

REVISÃO CONJUNTA – 2005

Aide-Mémoire Versão final

12 de Maio de 2005

I. INTRODUÇÃO

1. A 12 de Maio de 2005, o Governo de Moçambique e os Parceiros de Apoio Programático (PAPs)¹ concluíram a Revisão Conjunta da implementação do programa de desenvolvimento do Governo e o desempenho dos PAPs. O processo de revisão envolveu a participação da sociedade civil nos grupos de trabalho. A revisão baseou-se nos planos e relatórios do Governo reflectidos no Plano de Acção de Redução à Pobreza Absoluta (PARPA) e o Plano Económico e Social (PES) 2004, incluindo o Quadro de Avaliação de Desempenho (QAD) 2004, o Orçamento, a execução orçamental e o PES, bem como um relatório de desempenho dos PAPs. A revisão consistiu de um exercício retrospectivo que avaliou o desempenho do Governo e dos PAPs durante o período de 2004 e de uma parte que perspectiva algumas questões chave e recomendações para 2005 e 2006.
2. Vinte e três grupos de trabalho, distribuídos por seis áreas temáticas, compostos por representantes do Governo, PAPs e Sociedade Civil, concluíram as revisões detalhadas nas áreas atribuídas. Os seus relatórios estão incluídos como anexos do presente Aide-Mémoire (AM).² A avaliação geral apresenta-se na secção II. A avaliação detalhada do desempenho do Governo em 2004 e as recomendações para 2005 e 2006 estão apresentadas na secção III. A avaliação e recomendações relativas ao desempenho dos PAPs estão apresentadas na secção IV. A matriz do QAD de 2004 que contém a avaliação das metas de desempenho definidas é apresentada no Anexo 1. O Anexo 2 apresenta a matriz da Avaliação do Desempenho do PAPs. O Anexo 3 inclui os relatórios dos grupos de trabalho.
3. A revisão conjunta teve lugar alguns meses depois das terceiras Eleições Gerais, marcadas por uma transição pacífica para o novo Governo. Os PAPs recebem com satisfação as declarações e acções levadas a cabo pela nova liderança, para impulsionar um novo espírito de dinamismo e responsabilização no sector público.

II. AVALIAÇÃO GERAL DE DESEMPENHO EM 2004

4. No geral, o desempenho do Governo em relação ao PES/QAD em 2004 foi satisfatório, a despeito de ter apresentado variações significativas no conjunto das metas. O desempenho relativo à implementação de importantes questões transversais e reformas estruturais (principalmente Gestão de Finanças Públicas e Governação) é

¹ Os parceiros externos participantes são: Bélgica, Dinamarca, Canadá, Comissão Europeia, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Países Baixos, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Reino Unido e Banco Mundial. Estes 16 PAPs (G16) apoiam um programa conjunto de apoio orçamental e assinaram um Memorandum de Entendimento com o Governo. Os parceiros externos observadores: Japão, Espanha, Estados Unidos, Fundo Monetário Internacional, PNUD, Banco Africano de Desenvolvimento. Detalhes das organizações da sociedade civil que participaram estão incluídas na lista dos grupos de trabalho.

² A lista de todos os grupos de trabalho e áreas temáticas juntam-se a este AM

causa de preocupação. Todos os parceiros concordam que o novo Governo tem agora uma oportunidade única para levar avante os progressos nestas reformas de segunda geração e de usar a revisão do PARPA para integrar ainda mais estes processos nas políticas do Governo a todos os níveis. O processo do PARPA também providenciará uma oportunidade para o Governo desenvolver uma clara política de assistência externa. O desempenho dos PAPs foi misto no que diz respeito aos compromissos para melhoria da eficácia do seu financiamento. Registaram-se progressos particularmente em termos de alinhamento e harmonização. As fraquezas foram mais notórias na área de transparência e foi notado menos progresso na melhoria da presivibilidade e na redução do peso administrativo relacionado com a ajuda ao Governo.

5. A economia moçambicana continua a crescer com vigor e estabilidade, registando uma taxa de crescimento real de 7.2% e uma inflação abaixo do previsto, tendo-se situado em 9.1%. É encorajador o facto de que a estrutura de crescimento continua ampla, com o sector da agricultura registando um crescimento real de cerca de 9%, e o inquérito dos agregados familiares demonstra que o crescimento contribuiu positivamente para a redução da pobreza. A monitoria do PARPA melhorou e houve alguns progressos em relação aos indicadores chaves do PES/QAD de garantir a integração do PES, OE e do CFMP e fortalecimento do BdPES. Os gastos nos sectores prioritários situam-se abaixo da meta de 65.0%, mas considerados aceitáveis em 63.3% da despesa total (dados preliminares), dos quais 50.4% foram para a educação e saúde, atingindo portanto a meta do PES/QAD de 50%. O desempenho em relação aos indicadores do PES/QAD na prestação de serviços pode considerar-se como sendo positiva, no geral. Na área da educação, o desempenho esteve de um modo geral no bom caminho. Na saúde foram feitos progressos positivos tanto nos indicadores do PES/QAD como nos MDGs (Millenium Development Goals). Embora as metas do PES/QAD de 2004 tenham sido alcançadas, o HIV/SIDA continua sendo uma das grandes ameaças ao desenvolvimento de Moçambique e é necessário haver uma resposta multifacetada maior e melhor coordenada e sensível ao género. As metas de cobertura do sector das águas foram, em grande medida, alcançadas. Em termos de ambiente para o desenvolvimento do sector privado, o progresso nas metas do PES/QAD foi variado, com progressos nas áreas da reforma do sector financeiro e em serviços de infra-estruturas. Foram dados passos importantes em áreas de reformas transversais: SISTAFE, com o início da implementação no Ministério das Finanças; impostos, com o desenvolvimento institucional e passos para a criação da Autoridade Tributária de Moçambique (ATM); auditoria interna, com revisão das suas funções; e descentralização.
6. Contudo, existem áreas importantes onde o progresso em relação às metas do PES/QAD não foi satisfatório. Tais incluem metas chaves relativas à governação, particularmente: (i) a ausência de clarificação em relação ao tratamento de indicadores de auditoria externa; (ii) reforma do procurement onde se verificou um notável atraso; (iii) reforma legal e judicial, onde é essencial haver um compromisso forte por parte do Governo para acelerar o progresso e, (iv), corrupção, com preocupações específicas levantadas sobre o actual atraso na divulgação do relatório dos resultados do inquérito sobre a corrupção e o baixo rácio entre casos julgados e casos identificados. Uma outra preocupação importante para o Governo e os PAPs foi a não realização da Avaliação da Gestão Financeira do Estado na altura da Revisão Conjunta de 2004. O desempenho na mobilização de receitas foi preocupante, e a meta do PES/QAD para as receitas relativas ao PIB foi sub-cumprida em um ponto percentual. Os constrangimentos nos desembolsos, tanto nos

fundos externos como internos, continuam a ser um problema para o desempenho dos sectores, províncias e distritos, apesar de o fluxo de fundos ter melhorado em 2004 comparado com anos anteriores. Nos sectores prioritários do PARPA, o orçamento de investimento não foi substancialmente executado. Na reforma do sector público, o trabalho preparatório foi feito mas tem ainda um impacto limitado na prestação de serviços. O desempenho em relação ao ambiente para o desenvolvimento do sector privado continua variável, com fraco desempenho em relação a dois indicadores do PES/QAD para o sector financeiro, nomeadamente a submissão da lei de falências ao Parlamento e o regulamento sobre a participação das empresas públicas no sector financeiro. Alguns progressos, apesar do atraso, foram verificados na revisão da Lei do Trabalho, Código Comercial e no regulamento sobre o licenciamento das actividades comerciais e industriais.

7. É preciso haver progressos tangíveis nas áreas da gestão financeira do Estado e governação em Moçambique para sustentar o crescimento e a redução da pobreza e para atingir as prioridades do PARPA e dos MDGs. Pelas mesmas razões, deve-se prestar maior atenção ao tratamento de questões transversais do género, HIV/SIDA e meio ambiente. O Governo está ciente destes desafios e as expectativas são positivas, mas neste momento é necessário passar a acções. A Revisão Conjunta identificou as seguintes principais prioridades para garantir o alcance das metas do PES/QAD de 2005: (i) o Governo deve identificar indicadores de monitoria da auditoria externa; (ii) aprovação de novo regulamento sobre o procurement público com base em princípios internacionalmente reconhecidos, início da implementação das mudanças institucionais necessárias e fortalecimento de capacidade; (iii) acelerar o progresso na efectiva implementação das reformas legais e judiciais e fortalecimento do Estado de Direito; (iv) é necessário iniciar uma implementação rápida e bem sucedida do SISTAFE, incluindo os fundos externos actualmente fora do orçamento; v); garantir um diálogo mais firme entre o MF e os sectores para assegurar melhorias adicionais na execução orçamental no que diz respeito aos atrasos nos desembolsos e sua prevenção; (vi) consolidação da reforma tributária e implementação de medidas (fortalecimento da administração) para recuperar as receitas e ampliar a base tributária, e; (vii) publicar os resultados do inquérito sobre a corrupção.
8. Os PAPs fizeram progressos no que concerne à eficácia da ajuda, particularmente em relação aos compromissos fundamentais do MdE nas áreas de alinhamento e harmonização. As fraquezas foram mais pronunciadas no que diz respeito à transparência e registaram-se menos progressos no aumento da eficácia da ajuda dos PAPs no sentido geral, particularmente na melhoria da previsibilidade e na redução do fardo administrativo do Governo ligado à ajuda. Por conseguinte, o Governo e os PAP acordaram em dar prioridade ao aumento da eficácia da carteira global dos PAPs. Os processos sectoriais e programas de fortalecimento das capacidades devem ser melhor alinhados com o ciclo do orçamento do Governo; a prestação de contas sobre a ajuda deve ser melhorada e melhor integrada no ciclo orçamental do Governo, sendo necessário reduzir os custos de transação relacionados com a ajuda, incluindo a redução de fragmentação da ajuda. O número dos PAPs no MdE subiu para dezassete. Todos os PAP são instados a contribuir para a eficácia global da ajuda no espírito do MdE e da recente Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda. O Governo pretende incluir uma declaração sobre a política de ajuda externa na elaboração do PARPA II.
9. A Revisão Conjunta constatou ter havido progresso satisfatório, dando uma base credível para os PAPs continuarem com a assistência e ajuda directa ao orçamento.

III. AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO GOVERNO NA IMPLEMENTAÇÃO DO PARPA EM 2004 E RECOMENDAÇÕES CHAVES PARA 2005

A. Pobreza e Gestão Macroeconómica

Desempenho em 2004

10. **O progresso geral foi satisfatório.** A economia moçambicana continua a crescer vigorosamente com a taxa de inflação baixando a um dígito. Registaram-se melhorias na integração do PES, OE e CFMP e no fortalecimento do *Balço do PES* para monitorar o PARPA. Registaram-se melhorias significativas na análise quantitativa da pobreza e sua disseminação. Foram também dados passos para a melhoria do sistema de monitoria.
11. O desempenho na área de **crescimento e pobreza** foi forte. O crescimento real do PIB situou-se em 7.8% em 2003 e estima-se em 7.2% em 2004, reflectindo um abrandamento nas construções devido à conclusão de alguns mega-projectos do sector privado assim como o declínio na produção pesqueira. O crescimento na maioria dos sectores continua forte, incluindo agricultura (8.9%), transporte (16.4%) serviços públicos (9.4%) e mega-projectos (15.4%). A taxa de inflação no fim do período baixou para 9.1% (de 13.8% em Dezembro de 2003), apesar de uma subida acentuada de preços dos combustíveis. O sistema bancário reduziu a sua vulnerabilidade, dado que diminuiu a proporção de créditos mal parados. As exportações ligadas aos mega-projectos contribuíram para uma baixa significativa do défice comercial, que aliada a um apoio dos doadores acima do esperado e influxos de capitais privados, elevou a acumulação de reservas para 4.8 meses de importações (incluindo importações para mega-projectos). Tal contribuiu para uma forte apreciação real do Metical, revertendo a tendência de depreciação nos últimos quatro anos. Esta apreciação está em concordância com mudanças nos fundamentos económicos caracterizadas por uma elevada subida de exportações e entradas de capitais. O desempenho fiscal esteve abaixo das expectativas e a cobrança de receitas abaixo do programado, em cerca de um ponto percentual do PIB (ainda abaixo da percentagem do PIB de 2003), o que contribuiu para que a meta do défice primário doméstico não fosse alcançada em 0.7% do GDP; o défice foi de 3.8%. A composição do crescimento indica que a sua base continua a ser ampla e deve ter contribuído para uma redução adicional no nível de pobreza; tal pode ser somente confirmado quando se realizar um novo inquérito aos agregados familiares.
12. **A Monitoria do PARPA** melhorou. Houve algum progresso em relação aos indicadores do PAF de integração do PES, OE e CFMP usando a metodologia do processo único e fortalecendo o Balço do PES. O PES e OE de 2004 são uma boa representação da melhoria das ligações entre acções centrais, produto final e resultados a serem alcançados com vista à implementação do PARPA. O CFMP define o quadro básico para 2004 e dá uma perspectiva para o período de 2005-2008, mas a sua disseminação para os principais ministérios governamentais é ainda fraco. O Governo incluiu o CFMP no OE de 2005. A separação entre a Planificação e Finanças traz preocupações e poderá ter implicações na metodologia do processo único. O Balço do PES (BdPES) é uma melhor reflexão da implementação do PES mas ainda precisa de fornecer mais informação em relação aos

desenvolvimento em políticas e questões principais. Para além disso, os sistemas de monitoria dos sectores e provinciais não estão ainda completamente harmonizados com a preparação do BdPES. Embora a relação entre o PES e o OE tenha melhorado, ainda é fraca e precisa de ser fortalecida. Este fortalecimento abrange sobretudo a identificação de unidades de custo, melhoria da cobertura orçamental com a inclusão de componentes off-budget e o início da orçamentação por programas.

13. No que diz respeito à **Análise da Pobreza**, verifica-se um bom progresso e foram produzidos relatórios de boa qualidade em 2004, referentes a vários aspectos da pobreza, tais como os determinantes e perfis de pobreza, desigualdade e comparações entre os dois mais recentes Inquéritos aos Agregados Familiares. Estes inquéritos fornecem informação segura sobre análise da pobreza mas são necessárias formas que permitam uma análise de curto prazo e melhoria de ligações entre o PES e o PARPA. Por esta razão, os resultados do próximo QUIBB são aguardados com grande expectativa. De acordo com a análise da pobreza, todos os grupos da sociedade, incluindo os mais pobres, deveriam ter beneficiado do crescimento económico. Adicionalmente, as desigualdades no consumo real entre províncias e regiões diminuíram. Contudo, os benefícios registados ocultam a complexidade e diversidade da maneira como a pobreza afecta os diferentes grupos na sociedade, e disparidades geográficas e de género persistem. Por exemplo, alguns grupos chave incluindo agregados chefiados por mulheres, órfãos e crianças vulneráveis, não se beneficiaram proporcionalmente dos ganhos na redução da pobreza. Os níveis de malnutrição crónica são também muito altos, registando-se 41% em 2003 entre crianças de 6 a 59 meses de idade. Com vista a melhorar a compreensão destas questões, e promover o *mainstreaming* de segurança alimentar e nutrição em todos os sectores no contexto da preparação do PARPA II; é ainda necessário trabalho adicional, sobretudo uma análise qualitativa.
14. As desigualdades de **género** geram custos elevados ao desenvolvimento. A limitação das oportunidades económicas para a mulher, a sua participação e o seu papel são entre outras principais determinantes de pobreza. A relativa alta prevalência de **HIV/SIDA** também um impacto importante sobre a pobreza. A abordagem destas questões no PARPA, BdPES e OE tem sido variável. Existe uma fraca abordagem da desigualdade de género no PARPA e esta questão também não é analisada no BdPES ou reflectida no OE. Entretanto, algumas acções chave foram levadas a cabo com vista à criação de um quadro institucional para a promoção da igualdade de género, incluindo a definição de um plano de acção nacional e a preparação de uma Política Nacional de Género, que ainda tem que ser aprovada pelo Conselho de Ministros. Embora o HIV/SIDA tenha sido tratado de uma maneira abrangente no balanço do PES, teve pouca visibilidade no PARPA e no OE, a dotação para o HIV/SIDA continua baixa e de facto declinou em termos reais.
15. As metas para o **ambiente** estabelecidas no AM de 2004 não foram totalmente atingidas. O relatório esperado da avaliação da situação de integração do ambiente em certos ministérios sectoriais não foi preparado. Existe uma proposta de Lei sobre o Ordenamento e Planeamento Territorial, mas ainda não foi aprovada pela Assembleia da República. Estão a decorrer discussões entre o MICOA e o MPD sobre como integrar a planificação territorial nos planos de desenvolvimento distritais. Ao longo de 2005, vão ter início planos pilotos concretos e as medidas reguladoras necessárias já foram iniciadas. É preocupante que a exploração insustentável de recursos naturais poderá inviabilizar o crescimento económico sustentável. Não existe informação

suficiente para fornecer uma visão geral do estado do ambiente e a sua ligação com o desenvolvimento sócio-económico.

Recomendações para 2005 e 2006

16. Crescimento e redução da pobreza

- O crescimento económico em Moçambique necessita de continuar a ter uma base mais alargada para ter impacto na redução da pobreza. Considerando que a maioria dos moçambicanos depende da economia rural, isto acentua a importância do país ter e implementar uma estratégia de desenvolvimento rural abrangente e coerente que se centre tanto no desenvolvimento da agricultura e de todas outras actividades sectoriais, incluindo o acesso melhorado a finanças rurais. Esta estratégia está a ser preparada e será integrada no PARPA II.
- Altos níveis de crescimento económico de base ampla são fundamentais para uma contínua redução da pobreza. Para manter tais taxas de crescimento, é importante o desenvolvimento do sector privado. Nesse contexto, é necessário continuar a reduzir os custos de fazer negócios em Moçambique, reduzir a corrupção, melhorar o estado de direito, diminuir a rigidez do mercado de trabalho, melhorar as infra-estruturas básicas, melhorar o acesso ao crédito e modernizar os regulamentos de procurement.
- A política fiscal e os seus diversos elementos devem ser melhorados. A eficiência e eficácia dos gastos devem ser melhoradas para manter o seu impacto no crescimento e redução da pobreza.
- O impacto humano e económico de HIV/SIDA será abordado no PARPA II.
- A análise de género e as intervenções a seu favor devem ser integradas no PARPA II, salientando a correlação entre uma maior igualdade de género e uma maior redução da pobreza e crescimento económico .
- É necessária uma gestão de recursos naturais melhorada (marinhos, florestais, minerais, terra, água) para sustentar o crescimento e contribuir para mobilização de recursos orçamentais. A Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável será integrada no PARPA II e incluirá indicadores de meio ambiente.

17. Monitora e Análise:

- O Governo vai manter o seu compromisso para a integração do PES, OE e CFMP e destes com o programa quinquenal do Governo e o PARPA no contexto da metodologia do Processo Único. Um indicador chave do PES/QAD vai ser criado para monitorar a segurança alimentar e nutricional para 2006.
- A revisão do PARPA vai ser usada para desenvolver um sistema de monitoria abrangente, integrado e sensível ao género, incluindo um estudo sobre o ciclo de planificação, orçamentação e monitoria, para garantir que as informações de todos os níveis sejam incluídas no BdPES. O sistema de monitoria precisa de envolver todos os outros intervenientes: a sociedade civil, grupos religiosos, sector privado e doadores. Deve ser reforçada a relação entre o PARPA e os MDGs, incluindo a monitoria e avaliação.
- Os parceiros de desenvolvimento devem fortalecer e acelerar os seus esforços com vista ao alinhamento com o sistema de planificação e monitoria do governo e harmonização do seu apoio.
- Estabelecer um sistema de monitoria do uso sustentável de recursos naturais e ambiente é uma prioridade. O processo do PARPA II irá melhorar a sua integração com a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável e o Sistema de Monitoria Ambiental. A sua implementação deverá ser seguida e monitorada pelo

PES/QAD. Será implementado e monitorado um *mainstreaming* do meio ambiente, através do PES e QAD. Serão preparados indicadores para serem considerados na Revisão Semestral de 2005.

B. Governança

Desempenho em 2004

18. O **progresso de modo geral** na área de governança (Reforma do Sector público, Descentralização/Desconcentração e Reforma do Sector Legal e do Judiciário) foi lento, apesar do Governo ter atingido algumas metas. Ficou também acordado que avanços substanciais nas reformas em curso são imprescindíveis para atingir os objectivos do PARPA e dos MDGs. Sem estas reformas, que visam a prestação mais eficaz de serviços públicos, o fortalecimento do Estado de Direito e melhorias significativas na prestação de contas aos cidadãos, as metas de redução de pobreza podem ser difíceis de atingir.
19. Na área da **Reforma do Sector Público**, as três metas acordadas para 2004 foram parcialmente realizadas, tendo um impacto limitado na prestação de serviços. A meta do PES/QAD para a conclusão e aprovação das Análises Funcionais (AFs) foi parcialmente atingida; das seis AFs somente duas foram formalmente aprovadas pela CIRES (MADER/MINAG e MIC) e a apresentação das restantes quatro foi reprogramada para 2005. Realizou-se trabalho preparatório para a Política Salarial de Médio Prazo. Isto inclui a unificação e verificação das bases de dados sobre funcionários públicos. As preocupações estão relacionadas com a necessidade de fortalecimento da liderança do processo da reforma pelo governo, através de melhor identificação das áreas prioritárias de intervenção que produzem impactos e benefícios rápidos.
20. Progresso limitado foi registado no trabalho de **anti-corrupção**: O estudo nacional sobre a governança, corrupção e prestação de serviços foi parcialmente concluído no último trimestre de 2004, e a disseminação agendada para Junho de 2005. A Lei Anti-Corrupção foi aprovada em 2004, contudo, o regulamento ainda não foi elaborado e o Gabinete Central de Combate à Corrupção na Procuradoria Geral da República (PGR) ainda não foi formalmente criado. Muitas alegações de corrupção têm sido reportados à Unidade Anticorrupção da PGR mas a taxa de investigações concluídas e casos julgados são baixas até ao momento. O Governo assinou mas não ratificou a Convenção das Nações Unidas nem o protocolo da SADC sobre a corrupção. É necessária a elaboração de uma estratégia de anti-corrupção institucionalmente abrangente e com um forte suporte político.
21. Na área de **descentralização/desconcentração** existe progresso assinalável em relação às metas do PES/QAD. No que concerne à introdução da planificação participativa distrital, a meta foi ultrapassada. A outra meta, a aprovação do regulamento da LEI nº 8/2003, sobre os Órgãos Locais do Estado, não foi atingida, mas foi aprovada em 2005. Existem ainda uma série de desafios: a alocação e execução orçamental bem como mecanismos de responsabilização a nível provincial e distrital constituem uma preocupação e a percentagem do orçamento destinada às províncias e distritos está em estagnação. As despesas e receitas não orçamentadas não são contabilizadas sistematicamente. Existe uma outra preocupação de que o Governo prestou mais atenção na consolidação dos municípios e não na expansão quantitativa e qualitativa. Por outro lado, os recursos não estão a ser colocados nos locais com os mais altos índices de pobreza.

22. Houve pouco progresso no programa **da reforma do sector da justiça e da administração da justiça**. Está a ser implementada a reforma legislativa e desenvolvidos programas de formação. Foi concluído um estudo sobre a integridade do sistema judiciário e houve aumento de financiamento para o sector. Entretanto, não foi concluído como planeado, o documento da visão de longo prazo, uma parte essencial do programa da reforma, e não se espera que tal aconteça brevemente. No que diz respeito ao sector **judiciário**, a revisão das metas de 2004 demonstra fraco progresso. Apesar do aumento da produtividade de casos ter permitido alcançar as metas do PES/QAD de 2004, os casos pendentes continuam a aumentar. A demora no seguimento de casos em processos civis e os altos custos judiciais constituem barreiras para o cumprimento de contratos. A meta relacionada com a redução de número de detidos esperando acusação formal não foi alcançada. O rácio entre os casos investigados e sentenciados de incidentes reportados na área de corrupção e de crimes económicos continua baixo e a comunicação com o público sobre o desfecho de casos importantes continua pendente. O progresso lento no programa de reforma de justiça e na prestação de serviços poderá inviabilizar a confiança dos cidadãos na instituições democráticas do Estado e sua capacidade de combate ao crime, corrupção e garantia de previsibilidade. Se estes constrangimentos não forem ultrapassados continuarão a afectar o funcionamento adequado da administração dos serviços de justiça, e a capacidade da contribuição do sector na redução da pobreza. Por isso os desafios continuam a ser: o fazer respeitar os direitos humanos, particularmente nas prisões; acesso à justiça incluindo prestação de serviços formais e informais de justiça; combate à corrupção e crimes económicos e como contribuir para a promoção da justiça social e um clima favorável de negócios e investimentos. Um forte compromisso do Governo é essencial para acelerar o progresso nesta área.

