comentário: Apesar dos avaliadores frisarem o Orçamento Cidadão no relatório como um instrumento de avanço na transparência fiscal, o mesmo não é tido em conta na avaliação, uma vez que este documento vem sendo divulgado mesmo antes da aprovação do OE, desde 2012, o que deixa transparecer que o Governo não tem feito esforços no sentido de melhorar a transparência fiscal nos últimos anos. Proposta: Classificação B+</p> <p><b>EU:</b> a principal razão para a não obtenção de classificação A é o fato de que o anúncio de adjudicação de contractos &gt; \$100 000 não é publicado sistematicamente. Isto pode ser mencionado aqui para melhorar a pontuação do indicador.</p>	Sem alterações.	<b>GdM:</b> Tanto o Orçamento Cidadão bem como o bom posicionamento no Open Budget Index são destacados como aspectos positivos na narrativa do documento de avaliação. Porém não constam entre os critérios de avaliação válidos para esta dimensão, que são muito específicos conforme descrito no Guião de Avaliação ( <i>Fieldguide</i> ) PEFA.
<b>PI-11 (i)</b>	<p><b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A não está suficientemente evidenciada.</p> <p>O relatório menciona somente que o calendário é “geralmente</p>	Sem alterações.	

	cumprido”e não proporciona as datas reais de execução no que diz respeito ao último ciclo orçamentário. Portanto a evidência não está suficiente.		
(ii)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A não está suficientemente evidenciada. E preciso mencionar claramente a aprovação dos tectos orçamentais pelo gabinete antes da divulgação da circular para justificar uma pontuação A.	Sem alterações. Incerto.	Referencia é feita agora ao processo de aprovação dos tetos orçamentais pelo Conselho de Ministros antes da divulgação da circular.
(iii)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação C parece correta com base na informação fornecida. Nota. Seria útil providenciar as data exatas de aprovação nos três últimos anos fiscais.	Sem alterações. O relatório não explica se a pontuação C atribuída em 2010 devia-se a eleições gerais ou a outros motivos.	O para 171 (comparação com avaliação 2010) menciona que em 2010 a pontuação para a componente (iii) foi igualmente prejudicada pela realização de eleições Gerais.
<b>Overall</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em B mas agora incerto.  <b>GdM:</b> Ordem e participação no processo de orçamentação anual – este indicador obteve a classificação (C), sendo que teve a classificação (A) para as duas primeiras dimensões e (C) para a terceira dimensão. Dimensão 1 e 2: Obteve a classificação (A) devido, existência e cumprimento dum calendário orçamental estabelecido e Clareza/abrangência das instruções sobre a preparação das propostas orçamentais (circular orçamental ou equivalente) e nível de envolvimento político. Dimensão 3: A Aprovação pontual do orçamento pela Assembleia da República (nos últimos três anos) obteve uma classificação (C). Comentário: Discordamos com a classificação, considerando que nos últimos três anos a proposta do orçamento foi submetida à Assembleia da República até 30 de Setembro e aprovado sempre até 15 de Dezembro conforme estabelecido no Artigo 25 e 26 da Lei nº 9/2002 de 13 de Fevereiro que cria do SISTAFE. Uma excepção a regra aconteceu nos anos em que houveram Orçamentos rectificativos em 2011, 2013 e 2014, bem como o OE/2015 que foi um ano atípico pela transição do Governo pelo que não deve constituir objecto de análise. Proposta: Classificação (A).		<b>Ao GdM:</b> A semelhança da última avaliação, o processo eleitoral influenciou a pontuação deste indicador mas os avaliadores apenas seguiram a metodologia, que tem como referência as práticas ideais em matéria de GFP, mesmo destacando na narrativa as especificidades legais e institucionais de cada País que possam ter impacto na pontuação