Recomendações para 2005 e 2006

23. Reforma do Sector Público

- Existe a necessidade de revisão endossada pelo governo, da abordagem e progresso do processo de reforma de modo a orientar a "fase de implementação" (2006 – 2011). Tal deve ser feito antes da Revisão Semestral de 2005, de modo a fornecer a base para se repensar os objectivos do PES/QAD para melhor medir o impacto da reforma.
- O governo deve identificar áreas prioritárias de acção e dar o devido enfoque.
- A comunidade doadora deve fazer um esforço adicional para sincronizar a sua coordenação e simplificar a gestão dos fundos da UTRESP.
- O governo deveria acelerar a unificação e auditoria dos registos dos funcionários públicos.

24. Anti-corrupção

- Elaboração de uma estratégia nacional de combate à corrupção através de um processo consultivo que inclui entre outros, o governo, o futuro Gabinete Central de Combate à Corrupção na PGR, sociedade civil e deverá ter em conta as constatações do inquérito recente.
- Aumento do rácio entre os casos reportados de corrupção e crime económico e investigações concluídas e sentenças, bem como melhorar a comunicação com o público em relação aos casos mediáticos.
- Uso das medidas e sanções administrativas existentes no combate à corrupção.

25. Descentralização

- Consolidação de elementos de políticas através de uma Estratégia eficaz de Descentralização e Desconcentração (indicador do PES/QAD 2005), alcançada através de um processo consultivo com governos locais e municipais no âmbito do PARPA II. Seria importante que tal fosse baseada no princípio de ‘subsidiaridade’.³
- Criação de um sistema de planificação e orçamentação vertical reconciliado com a lógica da planificação territorial e administrativo baseado num enquadramento jurídico comum. O trabalho inovador que está a ser realizado em Nampula pode servir como modelo para tal sistema. MICOA e MPD deverão em 2005 definir como a planificação territorial e o Plano de Desenvolvimento Distrital devem ser integrados. Guiões, manuais e regulamentos devem ser preparados/revistos. 10 projectos pilotos devem ser iniciados em 2005.
- A melhoria dos mecanismos de responsabilização através de alargamento e capacitação das Instituições de Consulta de Participação Comunitária (IPCCs).
- Elaboração de um manual para finanças distritais que esclareça a função do distrito como unidade orçamental, sua inserção no SISTAFE bem como a sua capacidade de retenção de receitas.
- Levantamento dos recursos orçamentados e off-budgets para despesas correntes e de investimento, disponíveis nas províncias, e cobertas por planificação descentralizada e programas financeiros, nos quais se definem claramente as responsabilidades de cada um. Tal facilitaria uma melhoria dos financiamentos para os governos provincial, distrital e municipal, e facilitaria maior transparência na monitoria da despesa global.
- Melhor integração dos aspectos de HIV/SIDA, género e gestão de recursos naturais e ambientais nos processos de planificação ao nível local.

26. Justiça

- Propõe-se a conclusão do documento da visão do sector e a conseqüente revisão dos documentos estratégicos do mesmo com vista a uma maior integração entre o sector da justiça e a polícia, particularmente a Polícia de Investigação Criminal (PIC). Neste processo, o Conselho Coordenador da Legalidade e Justiça (CCLJ) deve assumir um papel importante, assim como a articulação e coordenação do sector com os parceiros internacionais.
- O sector da Justiça precisa de estar acessível para os estratos populacionais mais pobres e trabalhar em prol da promoção do desenvolvimento, através da criação de um ambiente favorável para negócios e investimentos privados.
- O sector deverá reflectir sobre uma maior integração entre a reforma do sector da justiça e a do sector público, assim como a necessidade de uma análise funcional (do sector da justiça) atendendo às suas particularidades e uma maior abertura e diálogo com a sociedade civil (OAM), ONGs ligadas aos direitos Humanos, IPAJ, entre outros) na execução dos planos operacionais do sector.
- O sector deverá criar sistemas de monitoria e avaliação harmonizados, identificar indicadores sensíveis ao género, virados para a prestação de serviços e acesso à justiça e da monitoria do PARPA.
- É necessário introduzir a perspectiva de género em toda a reforma legislativa em curso.
- A reforma do Código Penal e do Processo do Código Penal deverá incluir a violência doméstica de forma adequada e efectiva, para garantir uma protecção total contra tal tipo de crime.
- Face ao aumento progressivo de processos entrados e pendentes e de presos, o sector deve tomar medidas que vão para além do aumento da produtividade de

³ Decisões tomadas ao mais baixo nível da administração pública.

cada magistrado. Para sanar a situação existente, medidas a serem tomadas devem incluir o envolvimento de outras instâncias (professores de direito, estagiários, CFJJ, OAM, consultores jurídicos junto às cadeias entre outros), e o uso de arbitragem para acelerar a resolução de conflitos.

- No que diz respeito ao combate à corrupção as autoridades competentes deveriam aumentar a proporção entre os casos investigados e sentenças proferidas, em relação ao número total de denúncias recebidas.
- Que seja impulsionada a inspecção (auditoria interna) do judiciário e do Ministério Público, principalmente como forma de os resultados serem como critério da avaliação do desempenho dos magistrados.

C. Gestão de Finanças Públicas

Desempenho em 2004

27. **O desempenho nesta área é, nas melhores das hipóteses, misto.** Com base em dados preliminares, os gastos em sectores prioritários permaneceram abaixo da meta, a 63.3% da despesa total, dos quais 50.4% foram na educação e saúde, atingindo portanto a meta do PES/QAD de 50%. Foi feito progresso importante no SISTAFE com o início do seu roll-out no Ministério das Finanças. Melhorias foram também alcançadas na revisão das funções de auditoria interna, e foram dados passos em direcção ao estabelecimento da Autoridade Tributária de Moçambique (ATM). Menos positivo, foi o atraso no processo de reforma do sistema de aprovisionamento (procurement) – embora desenvolvimentos recentes sejam promissores – e o desempenho da receita fiscal foi preocupante. Um aspecto chave e preocupante para os PAPs é que continuou ausente o diálogo sobre o desempenho da monitoria das funções de auditoria externa no Governo. Uma outra preocupação central para o Governo e os PAPs foi a falha em produzir a tempo para a Revisão Conjunta, a Avaliação de 2004 sobre a Gestão de Finanças Públicas (GFP), impedindo uma avaliação abrangente sobre a GFP.

28. Na área de **execução orçamental**, os gastos em sectores prioritários continuam a ser o foco principal da política fiscal. O Governo gastou 63.3% da despesa total menos o pagamento de juros nos sectores prioritários do PARPA. Isso representa uma ligeira diminuição comparado com 2003 (CgE: 63.9%). Este desempenho é aceitável considerando o custo das eleições e o bom desempenho da componente interna da despesa. No entanto, os valores finais sobre as despesas nos sectores prioritários só estarão disponíveis aquando da publicação da Conta Geral do Estado. O progresso na melhoria da cobertura do orçamento é lenta, e muitas receitas próprias e o fluxo de fundos dos doadores permanecem fora do orçamento. A execução reportada de despesas de investimento externo financiada por donativos, continua fraca, com apenas 52%, provavelmente reflectindo mais a fraca prestação de contas, do que a fraca execução.

29. Os fluxos dos desembolsos pelo MF melhoraram comparativamente a 2003, como demonstram os valores na execução do orçamento para os custos recorrentes (94.8% em 2003 e 98.0% em 2004) e da componente interna do orçamento de investimento (80.1% em 2003 e 98.7% em 2004)⁴. Na perspectiva dos sectores, o fluxo de fundos continua irregular e imprevisível, tanto nos fundos internos como externos. As alterações nas alocações do orçamento original aprovado não são reflectidas nos relatórios de execução, tornando a análise mais difícil. Os relatórios dos sectores (ex. água, educação,

⁴ Todos os números indicados incluem adiantamentos.

agricultura) demonstram que a consistência da informação entre os sectores, MF e parceiros continua não sendo satisfatória.

30. O **SISTAFE** iniciou o roll-out no Ministério das Finanças a 1 de Novembro de 2004, permitindo a execução financeira do Orçamento do Estado através do e-SISTAFE. De acordo com o indicador do PES/QAD, esperava-se que a execução geral do Orçamento de Estado de 2004, assim como a execução orçamental directa no Ministério das Finanças (MF) e no Ministério da Educação através do e-SISTAFE, tivessem sido iniciadas em 2004. Por um número de razões compreensíveis, isto não foi alcançado. Consequentemente, o indicador do PES/QAD de 2004 foi somente parcialmente alcançado.

31. Foram feitos progressos na revisão das funções de **auditoria interna**. O MF apresentou o estudo diagnóstico da situação das instituições de controlo interno a nível nacional, um plano estratégico para 2005-2009, e um plano de actividades e orçamento para o subsistema de controlo interno para 2005. Foi realizada em 2004 uma auditoria de desempenho ao sector de estradas e em 2005 foi apresentado um relatório preliminar. A qualidade desta auditoria é considerada satisfatória. As constatações e recomendações importantes serão seguidas pelas Finanças e pelo sector de estradas.

32. No que se refere à **auditoria externa**, nem a avaliação do progresso em relação a meta do PES/QAD 2004, nem as discussões sobre os indicadores e metas para 2005-2007 puderam ter lugar. Contudo, ficou reconhecido que registaram-se melhorias durante 2004 na auditoria externa pelo TA da Conta Geral do Estado, em termos de cumprimento de prazos, âmbito, e em certos casos a qualidade dos relatórios de auditoria, que foram debatidos na Assembleia da República em Abril de 2005. Os PAPs e o Governo congratulam-se do início em princípios de 2005 de um diálogo de seguimento dos principais assuntos levantados no relatório de auditoria do Tribunal Administrativo.

33. Na área de **procurement**, o indicador de 2004 do PES/QAD para aprovação de uma nova regulamentação de procurement não foi atingido. Tal é parcialmente devido a atrasos em relação aos prazos, no processo de consultas com as diferentes partes interessadas. Na base das conclusões feitas num seminário em 2005 em que se discutiu o quarto esboço de regulamentos, deve agora ser elaborado pelo governo um esboço mais avançado, para discussão com os intervenientes, melhorando as condições para a preparação do decreto. Na Revisão Conjunta de 2004 foi acordado um número de “ganhos imediatos” a serem atingidos ainda em 2004. Contudo, a sua realização foi de um modo geral pouco satisfatória.

34. A **Reforma tributária** mostrou um desempenho misto. Foi alcançado o indicador do PES/QAD para submissão à Assembleia da República (AR) do projecto de lei sobre a criação da Autoridade Tributária de Moçambique (ATM). O projecto de lei para a criação da ATM foi submetido à AR em Agosto de 2004. A meta para 2004 de colecta de receita fiscal de 14.7% do PIB⁵ falhou em cerca de um ponto percentual. O fraco desempenho foi observado em todos os impostos. As principais razões apontadas pelo Governo para a queda nas receitas foram as seguintes: nos impostos internacionais (IVA sobre importações e tarifas), a redução foi principalmente devida à apreciação do Metical.; nos impostos sobre o rendimento, o atraso no processamento informático das declarações de rendimentos, os atrasos na submissão das declarações pelos contribuintes, assim como a colecta reduzida do imposto retido na fonte pelo empregador no sector público. O Governo reporta também as seguintes melhorias no que

⁵ Meta quantitativa baseada na série antiga do PIB. Com base na nova série, revista em 2005 (com valores mais altos de PIB em termos nominais) o rácio de receita relativa ao PIB é de 12.3% em 2004

se refere às principais preocupações do sector privado sobre a administração tributária: o tempo de processamento dos reembolsos do IVA reduziu de 60 para 30 dias; cerca de 82% dos pedidos de reembolsos foram processados, comparado com 67% no ano anterior; e melhoraram os procedimentos de desembaraço aduaneiro.

Recomendações para 2005 e 2006:

35. Gestão de Finanças Públicas

- O Governo e os PAPs concordaram que o Relatório da Avaliação de 2004 à Gestão de Finanças Públicas estará disponível para a Revisão Semestral de 2005. O Relatório de 2005 estará pronto e disponível para a Revisão Conjunta de 2006.
- O nível de desempenho na área de gestão de finanças públicas é influenciada pela relativa fraca capacidade de gestão das reformas nas diferentes áreas. Dada a importância destas reformas para a sustentabilidade na implementação do PARPA, é necessário que elas sejam tomadas em consideração.
- O Governo e os PAPs concordaram em trabalhar na elaboração de uma estratégia conjunta para desenvolver capacidade na Gestão Financeira do Estado. Para além disso, concordaram em fortalecer a coordenação e gestão da reforma.

36. Execução Orçamental

- Governo e Parceiros irão rever os novos indicadores para avaliar o desempenho orçamental (incluindo a dotação e execução) para redução da pobreza, antes da Revisão Semestral.
- Foi acordada a melhoria da qualidade da programação financeira e dotações para os sectores prioritários, tanto nos fundos internos como externos, para assegurar um fluxo de fundos mais regular e previsível.
- Melhorias adicionais na execução orçamental requerem também um diálogo mais forte entre o MF e os sectores, sobre as causas do atraso nos desembolsos e a sua prevenção.
- Ficou acordado que futuros relatórios de execução não irão apenas comparar as despesas com o orçamento final, mas também com a dotação original. Os relatórios irão também prestar mais informação sobre o orçamento e execução dos fundos comuns e projectos financiados por fundos externos.
- Uma mais clara imagem dos gastos multi-sectoriais na área do HIV/SIDA é essencial para a coordenação e planificação, assim como para demonstrar o compromisso do GdM nesta área.
- Foi igualmente concordado que os planos de desembolsos trimestrais do governo devem ser enviados aos PAPs até Dezembro, de modo a permitir uma melhor planificação dos desembolsos e para evitar ruptura na disponibilidade de fundos.
- Rever a possibilidade de rastrear as dotações orçamentais para medir investimentos na igualdade de género.
- É necessário um compromisso mais forte, para melhorar a consistência da informação entre o Ministério das Finanças e os sectores, de forma a transformar o relatório de execução do orçamento num instrumento mais útil. Os doadores irão contribuir, melhorando a sua informação.
- Deve aumentar a cobertura e abrangência do orçamento, em passos para incluir as receitas próprias das unidades orçamentais e fundos dos doadores e para incluir todos os fundos na execução orçamental do e-SISTAFE.

37. SISTAFE

- Capacidade adequada de gestão de projectos deverá ser posta em prática, incluindo arranjos transparentes e eficientes na área de “procurement”. Uma questão muito urgente é a instalação de um sistema de Auditoria Informática de modo a dar confiança na integridade dos dados fornecidos.
- UTRAFE deverá elaborar uma estratégia de gestão de mudanças, de modo a responder mais pró-activamente a mudanças associadas às reformas em curso no Ministério das Finanças assim como nos sectores (ministérios).
- Recomenda-se igualmente que a UTRAFE elabore e actualize um documento de Apresentação das Reformas na Gestão de Finanças Públicas e dos seus principais elementos, numa versão de fácil consulta (uso). Isso deverá incluir um “full roll-out plan” e um cronograma realístico para o roll-out do e-SISTAFE, a ser melhorado com base na experiência do Ministério da Educação e Cultura (MEC).
- É importante que se comece a actualizar as práticas e sistemas de gestão orçamental no contexto do e-SISTAFE, para melhorar a transparência, eficiência e fortalecer o controle orçamental.
- O FMI, que tem sido até agora o organismo que tem estado a prestar assistência técnica à reforma do SISTAFE, manifestou já a intenção de avaliar o seu papel até finais de 2005. Deste modo é urgente que se concorde na abordagem e âmbito para a continuação da assistência técnica a prestar na Reforma do SISTAFE.
- Foram acordados os seguintes indicadores do PES/QAD deixados em aberto para 2005: (i). Preparação do relatório semi-anual de execução orçamental, com base no e-SISTAFE e usando novos classificadores orçamentais (até 15 de Agosto de 2005); (ii) Roll-out do e-SISTAFE ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) será concluído até Dezembro de 2005.

38. Auditoria

- O Governo necessita de mobilizar recursos para implementar o Plano Estratégico de 2005-2009 sobre o sub-sistema de control interno.
- Ainda não foi acordado um indicador do PES/QAD sobre auditoria externa para 2005. O governo irá propor um indicador antes de finais de Maio. Esta proposta deve ser avaliada pelos PAPs antes da confirmação dos seus compromisso de financiamento para 2006.
- O PES 2006 devia ter uma cobertura adequada da área de auditoria e o PES/QAD de 2006 precisa de extrair deste os indicadores adequados para a medição do desempenho da auditoria interna e externa.
- A auditoria de desempenho para o sector de águas será concluída antes da revisão semestral de 2005. Nos exercícios seguintes, esta auditoria deve ser submetida a tempo para inclusão na revisão anual.

39. Procurement

- Ficou acordado que o indicador do PES/QAD 2005 é aprovação do decreto sobre a revisão dos procedimentos de procurement para obras e concessões públicas, bens e serviços e sua adequação aos padrões internacionais em 2005. Espera-se o decreto seja submetido ao Conselho de Ministros até finais de Junho de 2005.
- Em 2005 devem ser tomadas medidas para garantir que a implementação de um sistema transparente e eficiente de procurement não seja atrasada ainda mais. Tais medidas incluem: um plano de acção revisto; auditorias de procurement numa amostra de Ministérios de acordo com o plano de actividades do sub-sistema de

control interno para 2005; elaboração de TdR para um consultor para produzir documentos padrões de concursos; elaboração de um programa de formação para funcionários públicos e fornecedores, assim como a elaboração de TdR para um Código de Conduta para o procurement.

- A integração do procurement no e-SISTAFE é importante.

40. Reforma Tributária

- A consolidação do IVA e dos impostos sobre o rendimento (IRPS e IRPC) introduzidos em 2003 são de importância crucial. Serão implementadas medidas para recuperar receitas e alargar a base tributária, entre elas, o fortalecimento da administração tributária, a intensificação da fiscalização e auditoria aos contribuintes e a expansão na atribuição dos NUIT's (número único de identificação tributária).
- É importante fortalecer e melhorar o control da colheita de receitas tributárias associadas à exploração de recursos naturais.
- O desenvolvimento de acções tendentes à criação da Autoridade Tributária , deverá continuar em 2005, considerando os assuntos críticos relativos à integração das administrações aduaneira e dos impostos internos, gestão de mudança, fortalecimento da gestão de informação e capacitação.
- Com base nos dados do PIB revistos pelo INE (Instituto Nacional de Estatística) em 2005, ficou acordado que a meta do PES/QAD da receita total relativa ao PIB para 2005 é fixada em 13.9%.

D. SECTOR PRIVADO E INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

Desempenho 2004

41. O desempenho global nesta área temática é misto. As avaliações por sub-áreas são: (i) sector financeiro: razoavelmente boa; (ii) ambiente de negócios: misto/a melhorar; (iii) agricultura: a quantitativa é satisfatória mas a institucional não é satisfatória; (iv) estradas: a construção é satisfatória mas a financeira não é satisfatória; e (v) Energia: mista. Apesar de se ter observado um crescimento positivo geral do sector privado, muitos observadores acreditam que o processo de reformas registou algum abrandamento, uma tendência que pode comprometer o futuro crescimento do sector privado. As principais áreas para melhorias em 2004 que transitam para 2005 incluem a reforma legal e judicial, eficiência bancária e o uso do título de uso e aproveitamento de terra como garantia em transacções, reforma da lei do trabalho, melhoria da gestão de finanças públicas, disponibilidade e eficiência de energia para o crescimento do sector privado.

42. **Reforma do Sector Financeiro:** O desempenho foi avaliado com base nos indicadores do PES/QAD como sendo razoavelmente bom. Foi registado um bom progresso em quatro metas. Foi apresentada uma estratégia para as Normas Internacionais de Relatórios Financeiros (International Financial Reporting Standards - IFRS), foram preparados regulamentos relacionados com a lei das Instituições Bancárias (LICSF), foi concluída a retirada da participação do Governo no Banco Austral e foi publicado um plano de contas para o sector dos seguros. O progresso com base em duas metas foi considerado razoável. A auditoria forense do Banco Austral ainda não começou, mas o contrato com a firma de auditoria já foi assinado; a estratégia da retirada do Governo do BIM ainda não foi definida, mas está em curso. Para as duas metas

consideradas como fracas – a apresentação da Lei da Falência (LFL) ao Parlamento e a formulação de uma estratégia para regular a participação das empresas públicas no sector financeiro – registou-se até à data uma actividade reduzida. O estabelecimento da Unidade de Investigação Financeira até Dezembro de 2004 não foi atingido. Contudo, o GM comprometeu-se no sentido de elaborar um plano de acção e um calendário até finais de Maio de 2005 de modo a ter a unidade operacional até Dezembro de 2006 o mais tardar.

43. O progresso nos indicadores da PES/QAD relativamente ao **ambiente de negócios** é misto, com optimismo em relação a melhorias no futuro. Das quatro metas do PES/QAD para 2004 no âmbito da secção das Reformas Legais *Ad Hoc*: a Revisão da Lei do Trabalho está em curso; o Código Comercial está atrasado, mas a avançar; e os regulamentos para o licenciamento das actividades comerciais e industriais, bem como os regulamentos para as inspecções das actividades comerciais e industriais, já estão em vigor. Muito continua por fazer ao nível do Objectivo Estratégico da Avaliação do Desempenho para 2004: “Criação de um ambiente favorável para a acção do sector privado”. Uma vez que já passou um terço de 2005, é necessária uma atenção imediata.

44. Na área da **agricultura** constatou-se que de um modo geral o progresso em relação aos indicadores quantitativos para 2004 do PES/QAD foi satisfatório contudo, o progresso no âmbito da reforma institucional do MINAG ficou aquém do esperada. A taxa de crescimento no sector de agricultura em 2004 continuou alta situando-se em cerca de 9% e sendo atribuível basicamente, à expansão da área cultivada e a algum ganho de produtividade no norte do país. Os indicadores relativos às vacinações foram os mais baixos situando-se ao nível de 50% das metas. Alguns avanços foram registados na reforma institucional, principalmente no que respeita aprovação do estatuto orgânico do MINAG e de algumas das instituições subordinadas que foram criadas ou reestruturadas; contudo, o progresso na elaboração do plano de desenvolvimento e redistribuição dos recursos humanos ficou abaixo do esperado. O MINAG finalizou a preparação do documento da estratégia para o PROAGRI II. Problemas com os desembolsos, continuam a dificultar a normal implementação do Plano de Actividades e Orçamento do MINAG resultando em que execução orçamental de 2004 tenha sido apenas 62%. Mais especificamente, os problemas que afectam execução orçamental são: (i) falta de um mecanismo uniforme de informação sobre execução dos projectos ainda fora do sistema de controle do PROAGRI; (ii) a informação sobre a execução orçamental do investimento externo das províncias não está sendo reportada para o nível central pelas DPPFs, e; (iii) falta de informação sobre a conta de procurement do MINAG.

45. O **sector de energia** revela progressos na maior parte dos indicadores definidos na política e estratégia do sector. De forma mais significativa, a EDM implementou as metas de ligação de novos consumidores. O Master plan (2005-20) para extensão da rede de distribuição foi completado e estão a ser estabelecidas redes de distribuição com tecnologias de baixo custo e tipos intermediários de energia. Foi implementado o primeiro projecto de grande escala e foram identificadas áreas para futura exploração e investidores. Foram identificadas novas fontes de financiamento para o FUNAE (Fundo Nacional de Energia), mas não foi ainda aprovado. Um avanço significativo foi alcançado na elaboração de novos regulamentos para a distribuição de gás natural e de electricidade. Menos positivo é o facto de não terem sido efectuados estudos sobre os cortes de energia; o interconector Moçambique – Malawi não avançou; e as metas de eficiência para a EDM não foram atingidas.

46. A tendência global do **sector de estradas** é positiva. Os indicadores do PES/QAD foram conseguidos em grande medida. A meta de manutenção de rotina foi cumprida (103%); o indicador da reabilitação foi ultrapassado significativamente (184 %); mas o indicador da manutenção periódica mantém-se fraco, tendo os fundos para manutenção atingido somente cerca de 80% do montante planificado. O Fundo de Estradas (FE) viu-se obrigado a passar fundos destinados à manutenção periódica para a reabilitação, contra a política do FE, devido ao facto de o decreto sobre o imposto sobre combustível ter sido aprovado depois do orçamento de 2004 ter sido aprovado pela Assembleia da República. Assim, considerando os limites impostos pela lei, o MF teve que igualar os fundos de investimento e do imposto de combustível .

47. A capacidade limitada da Administração Nacional de Estradas (ANE) para implementação de projectos e de serviços de supervisão, a falta de fundos de manutenção e o processo de descentralização são questões de grande preocupação. Uma outra área de grande preocupação é o processo burocrático e moroso do pagamento aos empreiteiros e aos consultores. Este facto resultou em dívidas significativas do FE relacionadas como atrasos nos pagamentos, juros e reclamações (aproximadamente \$10 milhões em 2004) e tem um impacto negativo no desenvolvimento do sector privado, em especial das empresas mais pequenas.

Recomendações para 2005 e 2006

48. Sector Financeiro:

- A auditoria forense ao Banco Austral deverá ser concluída até Dezembro.
- É necessário avanço no processo de venda dos interesses do Governo no BIM e a submissão da Lei de Falências (LFL) deve ser acelerada.
- A elaboração do projecto de lei da segurança social deve ser finalizada .
- Durante a Revisão Semestral serão definidas novas acções e metas, focando em particular no objectivo do QAD de melhorar a intermediação financeira, particularmente em micro, pequenas e médias empresas. Para além disso, existe um forte argumento para a necessidade de um inventário analítico dos instrumentos públicos existentes para financiamento de empresas privadas.
- Deve ser dada ênfase ao início do estudo actuarial do INSS.

49. Ambiente de Negócios

- Conclusão do processo amplo de consultas sobre a lei do trabalho e formulação de um plano de acção.
- Aprovação do novo código comercial e sua completa entrada em vigor.
- Registo de empresas: adopção de reformas incluindo a informatização dos registos de Notariado e a utilização de advogados registados como agentes alternativos de notariado.
- Multas e inspecções: abolição imediata do actual sistema de distribuição do valor das multas pelo inspector, instituição responsável e Tesouro. Implementação completa de um sistema transparente e contabilizado, de acordo com o qual as multas sejam depositadas numa conta bancária do Tesouro.
- Deve ser dada especial atenção a: programação de pagamentos (incluindo o reembolso do IVA); balcões únicos, simplificação do licenciamento e registo por parte dos ministérios económicos; regulamentação de telecomunicações; HIV/SIDA.
- O MICOA vai preparar um relatório anual sobre o progresso na integração do ambiente nos sectores privado e de prestação de serviços.

50. Agricultura

- Em 2005, o MINAG deveria conseguir melhores resultados nas áreas de desenvolvimento institucional incluindo: recursos humanos; gestão de sistemas de informação; aprovisionamento (procurement) e gestão do património; e abrangência do sistema de informação na execução orçamental.
- O MINAG deve garantir a implementação do Plano Estratégico sobre o Género, as recomendações da Avaliação Estratégica Ambiental e o estudo diagnóstico do HIV/SIDA.
- A estratégia de implementação da reestruturação do MINAG (será concluída em 2007) tal como foi aprovada pela CIRESF deve ser preparada e iniciada.
- Os mecanismos de implementação de para o PROAGRI 2 deve ser finalizada em 2005, em consulta com outros outros actores (MF, MPD, MAE, MIC; MOPH, governos provinciais) para permitir uma implementação gradual em 2006 e 2007
- Desenvolver um quadro fiscal de médio prazo para o sector agrícola que reflecta recomendações internacionais, nomeadamente NEPAD, e consistente com o Cenário Fiscal de Médio Prazo.

51. Energia

- É necessário definir um sistema de monitoria e avaliação no sector de energia para que haja coerência entre os instrumentos de planificação e monitoria existentes e a melhoria do cumprimento dos indicadores do sector.
- Estabelecer um plano de recursos humanos orientado para resultados para o pessoal do novo Ministério de Energia, para garantir que as capacidades necessárias estejam disponíveis para o cumprimento das suas competências e mandato.

52 Estradas

- Os doadores e o Governo devem produzir um plano de acção dirigido à criação de um fundo comum e consignado para o sector de estradas, através do FE, com vista à redução dos custos de transacção do FE e instituições de estradas do governo.
- O sistemas de monitoria do desempenho aos níveis central e provincial devem ser melhorados, assim como sistema de produção de relatórios sobre o cumprimento dos objectivos globais do PARPA, incluindo as principais instituições, direcções provinciais e doadores. Para a matriz do PES/QAD para 2006, propõe-se que se acrescente um indicador que reflecta a *análise das capacidades*, como percentagem do financiamento planificado versus o financiamento real. Adicionalmente, é recomendado que seja melhorada a coordenação e monitoria entre o FE e a ANE.
- As recomendações da recente avaliação da capacidade institucional do Sector de Estradas pelo MF (Inspeção Geral de Finanças) devem ser accionadas para a melhoria da gestão global.
- Deve ser dada completa autonomia financeira e administrativa ao FE.
- Deve ser desenvolvido e implementado um mecanismo sistematizado para maior participação dos empreiteiros e consultores locais do sector de estradas.
- Há necessidade de alinhamento do sector com os indicadores do desempenho do PARPA, através da inclusão de um indicador do desempenho sobre a percentagem das estradas intransitáveis.

E. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Desempenho em 2004

53 A prestação de serviços em 2004 demonstrou um **progresso geral** relativamente bom. Na educação, o desempenho parece estar de acordo com o planificado, embora os resultados do indicador sobre a taxa de conclusão não estejam disponíveis até Maio. Apesar do progresso promissor em termos de escolarização da rapariga, as desigualdades regionais e de género continuam. Na área da saúde, registou-se um progresso positivo de uma forma geral tanto nos indicadores das Metas do Desenvolvimento do Milénio medidos pelo Inquérito Demográfico e de Saúde de 2003 como nos indicadores do PES/QAD, embora as taxas de cobertura da vacinação tenham estagnado em 2004. No que diz respeito ao HIV/SIDA, as metas estabelecidas para 2004 foram cumpridas de forma satisfatória, mas a implementação da resposta multisectorial ao HIV de uma forma equitativa continua a constituir um desafio. No sector de águas, a meta de cobertura foi parcialmente cumprida. O Governo ainda enfrenta desafios para a melhoria dos serviços de saneamento.

54. Registaram-se **preocupações e questões comuns** nos quatro sectores, tais como o atraso no desembolso dos fundos do orçamento do Estado. Esta situação, aliada aos problemas verificados na capacidade de execução nos diferentes sectores resultou em baixos níveis de execução do orçamento. Vários sectores notaram que existe discrepância entre os dados financeiros (dotação e execução) do MF e dos sectores. Grandes volumes de fundos continuam não incluídos no orçamento nos sectores de serviços prioritários e existe pouca informação sobre o grau da sua execução. A lenta expansão do SISTAFE continua a levantar preocupações. O impacto da epidemia do HIV/SIDA é grande nos sectores de prestação de serviços e, embora a saúde e a educação tenham registado progressos, o desenvolvimento e implementação de estratégias sectoriais do HIV tem sido insignificante. Adicionalmente, a resposta nacional ao HIV é afectada pela falta de uma liderança política forte a todos os níveis e em todos os sectores. Nenhum dos sectores progrediu muito na institucionalização do género. As desigualdades de género são visíveis nos indicadores do ensino primário; o actual sistema de informação do sector da saúde não consegue disponibilizar dados para medição das disparidades de género; e a desigualdade de género é uma das forças por detrás da epidemia do HIV/SIDA. Os investimentos na saúde sexual e reprodutiva são medidas importantes contra a pobreza e determinantes de uma maior igualdade de género.

55. O desempenho global nos três indicadores sobre **HIV/SIDA** no QAD/PES em 2004 foi satisfatório. A meta de prevenção da transmissão de mãe para o filho (PMTCT) foi cumprida em 81%. Apesar desta meta não ter sido alcançada na totalidade, o progresso global foi positivo dado que 2004 foi o primeiro ano de implementação do PEN Saúde, e houve desafios significativos no aumento do acesso a cuidados e tratamento. A meta de tratamento com antiretrovirais (ARV) foi ultrapassada; e a meta da prevalência foi cumprida. Registou-se um progresso significativo na aplicação das “*Três Metas*” (“*Three Ones*”) – nomeadamente a elaboração de um plano estratégico nacional; um mecanismo de coordenação; e um sistema nacional de monitoria e avaliação. A liderança política a todos os níveis e em todos os sectores é crucial para se conseguir uma resposta nacional eficaz - contudo, a Direcção do CNCS – Conselho Nacional de Combate ao SIDA (que deveria lançar este esforço) não se reuniu em 2004, para além do facto que a liderança política tenha sido abaixo de um nível optimal. O HIV/SIDA está intrinsecamente ligado à desigualdade de género e à pobreza, pelo que deve ser abordado através de uma resposta multisectorial coordenada – todavia, poucos sectores integraram o HIV/SIDA nas estratégias dos seus sectores e menos ainda destinaram recursos para a

implementação. O aumento do número de crianças órfãs e vulneráveis fez com que os mecanismos de resposta fossem esticados para além dos seus limites. O engajamento da sociedade civil em todas as etapas do desenvolvimento e implementação da estratégia é crucial para a realização das metas do PAF/PES, PEN II e o PEN Saúde, mas ainda tem que ser reconhecido como tal de forma adequada. Atrasos significativos no desenvolvimento de um Sistema de Gestão de Donativos viável, desviaram o CNCS da sua actividade principal de coordenar, liderar e monitorar a resposta nacional. Embora o HIV/SIDA tenha sido abordado de uma forma bastante abrangente na análise do impacto no PES 2005, não foi integrado nas estratégias sectoriais seguintes. Torna-se necessário revisitar os indicadores do HIV/SIDA nos indicadores do PES/QAD para 2006.

56. No sector da **educação**, o indicador de taxa líquida de escolarização da matriz do PES/QAD foi atingido, mas os dados sobre o indicador da taxa de conclusão não estarão disponíveis até Maio de 2005. Continuam a existir disparidades regionais e de género significativas. Registou-se um avanço significativo no Ensino Primário. O Governo aboliu o pagamento das propinas obrigatórias que estavam a ser aplicados nas escolas primárias. A implementação do Novo Currículo para o Ensino Básico e de alfabetização e educação não formal, assim como a Estratégia do HIV/SIDA constituíram áreas onde se registaram avanços. Foram assinaladas mudanças importantes no nível do ensino pós-secundário. A revisão do currículo do Ensino Secundário está em curso com o intuito de transformar o currículo para que possa fazer face às preocupações relativas à melhoria da qualidade e da relevância deste subsector, assim como as mudanças no Ensino Primário. Está igualmente em curso a reforma do Ensino Técnico Profissional, com a participação do sector privado e com os parceiros nacionais e internacionais.

57. No entanto, o MEC continua a enfrentar sérios desafios. O PEE II não foi concluído, conforme estava previsto na PES/QAD, em resultado de algumas insuficiências na capacidade de planificação do MEC. As dificuldades observadas na área da gestão financeira conduziram à fraca execução orçamental, impediram desembolsos dos fundos do FASE e estiveram na origem de atrasos registados no pagamento de salários dos professores e dos subsídios para os formadores de alfabetização, comprometendo assim os programas do MEC. A formação de professores, incluindo a formação em exercício, e a distribuição de livros escolares ainda não respondem às necessidades do sector. Do mesmo modo, a área de género registou um fraco progresso e continua a ser motivo de preocupação. O HIV/SIDA continua a ser um grande desafio.

58. O sector da **Saúde** teve um desempenho positivo em 2004, uma vez que para além do crescimento em 2.1% no volume global de actividades, foram alcançadas duas das três metas definidas no PES/QAD. Somente a cobertura das vacinas da DPT3 e da Hepatite B permaneceu inalterada em comparação com 2003, o que pode ser atribuído a problemas relacionados com a gestão do programa de vacinações (PAV), particularmente na área de logística (fornecimento de vacinas e funcionamento regular da cadeia de frio nas unidades sanitárias) e o fraco desempenho das brigadas móveis. A expansão dos cuidados obstétricos essenciais e as intervenções feitas na rede contribuíram também para o desempenho global positivo, como evidenciado na melhoria dos indicadores do MDG, nomeadamente a redução da mortalidade infantil e pós-infantil de 147 para 124 e de 219 para 178 por 1'000 nados vivos respectivamente, de acordo com médias quinquenais calculadas nos Inquéritos Demográficos e de Saúde de 1997 e 2003.

59. A oferta de serviços de prevenção e tratamento do **HIV/SIDA** cresceu com a entrada em funcionamento de 113 unidades de aconselhamento e testagem voluntária e de 25 Hospitais de Dia. O acesso ao Tratamento Anti-Retroviral ainda é limitado. A

perspectiva de género ainda está em institucionalização no sector. A proporção do orçamento do Estado total afectado ao sector saúde regista uma tendência decrescente, de 14% em 2002 para 11% em 2004, embora se notem melhorias na sua execução. No âmbito do SWAP, o MISAU gere três fundos comuns em colaboração com o Ministério das Finanças. A reforma sectorial encontra-se ainda na sua fase de análise situacional. Persistem ainda atrasos na disponibilização de fundos, assim como na absorção e colocação de recursos humanos na periferia.

60. No que diz respeito a **água e saneamento**, o indicador do PES/QAD para acesso a água potável é de 41% e o sector atingiu 39.8% em 2004, implicando um desempenho global satisfatório. Os dados referentes à cobertura de saneamento para as zonas rurais e urbanas baseiam-se em vários inquéritos, mas estes não permitem a monitoria do indicador numa base anual. O governo ainda enfrenta desafios no melhoramento dos serviços de saneamento. Foi dado um primeiro passo para o melhoramento do sistema de monitoria (pelo qual a DNA é responsável), com várias províncias e cidades a terem bases de dados do sector actualizadas. Os dados da execução orçamental ainda não foram concluídos, uma vez que o relatório da execução orçamental não coincide nem com os dados financeiros da DNA, nem com os da DPOPH e os dados finais estarão disponíveis na Conta Geral do Estado. Os gastos de investimento na componente interna ao nível central melhoraram, tendo passado para 55,5% (cerca de \$7 milhões de um total de \$12 milhões), mas ainda é de nível baixo dadas as dificuldades do Tesouro. A execução da componente externa do orçamento do investimento é fraca de forma alarmante, situando-se em 22,8% devido ao processo lento dos desembolsos de fundos. 70% das províncias (Tete, Sofala, Maputo, Gaza, Nampula, Inhambane e Niassa) reportaram taxas de execução do investimento de pelo menos 70% e algumas reportam desembolsos do MF dentro do prazo, enquanto que outros reportam taxas de execução abaixo dos 60% devido ao atraso no desembolso por parte do MF. Registaram-se avanços na redução do peso da dívida, tendo sido reduzido um terço do valor total. Registaram-se avanços na gestão dos rios internacionais, na elaboração da Estratégia Nacional dos Recursos Hídricos e na revisão da Política Nacional de Águas e na Lei de Águas.

Recomendações para 2005 e 2006

61. Recomendações comuns para a área temática de prestação de serviços

- Necessidade de melhorar as relações existentes entre o MF e os sectores para tornar possível a existência de dados correctos atempados e para reduzir as discrepâncias nos dados financeiros.
- A execução orçamental dos fundos de investimento deve ser melhorada nos diferentes sectores, em especial em relação à componente externa.
- É necessário trabalho sério e sistemático para identificar os "off budget" (não incluídos no orçamento) disponíveis aos sectores nos diferentes níveis de implementação.
- A implementação de uma resposta nacional coordenada para o HIV e o SIDA, tomando em consideração a dimensão de género da epidemia e o seu impacto em todos os sectores carece do grande envolvimento de todos os sectores.
- É necessário um grande esforço com vista a integrar o género nas actividades do sector.
- Os inúmeros parceiros dos sectores de prestação de serviços devem coordenar, harmonizar e simplificar ainda mais as acções e prestar apoio com vista a reduzir os custos de transacção para as contrapartes do governo.

62. HIV/ SIDA

- A liderança política da resposta de emergência a todos os níveis (nacional, provincial, distrital e comunitário) e a todos os sectores deve ser fortalecida. Apesar de terem sido feitos alguns progressos, a resposta nacional ainda não é proporcional à escala da epidemia. É importante que esta lacuna seja preenchida e que haja uma resposta coordenada, com custos e financiamento, e multisectorial em todo o sector público baseada no PEN II e no PAROA II. Adicionalmente, o *board* do CNCS deve ter um papel activo e reunir-se trimestralmente.
- O CNCS deve centrar-se na sua “actividade principal”. O CNCS deve concentrar as suas atenções na coordenação, análise, liderança e monitoria da resposta nacional. Para que isso seja possível, deve desenvolver um plano e prazo credíveis para a criação de um sistema de gestão de donativos efectivo e simples. O CNCS deve também continuar a desenvolver a sua própria capacidade, assim como a capacidade dos interlocutores do sector público e da sociedade civil.
- A sociedade civil deve ser envolvida. Deve ser dado espaço à sociedade civil para se engajar em todas as etapas da definição e da implementação das políticas e estratégias, para permitir a realização das metas do PEN II e do PEN Saúde.
- As dimensões de género devem ser abordadas. É fundamental atribuir recursos a programas apropriados, dirigidos e multifacetados e desenvolvê-los de modo a resolver-se o problema da ligação intrínseca entre a desigualdade de género e o SIDA. Todas as estratégias sectoriais não só devem integrar o HIV/SIDA mas também abordar as questões de desigualdade de género.
- Análise das despesas em HIV/SIDA. Considerando que: (i) uma parte significativa de financiamentos é alocada aos sectores, (ii) muitas organizações da sociedade civil recebem fundos directamente e (iii) muitas iniciativas do sector público estão *off-budget*, seria importante realizar uma revisão de despesas públicas para mapear e avaliar como e para onde é que os financiamentos para o HIV/SIDA estão a ser canalizados e para que fins. Também será importante compreender qual é o impacto dos recursos consignados ao HIV/SIDA no envelope de recursos e como é que alteram os padrões de despesas do Governo.
- Revisão de indicadores. No quadro de implementação do PEN II, os actuais indicadores sobre o HIV/SIDA serão revisitados durante a Revisão Semestral, tomando em consideração as metas revistas e a confirmação (ou não) de dados imediatamente disponíveis e viáveis.

63. Educação

- Conclusão do PEE II e elaboração do plano de implementação, incluindo o plano financeiro e o manual de implementação.
- Criação de condições para a implementação eficiente do SISTAFE.
- Reforço do financiamento interno dentro do Sector da Educação.
- Implementação das políticas para a Formação de Professores, Ensino Técnico Profissional e Construção de Escolas.
- Implementação de acções tendentes a acelerar o progresso na área do género, incluindo: esforços coordenados para aumentar o numero de professoras e assegurar a protecção da rapariga nas escolas; priorizando os distritos que apresentam as maiores disparidades ou fosso em termos de género, e; melhoria do desempenho dos parceiros de cooperação no que diz respeito aos seus compromissos e formas de trabalho.

64. Saúde

- No processo das reformas em curso sobre o Sistema de Informação de Saúde, devem ser revistos os indicadores e metas do PES/QAD tomando em conta: (i) a institucionalização do sistema de colheita de dados desagregados por sexo, (ii) a necessidade de incluir indicadores para seguir a implementação das políticas do governo, (e.g. programa da malária, tratamento anti-retroviral) que levam a melhorias dos resultados, e (iii) possibilidade de mudança dos indicadores das taxas de cobertura do programa alargado de vacinação.
- Melhorar os níveis de absorção dos profissionais da saúde formados ao nível das instituições de formação do MISAU e fora destas, enfatizando também a sua colocação nas áreas mais necessitadas.
- Manter/aumentar o financiamento para a saúde como sector prioritário.
- Registrar mais fundos externos on-budget e continuar o processo de harmonização da gestão dos fundos off-budget com o orçamento.
- Continuação e reforço dos investimentos na saúde sexual e reprodutiva são necessários para o alcance das metas de redução da pobreza e melhoria da igualdade de género.

65. Água e Saneamento:

- O sistema de monitoria deve ser reforçado e melhorado para que se possa ter dados fiáveis nos indicadores de cobertura no PES. Uma consultoria que está em curso para a planificação sectorial das Metas do Desenvolvimento do Milénio devem ser usadas para ajudar a implementar um sistema melhorado, unificado e transparente que deve ser gerido de dentro da DNA. Esta consultoria, ou uma outra separada, poderia ser usada na preparação dos formatos e na implementação dos procedimentos para a recolha e análise da informação a ser utilizada nas revisões conjuntas e semestrais.
- As áreas de planificação e de finanças da DNA e das províncias devem ser fortalecidas. Esta medida irá exigir apoio dos parceiros de cooperação. Um melhor relacionamento entre o MF e a DNA tornaria possível ter dados correctos de uma forma atempada.
- A execução orçamental dos fundos de investimento deve melhorar, em especial para a componente externa. Deve ser feito um esforço enorme no sentido de identificar os constrangimentos chave que se colocam ao aumento dos gastos (aliado a uma melhor sustentabilidade das obras). É necessário um trabalho sério e sistemático para que se possa ter uma melhor ideia dos valores "on budget" (incluídos no orçamento) e "off budget" (não incluídos no orçamento) disponíveis para o sector.
- Os acordos (Memorandos de Entendimento) com os parceiros que trabalham fora do orçamento devem ser facilitados para que se possa receber informação regular. A harmonização dos doadores deve avançar no sector das águas. Devem ser realizadas reuniões mais regulares de acompanhamento pelo grupo principal de doadores durante o ano de 2005, no mínimo de 3 em 3 meses, para seguir as recomendações da revisão conjunta. Para se poder melhorar este mecanismo, a DNA, com o apoio dos doadores, contratou um consultor com o objectivo de elaborar uma Estratégia Nacional para o cumprimento das Metas do Desenvolvimento do Milénio. Esta consultoria será alargada por forma a cobrir a monitoria dos financiamentos fora do orçamento, bem como a criação de uma base de dados para um processo de monitoria do desempenho.

IV. IMPLEMENTAÇÃO DO MEMORANDO DE ENTENDIMENTO E EFICÁCIA DA AJUDA

Desempenho em 2004

66. O anexo 2 ilustra com mais detalhes como foi o desempenho em relação aos indicadores da matriz de avaliação dos PAPs. Em consulta com o Governo, os PAPs contrataram três consultores para realizar uma avaliação independente do desempenho dos PAPs em 2004⁶ sobre os compromissos e indicadores estabelecidos na matriz do Quadro de Avaliação dos PAPs, comparando com o estudo⁷ base de desempenho em 2003. As principais conclusões do relatório são sumarizadas a seguir..

67. **Em geral** foram empreendidos esforços substanciais para aumentar a eficácia da ajuda programática em 2004 embora exista ainda muito espaço para melhoramento. O desempenho em relação os compromissos fundamentais do MdE foi melhor que o desempenho em relação aos compromissos globais da eficácia da ajuda. As melhorias são particularmente acentuadas na área alinhamento e harmonização, embora os PAPs devam melhorar a previsibilidade⁸ de desembolsos durante o ano. As fraquezas são mais acentuadas na área da transparência. Cerca de um terço dos doadores não está a cumprir com os requisitos para apresentação ao DCI de relatórios trimestrais sobre os fluxos da ajuda. Para além disso, os esforços para melhorar a previsibilidade e reduzir o fardo administrativo do governo não ganharam ímpeto, mantendo-se a cooperação delegada uma excepção, enquanto as modalidades de projecto continuam a ocupar uma posição dominante. O governo apontou a coexistência da Ajuda Directa ao Orçamento (ADO) com outras modalidades de ajuda e os altos custos iniciais associados ao estabelecimento de sistemas operacionais de ADO como causas para os altos custos de transacção. A fragmentação da ajuda mantém-se. Um grande número de doadores continua a actuar em muitos sectores, limitando a concentração de esforços e divisão do trabalho (e.g. 26 doadores continuam activos no sector da educação).