PI-12 (i)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação C parece correta com base na informação fornecida.	Sem alterações.	
(ii)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A parece correta com base na informação fornecida.	Sem alterações.	
(iii)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação C parece correta com base na informação fornecida. <b>SECO:</b> o texto narrativo parece sugerir que não é possível pontuar a dimensão, e então ele deve ser um D	Sem alterações.	
(iv)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação D parece correta com base na informação fornecida.  <b>GdM:</b> Perspectiva plurianual no planeamento fiscal, nas políticas de despesa e no orçamento Este indicador tem quatro dimensões nomeadamente: a) Preparação de previsões fiscais plurianuais e dotações funcionais – Este ponto obteve uma classificação de C e manteve a classificação anterior. Um (C) neste item significa que as previsões de despesas fiscais globais são preparadas pelo menos dois anos com base anual renovável, quando o ideal seria que fossem preparadas com uma antecedência de 3 anos. Comentário: As projecções fiscais foram sempre elaboradas numa base trienal e actualizados anualmente com base na nova informação macroeconómica. Proposta: Pontuação B b) Âmbito e frequência da análise de sustentabilidade da dívida – obteve uma pontuação (A) à semelhança das classificações anteriores. c) Existência de estratégias sectoriais com cálculos de custos plurianuais das despesas correntes e de investimento – foi atribuída uma pontuação (C), idêntica das classificações anteriores. Esta pontuação significa que existem demonstrações de estratégias para vários sectores importantes, contudo, as estratégias com custo substancial são apresentadas somente para sectores que representam 25% das despesas primárias ou as estratégias custeadas contemplam um número maior de sectores mas não são compatíveis com as previsões fiscais globais.	Sem alterações.	<b>GdM:</b> Sobre os critérios de avaliação, incluindo exigências em termos de evidências para pontuar estas dimensões, bem como a própria metodologia de pontuação, remete-se ao documento de referência da metodologia PEFA e respectivo Guião de Avaliação ( <i>Fieldguide</i> )

	<p>Comentário: Para os avaliadores a proposta do cenário deve constar quanto ira custar a implementação de cada estratégia sectorial em cada ano. No entanto, importa destacar que as propostas dos sectores são feitas com base nos planos estratégicos sectoriais tendo em conta os limites indicativos estimados para cada ano, pelo que se sugere a revisão desta dimensão. Proposta: Pontuação B</p> <p>d) Ligações entre orçamentos de investimento e estimativas de despesas futuras – obteve uma pontuação (C), relativamente superior a anteriormente atribuída. O C neste item significa que muitas das decisões de investimento possuem elos frágeis com as estratégias sectoriais e as implicações normais do seu custo somente são incluídas nas estimativas do orçamento a prazo em alguns casos. Comentário: o Orçamento de Estado apresenta o custo das actividades do Investimento anualmente, pese embora ainda não utilizar critérios para selecção de projectos. Importa realçar que os sectores com base nas suas prioridades inscrevem os seus projectos no orçamento. Proposta: Pontuação B Em resumo tratando-se de um indicador multidimensional a média da classificação (C+A+C+C) resultou num C+ que significa que há uma relativa tendência de melhoria do indicador. Tendo em conta os argumentos aqui evidenciados esperamos que a pontuação do indicador passe para (B+A+B+B) B+</p>		
<b>Overall</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em C+ mas agora incerto.		Porque incerto?
<b>PI-13 (i)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A não está suficientemente evidenciada. Nota: a informação proporcionada nos parágrafos 184 até 187 diz respeito à dimensão (ii), isto é, ao acesso de contribuintes a informações sobre responsabilidades fiscais e procedimentos administrativos. Os parágrafos 181 até 183 e 188 são relevantes para fundamentar a pontuação A	Sem alterações.	A narrativa foi reorganizada e evidência adicional apresentada para fundamentar a pontuação



	No entanto, a limitação do grau de discricionariedade das entidades envolvidas na determinação da matéria colectável e no apuramento de imposto a pagar não está evidenciada. Nota: a pontuação B apresentada na tabela da página 49 está errada e deve ser corrigida.		
(ii)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A não está suficientemente evidenciada. Os parágrafos 184 até 187, acima mencionados, proporcionam informação sobre a dimensão. No entanto, falta evidenciar claramente que a informação à qual o público têm acesso esta sendo actualizada. A informação providenciada no parágrafo 189 diz respeito ao indicador PI-14. O texto deveria ser reorganizado adequadamente.	Sem alterações.	O texto foi melhorado e informação adicional fornecida para fundamentar a pontuação
(iii)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A não está suficientemente evidenciada. O sistema de apelação existe mas a sua eficácia e a sua acessibilidade não estão evidenciadas, tal como o seguimento dado a suas decisões. <b>SECO:</b> não está claro a partir do texto narrativo se existe um Plano Anual da dívida consistente com a estratégia de gestão da dívida	Sem alterações.	A classificação foi revista de A para B em função dos comentários e de evidência adicional apresentada
<b>Overall</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em A mas agora incerto. <b>EU:</b> parece ter inconsistência entre as pontuações na tabela e no texto.		
<b>PI-14 (i)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação B parece correta com base na informação fornecida	Sem alterações.	
(ii)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A não esta suficientemente evidenciada. A existência das penalidades está bem evidenciada mas não o efeito coibidor das mesmas, nem sua administração coerente. E necessário proporcionar mais detalhes sobre o valor das multas e sobre a implementação nos fatos do sistema definido pela lei. A pontuação dessa dimensão não pode ser fundamentada somente na lei. Aliás, a informação providenciada no paragrafo 202, sugere que a pontuação deva ser reexaminada.	Sem alterações mas agora incerto.	Pontuação revista para B com base no comentário recebido e evidência adicional apresentada

(iii)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A não esta suficientemente evidenciada. Uma classificação A exige que as auditorias existam para todos os principais impostos que aplicam Auto lançamento, o que não está evidenciado. O texto deveria também ser mais explícito e confirmar que os "princípios orientadores" da fiscalização contem critérios de risco.	Sem alterações.	Pontuação revista para B com base no comentário recebido e evidência adicional apresentada
<b>Overall</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado com A mas agora incerto.		Revisto para B
<b>PI-15 (i)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação D parece correta com base na informação fornecida. UE: uma clarificação desta pontuação poderia ser melhorado, ou seja, o " <i>fieldguide</i> " indica 2 critérios: os rácios de cobrança de dívidas e de impostos atrasados. Este último é classificado como significativa (> 2%), no entanto rácio de cobrança da dívida é, aparentemente, estimado em 85%, o que poderia classificar para a taxa B (relação de cobrança de dívidas entre 75 e 90%). Não estamos propondo aumentar a classificação, apenas para documentar melhor a pontuação com base nos critérios estabelecidos.	A deterioração de C para D não está bem explicada.	
(ii)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A parece correta com base na informação fornecida.	Sem alterações	
(iii)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A parece correta com base na informação fornecida. Nota. O conteúdo da reconciliação, apresentada como parte integrante do processo de cobrança, poderia ser descrito com mas detalhe e o texto poderia confirmar que a mesma abrange explicitamente e simultaneamente os itens previstos para uma classificação A, isto é lançamentos, cobranças, atrasados e transferências.	Sem alterações	
<b>Overall</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em D+. <b>Secretariado PEFA:</b> A classificação foi omitida na tabela 5 (pagina 28).		
<b>PI-16 (i)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A parece correta com base na informação fornecida.	Sem alterações	
(ii)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação B parece correta com base na informação fornecida.	Sem alterações	
(iii)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação C parece correta com base na	Sem alterações	