68. As consultas com o Governo e sociedade civil resultaram num apoio claro e forte para o aumento da ajuda prestada através do apoio geral ao orçamento conforme os princípios do actual MdE. As razões apresentadas para este apoio referem-se ao fortalecimento da prestação de contas, previsibilidade, coordenação no seio do governo, planificação e orçamentação ao nível do governo, desenvolvimento de políticas, coordenação da ajuda e potencial redução custos de transacção. Porém expressaram-se preocupações relativamente ao risco de uma maior coordenação dos doadores resultar no agravamento da desigualdade na negociação entre o governo e os doadores. Os Ministérios em particular mencionaram ao risco do aumento da parcela de apoio geral ao orçamento poder exacerbar a debilidade de gestão do governo, limitando as opções de negociação com os doadores a nível sectorial. Assim, argumentou-se a favor de um aumento gradual do apoio ao orçamento em paralelo com o reforço dos sistemas do governo (e.g. SISTAFE). Afirmou-se que apesar da desigualdade na negociação, os

⁶ ‘Perfect Partners? – The Performance of Programme Aid Partners in Mozambique, 2004’ – May 2005 – A report to the G16 Programme Aid Partners and Government of Mozambique, por T. Killick, C.N. Castel-Branco, e R. Gerster. Estará disponível no website do PAP: <http://www.scm.uem.mz/pap>

⁷ Baseline Study on PAP Performance in 2003 – Sept. 2004 – Report to the G15 Programme Aid Partners and Government of Mozambique, por R. Gerster e A. Harding.

⁸ O relatório nota que a previsibilidade melhorou. Contudo, o Governo considera que esta continua a ser uma área de fraco desempenho.

indicadores do PES/QAD reflectiam as prioridades tanto do governo como dos doadores. Por outro lado, defendeu-se o refinamento e a simplificação do PES/QAD.

69. Questões em torno da implementação do MdE

- Existe a possibilidade de os novos ou actuais membros introduzirem novas excepções ao ‘anexo 10’ ou acrescentarem elementos às excepções existentes, produzindo deste modo um impacto negativo sobre o compromisso geral dos signatários do MdE de reduzir o número de excepções no espírito de uma maior harmonização, alinhamento e previsibilidade.
- A heterogeneidade dos PAPs é um potencial problema que pode minar a eficácia do grupo na promoção da agenda da harmonização e da eficácia da ajuda.
- A apresentação de relatórios conforme estabelecido no MdE foi satisfatória em relação à auditoria financeira do programa de fluxo de ajuda do programa de 2004. O relatório do grupo de auditoria no anexo 3, discute os outros relatórios de auditoria exigidos pelo MdE. Contudo, um atraso significativo na conclusão da auditoria financeira MB10 2000-2002, causou grandes preocupações entre os PAPs. O MdE não especifica um mecanismo de resposta para lidar com os problemas de apresentação de relatórios.
- Durante a revisão semestral de 2004, constatou-se que havia falta de clareza em torno do significado para ‘informação de destaque’ do orçamento.
- As múltiplas visitas por instituições de auditoria nacional dos PAP, levaram a grandes custos de transacção, que poderiam ser reduzidos através de melhor coordenação e partilha de informação.

Recomendações para 2005 e 2006

70. Quadro de Avaliação do Desempenho dos PAP

- O Governo e os doadores acordarão durante a revisão semestral sobre uma matriz actualizada Avaliação do Desempenho dos PAP (PAPPA) contendo os compromissos dos PAPs na área da eficácia da ajuda. Serão identificadas metas ao invés de indicadores de monitoria e será feito progresso adicional para estender o alcance da matriz para toda a carteira de ajuda dos PAPs. Conforme solicitado pelo Governo, serão identificados os compromissos desagregados dos doadores individuais.
- De acordo com a proposta do Governo em como o processo do PAPPA deveria resultar numa classificação de desempenho por doador, será desenvolvido o mais tardar até à Revisão Semestral, um quadro de critérios e ponderadores para avaliar o desempenho individual dos PAPs.

71. Eficácia da Ajuda

- O Governo manifestou a intenção de incluir uma declaração sobre a política de ajuda no contexto da elaboração do PARPA II. A primeira versão será preparada até Setembro.
- A iniciativa para alinhar a planificação sectorial e rever os ciclos de revisão nos sectores com o ciclo do Governo, está em curso e irá continuar.

- Dado que uma proporção significativa e crescente da ajuda fora da ADO assume a forma de programas de reforço da capacidade, uma prioridade será encomendar um ‘issues paper’ sobre uma estratégia conjunta para o reforço da capacidade conforme acordado durante a Revisão Semestral. O principal objectivo será identificar as formas de tornar a afectação e gestão desses programas mais estratégicos e impulsionados pelo governo, e introduzir directrizes para que estes programas reflectam as melhores práticas. Termos de referência específicos serão acordados até Junho, para se discutir o documento finalizado em Outubro, o mais tardar.
- A crítica ao relatório do PAPP sobre a ajuda a nível sectorial merece debates adicionais entre os PAP e com o Governo.
- Os parceiros devem desenvolver esforços para que os desembolsos ocorram nas datas comprometidas, e quando haja motivos para não desembolsar naquelas datas comuniquem o facto de forma transparente para permitir ao Governo mitigar o impacto negativo.

72. Apresentação de Relatórios Sobre Ajuda Externa

- A maioria do apoio externo ao MF e MEC será incluído no SISTAFE até fins de 2005, como primeiro passo para uma informação e gestão mais completa/abrangente do orçamento. Padrões revistos de planificação e apresentação de relatórios para o apoio externo devem ser criados de modo a facilitar este processo.
- Os PAP comprometem-se a melhorar a apresentação de relatórios sobre o apoio programático e de todo apoio no geral.

73. Redução dos Custos de Transacção

- Os Ministérios das Finanças e do Plano e Desenvolvimento já indicaram a sua preferência para um período calmo (quiet) entre Junho e Agosto, que é um período crucial para o processo de preparação do orçamento. São necessárias mais discussões sobre o que isso significa na prática e se podem ser tomadas medidas adicionais. Os grupos de trabalho sectoriais são encorajados também a acordarem sobre períodos calmos com os Ministérios.
- Os PAPs procurarão fazer maiores progressos na limitação do número de missões, na redução da fragmentação da ajuda e numa melhor divisão do trabalho.
- Os PAP farão recomendações às suas respectivas instituições de auditoria para coordenarem visitas e partilharem informação, o melhor possível.

74. Implementação do MdE do Apoio Programático

- Governo e os doadores concordaram em (i) avaliar qualquer proposta de alterações ao MdE, em termos do seu impacto nos compromissos vigentes relativamente ao aumento da harmonização, ao alinhamento e à previsibilidade, (ii) que os princípios devem vincular igualmente os actuais signatários e novos aderentes, (iii) que um critério fundamental para ser membro deve ser o compromisso para não expandir o número e o tipo de excepções.
- A ‘headline information’ para a Revisão Semestral será composta pelo quadro macroeconómico e fiscal, incluindo dados sobre a despesa planificada nos sectores prioritários. São necessárias mais discussões sobre as implicações do actual prazo no MdE de 31 de Agosto, para tal informação.
- O Governo e os PAP vão discutir e acordar um mecanismo de resposta para tratar dos problemas de apresentação de relatórios definidos no MdE.

- A consistência entre todos acordos bilaterais dos PAPs com o MdE será verificada.

ANEXO 1 – MATRIZ REDUZIDA DE INDICADORES PRINCIPAIS

Programa Governo – PARPA			Prioridades		Indicadores	Avaliação de 2004			
Objectivos Estratégicos	Áreas	Sub-áreas	Objectivos	Ações		Metas 2004	Revisão anual 2005		
Redução da pobreza através da orientação privilegiada dos serviços públicos para as populações mais carentes	Educação	Ensino Primário	Escolarização universal - Aumento do acesso e redução das desistências - Melhoria da qualidade - Redução das disparidades de género	Implementar o Plano Estratégico 2004-2008	Taxa líquida de escolarização EP1	72%	75,6%	Metas atingidas	
					Taxa líquida de escolarização raparigas EP1	69%	73,2 %		
						Taxa de conclusão EP1	43%		n/a
						Taxa de conclusão raparigas EP1	36%		
	Saúde	Materno-Infantil		Redução mortalidade materna	Aumentar a oferta de cuidados obstétricos	Partos institucionais	47%	46.9 %	Meta atingida
				Redução mortalidade Infantil	Aumentar a cobertura do Programa Alargado de Vacinações	Taxa de cobertura DPT3 e HepB 0-11 meses	95%	91.5%	Meta não atingida
				Aumentar o acesso aos serviços básicos de saúde	Expandir o acesso ao tratamento de qualidade para as doenças transmissíveis e não transmissíveis	Índice de utilização: consultas externas/habitante	0.91	0.96	Meta atingida
	HIV-SIDA	CNCS		Redução de índices de infecção e mortalidade	Iniciar a implementação do PNCS II	T de prevalência do HIV-SIDA, adultos	14.9%	14.9 %	Meta atingida
					Reduzir a transmissão vertical	Número de mulheres grávidas e neonatos com HIV que recebem profilaxia para evitar a transmissão vertical	8000	6511	Meta não atingida mas verificados progressos razoáveis
					Aumentar o acesso aos retrovirais	Número de pessoas vivendo com HIV-SIDA que tomam retrovirais	4000	7414	Meta atingida
Infra-estruturas	Estradas		Melhoria da rede nacional	Reabilitar e melhorar a rede nacional; Melhorar o sistema de procurement e execução de obras e serviços.	Kms. Reabilitados	813	184%	Meta atingida	
					Kms Manutenção Periódica	1,392	84%	Meta não atingida	
					Kms Manutenção de Rotina	13578	103%	Meta atingida	
	Água		Aumento do acesso	Abrir poços, estabelecer novas ligações	% População com acesso à água potável	41%	39.8%	Meta atingida parcialmente	

		Saneamento	Aumento do acesso	Latrinas melhoradas, fossas sépticas	% População com acesso a serviço de saneamento	35%	45%	Meta atingida , dados confirmados pelo IAF 2002-2003
Promoção do desenvolvimento económico, com prioridade para as zonas rurais e a redução dos desequilíbrios regionais	Agricultura e desenvolvimento rural	Serviços Agrários	Promoção da produção agrícola	Aumentar a abrangência dos serviços de Extensão Agrária	% explorações agrárias assistidas pelos serviços extensão e/ou pecuária durante os 12 meses anteriores (pública, privada e ONGs)	20%	Ver tabela proxy	
				Facilitar o acesso a financiamento	Clientes de micro-crédito	80000	Não está disponível	
				Estimular os mecanismos de mercado	% da produção de cereais efectivamente comercializada (selecção de cereais)	54.5%	15,4 %	Refere a % de explorações que comercializam
		Gestão dos Recursos Naturais	Acesso a terra	Simplificar mecanismos de tramitação do direito de uso e aproveitamento terra	Nº de processos tramitados no prazo de 90 dias	2500	2117	
			Promoção da exploração sustentável	Promover o uso sustentável de técnicas de rega	% de pequenas e médias explorações que usam técnicas de rega	11.5%	Ver tabela proxy	
				Estimular a gestão comercial sustentável de Recursos Naturais	% de concessões com Plano Maneio aprovado	22%	50,5%	Meta atingida

### Nos anos sem TIA	Indicador de Resultado proveniente do TIA	Indicador proxy	Avaliação de 2004		
			Metas 2004	Revisão anual 2005	
	Proporção de explorações agrárias assistidos pelos serviços de extensão e/ou pecuária durante os 12 meses anteriores (pública, privada e ONGs)	Total camponeses assistidos pelos serviços públicos de extensão (incl. Outsourcing)	164,400	150,000	
		Galinhas vacinadas contra Newcastle	2,500,000	5,043,353	
		Bovinos vacinados contra Febre Aftosa	400,000	378,743	
		Bovinos vacinados contra Carbúnculo Hemático	800,000	339,992	
		Bovinos vacinados contra Carbúnculo Sintomático	300,000	140,387	
	Proporção de pequenas e médias explorações agrárias que usam técnicas de rega	Áreas identificadas para proceder a reabilitação ou construção de esquemas de rega	5,750		
	Obras executadas	1,600	1,915	Meta alcançada	

Informação referente a 4 e 5 (Janeiro até Maio) meses ajustada para um ano.

Programa Governo – PARPA			Prioridades		Indicadores	Avaliação de 2004		
Objectivos Estratégicos	Áreas	Sub-áreas	Objectivos	Acções		Metas 2004	Revisão anual 2005	
	Educação		Escolarização universal - Aumento do acesso e redução das desistências - Melhoria da qualidade	Implementar o Plano Estratégico 2004-2008 - Implementar o programa de construção de escolas a baixo custo - Implementar a estratégia de formação de professores	Implementar os programas nacionais CRESCER e ADE e o programa piloto para a construção de escolas a baixo custo	Avaliação da implementação		Meta atingida parcialmente
					Plano Estratégico 2004/08 aprovado, implementado e avaliado	Aprovação		Meta não atingida mas observaram-se progressos
Criação de um ambiente favorável à acção do sector privado	Reformas legais ad-hoc			Revisão da Lei do Trabalho e Submissão à Assembleia da Lei de Trabalho Revista	Publicação Decreto 57/03		Meta atingida parcialmente, progressos razoáveis	
				Submeter à Assembleia o Código de Comercio revisto	√		Meta não atingida, mas progressos mínimos	
				Aprovar os Regulamentos sobre licenciamento de actividades comerciais e industriais	√		Meta atingida	
				Aprovar os Regulamentos de inspecção de actividades comerciais e industriais	√		Meta atingida	
	Políticas macro-económicas e financeiras	Sistema Financeiro	Reforço da capacidade de supervisão do Banco Moçambique	Efectuar uma auditoria forense ao BAu através da PGR	Iniciada		Meta não atingida mas progressos mínimos	
				Implementar IAS no sector financeiro (incl. harmonização dos impostos)	Estratégia IAS apresentada)		Meta atingida	
				Melhorar a intermediação financeira incluindo aquela dirigida	Fortalecer a capacidade institucional do BdM e de outras autoridades de regulação	LFL submetida à AR; Preparados os Regulamentos da LICSF		Meta atingida parcialmente Verificados progressos razoáveis

Programa Governo – PARPA			Prioridades		Indicadores	Avaliação de 2004	
Objectivos Estratégicos	Áreas	Sub-áreas	Objectivos	Acções		Metas 2004	Revisão anual 2005
			às micro, pequenas e medias empresas e agregados familiares sem acesso à banca comercial	Retirada do Estado da posição de accionista no sector bancário	Retirada da participação no BAu iniciada; Definidas a estratégia de retirada da participação do Estado no BIM e a estratégia de participação das empresas públicas (no sector bancário)		Meta atingida parcialmente Verificados progressos mínimos
				Reforma do sector de seguros	Quadro de Contas preparado		Meta atingida
		Reforma do Sistema de Administração financeira do Estado	Elevação da eficiência e eficácia da gestão das disponibilidades financeiras do Estado	A despesa nos sectores prioritários do PARPA supõe pelo menos 65% da despesa total excl. juros da dívida. Pelo menos metade deste 65%, em Educação e Saúde.	65%	63.3%, dos quais 50.4% na educação e saúde	Meta dos 65% não atingida mas 50% na Educação e Saúde atingidos
				Implementar orçamentação por programas, a começar com 5 sectores, dentre os quais Educação e Saúde	Desenvolvimento da metodologia e escolha dos sectores	De acordo com indicador acordado na revisão semestral início do estudo do off-budget na saúde	Meta alcançada
				Implementar o e-Sistafe	DPPFs + MPF, MINED como projectos piloto	DPPFs +MPF atingido parcialmente ,Mined não foi atingido	Meta atingida parcialmente e algum progresso observado
		Reforma Tributária	Tributação mais simples e abrangente, justa e equilibrada	Criação da Autoridade Tributária em 2006	Submissão da proposta de Lei a AR		Meta atingida
				Receita total em percentagem de PIB	14.7 %	13.3%	Meta não atingida
		Procurement	Adopção de um sistema transparente e eficiente	Aprovar Projecto Diploma legal, baseado em princípios internacionais reconhecidos, sobre regime de empreitadas de obras públicas bens e serviços	√		Meta não atingida mas alguns progressos em 2005

Programa Governo – PARPA			Prioridades		Indicadores	Avaliação de 2004		
Objectivos Estratégicos	Áreas	Sub-áreas	Objectivos	Acções		Metas 2004	Revisão anual 2005	
		Auditoria	Melhorar cobertura e função das auditorias internas e externas	Revisão das funções das instituições de auditoria interna e externa	Revisão		Auditoria interna: meta atingida , mas com atrasos Auditoria externa: não foi alcançada	
		Planeamento e Monitoria	Harmonização dos instrumentos de médio e curto prazo	Garantir a integração entre PES, PARPA e CFMP	√		Meta parcialmente atingida	
				Adaptar o Balanço do PES para ser o principal instrumento de Monitoria do PARPA	√		Meta parcialmente atingida	
	Boa Governação, Legalidade e Justiça (Combate a corrupção)	Reforma Sector Público	Desconcentração e Descentralização	Desconcentração e Descentralização	Desconcentração - Introdução da Planificação Distrital ; número de distritos	37		Meta atingida (130%)
					- Aprovação da Regulamentação da Lei de Órgãos Locais do Estado - Implementar a Lei	Aprovação Regu. e implem lei		Meta não atingida em 2004
					Descentralização - Preparar a política e a estratégia de descentralização Planos de reestruturação acordados e iniciar implementação na Saúde, Educação Agricultura, MAE, MIC e MPF		n/d	
						Análise funcional: 2 das 6 apresentadas ao CIRES	Meta atingida parcialmente	

			Racionalizaçã o de estruturas e processos	Aprovação pelo governo da Política salarial de médio prazo (reforma salarial) e início da implementação				Trabalhos de preparação em curso	
			Combate à corrupção	Lei Anti-corrupção		Promulgada	100 %	Meta atingida	
				Realizar uma pesquisa sobre Boa Governação, corrupção e prestação de serviços e Implementar a Estratégia de anti-corrupção		Realização da pesquisa	.Estudo não foi publicado	Meta atingida parcialmente	
				Levantamento sobre a corrupção no sistema de justiça (propondo soluções para a simplificação processual e de outras causas da corrupção) e recomendações implementadas	Levantamento concluído e resultados publicados Acompanhamento do estudo	Levantamento concluído	n/d		
				Plano de acção aprovado e a implementação iniciada			n/d		
				Aumentar os recursos do Governo (particularmente uma melhor contratação de pessoal) afectos às Unidades Anti-Corrupção		√	n/d		
Consolidação da Paz, e Unidade Nacionais, da justiça e da democracia	Reforma da Justiça	Elevar a eficiência na provisão de serviços pelo sistema judicial	Aumentar o número de sentenças judiciais		Aumento em % (% a ser submetida pelas entidades judiciais)	20%		Meta atingida	
			Redução do número de prisioneiros que aguardam acusação e julgamento		% máximo de presos a espera de julgamento	65%		Meta não atingida	
		Simplificação e maior celeridade no processament o	Apresentação dum programa de reforma a longo prazo incluindo um sistema de planificação, orçamentação e monitoria que dê prioridade à prestação de serviços do sector.		Submissão ao Conselho de Ministros		√		Meta não atingida
			Revisar a Código de Processo Civil,		Submissão à AR			n/d	
			Revisar a Código de Registro Civil,		Submissão à AR				Meta atingida

				Revisar a Lei de Organização Judicial, incluindo base legal para a introdução de secções comerciais,	Submissão à AR		n/d	
				Revisar a Código de Processo Penal	Submissão à AR			Meta não atingida
				Revisar a Código de Notariado,	Submissão à AR		n/d	
				Revisar a Código Penal e Legislação Prisional	Submissão à AR		n/d	

Anexo 2 : - A matriz do QAD dos PAPs – um espelho do desempenho de 2004

Áreas de Preocupação	Objectivos	Actividades	Indicadores	2003 real	2004 meta	2004 real	2005 meta	2006 meta
Previsibilidade	Previsibilidade da AO /ABdP a curto prazo melhora	<ul style="list-style-type: none"> Doadores acordam com o MPF o calendário de desembolsos para o ano n+1 até 31 de Dezembro do ano n 	1. Percentagem dos doadores a efectuarem os desembolsos de acordo com o calendário e compromissos de desembolsos (sujeito à não violação dos princípios básicos)	40%	>60%	80%	>80%	100%
			2. O mesmo que (1) mas em termos da % do total de AO/ABdP		>60%	89%	>80%	100%
		<ul style="list-style-type: none"> Doadores informam o Governo sobre compromissos no prazo de 4 semanas depois da Revisão Anual e não mudam mais tarde o tamanho dos compromissos Doadores confirmam compromissos para o ano n+1 até 31 de Agosto (excepções existem no anexo 10 do MdE) 	3. Número de situações em que doadores não cumprem com estes compromissos conforme estipulados no MdE (tendo em conta as excepções no MdE)	n.a.	0	1	0	0
	Previsibilidade da AO/ABdP a médio prazo melhora	<ul style="list-style-type: none"> Doadores comprometem fundos numa base multi-anual 	4. Percentagem de doadores com um compromisso indicativo multi-anual	60%	>70%	81%	>80%	>90%
Alinhamento & Harmonização	Pleno alinhamento e harmonização do AO/ABdP dentro do espírito do MdE de 2004	<ul style="list-style-type: none"> Redução das condições bilaterais, requisitos bilaterais administrativos e de elaboração de relatórios, e requisitos legais e estatutários bilaterais 	5. Proporção de doadores que aderem estritamente ao quadro geral de condicionalismo comum (matriz de PES/PAF)	87%	87%	87%	>90%	>95%
			6. Percentagem de doadores com excepções bilaterais no MdE (Anexo 10)	n.a.	53%	50%	<55%	<55%

Áreas de Preocupação	Objectivos	Actividades	Indicadores	2003 real	2004 meta	2004 real	2005 meta	2006 meta
		<ul style="list-style-type: none"> Harmonizar mecanismos de resposta 	7. Número de doadores que NÃO usam os mecanismos principais de resposta contidos no Mde (desembolsos no ano n+1 com base no desempenho no ano n-1)	n.a.	3	3	3	2
Fardo administrativo	É reduzido o fardo administrativo sobre o Governo relacionado com o número de visitas sobre o AO/ABdP e actividades sobrepostas é reduzido.	<ul style="list-style-type: none"> O número de missões relacionadas com AO/ABdP é reduzido Cada vez mais doadores usam missões conjuntas 	8. Número de missões relacionadas com AO/ABdP é reduzido	?	2 (Só RC & MYR)	? ⁹	2	2
Transparência	PAPs cumprem com os seus requisitos de informação de acordo com obrigações (Memorando de Entendimento anexo 3, §3)	<ul style="list-style-type: none"> Provisão de relatórios trimestrais sobre desembolsos da Ajuda Programática no prazo de 2 semanas após o fim de cada trimestre 	9. Número de situações em que os doadores NÃO cumprem com estes compromissos	n.a.	0	3	0	0
Fortalecimento de capacidade	Capacidades para desenhar, implementar, monitorar e avaliar o PARPA do Governo de Moçambique são fortalecidas	<ul style="list-style-type: none"> Explorar a possibilidade de uma estratégia conjunta a longo prazo para Assistência Técnica 	10. Um documento, que explora a possibilidade para uma estratégia conjunta a longo prazo para Assistência Técnica é esboçado em 2005 e discutido com o Governo	n.a.	/	/	Sim	/

	Conforme o plano ou melhor que o planeado
	Nenhuma informação, não aplicável
	Fraco desempenho

RC = Revisão Conjunta (ou Anual)

MYR = Revisão Semestral

AO/ABdP = Ajuda ao Orçamento/Ajuda à Balança de Pagamentos

⁹ Não pode ser avaliado devido à falta de dados. A pergunta 5.1 do questionário cobre todas as missões, não somente as missões para AO/ABdP.