	informação fornecida. Nota. O relatório deveria explicar o valor e a frequência dos ajustes que foram observados.		
<b>Overall</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em C+		
<b>PI-17 (i)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A não está suficientemente evidenciada. A informação fornecida nos parágrafos 229 até 231 justificaria uma pontuação A : porém, ainda faltam detalhes sobre cobertura do sistema, qualidade dos dados e diferencias, assim como sobre disponibilidade/ publicação dos relatórios. Também, os parágrafos 232 até 234 evidenciam fortes limites na abrangência do sistema de registo da dívida, o que poderia fundamentar uma pontuação mas baixa, sendo que a maioria do financiamento externo ainda está fora da CUT.	Sem alterações mas agora incerto.	O SEC. PEFA considera que os limites constantes na dimensão (ii) influenciam a dimensão (i) e, portanto, o A não se justificaria. Do mesmo modo consideram que existe falta de detalhe quanto a alguns dados. Quanto ao primeiro aspecto, a metodologia separa as dimensões pelo que, e apesar da necessária visão de conjunto, as mesmas devem ser pontuadas separadamente. Vd. alteração ao texto. Opinião – De manter o A
<b>(ii)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação B poderia estar correta mas seria necessário esclarecer a informação. O relatório deveria explicar melhor o impacto da contabilização de financiamentos fora da CUT. A informação providenciada nos parágrafos 232 até 234 diz respeito directamente ao sistema de registo da dívida mas não ao ritmo de consolidação dos saldos de caixa.	Sem alterações mas agora incerto.	
<b>(iii)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A poderia estar correta; porem, informações mas detalhadas seriam úteis. O paragrafo 236 não descreve as metas fiscais, não sendo suficiente, para justificar uma pontuação A, dizer somente que os sistemas são “bem definidos”.	Sem alterações, mas agora incerto.	
<b>Overall</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em A mas agora incerto. <b>GdM:</b> Sobre os comentários a cerca de créditos externos fora da CUT, julga-se importante que fique consignado no relatório os esforços despendidos pelo Governo para reverter esta situação, como bem exemplifica o “Guião da execução orçamental on-CUT”, disponível na página da DNO desde 2009. <b>SECO/UE:</b> A pontuação A implica que os empréstimos e garantias são emitidos com base em critérios transparentes e metas fiscais. A Lei		Sobre os créditos e donativos off-CUT a evidência mostra que apesar destes esforços, persiste resistência por parte dos financiadores em canalizar apoio por esta via

	<p>orçamento inclui um valor máximo para sua emissão, no entanto, nem sempre foi respeitado - mais notoriamente, em 2013, uma garantia foi dada bem acima do limite de orçamento (caso EMATUM), - mais de 10 vezes o limite máximo legal. O Guia de campo indica que a avaliação deve referir-se ao último ano fiscal (2014), talvez por isso que é uma justificativa para não considerar EMATUM.</p>		
<b>PI-18 (i)</b>	<p><b>Secretariado PEFA:</b> A classificação B parece correta com base na informação fornecida.                  Note. A informação providenciada nos parágrafos 239 até 246 diz respeito ao grau de integração entre registos de pessoal e dados da folha de pagamento. Porém, falta uma conclusão clara que possa justificar a pontuação.  <b>EU:</b> Faz – se referencia a uma prova de vida anual. Desconhecemos este processo, recomenda-se procurar evidências deste processo.</p>	Sem alterações.	
<b>(ii)</b>	<p><b>Secretariado PEFA:</b> A pontuação C não está suficientemente evidenciada.                  A pontuação da dimensão (ii) deve apoiar-se no ritmo de actualização das alterações na folha de pagamento, o que não está evidenciado.                  A pontuação mencionada na tabela da página 58 é C enquanto a conclusão no parágrafo 248 leva a uma pontuação B. E preciso esclarecer.</p>	Alterações incerto.	
<b>(iii)</b>	<p><b>Secretariado PEFA:</b> A pontuação B não está suficientemente evidenciada.                  O parágrafo 252 atribui uma pontuação C à dimensão (iii) ; porém a informação a qual se refere diz respeito à actualização, o que corresponde à dimensão (ii), enquanto informações sobre controlos internos das alterações estão faltando. Aparamente, teve inversão das pontuações das dimensões ii) e iii). E preciso esclarecer.</p>		NB. SECO solicita a evidência mas não é possível fazer cópia, apenas consultar e analisar os relatórios, o que foi feito.
<b>(iv)</b>	<p><b>Secretariado PEFA:</b> A pontuação B não está suficientemente evidenciada.                  Sendo que “o grau de cobertura de todas as entidades não é total” parece difícil atribuir uma pontuação B, cujo critério é a realização de uma auditoria “abrangendo todos os órgãos do governo”. Há também que especificar a frequência das auditorias.</p>		
<b>Overall</b>	<p><b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em C+ mas agora incerto.</p>		No diz respeito ao Indicador PI-18, procurou-se: Melhor distinguir as pontuações entre dimensões