Anexo 3: Relatórios dos grupos de trabalho

1.	GT: Crescimento e Estabilidade Macroeconómica	2
2.	GT:Sistemas de monitoria e analise da Pobreza (PAMS).....	7
3.	GT: Grupo de análise do orçamento	11
4.	GT: Grupo de Trabalho da Reforma Tributária	16
5.	GT: Procurement.....	18
6.	GT: SISTAFE.....	20
7.	GT: Auditoria (relatório técnico).....	25
8.	GT: Reforma do sector público.....	33
9.	GT: Descentralização:	37
10.	GT: Reforma da Legalidade e Justiça	42
11.	GT: Sector Financeiro	43
12.	GT: Sector Privado	50
13.	GT: Sector de estradas	54
14.	GT: Sector de energia	55
15.	GT: HIV/SIDA	56
16.	GT: Saúde	62
17.	GT: Educação.....	63
18.	GT: Água e saneamento	69
19.	GT: Género.....	74

1. GT: Crescimento e Estabilidade Macroeconómica

Resumo

Durante o ano de 2004, o crescimento e a estabilidade macroeconómica mostraram mais desenvolvimentos positivos, no geral alcançando os objectivos estabelecidos pelo FMI em Maio de 2004. Estima-se que o crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) tenha atingido 7.2% no período em questão, resultante do desenvolvimento dos mega-projectos privados e de crescimento contínuo em outros sectores incluindo a agricultura. A inflação ao final do período estava abaixo da meta de 11.0%, terminando em 9.1%; o crescimento da oferta de moeda estava também dentro do programado em 5.9%. O sector externo registrou melhorias notáveis com uma redução de 24% no défice da balança comercial devido ao aumento nas exportações dos mega-projectos, o qual também se relaciona com o aumento em 30% nas reservas internacionais para 4.8 meses de cobertura de importações (de bens e serviços não-factoriais, incluindo mega-projetos). Créditos comerciais mal parados (irrecuperáveis) baixaram de 27% para 6% do total de créditos brutos, indicando uma redução no risco para estabilidade macroeconómica do sector bancário. Ligado com estas melhorias fundamentais na economia, a taxa de câmbio apreciou bruscamente em relação ao dólar Americano (em 21% em termos nominais), e menos em relação ao Rand (em 4%). O desempenho fiscal ficou abaixo das expectativas na maioria de impostos mais importantes, com a receita do governo alcançando apenas 12.3% do PIB em relação ao programa do FMI de 13.4% e à meta orçamental de 12.9% (baseado nos novos números do PIB – veja a nota). Como resultado, ultrapassou-se a meta para o saldo (défice) primário do governo (orçamento: -3.0%; FMI: -3.1%), alcançando -3.8% do PIB.

Em relação ao ano 2005, estima-se que o produto interno bruto cresça em 7.7% enquanto se espera que a inflação ao fim de período se mantenha num único dígito a 8%. Entretanto, a necessidade de se manter estabilidade macroeconómica lado a lado com crescimento económico numa base alargada, aponta para certos desafios centrais para o governo durante o ano 2005 em diante. Em particular, o compromisso do governo para fortalecer a mobilização de recursos domésticos e para controlar o saldo (défice) primário tem de ser mantido. É também evidente que se deve dar enfoque à sustentação de crescimento sólido e inclusivo nos sectores “tradicionais” (não incluindo os mega-projectos); à criação de condições para estimular novas indústrias e serviços orientadas à exportação e ao trabalho intensivo; e ao desenrolamento numa estratégia coordenada respeitante ao desenvolvimento de recursos naturais. Finalmente, dado a volatilidade recente na taxa de câmbio, deve ser mantida gestão cuidadosa da política monetária e das reservas internacionais.

Introdução

Esta nota debruça-se sobre o desempenho do governo em 2004 no que diz respeito ao crescimento e estabilidade macroeconómica. Tratam-se separadamente os sub-sectoros importantes, seguidos por um resumo das lições principais de 2004 e prioridades resultantes para 2005. O desempenho fiscal e macroeconómico do governo é avaliado em relação às

metas para o fim do ano acordadas com o FMI em Maio de 2004 e as metas fiscais inscritas na lei orçamental de 2004.

Sector Real

- *Revisão do Produto Interno Bruto (PIB):* uma mudança recente é a publicação pelo INE (Instituto Nacional de Estatísticas) das cifras finais do PIB até 2002 e de uma nova estimativa para 2003, substituindo as anteriores estimativas da DNPO. Embora os novos números do PIB não questionam as altas taxas de crescimento previamente estimadas, alteraram-se a taxa de crescimento e o deflator do PIB para cada ano desde 2000. O resultado são valores mais altos do PIB nominal, desta forma modificando os rácios do PIB.
- A tabela que se segue mostra um resumo comparativo da revisão. Nesta nota, os rácios do PIB são constatados baseados nestas novas cifras; porém, para facilitar comparação o mesmo rácio, baseado nas cifras anteriores, é constatado em parênteses¹.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cifras novas ^a :							
PIB nominal	51,913	58,355	76,545	96,883	113,811	137,425	159,912
Deflator do PIB	2.9%	10.3%	16.0%	17.0%	9.0%	12.6%	8.0%
Crescimento real		1.9%	13.1%	8.2%	7.8%	7.2%	7.7%
Cifras prévias ^b :							
PIB nominal	51,913	56,917	71,135	85,206	102,753	124,093	144,588
Deflator do PIB	2.9%	8.0%	10.6%	11.5%	11.5%	12.6%	8.2%
Crescimento real		1.5%	13.0%	7.4%	8.1%	7.2%	7.7%

Notas: Números do PIB são constatados em biliões de meticais; (a). Fonte: INE 1999-2003 do qual 2003 é preliminar; estimativas da DNPO para 2004-2005; (b). Fonte: INE 1999; Estimativas da DNPO para 2000-2005

- *Crescimento do PIB:* estimativas indicam que o crescimento real do PIB se tenha mantido forte durante 2004 em 7.2%, contra 7.8% em 2003. Este declino ligeiro deve-se à redução em actividade de construção devido à finalização do número de mega-projectos no sector privado e à redução da produção pesqueira por causa das flutuações climáticas. No entanto, o crescimento foi sustentado pela Mozal II e pelo gasoduto da SASOL, bem como crescimento em outros sectores incluindo a agricultura (7.1% de crescimento real).

Desempenho Fiscal

- *Cobranças das Receitas:* as receitas do Governo de Moçambique (GdM) provenientes de taxas e outras fontes (excluindo privatização e os 122.8 milhões de dólares bónus de assinatura da firma Brasileira CVRD de exploração de minas), estava abaixo da expectativa em 12.3% (13.6%) do PIB contra a meta orçamental de 12.9% (14.3%) e o programa do FMI de 13.4% (14.6%). Este desvio deve-se principalmente aos reembolsos do IVA (imposto sobre o valor acrescentado) que foram superiores aos valores programados, aos atrasos no cumprimento do calendário de pagamentos no abrigo do novo código do imposto sobre rendimentos colectivos; e às arrecadações baixas dos impostos sobre comércio externo ligadas à apreciação do Metical.
- *Despesas:* o desvio na receita foi parcialmente compensado por reduções na despesa corrente, a qual atingiu 13.8% (15.3%) do PIB contra a meta orçamental de 14.0% (15.5%) e o programa de 14.3% (15.6%). Embora se tenha alcançado o programa de 6.7% (7.5%) do PIB para despesas com pessoal, não se atingiu a meta para a proporção de despesa total com sectores prioritários (PARPA) com a realização de 63.3% contra o

¹ O programa do FMI concluído em Maio de 2004 previu que o PIB de 2004 fosse 125,275 biliões de Meticais. Assim, as metas fiscais *originais* do programa do FMI (as quais nesta nota são constatadas em parênteses depois das metas baseadas nas novas estimativas do PIB) baseiam-se nesta cifra, em vês da cifra 124,093 dada acima

programa de 65% de tais despesas totais (antes de juros de dívida e operações financeiras). Especificamente, despesas correntes com sectores prioritários realizaram-se em 55.7% contra a meta de 53.9% do total das despesas correntes (antes de juros de dívida); as despesas de investimento com tais sectores atingiram apenas 73.8% contra o plano de 78.8% das despesas totais de investimento devido sobretudo à realização inferior que planeado das despesas de investimento financiadas por fundos externos.

- *Défice fiscal*: principalmente devido ao desvio nas receitas, o saldo (défice) primário² do GdM ficou em -3.8% (-4.2%) de PIB, excedendo a meta orçamental de -3.0% (-3.4%) e o programa do FMI de -3.1% (-3.3%) em 0.7 (0.9) pontos percentuais. Todavia, o défice orçamental³ foi inferior que planeado, atingindo -12.2% (-13.5%) do PIB contra a meta orçamental de -12.7% (-14.1%), sobretudo por causa do nível de investimento abaixo do programa
- *Financiamento Interno ao Governo*: apesar de ter ultrapassado a meta do saldo primário, e por causa de financiamento externo líquido, crédito ao governo foi inferior que planeado, atingindo um superávit líquido (um aumento nos depósitos do governo) de 0.5% (0.6%) do PIB contra a meta de 0.3% (0.3%) do IMF e de 0.2% (0.3%) da lei orçamental.

Desenvolvimentos no Sector Monetário e Financeiro

- *Inflação*: apesar dos aumentos nos preços internacionais do petróleo, a inflação no fim de período diminuiu de 13.8% em 2003 para 9.1% em 2004, contra a meta de 11.0%.
- *Taxas de Câmbio*: o Metical apreciou fortemente em relação ao dólar americano durante 2004, crescendo 21% em termos nominais até ao fim do ano. Em relação ao Rand, o Metical também fortaleceu, nominalmente em 4% até o final do período. Tomando em conta a depreciação internacional do dólar americano, tal apreciação do Metical é consistente com melhorias fundamentais na economia - o crescimento nas exportações dos mega-projectos bem como a forte entrada de capital por parte dos doadores.
- *Oferta de Moeda*: a oferta de moeda expandiu em 5.9%, substancialmente menos rápido que programado, em parte reflectindo a revalorização dos depósitos em moeda estrangeira devido à apreciação do Metical. Tirando este efeito cambial, a oferta de moeda expandiu em 15%.
- *Créditos mal parados*: continuou o fortalecimento do sector bancário comercial com uma redução aguda no rácio de créditos mal parados para créditos brutos de 27% para 6% nos 12 meses para o fim de 2004.
- *Credito ao Sector Privado*: em termos nominais crédito ao sector privado diminuiu em 5.6% em 2004. No entanto, tirando o efeito de movimentos cambiais no valor dos créditos em moeda estrangeira, credito ao sector cresceu em 8.8%; em adição tirando o efeito do saneamento dos créditos mal parados, credito ao sector cresceu em 14.6%.
- *Taxas de Empréstimo*: consoante as melhorias fundamentais na economia, as taxas de juros decresceram. A taxa de referência do banco central decresceu em 4 pontos percentuais durante 2004 e a taxa nominal dos créditos comerciais decresceu para 24%, estreitando o desvio entre as taxas para 14%.

Sector Externo

- *Balança de Pagamentos*: com a finalização da fase II da Mozal em 2003 e a inauguração do gasoduto da SASOL em 2004, verificou o período um aumento agudo nas

² Calculado como: [receitas do Estado (salvo privatizações)] – [despesa corrente (salvo juros de dívida) + componente interna do investimento + financiamento interno aos empréstimos líquidos]

³ Calculado como: [receitas do Estado (salvo financiamento externo e crédito ao Governo)] – [despesas totais]

exportações, conduzindo para uma redução considerável no défice da balança comercial. Exportação total cresceu em 44% para 1.504 biliões de dólares americanos, a vasta maioria (80%) deste aumento refere-se a estes mega-projectos. A importação cresceu a um nível mais lento, que inclui uma redução absoluta na importação pelos mega-projectos, reduzindo o défice da balança comercial em 24% para 531 milhões de dólares.

- *Entradas de Capital:* tais entradas se mantiveram muito direccionadas para o sector público, enquanto que o investimento estrangeiro directo decresceu de 342 milhões de dólares para 241 milhões de dólares, reflectindo a terminação da construção de dois mega-projectos do sector privado. As estimativas da balança de pagamentos sugere que os donativos ao GdM continuem estáveis em 491 milhões de dólares enquanto que o credito desembolsado para o GdM aumente em 35% para 315 milhões de dólares americanos.
- *Reservas Internacionais:* reflectindo o melhoramento na balança comercial e a continuação das entradas de capital, as reservas internacionais cresceram em 30% para 960 milhões de dólares americanos, assim representando 4.8 meses de cobertura de importação (de bens e serviços não-factoriais, incluindo mega-projectos).

Aspectos Principais e Perspectivas para o Futuro

- *Avaliação de 2004:* os 12 meses até o final de 2004 foram marcados pela continuação da estabilidade macroeconómica e por um fortalecimento na base macroeconómica fundamental do país. Em particular são realizações notáveis, as reduções no défice da balança comercial e na inflação, e um quarto ano consecutivo de crescimento real do PIB acima de 7%. Fraquezas na mobilização de receitas domésticas foram preocupantes; no entanto o GdM está comprometido em reverter estas fraquezas no ano de 2005. O período também verificou um fortalecimento no sector bancário, assim indicando uma redução nos riscos para estabilidade macroeconómica.
- *Perspectivas para o futuro:* não obstante os desenvolvimentos positivos verificados em 2004, um número de áreas devem ser levados em consideração pelo GdM durante o ano de 2005. Estas incluem:
 - Progresso fiscal: devido ao fraco desempenho em 2004, o governo deve manter o seu empenho energético para a mobilização de recursos domésticos
 - Dívida doméstica: deve se notar que o custo da dívida domestica do governo (0.7% do PIB, 2004) já se mantém o dobro dos custos das suas obrigações externas. Com o aumento projectado na dívida interna em 2005 (e em diante), é importante que tal dívida seja bem controlada para que se evite um efeito negativo para as despesas prioritárias.
 - Crescimento do sector real: é evidente que a alta taxa de crescimento económico e melhorias macroeconómicas durante os anos recentes têm sido sustentadas pelo crescimento sólido da agricultura e pela reconstrução da infra-estrutura básica, apoiada pela contribuição dos mega-projectos. A pergunta crítica que se coloca agora é de como manter estes fundamentos positivos e atingir crescimento inclusivo (duma base ampla) particularmente nos sectores tradicionais bem como no valor acrescentado de industrias e serviços virados ao trabalho intensivo.
 - Dependência externa: o progresso positivo macroeconómico não teria sido possível sem a entrada substancial de capital dos doadores e credores multi/bilaterais. A dependência contínua da economia em tais entradas sublinha a importância à estabilidade macroeconómica de desembolsos previsíveis e oportunos (atempados).
 - Taxa de câmbio: no contexto das melhorias nos fundamentos da economia, fica preocupante a elevada apreciação do Metical em 2004 e a sua volatilidade em 2005. Deste modo, gestão cuidadosa da política monetária e as metas das reservas internacionais devia ser mantida; e

- Desenvolvimento de recursos naturais: no contexto de desenvolver bases sustentáveis de crescimento bem como de fortalecer as arrecadações domésticas, existe uma valiosa oportunidade de desenvolver uma estratégia coordenada e coerente para um desenvolvimento e gestão sustentável dos recursos naturais de Moçambique, tais como minerais, pescaria, florestais, terrestres, etc.

2. GT:Sistemas de monitoria e analise da Pobreza (PAMS)

Sumário Executivo

Em geral o progresso em 2004 foi satisfatório. Houve algum progresso em função dos indicadores principais (PES/PAF) para assegurar a integração do PES, PARPA e CFMP e do fortalecer o balanço do PES para ser o instrumento principal de monitoria do PARPA. Houve um progresso significativo na análise quantitativa da pobreza e disseminação, e o trabalho foi realizado com qualidade. Todavia, mais atenção deverá ser dada a análise qualitativa de modo a entendermos melhor os condutores (“drivers”) da pobreza. Notaram-se passos que foram feitos para melhorar o sistema de monitoria. Porém, ainda existem alguns desafios. Em primeiro lugar, o quadro global de monitoria da pobreza deve ser reforçado. Segundo, a análise da pobreza mostra que alguns grupos chaves não beneficiaram plenamente dos ganhos na redução da pobreza, tais como agregados chefiados por mulheres, orfãos e crianças vulneráveis, e áreas de alto índice de des-nutrição crónica. Estes grupos devem ser priorizados durante o processo de elaboração do PARPA II, se os ganhos em relação a pobreza tiverem de ser sustentáveis. Em terceiro lugar, apesar de uma disseminação mais abrangente de análise e informações em relação a pobreza, esta informação não está sendo potencialmente usada no processo de planificação e tomada de decisões. Em quarto lugar, a separação entre plano e finanças levanta uma preocupação e poderá por em risco a metodologia do Processo Unico.

Da revisão feita emergiram 4 (quatro) recomendações chaves: (a) O Governo manterá o seu compromisso de integrar o PES, OE, e CFMP, através do metodologia do Processo Unico. Um indicador principal (PES/PAF) para a segurança alimentar e nutrição será definido por 2006 b) A revisão do PARPA deverá servir para o fortalecimento do sistema de monitoria, tornando-o integrado e abrangente, incluindo um estudo sobre o ciclo de planificação, orçamentação, monitoria e elaboração de relatórios de modo a garantir que as informações de todos os níveis sejam incluídas no Balanço do PES; a priorização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODMs) no contexto Moçambicano (c) os parceiros de desenvolvimento devem fortificar e acelerar os seus esforços para alinhar-se com os sistemas da planificação e monitoria do Governo e harmonizar o seu apoio; e finalmente (d) O Governo, os parceiros de desenvolvimento e a sociedade civil devem trabalhar em conjunto para promoção do uso da informação disponível para as políticas de desenvolvimento, planificação e tomada de decisões.

Avaliação do Desempenho em 2004

Progresso nos Indicadores Principais (PES/PAF) sobre Planificação e Monitoria:

a) Garantir a integração entre PES, PARPA e CFMP

O compromisso do Governo para integrar as três principais ferramentas de planificação PES, OE e CFMP foi atingido parcialmente através da adopção da metodologia do Processo Unico cuja implementação foi iniciada durante a formulação do PES e do OE 2005. O processo de integração precisa de ser consolidado, inclusive através de formação, e atenção deverá ser dada para o desenvolvimento de instrumentos de monitoria para completá-lo.

A separação entre plano e finanças levanta uma preocupação. Se esta separação afectar o processo, recomenda-se que seja feita uma harmonização sistemática, de modo a assegurar a continuidade e consolidação de metodologia do Processo Unico.

b) Fortalecer o Balanço do PES para ser o principal instrumento de Monitoria do PARPA

O BdP continuou a ser consolidado como ferramenta chave para a monitoria do PARPA. Ambos o Balanço do PES 2004 e o PES 2005 incluem a matriz dos indicadores principais (matrix do PAF). Todavia, o uso da tabela de indicadores chave (PAF) como instrumentos de monitoria é inconsistente - e ainda é usado em alguns sectores, (ex. Os indicadores de educação e saúde foram integrados no PES e reportados contra no BdP) enquanto é ainda necessário ter-se em conta no sector da Justiça. Estes indicadores são virtualmente desconhecidos nas províncias e nos distritos, e é vital que isto seja corrigido. A informação relativa ao progresso para o alcance dos ODMs é apresentada no balanço do PES de uma forma dispersa, e nota-se uma falta de consistência.

É necessária atenção na qualidade e exatidão dos dados no Balanço do PES, indicando a necessidade para a harmonização dos indicadores e assegurar a consistência entre os ODMs e o matriz dos indicadores principais (MIP) PAF. Ex. Os indicadores da nutrição no Balanço do PES não consistentes com o ODM1: fome – Considerações devem ser dadas para a priorização do indicador da nutrição na Revisão Semestral, se o ODM de redução de 50% malnutrição for levado a sério⁴.

Análise e Monitoria da Pobreza 2004

Foram dados passos na melhoria do sistema de Monitoria & Avaliação (M&A) e na coordenação a todos os níveis, no entanto, foi notado que o quadro global da monitoria da pobreza precisa de ser revisto. MPD já começou a planear especialistas dos sectores, e há que considerar o desenvolvimento de capacidades dos especialistas em assuntos transversais. Uma análise dos sistemas provinciais de M&A também foi concluída. Contudo o actual ciclo de planificação não permite que a informação monitorada seja incluída no balanço do PES em tempo útil, o que enfraquece consideravelmente o sistema. A dominância da perspectiva sectorial ainda persiste, e mais atenção é necessário ao sistema de monitoria provincial do PARPA e a sua ligação com o nível nacional. O processo da revisão do PARPA oferece-nos uma oportunidade de rever todo o sistema de monitoria com base em experiências adquiridas durante o PARPA I.

Analisando os resultados do IAF em 2002/2003, notam-se progressos excelentes. Mais de dez novos documentos foram produzidos durante o ano pelo MPF, documentos esses que fornecem informação determinante dos aspectos da pobreza, incluindo comparações entre os dados de 1996/1997 e 2002/2003. São exemplos: perfis e determinantes da pobreza, desigualdade e diferenças entre agregados chefiados por mulheres e por homens. Estes relatórios são um trabalho de boa qualidade que analisam diferentes aspectos de pobreza e contribuem para uma melhor compreensão da pobreza. O Instituto Nacional de Estatística também finalizou o relatório DHS em 2003 com dados desagregados pelo índice de pobreza ao quintil (“wealth index quintile”), quantitativo providenciando bases sólidas para análises futuras. Na área do HIV/SIDA, o MOPH está a finalizar um estudo sobre o impacto do HIV/SIDA no sector de águas.

Um progresso considerável foi reportado na disseminação da informação sobre a pobreza para todos os agentes interessados a nível central e provincial. Dados e informação produzida pelo Governo e outras fontes tem sido amplamente disseminadas numa base sistemática para todos os agentes interessados através de websites e eventos tais como o Observatório da Pobreza (OP), o lançamento do relatório IAF, da metodologia do PARPA II e outros. O estabelecimento do primeiro OP provincial em 2004 foi também uma realização notável na monitoria participativa da pobreza. O OP como um mecanismo corrente para a política e diálogo participativo tem se tornado cada vez mais forte.

⁴ (veja a tabela em anexo – sumário do progresso para os ODMs do Balanço do PES).

A coordenação entre produtores e utilizadores de informação continuou a melhorar. Por exemplo, o INE continua a manter e melhorar o ESDEM em coordenação com os Ministérios de tutela e este sistema está operacional em todas as províncias. Todavia, ainda existe a necessidade de ter mais informação complementar e qualitativa, e de dar mais atenção a questão de análise multi-sectorial. Mais ainda, o uso de informação para a planificação e tomada de decisões continua a ser limitado.

Os parceiros de desenvolvimento estão de maneira crescente a alinhar os seus sistemas de M&A aos do Governo, através de mecanismos tais como o processo de Revisão Conjunta com o G16 e o "Steering Committee" do INE. Discussões tiveram início entre o GoM e os parceiros para a harmonização do apoio ao sistema de M&A e ao estabelecimento do PAMS⁵ está contribuindo para este processo. Contudo, mais esforços devem ser feitos por parte dos doadores nesta área.

De acordo com análise da pobreza, todos os grupos da sociedade, incluindo os mais pobres, beneficiaram-se do crescimento económico, mas houve um pequeno aumento, embora estatisticamente insignificante, de desigualdade⁶. Quanto ao consumo real, a desigualdade entre as províncias e regiões diminuiu. Todavia, as melhorias registadas não mostram a complexidade e a diversidade de como a pobreza afecta aos diferentes grupos da sociedade e como os problemas de género e outras disparidades persistem. Por exemplo, as famílias chefiadas por mulheres são mais pobres do que as chefiadas pelos homens; há evidências do aumento da discriminação das crianças orfãs no acesso aos serviços de educação⁷; e que entre os agregados mais pobres, apenas 36% das mulheres conheciam 2 ou mais métodos de prevenção do HIV, comparado com 63% entre os homens⁸. Isto significa que existe informação sobre os grupos que precisam uma atenção especial no próximo PARPA, se a redução da pobreza tiver de ser sustentável.

Houve poucas melhorias na área de segurança alimentar e nutrição para as crianças entre os períodos de 1997 e 2003. Os níveis de má nutrição crónica (falta de crescimento) estão muito altos, com 41% registado em 2003 entre as crianças dos 6 aos 59 meses de idade. A prevalência de falta de crescimento permanece entre as crianças das famílias mais pobres era 49.3% (primeiro quintile) comparada a 20% entre crianças de famílias menos pobres; o que mostra evidências sólidas de para um enfoque crescente na Segurança Alimentar e Nutrição (SAN) em assuntos do PARPA II. Nas áreas de insegurança alimentar, o Comité de Avaliação de Vulnerabilidade Nacional continua a monitorar a situação e o Ministério da Saúde fez uma revisão da Estratégia Nacional de Nutrição, mas esta precisa de ser finalizada e aprovada para ser articulada no PARPA II (SAN não foi articulada no PARPA I).

Outros assuntos:

O Programa Quinquenal do Governo recentemente aprovado apresenta um quadro para a redução da pobreza, com o qual o PARPA II deve ser consistente.

Ficou concordado que o indicador do PAF de 65% do total da Execução do Orçamento do Estado alocado aos sectores prioritários do PARPA, com pelo menos a metade deste valor

⁵ Grupo de Análise da Pobreza e Sistemas de Monitoria, *Poverty Analysis and Monitoring Systems Group*,

⁶ Coeficiente de Gini de 0.40 – 0.42

⁷ A análise da pobreza feita pelo MPD mostrou que entre 1996/1997 e 2002/2003, o acesso a educação piorou para as crianças orfãs, apesar do aumento do rendimento familiar. Isto foi confirmado pelo DHS 2003.

⁸ A taxa de frequência no ensino primário para órfãos maternos era de 62% comparada a 78% para crianças não órfãs. Nas famílias ricas, o conhecimento sobre a prevenção do HIV é quase similar entre os homens e mulheres (71% contra 81%).

nos sectores da Saúde e da Educação é menos adequado. Uma proposta de revisão deste(s) indicador(es) deve estar pronta para consideração na Revisão Semestral em Setembro de 2005.

A proposta do GoM para a revisão do PARPA mostra uma melhoria significativa em relação ao PARPA I, e deve assegurar um processo consultivo envolvendo as organizações da sociedade civil junto com o Governo e as contribuições dos parceiros. As questões de género, HIV/SIDA e meio ambiente estão incorporadas no Programa Quinquenal do Governo, e actualmente estão sendo integradas no processo da revisão do PARPA como questões transversais sob a liderança do MPD e com apoio dos parceiros. O processo da revisão do PARPA será baseado nos mecanismos existentes da Observatório da Pobreza e na Revisão Conjunta (Processo de Monitoria do PARPA) que deve garantir um processo eficaz e eficiente.

Recomendações Chave:

1. Manter o compromisso do Governo em integrar os três principais instrumentos de planificação PES, OE, CFMP dentro do metodologia de Processo Unico.
2. Desenvolver um sistema de monitoria abrangente e integrado no ambito da revisão do PARPA, incluindo um estudo sobre o ciclo de planificação, orçamentação, monitoria e elaboração de relatórios, de modo a garantir que as informações de todos níveis sejam incluídas no Balanço do PES; a clarificação e priorização dos ODMs no contexto Moçambicano; a revisão do indicador principal sobre a taxa de Execução Orçamental dos 65% do PARPA; e a definição de indicadores principais (PES/PAF) para a segurança alimentar e nutrição e igualdade de género;
3. Os parceiros de desenvolvimento devem aumentar e acelerar os seus esforços para alinhar-se com os sistemas Governamentais de planificação, e monitoria e harmonizar o seu apoio;
4. O Governo, parceiros de desenvolvimento e a sociedade civil devem trabalhar em conjunto para promover o uso da informação disponível para o desenvolvimento, planificação de políticas e tomada de decisões.

3. GT: Grupo de análise do orçamento

Execução do orçamento: Desempenho do PAF: Aceitável

Sumário Executivo

Indicador PAF: Gastos nos sectores prioritários de pelo menos 65% do total das despesas (excluindo os pagamentos de juros), dos quais 50% na Educação e Saúde.

Estes indicadores não foram atingidos completamente. Os gastos nos sectores prioritários até então atingiram os 63.3%, dos quais 50.4% na Educação e Saúde. Os 63.3% representam um ligeiro decréscimo comparado com as percentagens de 2003 (63.9% na CGE). Os valores são preliminares até a elaboração da Conta Geral do Estado. O valor no anterior Aide Memoire foi de 64.9%. Esta foi a percentagem dos gastos totais excluindo os pagamentos de juros e custos das eleições. A percentagem comparável para 2004 seria 64.4% (custo das eleições foram de 503 milhões de contos).

Podem ser feitas as observações seguintes sobre a execução do orçamento em 2004, reflectindo os desafios-chave para a melhoria da execução e da monitoria do orçamento:

Existe ainda uma falta de cobertura do total das despesas do governo pelo orçamento do estado, relativamente aos projectos financiados directamente pelos doadores e as receitas próprias;

- A execução da componente externa de investimento financiada por donativos continua fraca, com uma execução reportada de 52%;
- A consistência da informação e a consolidação dos registos entre as diferentes fontes e parceiros está a melhorar, mas não é ainda satisfatória;
- O fluxo de fundos para os sectores e províncias, durante o ano, melhorou em 2004 comparado a 2002 e 2003. E necessário reforçar o diálogo entre o MF e sectores para aperfeiçoar ainda mais, porque na perspectiva dos sectores, o fluxo continua irregular e imprevisível, tanto nos fundos internos como externos;
- As alterações no orçamento não são reflectidas nos relatórios, que dificulta a análise da execução;
- O indicador de 65% não é suficiente para avaliar a forma como o governo prioriza as suas despesas.

Indicador PAF: Desenvolver uma metodologia e seleccionar os sectores por forma a implementar a programação orçamental, iniciando nos cinco sectores, entre os quais a Educação e Saúde

Este indicador foi atingido, embora a sequência de acções fora alterada na Revisão Semestral. Sentiu-se que antes de prosseguir com a orçamentação por programas, é necessário uma visão clara do fluxo de fundos total nos sectores, bem como mais consistente incorporação dos off-budgets na planificação e classificação.

Em 2004 foi iniciado um estudo sobre os off-budgets na saúde e concluído em Março de 2005. A conclusão do estudo foi que o nível de off-budgets é considerável e dois terços dos fundos externos no orçamento de investimento é utilizado para o pagamento das despesas de funcionamento. As recomendações do estudo serão usadas na preparação do orçamento para 2006.

Avaliação do desempenho em 2004

Com 1.7% abaixo da meta, o desempenho em comparação com o indicador do PAF sobre gastos prioritários, pode ser considerado aceitável, tendo em consideração o custo das eleições e a execução satisfatória da componente interna de investimento. A Saúde e a Educação terminaram acima do mínimo exigido de 50% de gastos nos sectores prioritários. Apesar do nível de desempenho acima referido prevalecem as seguintes situações que carecem melhoramento.

(i) Existe ainda uma falta de cobertura do total das despesas do governo pelo orçamento do estado, relativamente aos projectos financiados directamente pelos doadores e as receitas próprias:

- Um número não identificado de projectos não é captado no livro do orçamento . Na Saúde, esses off-budgets representam 29% do total de despesas no sector. O REO capta apenas um montante pequeno desses fundos, conforme apresentado no anexo 3 do relatório.
- Outro item que tradicionalmente tem sido completamente off-budget são as receitas próprias. Em 2004, o REO apresentou esses off-budgets para a Saúde, Obras Públicas e Interior, num anexo ao relatório.

(ii) A execução da componente externa de investimentos financiado por donativos continua fraca, com uma execução reportada de 52%

- A aparente fraca taxa de execução de apenas 52% da componente externa de investimento financiada por donativos, muito provavelmente reflecte mais os problemas na prestação de informação pelos sectores e doadores, do que propriamente a fraca execução. Este valor é sensivelmente o mesmo que em 2003. Isto significa que os esforços para captar os gastos não mandatados pela DNCP, não realizaram muitos progressos em 2004.
- Os problemas têm início na fase de planificação do orçamento, quando são incluídos projectos, que provavelmente não irão conduzir a desembolsos ou para os quais os valores são exagerados. O REO contém uma lista de todos os desembolsos registados no orçamento de investimento, por projecto. Porém, esta lista não apresenta a alocação dos valores do orçamento original, nem inclui a lista dos projectos (ou o seu valor agregado) que não foram de todo executados (registados). A comparação da execução dos projectos listados com o orçamento original para esses projectos, mostra enormes diferenças, algumas muito acima do orçamento, outras muito abaixo.
- A informação prestada pelos doadores ao DCI em 2004, aparentemente não foi útil para produzir um relatório de execução do orçamento mais compreensivo. Primeiro porque o exercício da DCI não se enquadra no ciclo orçamental, segundo, porque os diferentes nomes e números usados pelos doadores e sectores, podem ser usados apenas para verificações plausíveis em agregados.

(iii) Consistência da informação e a consolidação dos relatórios entre as diferentes fontes e os parceiros está a melhorar, mais ainda é inadequada

- A revisão é baseada na execução do orçamento no Balanço do PES e no REO. No entanto, os valores não são adequados para uma avaliação final, porque estão ainda incompletos e são preliminares. O Mapa 22 do REO foi ajustado e 50 milhões de dólares adicionais referentes a execução nos sectores prioritários reportado apenas em Abril, elevando os gastos prioritários de 62.9% para 64.1%. Posteriormente foi ajustado novamente para 63.3% no base do Mapa Fiscal actualizado, depois da missão do FMI.

- Tanto o BdP, como o REO, utilizam métodos de cálculo diferentes para a despesa total, o que torna difícil comparar os dois documentos. Para além das despesas registadas pela DNCP (liquidada e operações de tesouraria), o BdP inclui uma estimativa para as despesas dos doadores. Esta estimativa é distribuída entre todos os sectores, de acordo com a alocação orçamental. Isto leva a diferentes números para todas as despesas nos dois documentos.
- Embora exista uma maior cooperação entre os sectores e MdF sobre assuntos de gestão financeira, continua sendo difícil para os sectores, reconhecer os valores apresentados tanto no BdP como no REO. Mesmo depois de análise profunda ao nível dos sectores (Água, Educação, Saúde e Agricultura), muitos valores não estão claros. Isto aplica-se não só ao orçamento corrente, como também a componente interna do orçamento de investimento.

(iv) O fluxo de fundos melhorou em 2004 comparado aos anos anteriores, mas continua irregular e imprevisível na perspectiva dos sectores e províncias, tanto nos fundos internos como externos;

- O fluxo dos fundos do MdF para sectores e províncias em 2004 foi melhor do que nos anos anteriores. Despesa liquida nos custos recorrentes foi de 95.4% do orçamento original (com 55.5% para os sectores prioritários). A execução da componente interna do orçamento de investimento foi de 81.8% do orçamento original (apenas despesa liquidada; adicionando os adiantamentos não classificados, a taxa de execução sobe para 98.7%). Gastos desta componente interna nos sectores prioritários, foram de 61.4% contra os 62.5% no orçamento original.
- Para garantir o fluxo dos fundos, o Tesouro teve que utilizar muito mais crédito interno do que orçamentado (saldo final 3.950 bilhões de meticais contra os 250 bilhões previstos). O montante remanescente do crédito interno ao fim do ano foi acima de 2.000 bilhões de meticais (100 milhões de dólares). Porém, o Mapa Fiscal apresenta um valor negativo para finanças domésticas, então não é um problema de dívida, mas de juros a serem pagos.
- No entanto, na perspectiva dos sectores e províncias, os problemas de fluxo de fundos continuam significativos, especialmente durante o primeiro semestre do ano. Nos primeiros seis meses, o Ministério da Saúde por exemplo, recebeu apenas 18% dos seus duodécimos. A situação melhorou somente a partir do terceiro trimestre. É necessário reforçar o diálogo entre as Finanças e os sectores para concordar sobre melhoramento do fluxo dos fundos.
- A DNT compromete-se enviar um plano de tesouraria aos doadores que disponibilizam apoio ao orçamento, para que estes possam desembolsar os fundos a tempo e evitar falhas no tesouro.

(v) As alterações no orçamento não são reflectidos nos relatorios, que dificulta a analise da execução

- REO não compara as despesas ao orçamento inicial . Este apresenta propriamente as alocações finais que incluem as redistribuições feitas ao longo da execução e contabilização das despesas, ajustando efectivamente os orçamentos às despesas dentro dos limites estabelecidos.. Esta realocação final não é sequer conhecida pelos sectores.
- Como uma comparação com o orçamento original demonstra, as realocações podem ser consideráveis, mesmo quando o total para os sectores prioritários não é alterado. Isto implica que a taxa de execução para os sectores prioritários, comparada ao orçamento original aprovado, pode ser muito irregular. A execução do orçamento deveria, por isso, ser avaliada pelo sector e não só pelo nível do conjunto deles. Na Educação por exemplo, as realocações no

orçamento foram substanciais, com alocações finais para bens & serviços totalizando somente metade da alocação original.

(vi) O indicador de 65% não é suficiente para avaliar a forma como o governo prioriza as suas despesas.

- O indicador principal nas finanças do governo é o gasto de 65% nos sectores prioritários. Este indicador é amplo, mas limita as despesas em áreas não prioritárias e por isso é útil. No entanto, o indicador inclui todos os gastos dos projectos geridos pelos doadores, que não estão ou dificilmente estão sob o controle do governo e nos quais falta informação precisa. Para a execução orçamental dos fundos sob o controle do governo, a informação no REO é mais precisa.
- O indicador actual não dá qualquer indicação sobre as despesas executadas, comparadas com as alocações aprovadas pelo Parlamento, no orçamento original, visto que não existe relação entre a percentagem aprovada (65) e o orçamento. Em 2004, a programação da execução para os sectores prioritários foi de apenas 63.6%, abaixo do indicador PAF de 65%, devido as despesas não-prioritárias para os grandes eventos em 2004.
- Finalmente, as despesas em comparação com os três fundos principais dos sectores (Saúde, Educação e ProAgri), não foram liquidadas no final do ano; não está claro se na realidade estes fundos foram utilizados na totalidade em 2004. É necessário uma verificação e registo mais rápido destes fundos.

Outros assuntos relevantes sobre a execução do orçamento abordados durante as Revisões Conjunta e Semestral

Na maior parte destes, foi notado pouco progresso em 2004, mas para 2005, a situação apresenta-se mais promissora.

- A utilização de novos classificadores (funcional e da fonte de recursos) iniciará com o orçamento de 2005 e serão utilizados no RTEO, iniciando com o relatório do segundo trimestre.
- Formato do RTEO seguirá o formato e classificação no novo orçamento, que irá contribuir para a transparência do documento (com início no segundo trimestre).
- Iniciando com o orçamento de 2005, um breve CFMP é utilizado como primeiro capítulo do OE, interligando 2005 com as previsões para 2006 e 2007. Trata-se de um passo em frente, embora o CFMP continua ainda fraco na atribuição de custos às actividades.
- Iniciando também com o orçamento de 2005, os distritos são tratados como unidades de orçamento com as suas próprias alocações e um impulso é feito com a integração de receitas próprias no orçamento.
- A orçamentação das operações financeiras continua difícil. Os acordos de retrocessão não foram cobertos pelo orçamento original de 2004, enquanto ocorreram despesas no montante de 860 bilhões de meticais. Será partilhada mais informação sobre este assunto entre os doadores e GdM.
- O orçamento de 2005, com um considerável aumento nas receitas e gastos, não foi discutido pelos PAP's. Devido a aprovação tardia do orçamento, 2005 será um ano difícil em termos de execução do orçamento. Este ponto vai ser incluído na agenda do Grupo de Trabalho do Orçamento em Junho.

Recomendações-chave (com ênfase no PAF 2005/2006)

Num orçamento mais compreensivo:

- Task force sobre os off-budgets deveria acordar sobre as definições e indicar os passos necessários a serem seguidos para ter as despesas da Educação 'no SISTAFE' antes do fim do ano.
- Isto incluiria, olhar para questão se existe ainda necessidade de um estudo sobre off-budgets na Educação (actualmente indicador do PAF para 2006).
- Solucionar os off-budgets é uma responsabilidade conjunta dos doadores e GdM e deveria ser reflectida em ambas as matrizes (PAF e PAPsPAF) com indicadores claros.

Sobre orçamentação por programas:

- Indicador do PAF 2006 para a introdução da orçamentação por programas indica apenas a Saúde. Com a Educação no SISTAFE mesmo antes da Saúde, a Educação poderia iniciar com a orçamentação por programa também em 2006.

Na execução do orçamento:

- A discussão sobre novos e melhorados indicadores para os gastos prioritários (incluindo gastos nas províncias/distritos) deveria começar logo, de maneira a chegar a uma conclusão na Revisão Semestral .
- São necessários esforços acrescidos para reduzir ou esclarecer as discrepâncias entre os registos ao nível central (DNCP) e sectorial e entre a informação dos doadores e MF. SISTAFE pode facilitar este processo, mas o aperfeiçoamento não seria automático.
- Reforço do dialogo entre MF e sectores sobre o melhoramento do fluxo dos fundos.
- O REO deveria reflectir as alterações orçamentais ocorridas no período para melhorar a transparência.

4. GT: Grupo de Trabalho da Reforma Tributária

Sumário

Desempenho misto, com progresso na legislação e desenvolvimento institucional para a criação da autoridade tributária e desempenho negativo na mobilização de receitas do estado.

Indicadores da matriz do Quadro de Avaliação de Desempenho (QAD) para 2004:

- Criação da Autoridade Tributária em 2006, para o qual a meta específica para 2004 é submeter o projecto de lei à Assembleia da República.
- Mobilização de receita do Estado em percentagem do PIB, com a meta de 14.7%.

Desempenho em 2004

1. Criação da Autoridade Tributária de Moçambique

O projecto de lei para a criação da Autoridade tributária de Moçambique (ATM) foi submetido à Assembleia da República em Agosto de 2004. O projecto-lei foi reverificado na base da nova Constituição (aprovada em fins de 2004) e novamente submetida à Assembleia em Março de 2005.

Em geral, o processo de implementação da reforma com vista à criação da ATM tem progredido satisfatoriamente. Durante 2004 foram dados passos importantes para a reestruturação da administração de impostos (DNIA) numa Direcção Geral (DGI, mais autónoma e alinhada com a futura ATM) e a formação de pessoal da administração tributária. Contudo, passos adicionais são necessários para melhoria do funcionamento e reforço da DGI e a aprovação de regulamentos para o seu funcionamento. O principal desafio continua a ser a integração das administrações aduaneira e dos impostos, no que diz respeito ao desenvolvimento de serviços comuns, particularmente em tecnologia de informação e comunicações.

2. Mobilização de receitas

O nível de colecta de receitas em 2004 foi de 13.6% do PIB. A meta do QAD de 14.7% do PIB foi portanto não atingida. Este abaixamento no nível de receitas foi observado, apesar de as receitas fiscais terem crescido em termos reais em cerca de 6%.

Contudo, os dados do PIB foram revistos pelo INE (Instituto Nacional de Estatística) e na base da nova série (com valores mais altos de PIB em termos nominais) o rácio de receita relativa ao PIB é de 12.4% em 2004 comparado com 12.9% em 2003.

O desempenho mais fraco do que projectado das receitas foi observado em todos os impostos. No que diz respeito a impostos internacionais (IVA sobre importações e tarifas), a redução foi principalmente devida à apreciação do Metical. Com referência aos impostos sobre o rendimento, o atraso no processamento informático das declarações de rendimentos, os atrasos na submissão das declarações pelos contribuintes, assim como a colecta reduzida do imposto retido na fonte pelo empregador no sector público foram apontados como as principais razões para a redução da receita.

Contudo, esforços foram feitos pelas autoridades no último trimestre do ano para recuperar receita, através do enfoque pela administração nos grandes contribuintes e no recurso ao processamento manual das declarações de rendimento.

Os benefícios fiscais concedidos em 2004 para novos projectos tiveram um impacto significativo tanto nos impostos sobre o rendimento de empresas como nas receitas aduaneiras. Isto levanta a necessidade de analisar até que ponto o crescimento económico

está a ser liderado por sectores/investimentos com pouco impacto na geração de receita para o estado.

3. Outros assuntos não constantes da matriz do QAD

No que se refere às principais preocupações do sector privado sobre a administração dos impostos e alfândegas, foram verificadas algumas melhorias em 2004. O tempo de processamento dos reembolsos do IVA reduziu de 60 para 30 dias. Cerca de 82% dos pedidos de reembolsos foram processados, comparado com somente 67% no ano anterior.

Adicionalmente, foram criados em 2004 novos centros de desembaraço aduaneiro e as inspecções pré-embarque no desembaraço aduaneiro foram reduzidas. A preparação de tribunais fiscais registou avanços e estão prontos para entrar em operação em 2005. Fianalmente, foram feitos esforços significativos pela DGI para formar todos os seus quadros e cerca de 1'400 agentes económicos.

Principais desafios e recomendações para 2005-06

Com vista à criação da Autoridade Tributária (ATM), serão necessários esforços adicionais durante 2005 para finalizar um plano estratégico de acção para a sua implementação, abordando aspectos críticos da integração entre os impostos e as alfândegas, gestão do processo de mudanças, fortalecimento da gestão de informação e da capacitação.

Os principais desafios para 2005-06 incluem o alargamento da base tributária e melhorias adicionais na eficiência da administração tributária. Em particular, são importantes a consolidação do IVA e dos impostos sobre o rendimento introduzidos em 2003. O compromisso do Governo para o aumento da mobilização de receitas é encorajador mas precisa de ser fortalecido.

As medidas planeadas pelo Ministério das Finanças para a consolidação da colecta de receitas incluem a consolidação da atribuição do NUIT, o aumento de inspecções e auditorias no sector de serviços e indústria de turismo, melhor integração dos serviços de informática e informação (partilha) entre as alfândegas e os impostos (IVA), monitoria mensal dos grande contribuintes e mega-projectos, introdução do sistema de informática nas capitais das províncias, combate à corrupção, treino de pessoal da administração fiscal e melhoria da disponibilização de informação para o público através de uma unidade especial.

O aumento das receitas deve também incluir o aumento da cobertura na informação prestada sobre receitas próprias e sobre o potencial de receitas de exploração de recursos naturais, em particular minerais, gás e pesca, assim como o fortalecimento e melhoria do controle destas receitas. O processo de preparação do PARPA II poderia beneficiar de um estudo sobre o potencial de mobilização de receita interna, benefícios fiscais e análise da política fiscal, incluindo o seu impacto na economia.

Com base nos novos dados do PIB, revistos em 2005, ficou acordado que a meta do PES/QAD para a percentagem da receita total em relação ao PIB para 2005 é fixada em 13.9%.

5. GT: Procurement

Desempenho em 2004

PAF performance: indicador não atingido

O indicador para 2004 era “Aprovar um Decreto baseado em princípios internacionalmente reconhecidos sobre a regulamentação de obras, serviços, bens e concessões públicas” O indicador não foi atingido. Por isso continua ainda válido e pertinente. O processo teve vários atrasos. Entretanto existe um esboço 4 da regulamentação que foi discutido entre o Governo, sector privado e doadores num workshop cujo resultados possibilitarão ao Governo e aos consultores envolvidos a produzirem um novo esboço para comentários dos “stakeholders”. O prazo acordado para a submissão desta nova regulamentação ao Conselho de Ministros é finais de Junho de 2005.

No Aide Memoire de 2004 foram acordados ganhos imediatos a serem atingidos ainda em 2004. A realização destes ganhos imediatos e de modo geral foram pouco satisfatório:

- proposta de regulamento a ser apresentada em Maio de 2004: uma proposta Draft 3 foi apresentado em Junho 2004.
- auditorias de procurement em vários ministérios: estas auditorias não foram ensaiados em 2004. Eles figuram no plano das actividades da Inspeção Geral das Finanças para o ano 2005
- criação da Comissão Nacional para a reforma do procurement a operar até o estabelecimento dum órgão regulador: esta comissão não foi criada formalmente. As funções previstas para esta Comissão foram atribuídas a uma comissão não criada por despacho constituída pelos ministérios relevantes, UTRESP e UTRAFE, coordenada pela Direcção Nacional de Património. A coordenação passou no inicio do ano 2005 a UTRAFE.
- Analisar as ligações entre a reforma do procurement e o PARPA: Esta análise não foi feita explicitamente mas a reforma do procurement faz parte do novo programa do GdM numa forma sintonizada com o QAD;
- Avaliar o progresso feito pelo GdM na preparação do plano de acção para 2005 e 2006 de modo a melhorar o processo de procurement e a sua revisão e procedimentos de auditoria (papel do Tribunal Administrativo no procurement): Este assunto faz parte da discussão sobre o novo sistema do procurement. O plano de acção sofre um atraso dependente da aprovação da nova regulamentação.

Recomendações para 2005 e 2006

O Governo informou aos doadores sobre algumas medidas previstas para o ano 2005 para garantir que o objectivo da adopção de um sistema transparente e eficiente não sofra mais atrasos, a saber:

- Actualização do plano de acção sobre a reforma do procurement ainda em Abril 2005 e implementação em 2005 e 2006.
- auditorias de procurement em vários ministérios figuram no plano das actividades da Inspeção Geral das Finanças para o ano 2005 (estas auditorias não foram ensaiados em 2004 como foi combinado na RC de 2004).
- Elaboração dos Termos de Referência e processo de contratação do consultor para elaborar os "Standard Bidding Documents".

- Elaboração de um programa de treinamento para funcionários públicos e fornecedores para aplicação do novo regulamento a ser implementado logo depois da aprovação deste regulamento.
- Elaboração dos Termos de Referência para preparação dum “Code of Ethics for Procurement Function” e submissão ao Governo

Ficou acordado que estas medidas serão implementadas.