<p>E preciso reorganizar o texto e apresentar a informação de modo a justificar a pontuação dada a cada uma das quatro dimensões do indicador.</p> <p><b>GdM:</b> (i) Sobre a ponderação de que o e-CAF ainda não está completo por não incluir dados do pessoal afecto às autarquias e empresas do Estado (n.º 193), deve ser evidenciado que isto se dá em função do gradualismo da reforma, visto que, num primeiro momento, somente está a ser implantada a gestão central e local. Em outras palavras, o e-CAF para autarquias e empresas do Estado virá aquando da implantação das correspondentes gestões no SISTAFE/e-SISTAFE.</p> <p>(ii) Em relação à fraqueza do e-folha em função de verificações manuais (n.º 197), releva destacar que a mitigação de tal fraqueza encontra-se no contexto da implementação do Sistema Nacional de Gestão de Recursos Humanos (SNGRH), e de seu correspondente sistema informático de apoio, cujo modelo conceptual já foi concebido e encontra-se em fase de análise para aprovação.</p> <p>(iii) No n.º 199 do relatório, afirma-se que “permanecem ainda por resolver, e sem solução aparente, os casos em que os pagamentos de salários são feitos através de adiantamento de fundos” em regiões onde o sistema bancário ainda não está disponível. Tal afirmação, contudo, não pode ser considerada como correcta, pois deixa de considerar os trabalhos em curso afectos ao designado “dinheiro móvel para pagamento de salários”.</p> <p>(iv) No tocante ao ponto 246 apresenta-se a seguir a descrição de como funciona o pagamento de salários para os sistemas paralelos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Os Sectores enviam para o CEDSIF/DPPF's, os ficheiros de criações, efectividades e alterações de carácter permanente para o processamento.</li> <li>ii. O CEDSIF/DPPF procedem a introdução dos dados, cálculo automático de salários e produção de mapas que são enviados aos Sectores.</li> <li>iii. Após processamento nos sistemas paralelos, o CEDSIF/DPPF procede com emissão dos mapas para verificação por parte das Instituições, em caso de necessidade remetem para a correcção.</li> <li>iv. Terminadas as possíveis correcções, geram-se os ficheiros padrão para posterior carregamento no eCAF. Para não embaraçar ou impedir o carregamento dos funcionários transitados para o eFolha, o</li> </ol>		<p>(UE e Sec. PEFA e SECO);</p> <p>Reflectir os esclarecimentos da DNCP na dimensão (ii) o que levou a uma alteração da sua pontuação;</p> <p>Dar resposta à pergunta do CEDSIF.</p> <p>Uma profunda alteração na narrativa.</p> <p>Uma alteração da pontuação para “B”.</p>
--	--	--

	<p>carregamento dos ficheiros padrão é feito após o término do carregamento do eFolha. No acto do carregamento, o sistema filtra os funcionários que reúnam condições de serem pagos via directa (FP deve possuir vinculação activa no eCAF e eSISTAFE), caso não, estes são devolvidos e pagos por outras vias, enquanto não regularizam as inconsistências detectadas no acto do carregamento.</p> <p>Depois do carregamento das folhas no eCAF, o Sector tem o acesso a mesma para verificar e proceder com a conformidade da folha através do perfil do Supervisor Sectorial da Folha de Salários, caso esta folha não esteja em conformidade com a impressa, o CEDSIF remove substituindo com a folha correcta. Nesta fase, é o último contacto que o Sector tem com a folha, pois, logo entra o roteiro para executar os passos subsequentes até ao pagamento.</p> <p><b>UE:</b> parece ter inconsistência entre as pontuações na tabela e no texto e esta área beneficiou de muitas reformas recentemente, é importante serem detalhadas neste análise dado que parece que o desempenho piorou.</p>		
<b>PI-19 (i)</b>	<p><b>Secretariado PEFA:</b> A classificação B parece correta com base na informação fornecida.</p>	Não comparável	
<b>(ii)</b>	<p><b>Secretariado PEFA:</b> A classificação D parece correta com base na informação fornecida.</p> <p>Nota. A pontuação dessa dimensão baseia-se na justificação dos contractos adjudicados por qualquer método que não seja um concurso aberto, não na quantidade dos mesmos, ou na sua proporção em relação ao número de concursos abertos.</p>	Não comparável	
<b>(iii)</b>	<p><b>Secretariado PEFA:</b> A classificação D parece correta com base na informação fornecida.</p>	Não comparável	
<b>(iv)</b>	<p><b>Secretariado PEFA:</b> A classificação D parece correta com base na informação fornecida.</p>	Não comparável	
<b>Overall</b>	<p><b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em D+.</p> <p><b>SECO:</b> a partir do texto narrativa não é claro se todas as receitas (e não apenas impostos) são cobertos por pontuar este indicador.</p> <p><b>GdM:</b> No n.º 226, afirma-se que a adjudicação apenas é notificada aos interessados. Tal afirmação, contudo, é equivocada, uma vez que não leva em consideração a publicação de adjudicações feita pelo Suplemento sobre contratação pública, da UFSA, no Jornal Notícias.</p>		