Um ponto importante da reforma do procurement é a integração gradual dos processos do procurement no sistema do e-SISTAFE à medida da sua implementação e extensão a todos os sectores, sistemas e sub-sistemas.

Indicadores pendentes do QAD 2005 concordados

Para 2005 a acção na sub-área do procurement mantem-se:

“Implementar um sistema moderno do procurement de acordo com as melhores práticas internacionais baseado no novo regulamento do procurement e em ligação com o e-SISTAFE “ .

Dado a importância do regulamento como base legal da reforma foi acordado manter o indicador de 2004 para 2005, ou seja:

“Aprovar um Decreto baseado em princípios internacionalmente reconhecidos sobre a regulamentação de obras, serviços, bens e concessões públicas.”

Ficou acordado que o indicador para 2006 será : Estruturação e início do funcionamento da Unidade de Supervisão de Aquisições Publicas (USAP).

Area	Objectivo	Acções	Indicador 2005	Indicador 2006
Procurement	Adopção de um sistema transparente e eficiente	Implementar um sistema moderno do procurement de acordo com as melhores práticas internacionais baseado no novo regulamento do procurement e em ligação com o e-SISTAFE	Aprovado Decreto baseado em princípios internacionalmente reconhecidos sobre a regulamentação de obras, serviços, bens e concessões públicas	Estruturação e início do funcionamento da Unidade de Supervisão de Aquisições Publicas (USAP)

6. GT: SISTAFE

Resumo

Na implementação do e-Sistafe, verificou-se progresso crítico embora houve atrasos consideráveis relativamente aos planos.

Em 1 de Novembro de 2004 o e-SISTAFE foi introduzido no Ministério do Plano e Finanças permitindo a execução financeira do orçamento geral do Estado através do e-SISTAFE. Esperava-se que a execução geral do Orçamento do Estado de 2004 assim como a execução directa do orçamento no MPF e no Ministério da Educação através do e-SISTAFE pudesse ter sido iniciada em 2004. Por várias razões, isto não foi conseguido. Consequentemente, o indicador do PAF 2004 só foi alcançado parcialmente.

O desafio em relação à reforma da gestão e implementação mantém-se:

Há uma necessidade de garantir a capacidade adequada de gestão do projecto, incluindo um sistema de procurement ambos transparente e eficiente. A auditoria de TI que providenciará garantias sobre a segurança e a integridade dos dados deverá ser levada a cabo com urgência.

A Utrafe deverá desenvolver uma estratégia clara de Gestão de Mudanças de forma à responder activamente as mudanças associadas à reforma dentro do MF assim como nos ministérios sectoriais.

É também recomendado que a Utrafe elabore um documento de fácil utilização que dê aviso geral actualizada sobre a Gestão Financeira Pública e o seus principais elementos. Isto iria incluir um plano de implementação e um itinerário realístico para a implementação do e-Sistafe com base na experiência com o MEC.

É importante começar a actualizar as práticas de gestão orçamental e os sistemas para melhorar a transparência e reforçar o controle orçamental no contexto do e-Sistafe. A cobertura orçamental deve ser aumentada para gradualmente incluir todas as receitas próprias das unidades orçamentais e dos fundos dos doadores assim como incluir os mesmos na execução orçamental do e-Sistafe.

O FMI que têm sido a agência líder na reforma, têm dado sinais de que vai redefinir o seu papel até o fim de 2005. Há portanto a necessidade urgente de concordar na metodologia e escopo do apoio contínuo à reforma de Gestão Financeira Pública.

Introdução

1 A matriz PAF 2004-06 comporta os seguintes indicadores referentes à eficiência e eficácia na gestão dos fundos do Estado:

- Dispêndio nas áreas prioritárias do PARPA de pelo menos 65% da despesas, excluindo o pagamento de juros. Desses 65%, pelo menos metade são gastos nas áreas de educação e saúde;
- Implementação do orçamento através de programas, inicialmente em 5 sectores, entre os quais a educação e a saúde;
- Implementação do e-SISTAFE.

Os dois primeiros indicadores serão discutidos num outro âmbito (Grupo do PFM).

2 O objectivo do PAF para 2004 relativamente à implementação do e-SISTAFE é a introdução do sistema no Ministério do Plano e Finanças (MPF), incluindo as direcções provinciais de Finanças, assim como um projecto piloto no Ministério da Educação.

3 Os indicadores do PAF 2005 (metas) do SISTAFE não se confirmaram durante a Revisão Semestral de Parceiros de 2004. Assim, o grupo de trabalho da revisão conjunta do SISTAFE

acordou em recomendar os seguintes indicadores para 2005 no próximo comité direccional conjunto do PAF:

- Preparação do relatório de execução orçamental do primeiro semestre de 2005 na base contabilística gerada pelo e-SISTAFE, usando os novos classificadores orçamentais, a ser disponibilizado em 15 de Agosto de 2005.
- Lançamento do e-SISTAFE no Ministério da Educação e Cultura (MEC) a estar completo em Dezembro de 2005.
- [Off-budgets, necessidade de uma meta, incluindo os fundos dos parceiros em educação no e-Sistafe?]

4 Um processo para a identificação e concordância dos indicadores do PAF 2006 entre os parceiros incluindo o FMI antes da Revisão Semestral de Parceiros de 2005 precisa de ser estabelecido.

Comentários sobre o desempenho em 2004 (em conformidade com os indicadores PAF e os objectivos e compromissos estratégicos)

1 A 1 de Novembro de 2004, o e-SISTAFE foi introduzido no Ministério do Plano e Finanças permitindo a execução financeira (e não a execução orçamental), do Orçamento Geral do Estado através do e-SISTAFE e o pagamento das receitas de impostos na Conta Única do Tesouro (CUT) no Banco de Moçambique, assim como os pagamentos efectuados pela Direcção Nacional do Tesouro e as Direcções Provinciais do Plano e Finanças (DPPF). A execução financeira envolve transferências electrónicas de todas as receitas das contas bancárias das unidades de recolha da receita para a Conta Única do Tesouro com identificação automática de origem no e-SISTAFE. Todos os pagamentos a partir da Conta Única do Tesouro são da mesma maneira realizados por transferências bancárias para as contas bancárias de destino ordenadas pelo e-SISTAFE e registadas de acordo com a unidade de execução orçamental. Para um plano de implementação de mais funções durante o ano de 2005, veja-se o Anexo 1.

2 Uma condição importante para a introdução do e-Sistafe foi a criação de uma Conta Única de Tesouro no Banco de Moçambique. Com o lançamento da CUT-virtual ou Conta Única de Tesouro no 1º de Novembro de 2004 a maioria das contas bancárias do Tesouro a nível central das províncias foram fechadas, os seus saldos foram transferidos a Conta Única de Tesouro e um número correspondente de contas virtuais foram abertas no e-Sistafe.

3 A introdução da execução financeira através do e-Sistafe tem sido bem recebida ao nível das DPPF's pois foi aumentada a velocidade da transferência de fundos do nível central ao nível provincial e dá-se uma melhor utilização a liquidação disponível. As actividades de treinamento levadas a cabo no e-Sistafe em 2004 tem tido bom acolhimento ao nível da província.

4 De qualquer modo, esperava-se que a execução orçamental através do e-SISTAFE se tivesse iniciado em 2004. Isso não foi conseguido por várias razões.

- Revelou-se muito difícil consolidar com o pormenor necessário o e-CUT com as receitas e despesas do tesouro, a nível central e provincial.
- Para além disso, revelou-se muito complexo fechar a Equação Contabilística entre o sistema de contabilidade actual (Livro 16 e 17) e as transações financeiras registadas no sistema do tesouro.
- Finalmente, revelou-se muito difícil conseguir uma versão actualizada dos orçamentos central e provinciais devido a uma lacuna de registo nas redistribuições orçamentais executadas durante o ano de 2004.

Por estas razões, o processo da digitalização dos registos manuais existentes nos Livros 16 e 17 foi abandonado e a execução orçamental com uma posição actualizada das despesas no e-SISTAFE dentro do orçamento de 2004 abandonada nos restantes meses de 2004.

5 Dado que a digitalização de toda a execução orçamental foi registada no sistema manual desde o início do ano fiscal não foi concretizada durante a primeira parte de 2004, a implementação operacional no Ministério da Educação foi adiada até meados de 2005.

6 O e-CUT Física tem estado operativo desde 2 de Janeiro de 2004. Pretende-se que o e-CUT identifique e registre todas as transações que envolvam contas do Estado no sistema bancário de Moçambique e que forneça um melhor controle sobre os saldos bancários do Estado. Assim, o MPF obtém diariamente informação sobre o estado das contas do Estado no sector bancário, melhorando o escopo da gestão de liquidez. Inicialmente foram identificadas no e-CUT um total de cerca de 12000 contas bancárias governamentais. Desde então, esse número foi reduzido para cerca de 6000, já que as contas bancárias inactivas têm vindo a ser encerradas pelo Tesouro.

7 A cobertura legal da implementação e lançamento do e-SISTAFE está integralmente coberta pela aprovação pelo Conselho de Ministros a 30/06/2004 dos Decretos que aprovam o SISTAFE, harmonizado com o seu modelo conceptual, revogando-se o Decreto 17/2002.

8 A gestão dentro da UTRAFE foi fortalecida durante o ano de 2004 and i.e. o planeamento do projecto e a produção de relatórios tem melhorado em termos de qualidade e tempo. Há no entanto espaço para melhorias nos recursos, organização e planificação. O gestor de projectos está em funções desde Junho de 2004 mas o assessor internacional da gestão de projectos ainda não foi recrutado. Continua a haver preocupações em relação à capacidade de *procurement* da UTRAFE (especialmente tomando em conta o crescente aumento dos custos do programa).

Comentários sobre matérias pendentes e desafios

1 É ainda preciso elaborar uma visão geral actualizada em que seja fácil de entender pelos usuários da reforma em termos de gestão das finanças públicas e seu principal componente. Isto precisa um plano de implementação e de um cronograma realístico para a implementação do e-SISTAFE baseada na experiência do MEC. No fim do ano de 2004, foi desenvolvido um plano director e um plano de implementação para o ano de 2005 que será avaliado pelo QAG em Maio de 2005.

2 A capacitação institucional deverá fazer parte integral do plano de expansão do e-SISTAFE para incluir o resto do MF e do MEC seguindo-se a implementação do sistema nos restantes ministérios. A UTRAFE precisará de elaborar uma estratégia clara de gestão de mudanças para poder responder em uma maneira mais proactiva às mudanças associadas com a reforma dentro do MF, assim como entre os ministérios afins. Um Assessor em gestão de mudanças começará a trabalhar em Maio para assessorar a Utrafe no desenvolvimento de uma estratégia de gestão de mudanças e capacitação da equipe de implementação do e-SISTAFE em matérias de gestão de mudanças.

3 É necessário manter o enfoque de modo a garantir uma capacidade adequada de gestão do projecto e de *procurement*.

4 É urgente a realização de uma auditoria de TIC (tecnologias de informação e comunicação) para garantir a segurança e integridade dos dados do e-SISTAFE.

5 Têm sido levantadas preocupações sobre a sustentabilidade da capacidade institucional na gestão de transferência de conhecimentos dos consultores e assessores internacionais para os seus contrapartes locais. É importante assegurar uma capacidade efectiva no actual apoio do projecto (durante 2005) e que o novo apoio esteja baseado numa estratégia explícita do papel da assistência técnica na capacitação institucional.

6 O FMI que têm sido a agência líder na reforma, têm dado sinais de que vai redefinir o seu papel até o fim de 2005. Há portanto a necessidade urgente de concordar na metodologia e escopo do apoio contínuo à reforma de gestão financeira assim como possíveis compromissos financeiros para 2006-08 incluindo as contribuições do governo.

7 É importante actualizar as práticas de gestão orçamental actuais de modo a melhorar a transparência e eficiência e reforçar o controle orçamental no contexto da expansão adicional e profunda da implementação do e-Sistafe. UTRAFE e DNO estão a analisar a forma de proceder neste âmbito.

8 Tem que se aumentar a cobertura orçamental para que gradualmente se incluam todas as receitas geradas pelas unidades orçamentais nos próximos orçamentos e para incluir os fundos dos doadores no e- SISTAFE. Em matéria de coordenação e comunicação dos parceiros, será bem-vinda a existência de linhas claras de orientação operacional para levar os fundos dos doadores para dentro das finanças estatais através do e- SISTAFE. Os doadores comprometem-se a assessorar e facilitar o processo dentro do possível. Um task force específico será criado, constituído por representantes do Governo assim como os parceiros internacionais, para discutir o assunto dos off-budgets.

9 A UTRAFE e a DNT estão a analisar a necessidade de actualizar o Diploma 1/2004 que regula o e-CUT à luz do lançamento do e-CUT virtual.

10 O e-SISTAFE aumentará consideravelmente a capacidade do IGF e do TA para levar a cabo auditorias à gestão financeira do governo à medida que exista mais transparência e mais fácil acesso às transações financeiras realizadas por intermédio do sector governamental. O IGF faz parte da estrutura de gestão da UTRAFE e tem participado nos comités técnicos no desenvolvimento do modelo conceptual do SISTAFE e no diálogo entre os parceiros que terá que ser aprofundado posteriormente. A UTRAFE e o TA já se reuniram em numerosas ocasiões para tratar do desenvolvimento do e-SISTAFE, mas ainda existe a necessidade urgente de melhorar o diálogo entre o Ministério das Finanças e o TA visando a implantação do futuro Plano de Implementação do e-SISTAFE.

11 Parece haver a necessidade de clarificar a divisão de responsabilidades em relação ao e-Sistafe (i.e. orçamento) entre o Ministério das Finanças (MF) e o Ministério de Plano e Desenvolvimento (MPD). O impacto da divisão destes dois ministérios na implementação no MPF assim como os indicadores PAF 2004 está a ser analisado pela UTRAFE.

12 É importante que o SISTAFE se ajuste a outros processos RSP interrelacionados (reforma salarial, reestruturação e descentralização do governo central a nível distrital, etc.) e às outras iniciativas no MF (e MDP) em matéria de capacitação na gestão de finanças públicas. Parece que existe a necessidade de começar a melhorar a coordenação entre a UTRAFE e a UTRESP dos módulos do SISTAFE não básicos como, por exemplo, folha de salários, património do Estado etc, entre a UTRAFE e a UTRESP.

Apêndice 1. Plano de Implementação previsto para 2005

As actividades de execução do SISTAFE para 2005 são desenhadas para alcançar:

Fase I

A estabilização da Execução Financeira do Orçamento do Estado de 2005 através do e-SISTAFE e por intermédio de intervenções no Tesouro Nacional e Tesourarias Provinciais, no Ministério das Finanças e no Banco de Moçambique, permitindo uma reconciliação automática entre as transações económicas registadas no e-SISTAFE e as transações físicas na Conta Única do Tesouro no Banco de Moçambique até Maio de 2005.

A classificação de todas as receitas colectadas e transferidas para a Conta Única do Tesouro no primeiro semestre de 2005 pelas Repartições das Finanças de Moçambique usando os classificadores de receitas no orçamento do Estado de 2005 por volta de Agosto de 2005 e a subsequente classificação actual das receitas obtidas através do remanescente de 2005.

Fase II

A execução do e-SISTAFE nas UGE's Especiais no Ministério das Finanças permitindo o começo da execução orçamental do OE 2005 por volta de Junho de 2005. A execução do orçamento não será directa mas abrangerá os adiantamentos de fundos a todos os ministérios sectoriais através do e-SISTAFE com a subsequente contabilização das despesas pelos sectores dos ministérios através das UGE's Especiais do Ministério das Finanças no e-SISTAFE obedecendo os limites orçamentais no Orçamento do Estado 2005. Actividades iniciais das UGE's Especiais consistirão na contabilização de todos os pagamentos adiantados aos sectores dos ministérios levados a cabo através da execução financeira do e-SISTAFE desde o dia 1 de Janeiro até à data da implementação das UGE's Especiais. Esta versão – para além de fornecer uma funcionalidade fundamental à Tesouraria Central, Orçamento e Contabilidade (TOC), – introduzirá Programação Financeira pela Tesouraria, permitindo, deste modo, que o Ministério das Finanças estabeleça prioridades de despesas no e-SISTAFE de acordo com a liquidez existente e prevista na Conta Única do Tesouro, em conformidade com a existência de fundos provenientes de fontes de receitas e doutros classificadores. Isto será um pré requisito para passar à fase III e permitirá uma execução directa do orçamento (fora do controlo manual do Tesouro em relação às prioridades de despesas).

Fase III

A implementação do e-SISTAFE com execução directa do orçamento nos DAF's do Ministério das Finanças e do Ministério da Educação e Cultura por volta de Setembro de 2005. Esta versão do e-SISTAFE fornecerá a maior parte do núcleo da funcionalidade do TOC, manutenção do orçamento, funcionalidade para a execução directa do orçamento, incluindo pagamentos e transferências através do sistema bancário, o que permitirá a execução coerciva *on-line* dos limites do orçamento nos momentos em que se torne necessário tomar decisões sobre as despesas.

7. GT: Auditoria (relatório técnico)

Sumário

O desempenho das instituições de auditoria em relação aos indicadores do PAF em 2004 foi misto.

Verificou-se um progresso na revisão das funções de **auditoria interna**. Esta revisão foi iniciada no contexto da nova legislação do SISTAFE que criou o subsistema de controlo interno, dando à IGF um papel específico de supervisão e coordenação. O Ministério das Finanças (MF) apresentou os seguintes documentos relevantes: um estudo diagnóstico sobre a situação das instituições de controlo interno a nível nacional, o Plano Estratégico 2005-2009 para o subsistema de controlo interno, o Plano de Actividades para 2005 e a respectiva estimativa de custos.

Embora se tenha verificado um atraso na entrega destes documentos, devido aos resultados inicialmente insatisfatórios do trabalho de campo, os documentos dão uma explanação relevante da organização funcional e das fraquezas do subsistema de controlo interno e uma apresentação dos seus objectivos estratégicos e actividades a curto e médio prazo. Não obstante, o apoio financeiro para cobrir as actividades propostas a serem implementadas a partir de 2005 não está previsto no Orçamento do Estado. Em complemento ao apoio vindo da UTRAFE, existe a possibilidade de um parceiro internacional poder providenciar recursos financeiros ao subsistema de controlo interno no decurso do corrente ano. Contudo, a IGF está a trabalhar no sentido de obter um eventual apoio adicional de outros parceiros.

Relativamente à **auditoria externa**, o indicador do PAF 2004 não foi alcançado. Os indicadores e metas para 2005-07 não foram ainda acordados. Este é um aspecto muito preocupante do ponto de vista dos PAPs.

O Governo informou os doadores estar de acordo com a relevância deste aspecto da gestão das finanças públicas e, por isso, a sua intenção em estabelecer um diálogo construtivo, a alto nível, com o Tribunal Administrativo (TA). Os PAPs foram também informados que o governo criou um grupo técnico governamental, representado pelo Ministério da Justiça, para propor um indicador para o PAF 2005, antes de finais de Maio. Por conseguinte, o governo é instado a prosseguir com a sua proposta com o objectivo de permitir uma monitorização regular deste aspecto importante da gestão das finanças públicas.

Finalmente, recomenda-se que **a partir do 2006 o Orçamento do Estado aloque recursos adequados as actividades de auditoria e que o PES tenha uma cobertura mais apropriada da área de auditoria** e que o PAF 2006 inclua indicadores adequados sobre o desempenho da auditoria interna e externa.

Relativamente aos **requisitos do MdE sobre auditoria**, nomeadamente a Auditoria dos Registos Financeiros do Apoio Programático, a Auditoria de Desempenho e a Auditoria da Conta Geral do Estado, embora a entrega de grande parte dos documentos tenha sido efectuada tardiamente, a sua abrangência e qualidade parecem, de um modo geral, satisfatórios.

As versões finais dos relatórios da auditoria financeira sobre os fluxos de fundos do apoio orçamental para a Conta do Tesouro para ambos os períodos cobrindo 2000-2002 e o ano de 2004 foram disponibilizadas somente a 29 de Abril de 2005. No respeitante a auditoria financeira de 2004, os relatórios da KPMG confirmam que todos os fundos dos PAPs foram correctamente transferidos da conta Forex para a Conta Transitória, tendo sido finalmente creditados na Conta da Tesouraria Central. De acordo com a auditoria complementar MB10,

o trabalho realizado pela empresa de auditoria externa, KPMG, assegura que os fundos do programa foram apropriadamente transferidos da Conta Forex em Frankfurt para a conta MB10. O trabalho realizado pela IGF confirma que as transacções da MB10 para a Conta da Tesouraria Central foram correctamente efectuadas.

O *draft* da Auditoria de Desempenho realizada ao Sector de Estradas durante 2004 foi disponibilizado apenas em Março de 2005. Contudo, a abrangência e a qualidade do trabalho parecem satisfatórios. A implementação das recomendações para este sector deve ser seguida.

Foi acordado que, após a conclusão da auditoria de desempenho (VfM) ao Sector de Águas e antes da Revisão Semestral (MYR) de 2005, as auditorias de desempenho entrarão num sistema ou ciclo que possibilite a distribuição atempada dos respectivos relatórios para a Revisão Conjunta de cada ano.

Finalmente, a relevância dos relatórios e os pareceres do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado têm sido melhorados. A sua abrangência e, em alguns aspectos, a qualidade são avaliados como razoavelmente satisfatórios.

1. Introdução

Este relatório focaliza-se sobre:

1. Indicadores do PAF para 2004:

Area	Objectivo	Indicador	Meta 2004	Avaliação do desempenho em 2004
Auditoria	Melhoramento da cobertura e funcionamento de auditoria interna e externa	Revisão das funções de instituições de auditoria interna e externa	Revisão	Auditoria interna: meta atingida, mas com atrasos Auditoria externa: não foi alcançada

2. Requisitos do MdE sobre auditoria: Auditoria de Desempenho, Auditoria da Conta Geral do Estado e Auditoria dos Registos Financeiros do Apoio Programático.

2. Indicadores do PAF

2.1 Auditoria Interna:

1. Sobre a revisão das funções da auditoria interna, no decurso de 2004 o Ministério das Finanças fez um estudo diagnóstico da situação dos Órgãos de Controlo Interno (OCIs) a nível nacional. Com base nas suas principais conclusões, o MF elaborou três documentos relevantes: o Plano Estratégico para 2005-2009, o Plano de Actividades para 2005 e o Orçamento do Subsistema de Controlo Interno (SCI). Estes documentos foram disponibilizados aos PAPs em Março 2005.
2. Embora se tenha verificado um atraso na sua entrega devido aos resultados iniciais do trabalho de campo terem sido considerados como insatisfatórios, os documentos contêm uma boa explanação da organização funcional do Subsistema de Controlo Interno, bem como dos seus objectivos estratégicos e actividades a curto e médio prazo. Entretanto, deve-se sublinhar que os mesmos não se referem à IGF *per se*, mas às novas funções

atribuídas à IGF dentro do contexto do Decreto do SISTAFE de Junho 2004, através do qual a IGF tem um papel de supervisionar o Subsistema de Controlo Interno.

3. O **estudo sobre o diagnóstico do Subsistema de Controlo Interno** dá uma apresentação bastante detalhada dos principais problemas enfrentados pelos Órgãos de Controlo Interno, enquanto que o plano estratégico e o plano de actividades sugerem soluções apropriadas para médio e curto prazo.

As principais fraquezas dos Órgãos de Controlo Interno são as seguintes:

- Capacidade limitada em corresponder às implicações da reforma do SISTAFE;
- Membros especializados da equipe de funcionários dos OCI mudam frequentemente para o sector privado onde encontram melhores incentivos e condições de trabalho;
- Baixo nível de escolaridade e insuficiência de cursos de formação ou reciclagem entre a maioria de funcionários dos OCI;
- Inexistência de códigos de conduta para auditores/inspectores públicos, assim como de manuais práticos para a execução de auditorias/inspecções de uma maneira correcta e harmonizada nos diferentes níveis e sectores;
- Embora a maioria dos Ministérios já tenha instituído o seu próprio órgão de controlo interno, o seu funcionamento ainda não é satisfatório. Os OCIs geralmente não trabalham de forma coordenada e eficiente. No seio dos Ministérios, os OCIs deveriam ser reforçados e posicionados de forma privilegiada com vista a que a sua acção seja mais eficaz;
- Suporte financeiro dos OCIs inadequado.