<b>PI-20 (i)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação B parece correta com base na informação fornecida.	Sem Alterações	
<b>(ii)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação B parece correta com base na informação fornecida.	A deterioração de A para B está explicada.	
<b>(iii)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação C parece correta com base na informação fornecida. Nota: A classificação poderia ser apoiada por taxas de erro em operações financeiras de rotina e informação sobre uso injustificado de procedimentos de emergência. O relatório deveria indicar se foi procurada informação por parte da auditoria externa (tribunal administrativo) ou interna.	A deterioração de B para C está explicada.	
<b>Overall</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em C+.		
<b>PI-21 (i)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A parece correta com base na informação fornecida. Nota: a classificação A exige que informações sejam providenciadas sobre as normas profissionais, o que abrange não somente as normas internas, como descrito no relatório, mas também as normas internacionais da auditoria.	A melhoria de B para A está explicada.	
<b>(ii)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação B parece correta com base na informação fornecida.	Sem Alterações	
<b>(iii)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A não está suficientemente evidenciada. A evidencia diz respeito seguimento pela auditoria interna enquanto deveria explicar providencias tomadas pelos gestores em resposta à auditoria. Também falta informação sobre prazo.	A melhoria de C para A está explicada.	Vide novo paragrafo 318.
<b>Overall</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em B+. <b>GdM:</b> (i) No n.º 203, alega-se que o grau de cobertura de todas as entidades não é total por limitações da IGF (número de inspectores, etc.); contudo, há necessidade de se clarificar que à luz do disposto na legislação que dá suporte ao SISTAFE, bem como no Modelo Conceptual aprovado do Subsistema do Controlo Interno (SCI), não cabe à IGF a cobertura de todas as entidades, mas sim ao complexo de Unidades Funcionais (UF's) do SCI. (ii) A respeito das restrições apontadas nos n.ºs 238 e 251 do relatório, há de ser salientado que as acções requeridas para a sua mitigação enquadram-se na implementação e implantação do já		

	mencionado SCI, com a revisão de todos os processos inerentes a fiscalização e auditoria, elaboração de novo manual, etc., conforme Modelo Conceptual já legalmente aprovado.		
PI-22 (i)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação B parece correta com base na informação fornecida. <b>UE:</b> o requisito para uma pontuação B é que as reconciliações bancárias acontecer pelo menos mensalmente, dentre das 4 semanas após o fim do mês. A última parte não é explicada na narrativa. Por favor, confirme que este requisito é cumprido.	Sem Alterações	
(ii)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação B não esta suficientemente documentada. <b>UE:</b> o requisito para uma pontuação B é que as reconciliações bancárias acontecer pelo menos anualmente, dentro das 2 meses apos fim do período. Por favor, confirme que este requisito é cumprido.	Sem Alterações	
<b>Overall</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em B.		
PI-23	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação D parece correta com base na informação fornecida. Nota. Falta informação sobre o sector da saúde.	Sem Alterações	
PI-24 (i)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação B parece correta com base na informação fornecida.	A melhoria de C para B está explicada.	
(ii)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação B parece correta com base na informação fornecida. Nota. O prazo de 45 dias pode ser considerado compatível com critério de 6 semanas.		
(iii)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação B parece correta com base na informação fornecida. <b>SECO:</b> a pontuação e o texto narrativo parecem ser inconsistentes	Sem Alterações	
<b>Overall</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em B+.		
PI-25 (i)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação B parece correta com base na informação fornecida.	Sem Alterações	
(ii)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A parece correta com base na informação fornecida.	Sem Alterações	
(iii)	<b>Secretariado PEFA/EU:</b> A classificação B não esta suficientemente evidenciada. Para fundamentar uma classificação B é necessário comprovar que as	A melhoria de B par C não esta explicada de acordo com o conteúdo do relatório.	Comentário adicional introduzido no paragrafo 358:



	normas IPSAS o normas nacionais correspondentes sejam aplicadas. E preciso esclarecer se os padrões que se utilizam são comparáveis com as normas IPSAS.		'consideramos que as melhorias verificadas se aproximam significativamente dos padrões exigidos pelas normas IPSAS, sendo com estas comparáveis'.
<b>Overall</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em C+ mais agora incerto.		
<b>PI-26 (i)</b>	<b>Secretariado PEFA/UE:</b> A classificação C não está suficientemente evidenciada. A pontuação C exige que a auditoria abrange pelo menos 50% do total das despesas do Governo central, enquanto o parágrafo estabelece que a cobertura fica aquém de 50%. Nota: a pontuação na tabela da seção 4.7 e o parágrafo 361 não são coerentes.	A melhoria de C para B esta explicada pelo uso crescente dos padrões internacionais de auditoria, mas permanece incerta em relação á cobertura da auditoria..	
<b>(ii)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação B não está suficientemente evidenciada. O critério da pontuação B é a apresentação do relatório de auditoria, no caso, o parecer do TA sobre a CGE, num prazo de 8 meses após o fim do período coberto, o que não está evidenciado na tabela 24 (prazo de 11 meses).	Sem alterações.	
<b>(iii)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação C parece correta com base na informação fornecida.	A deterioração de B para C não está claramente explicada.	
<b>Overall</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado com C+ mas agora incerto. <b>EU:</b> parece ter inconsistência entre as pontuações na tabela e no texto		
<b>PI-27 (i)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação C parece correta com base na informação fornecida. Nota. A classificação B mencionada na tabela de pontuação assim como no anexo I parece estar errada. A falta de revisão sobre o Plano Económico e social não permite uma classificação superior a C.	A deterioração de A para C está explicado pelos requerimentos da metodologia. Sendo que a mesma não mudou, a explicação não convence.	
<b>(ii)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A parece correta com base na informação fornecida.	Sem alterações	
<b>(iii)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação C não está suficientemente evidenciada. O criterio de avaliação não é o momento em que a AR recebeu os documentos orçamentários, mas o prazo que foi dado à AR para	A deterioração de A para C não está claramente explicada.	

	<p>examinar o orçamento.</p> <p><b>SECO:</b> necessidade de verificar a pontuação se nenhum compromisso é registado;</p> <p><b>EU:</b> o guia de campo 2012 indica como período crítico: a última concluída ano fiscal, que neste caso é 2014. Portanto, há um argumento para considerar os últimos 3 anos concluída como referência, que é 2012/2013/2014. A análise da evidência destes anos pode revelar que o Parlamento tinha 2 meses para analisar as propostas de orçamento.</p>		
(iv)	<p><b>Secretariado PEFA:</b> A classificação C parece correta com base na informação fornecida.</p> <p><b>EU:</b> parece ter inconsistência entre as pontuações na tabela e no texto. As realocações orçamentais são documentadas nos REO's e visíveis no e-SISTAFE. A justificação para o "C" pode ser que estas realocações ocorrem regularmente, 3 vezes num ano (REO I, REO II e REO III), enquanto o score B requer que sejam só realizados 2 vezes/ano. O texto não fica claro por que o B score não é atribuído.</p>	Sem alterações.	
<b>Overall</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em C+.		
<b>PI-28 (i)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação B parece correta com base na informação fornecida.	Sem alterações.	
(ii)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação C parece correta com base na informação fornecida.	Sem alterações.	
(iii)	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação B parece correta com base na informação fornecida. Nota. A evidência sobre implementação das recomendações pelo governo é limitada.	Sem alterações.	
<b>Overall</b>	<p><b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em B+.</p> <p><b>UE:</b> Informação adicionais relevantes: os relatórios do CGE incluem um capítulo com reporte sobre a implementação das recomendações do Parecer do ano n-2. O intervalo de tempo é o principal problema, e da qualidade da informação no CGE pode melhorar.</p> <p><b>SECO:</b> Consideramos importante mencionar que, apesar de visitas de comissões parlamentares ao terreno para fiscalizar a implementação das recomendações, é muito difícil (ou não existente) encontrar provas da efectiva implementação pelo executivo. Gostaríamos de</p>		

	sugerir para adicionar esta ressalva explicitamente.		
<b>D-1 (i)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação B parece correta com base na informação fornecida.	A deterioração de A para B está explicada.	
<b>(ii)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação A parece correta com base na informação fornecida.	Sem alterações.	
<b>Overall</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em B+ (em vez de “B” como mencionado por engano no parágrafo 396). Também, a classificação está errada na tabela 5, pagina 28 (indicando A). <b>EU:</b> parece ter inconsistência entre as pontuações na tabela e no texto		
<b>D-2 (i)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação C pode ser correta mais uma informação mais detalhada deveria ser providenciada. De fato, o critério da pontuação C exige informação sobre os doadores que fornecem estimativas completas (qu岸os o fazem ? pelo menos a metade ? incluindo os 5 maiores ? que proporção ?).	Sem alterações	
<b>(ii)</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação D parece correta com base na informação fornecida.	Sem alterações.	
<b>Overall</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> Correctamente combinado em D+.		
<b>D-3</b>	<b>Secretariado PEFA:</b> A classificação D parece correta com base na informação fornecida.	A deterioração de C para D está evidenciada.	

#### Seção 4 Processo de reforma do Governo

Comentarios	Resposta da Equipa	Reposta sobre os comentários (segunda revisão)
<p><b>Secretariado PEFA:</b> Uma seção específica dedicada ao processo de reforma da GFP está incluída antes da avaliação da GFP e não depois, como recomendado pela metodologia. Essa seção (nº 3 no relatório) contém elementos sobre as reformas recentes ou em curso assim como alguns elementos sobre fatores institucionais.</p> <p><b>EU:</b> (i) Esta seção é tão importante que deveria ter mais conteúdo discutindo as questões de forma mais aprofundada, especialmente considerando a familiaridade da equipe de avaliação com Moçambique. A avaliação PEFA por si só não dar informações suficientes para desenhar ou revisar um programa de reforma da GFP. No entanto, eu imagino que</p>	<p><a href="#">Esta Seção mantém-se antes da avaliação dos indicadores</a></p>	<p>Resposta incompleta</p>

Comentarios	Resposta da Equipa	Reposta sobre os comentários (segunda revisão)
<p>os governos são geralmente muito interessados em que os avaliadores têm a dizer, os assessores devem razoavelmente ter um sentimento para o que são os obstáculos importantes ou restrições vinculativas na reforma da GFP, e, novamente, os avaliadores têm muita experiência de Moçambique.</p> <p>(ii) É comum constatar que os orçamentos são melhor desenhados do que implementado, mas em Moçambique que está dizendo o contrário, que as insuficiências de formulação do orçamento são um obstáculo a novas melhorias na execução orçamental. Em alguns casos uma melhor execução dará um incentivo melhor para a formulação do orçamento, este pode ser aplicável a Moçambique também?</p>		

#### Avaliação resumida

Comentarios	Resposta da Equipa	Reposta sobre os comentários (segunda revisão)
<p><b>Secretariado PEFA</b> Ainda está faltando no projeto de relatório uma avaliação resumida abrangente, fornecendo informação clara sobre os resultados da GFP e seu impacto sobre os objectivos fundamentais, bem como as tendências de desempenho.</p> <p><b>SECO:</b> A avaliação resumida é muito bem escrita, em comparação com as parte restante do documento. É informativo e resume as principais conclusões e descreve os três resultados orçamentais, nomeadamente a disciplina fiscal agregada, alocação estratégica de recursos e prestação de serviços eficiente. A discussão sobre a implicação dos resultados orçamentais (budgetary outcomes) poderia ser um pouco mais detalhada.</p>	<p>A seção Avaliação Resumida foi incluída e fornece um quadro abrangente da GFP e a sua evolução</p>	<p>Resposta completa</p>