4. O **Plano Estratégico do Subsistema de Controlo Interno para 2005-2009** é o resultado do trabalho de campo feito durante o estudo do diagnóstico. Define as principais actividades que o SCI deve executar em coordenação com os outros subsistemas do SISTAFE. Para cada actividade é indicado o respectivo prazo limite de implementação. Assim, devem ser empreendidas pelo SCI as seguintes acções estratégicas:

- Assegurar a institucionalização dos OCIs em cada sector, habilitando-os com recursos adequados e um papel “privilegiado” no Ministério. O SCI deve ser responsável pela monitoria e supervisão do processo de estabelecimento de OCI;
- Promover o desenvolvimento profissional e competências das componentes do SCI;
- Planear e implementar actividades de auditoria/inspecção em coordenação com outras instituições de controlo interno, do Tribunal Administrativo e de sub-componentes do SISTAFE;
- Criar Comitês de Auditoria e regulamentar o funcionamento dos mesmos, tendo em conta que através destes Comitês, o SCI poderá contribuir para a boa gestão e para a disponibilização atempada de informação profissional aos gestores dos diferentes níveis e, sobretudo, assegurar a efectiva implementação das recomendações dos relatórios de auditoria. Deve ser iniciada a discussão com o Tribunal Administrativo sobre esta área.

O Plano Estratégico estabelece indicadores do desempenho e factores críticos para cada objectivo estratégico. Propôs-se que o Plano Estratégico do SCI seja apresentado a todos os Ministérios através de um seminário e tal divulgação se estenda a todas as províncias. O Governo decidirá o nível mais apropriado para endossar este plano,.

5. O **Plano de Actividades e a estimativa de custos para 2005** constituem instrumentos de operacionalização do Plano Estratégico do SCI. As principais actividades do SCI a curto prazo incluem:

- Seguimento das recomendações do Conselho Coordenador do Subsistema de Controlo Interno (CCSCI), cada OCI deve elaborar o seu próprio plano de actividade e remetê-lo ao CCSCI;
- Instituir a título experimental um Comité de Auditoria para quatro OCIs a nível central (Ministérios da Saúde, da Educação, da Agricultura e das Obras Públicas). Este é um exercício piloto que deverá ser implementado antes de se alargar os comités de auditoria a todos os OCIs;
- Identificar os OCIs prioritários com necessidade de técnicos qualificados e iniciar o processo de recrutamento, com base nos recursos financeiros disponíveis. Devem ser formados novos funcionários em 2005, pelo que devem ser previstos fundos adequados no orçamento de 2006;
- Melhorar os fluxos de informação dentro do subsistema de controlo interno.

6. Questões de Acompanhamento do SCI:

- A principal preocupação na implementação dos tais Planos Estratégicos e de Actividades tem a ver com o número limitado de pessoal qualificado e a falta de recursos financeiros. No entanto, para além do apoio da UTRAFE para 2005 (110.000,00 USD), existe uma possibilidade de um parceiro da IGF poder providenciar recursos financeiros ao SCI para o corrente ano. Todavia, a IGF mantém os seus esforços na procura, a curto prazo, de apoios adicionais junto de outros parceiros;
 - Há a necessidade de maior envolvimento dos sectores no processo de reformas do SCI; diferentes formas de se alcançar este objectivo devem ser considerados pela IGF em coordenação com a UTRAFE;
 - Não há referência alguma sobre as acções específicas da implementação do plano estratégico do Subsistema Controlo Interno, nem no PES 2005, nem no Balanço do PES para 2004. Recomenda-se que esta área seja tida em consideração a nível apropriado, em futuros documentos de planificação e relatórios.

7. IGF

Sendo a IGF a instituição de destaque do SCI, o seu desempenho é também parte do SCI, embora não directamente ligado no indicador do PAF de 2004. Os principais assuntos em 2004 foram:

- De acordo com o último Relatório de Execução Orçamental, a execução orçamental da IGF em 2004 foi baixa. As razões principais identificadas pela IGF foram as seguintes:
 - 2004 foi o primeiro ano em que a IGF teve um orçamento próprio. Os fundos para a IGF foram tardiamente disponibilizados e, conseqüentemente, parte dos salários do primeiro trimestre do ano foram pagos através dos fundos do Departamento dos Recursos Humanos do Ministério das Finanças. Em 2005, esta questão deverá ficar resolvida;
 - Em 2004 a IGF deveria ter incluído no seu quadro de pessoal 35 novos funcionários. Contudo, o novo quadro de pessoal para a IGF ainda não foi aprovado; por conseguinte, foi utilizada somente parte do orçamento disponível.

- A implementação parcial das actividades previstas para 2004 reduziu o montante gasto, principalmente em combustíveis.
 - Em 2004, a IGF previu realizar 141 inspecções. Contudo, 45 não foram realizadas/iniciadas e 30 encontravam-se por concluir no final do ano. Em 2004, foram ainda realizadas 8 acções não planeadas, tendo a conclusão de 2 destas transitado para o ano seguinte. O baixo nível de execução das acções planeadas para 2004 ficou-se a dever essencialmente à insuficiente colaboração por parte das entidades auditadas, nomeadamente na criação de condições de trabalho e logística apropriadas e na disponibilização de informação atempadamente.

Planos para 2005:

- A IGF tem o objectivo claro de apoiar o desenvolvimento do SCI, assistida pelo CCSCI e reforçando a sua colaboração com outros OCIs e a sua complementaridade com o Tribunal Administrativo;
- Promover formação formal e formação em serviço para aumentar as qualificações profissionais e técnicas do pessoal da IGF;
- Durante o ano de 2005 a IGF prevê realizar 174 inspecções contra as 141 planeadas em 2004. Em termos de planificação, isto significa um aumento de 23%. Estas actividades incluem:
 - 113 auditorias a instituições públicas;
 - 44 acções nos municípios, incluindo 11 auditorias e 33 pareceres;
 - 6 auditorias a empresas públicas;
 - 11 auditorias às instituições de impostos e alfandegas.
- Embora a IGF tenha estabelecido prioridades de auditorias a realizar no presente ano com base em certos critérios, o seu trabalho é em certa medida afectado por pedidos específicos ao mais alto nível da Unidade Anti-Corrupção, ou dos Ministérios sectoriais ou dos doadores ao longo do ano (tal como já começou a acontecer em 2005, nomeadamente devido à tomada de posse de novos Ministros). Isso implica um constante ajustamento dos planos operacionais e a criação de uma bolsa de capacidades para responder a tais solicitações.

8. Definição de futuros indicadores para a monitoria do desempenho de instituições de auditoria interna

1. Para se obter uma visão mais abrangente da situação do progresso e desempenho das instituições de auditoria interna em Moçambique, é importante que na definição de futuros indicadores se tome em consideração o SCI no seu todo e a IGF como a instituição focal. Como resultado, foi acordado que indicadores mais precisos 1) para o SCI e 2) para a IGF sejam propostos na revisão semestral do 2005 para os anos seguintes.

Recomenda-se, finalmente, que o PES 2006 tenha uma cobertura mais adequada da área de auditoria e que o PAF 2006 inclua indicadores adequados sobre o desempenho da auditoria interna e externa.

2.2 Auditoria Externa:

Relativamente à **auditoria externa**, o indicador do PAF 2004 não foi alcançado. Os indicadores e metas para 2005-07 não foram ainda acordados. Este é um aspecto muito preocupante do ponto de vista dos PAPs.

O Governo informou os doadores estar de acordo com a relevância deste aspecto da gestão das finanças públicas e, por isso, a sua intenção em estabelecer um diálogo construtivo, a alto nível, com o Tribunal Administrativo (TA). Os PAPs foram também informados que o governo criou um grupo técnico governamental, representado pelo Ministério da Justiça, para propor um indicador para o PAF 2005, antes de finais de Maio. Por conseguinte, o governo é instado a prosseguir com a sua proposta com o objectivo de permitir uma monitorização regular deste aspecto importante da gestão das finanças públicas.

No dia 12 de Maio 2005 o ponto focal do grupo da auditoria recebeu do Tribunal Administrativo um conjunto de documentos composto pelo Plano Estratégico do Tribunal Administrativo 2000-2005, Plano da Segunda Fase do Projecto de Auditoria 2005-2006 e documento sobre os Papeis e Responsabilidades no âmbito do Projecto de Auditoria.

2.3 Recomendação:

Como recomendação geral referida na auditoria interna e externa, sugere-se que **a partir do 2006 o Orçamento do Estado aloque recursos adequados as actividades de auditoria e que o PES tenha uma cobertura mais apropriada da área de auditoria** e que o PAF 2006 inclua indicadores adequados sobre o desempenho da auditoria interna e externa.

3. Questões extra-PAF: requisitos do MdE sobre auditoria

O MdE prevê a entrega de 3 auditorias anuais:

➤ Auditorias de Desempenho (VfM)

- A auditoria de desempenho (VfM) ao Sector de Estradas: Esta auditoria, cuja conclusão estava prevista para o fim de Novembro de 2004, foi divulgada em forma de esboço em Março 2005. A abrangência e a qualidade do trabalho parecem satisfatórias.

O principal objectivo desta auditoria de desempenho é avaliar a eficácia da gestão e controlo do Sector de Estradas. Em resumo, o relatório da auditoria informa que:

1. Houve melhorias no concernente à afectação de fundos baseada nas taxas de combustível no decurso dos anos recentes. Contudo, são necessárias acções com vista ao desenvolvimento e manutenção de um fluxo de caixa mensal regular. Existem problemas quanto ao depósito tardio de fundos dos contravalores e sobre como tratar o IVA relativamente aos fundos de doadores.
2. Os actuais sistemas de controlo financeiro e de contabilidade não são suficientes para assegurar uma gestão eficaz do sector. Uma desvantagem séria, presentemente, é que o Fundo de Estradas não é capaz de monitorar eficientemente todos os fluxos financeiros incluindo os balancetes bancários do sector de estradas, já que fundos substanciais do Banco Mundial e do Banco Africano de Desenvolvimento não são canalizados através daquela instituição. Pagamentos de contratos têm, até certa medida, sido atrasados resultando em custos extras. O relatório de auditoria recomenda vigorosamente que todos os fundos sejam canalizados através do Fundo de Estradas.
3. Dada a medida e a complexidade das operações financeiras do sector de estradas, é evidente que as autoridades das estradas têm uma elevada necessidade de ter um sistema avançado de contabilidade incluindo um orçamento bem elaborado com vista a uma análise orçamental, bem como

controladores e contabilistas que possam operar esses sistemas pois, caso contrário, não será possível um controlo financeiro satisfatório. Os sistemas de informação existentes nas províncias baseados em folhas de cálculo deverão ser substituídos por um padronizado sistema de contabilidade uniforme de qualidade, que permita as pistas de reconciliações e de auditoria necessárias.

4. Recomenda-se que se estabeleça um Comité de Auditoria ligado aos Conselhos de Administração da ANE e do Fundo de Estradas. O Comité de Auditoria deve auxiliar o Conselho de Administração a estabelecer e monitorar os controlos financeiros e contabilísticos, monitorar os relatórios financeiros, coordenar as várias actividades de auditoria e assegurar a implementação das recomendações de auditoria.
5. De acordo com a parte mais tecnicamente orientada do relatório, a conclusão é que não é possível medir até que ponto as estradas terciárias contribuíram ou não para o alcance dos objectivos do PARPA, excepto em termos gerais.
6. Metas de manutenção e reabilitação periódicas não foram atingidas e a meta proporcional de estradas em boas ou relativamente boas condições foi desigual. O programa de estradas terciárias pode ter sido subestimado, estando significativamente dois anos atrasados. Isto deve-se particularmente ao baixo desempenho em gestão e outras áreas pela ANE. Para além da mais recente revisão semestral, não há um único lugar onde o desempenho global ou específico é avaliado numa base rotineira, nem existe um sistema formal de relatório anual.
7. Recomenda-se, no futuro, que seja solicitado ao MOPH que assegure que os objectivos compreensivos e efectivos de monitoria do PARPA em relação às estradas terciárias sejam alcançados. O MOPH deve ainda responsabilizar o Conselho de Administração da ANE quanto à contabilização e resolução de qualquer problema em curso associado ao actual desempenho da gestão da ANE.
8. Sobre o Fundo de Estradas, há uma boa razão para crer que o seu desempenho nos anos recentes é positivo e que provavelmente o mesmo será sustentável no futuro.
9. As ECMEPs (Empresas de Construção e Manutenção de Estradas e Pontes) estão inadequadamente preparadas para uma via comercial no futuro, sendo necessário que se tome uma decisão urgente sobre o processo de comercialização planeado. As empreiteiras privadas locais fizeram algum progresso a nível provincial, mas ainda é preciso fazer mais.
10. O relatório informa que o recente progresso reportado no sector das estradas precisa de ser confirmado e que o “value for money” geral do programa “Estradas 3” não está claro e é provável que tenha sido muito irregular.

Está prevista a realização de um seminário em Maio de 2005 com o governo, com as partes auditadas e com os doadores para discussão das principais recomendações e conclusões, visando alcançar um acordo quanto à versão final do relatório de auditoria e definição dos passos seguintes. O documento contém conclusões e recomendações importantes para o sector e para os seus parceiros e deve ser seguido pelos PAPs, começando a nível técnico.

- Auditoria de Desempenho do Sector de Medicamentos: o departamento farmacêutico do MISAU (CMAM) em Abril de 2005 apresentou comentários sobre as 116 recomendações formuladas no âmbito da auditoria de desempenho ao Sector de Medicamentos realizada em 2003. A implementação das

recomendações por parte da IGF é satisfatória. A IGF vai comentar e fazer o seguimento com os sectores;

- A Auditoria de Desempenho ao Sector de Águas está em fase de preparação. A IGF já remeteu aos PAPs o esboço dos TdR, incluindo o orçamento e o calendário. Os Países Baixos foram identificados como possível doador para financiar esta auditoria que deve estar concluída antes da Revisão Semestral (MyR) de Setembro de 2005.

Há necessidade de se introduzir nas auditorias de desempenho um sistema ou ciclo que possibilite anualmente a distribuição atempada dos relatórios para a Revisão Conjunta.

➤ Auditoria dos Registos Financeiros do Apoio Programático:

Esta secção inclui:

- Auditoria financeira 2004 sobre os fluxos de fundos do apoio orçamental para a Conta do Tesouro;
- Auditoria financeira complementar à conta MB10 (2000-2002) sobre os fluxos de fundos do apoio orçamental para a Conta do Tesouro.

As versões finais dos relatórios da auditoria financeira sobre os fluxos de fundos do apoio orçamental para a Conta do Tesouro para ambos os períodos cobrindo 2000-2002 e o ano de 2004 foram disponibilizadas somente a 29 de Abril de 2005. No respeitante a auditoria financeira de 2004, os relatórios da KPMG confirmam que todos os fundos dos PAPs foram correctamente transferidos da conta Forex para a Conta Transitória, tendo sido finalmente creditados na Conta da Tesouraria Central. De acordo com a auditoria complementar MB10, o trabalho realizado pela empresa de auditoria externa, KPMG, assegura que os fundos do programa foram apropriadamente transferidos da Conta Forex em Frankfurt para a conta MB10. O trabalho realizado pela IGF confirma que as transacções da MB10 para a Conta da Tesouraria Central foram correctamente efectuadas.

➤ Auditoria da Conta Geral do Estado:

O Tribunal Administrativo audita anualmente a Conta Geral do Estado. Este ano, os PAPs receberam o relatório e o parecer do TA sobre a Conta Geral do Estado 2002-2003 em Outubro 2004. O Tribunal Administrativo fez um esforço grande para cumprir esse prazo, pois teve que entregar dois relatórios no mesmo trimestre. O relatório e o parecer para 2003 foram efectivamente produzidos dentro do prazo estipulado por Lei, tendo seguido um ciclo que permite, pela primeira vez, a sua avaliação atempada.

Estes documentos foram debatidos no Parlamento em Abril de 2005. Contêm informação vasta e a sua abrangência e, em alguns aspectos, a qualidade deverão ser avaliados de modo a alcançar resultados razoavelmente satisfatórios. Todavia, a auditoria externa realizada pelo TA poderia ganhar mais impacto se para além das perguntas estritamente legais, sobre se o orçamento tinha sido executado de acordo com a lei, o TA verificasse também o que acontecera no terreno, e não se limitasse apenas a um estudo restritivo ou confinado à análise documental ('desk study').

Em Fevereiro de 2005, as conclusões principais destes relatórios foram discutidas entre o Ministério das Finanças e os PAPs no diálogo sobre questões da Gestão das Finanças Públicas. Este diálogo sobre o relatório do TA é visto como positivo e deve ser seguido no futuro.

Espera-se que o relatório sobre a Conta Geral do Estado de 2004 esteja disponível em finais de Setembro de 2005.

8. GT: Reforma do sector público

Sumário executivo:

As metas do PAF foram parcialmente atingidas. O progresso em 2004 consistiu principalmente na acção preparatória, e verificaram-se resultados limitados em relação ao impacto da prestação de serviços.

A meta do PAF de 2004, relativa à conclusão e aprovação de AFs (Análises Funcionais) para seis ministérios foi somente parcialmente alcançada. Das seis AFs, somente duas foram formalmente aprovadas pela CIRES – MADER e MIC. A apresentação das restantes quatro foi reprogramada para Abril de 2005. Foi feito trabalho preparatório em 2004 para a Política Salarial de Médio Prazo, que deverá ser aprovada em 2005. A pesquisa nacional sobre a boa governação, corrupção e prestação de serviços, foi parcialmente concluída no último trimestre de 2004, sendo que a disseminação re-planeada para o segundo trimestre de 2005.

Uma avaliação preliminar (a ser confirmada após à revisão fundamental) aponta para progressos lentos na RSP em 2004, independentemente do bom trabalho realizado pela UTRESP em muitas das componentes das reformas, tais como impacto imediato (quick wins), SIFAP e E-governo. Contudo, existem esperanças positivas em relação ao progresso do programa de reformas em 2005 e em diante, com referência para a forte mensagem do novo governo relativa à necessidade de progressos nesta área. Claramente que existe a necessidade de uma liderança política empreendedora e decisiva no geral e em particular nos órgãos de implementação, para garantir progressos em cada uma das componentes das reformas. A agenda da reforma continua ampla, contudo, é importante que o GdM identifique claramente as áreas prioritárias de acção e de enfoque a essas áreas.

Existe a necessidade do governo endossar a revisão fundamental da abordagem e progressos da reforma para servir de base da 'fase de implementação' da reforma (2006 – 2011). Tal é necessário a tempo para o MYR, por forma a proporcionar uma base para se repensar nas metas do PAF e melhor medir o impacto da reforma.

A comunidade doadora deve fazer esforços extras para conciliarem a sua coordenação e gestão do financiamento da UTRESP.

Avaliação do desempenho no PAF de 2004:

Questões e desafios gerais:

Independentemente do bom trabalho realizado pela UTRESP como catalisadora e coordenadora do processo de reforma, o progresso em 2004 consistiu principalmente em acções preparatórias, sendo que os resultados em relação à prestação de serviços ainda estão por ser vistos. Contudo, esta avaliação é preliminar e sujeita ao resultado da revisão fundamental proposta para meados do ano. A revisão providenciará uma análise importante do impacto da primeira fase do programa de reforma e sugestões para a implementação da segunda fase. A revisão também providenciará a base para o repensar as metas do PAF para o programa da RSP e por conseguinte deve estar pronta antes do MYR.

Há expectativas positivas em relação ao progresso do programa de reforma em 2005, com referência à forte mensagem do novo governo com relação à necessidade de progressos nesta área. Existe claramente uma necessidade de uma liderança política empreendedora e decisiva no geral e em particular, nos órgãos implementadores, para garantir progressos em cada uma das componentes da reforma. A agenda da reforma é ampla – e é importante que

o GdM identifique claramente as áreas prioritárias de acção e dar o enfoque devido a estas áreas.

Mais trabalho é necessário para maximizar as ligações entre as actividades de RSP ao nível central e os programas de descentralização, não menos na AF e trabalho de reestruturação. Existe também a necessidade de fortalecer as ligações entre a UTRESP (a unidade coordenadora) e os Ministérios sectoriais. A abordagem consultiva ao processo de reformas, que existiu nos momentos iniciais deve ser também reforçada.

Componente 1 da RSP. Melhorar a prestação de serviços através da descentralização e reestruturação institucional

Acordo sobre planos de reestruturação e implementação iniciada nas áreas de Saúde, Educação, Agricultura, MAE (Min. Da Admins. Estatal) MIC e MPF (2005 – planos acordados, 2006 – planos implementados)

A meta do PAF para 2004 (conclusão e aprovação das AFs para seis ministérios) foi somente parcialmente atingida. Das seis AFs, apenas duas foram formalmente aprovadas pela CIRES – MADER e MIC. As AFs do MPF e MINED foram apresentadas para a revisão de pares em 2004, mas não foram apresentadas ao CIRES no último trimestre de 2004 conforme tinha sido planeado. O MAE concluiu a sua AF, mas ela não foi apresentada à CIRES. O MISAU está no processo de concluir a consultoria da sua segunda AF. As quatro AFs serão apresentadas à CIRES para aprovação em Abril de 2005.

A recente reestruturação de diversos Ministérios implica a necessidade de re-visitare algumas AFs. As directrizes para os planos de reestruturação estão em elaboração. É tido como importante que os resultados sejam atingidos em 2005, do ponto de vista de conclusão das AFs, em termos de reestruturação e melhor prestação de serviços.

Há progressos no programa de *impactos imediatos* (quick wins). Foram criadas condições para rever o processo da emissão de cartões de identificação, re-elaboração do sistema de pensões; o governo aprovou um novo decreto sobre o licenciamento comercial, descentralizando mais autoridade para as Províncias. Acima disso, o processo de digitalização do registo da terra já iniciou assim como o uso do ICT no Sistema de Licenciamento Comercial (SISCAL)

Para uma avaliação do progresso na área de *descentralização*, favor de consultar o documento separado sobre este tópico.

Componente 2 da RSP: Fortalecimento da formulação de políticas e processo de monitoria

A equipa de consultoria para o estudo da macro-estrutura do GdM apresentou um relatório de introdução em 2004, mas os resultados do estudo não foram partilhados. Os desafios permanecem na questão de garantir que o estudo confira os objectivos definidos nos TdR acordados e que proporcione a base para o trabalho de reestruturação nos ministérios.

Em relação à implementação da rede electrónica do Governo, a fase piloto foi concluída, ligando 13 instituições públicas à rede do governo, e foi realizada uma segunda missão de consultoria internacional para a preparação da Estratégia do Governo Electrónico e seu plano de implementação.

Componente 3 da RSP. Reforço do Profissionalismo no Sector Público

Governo aprova a Política Salarial de Médio Prazo e inicia a sua implementação (2005 – política aprovada, 2006 – Política implementada)

Foram realizadas actividades preparatórias em 2004 para a elaboração da Política Salarial de Médio Prazo (a ser aprovada em Outubro de 2005). Tal exigirá que seja atingida a nova data para a apresentação da versão final do estudo da reforma salarial pelo CIRES (Agosto 2004). Outro trabalho preparatório inclui a conclusão do estudo sobre a reforma salarial, e início do estudo da integração de vários bancos de dados do pessoal e trabalho no Sistema de Carreira e Remuneração (SCR). É urgente que este trabalho seja levado avante devido a sua relevância abrangente para os aspectos da agenda da RSP. Considera-se importante que a política inclua acções para aumentar a transparência na alocação de benefícios não salariais e sua integração nas estimativas salariais.

Foram feitos bons progressos no programa de formação em administração pública SIFAP, onde estão a operar três IFAPAs regionais, foram iniciados cursos de formação à distância e o ISAP foi aprovado pelo Conselho de Ministros. Em 2004 estudantes receberam formação através do programa. Seria importante avaliar o impacto em poucos anos.

Nos últimos anos, o Governo iniciou o recrutamento através de *concursos* abertos. Contudo, é necessário mais trabalho para garantir a aplicação do princípio de concurso transparente e de meritocracia para o recrutamento de pessoas no sector público.

Há estudos sobre o efeito do *HIV & SIDA* na gestão dos recursos humanos do sector público e sobre a política e práticas com relação ao *género* no sector público. É importante que o resultado deste trabalho seja reflectido nos planos do desenvolvimento dos recursos humanos dos ministérios sectoriais.

Componente 4 da RSP. Gestão Financeira e Prestação de Contas / Reforma do Procurement

Favor de consultar documentos separados sobre o SISTAFE e Procurement.

Componente 5 da RSP. Promoção de boa governação e combate à corrupção

Realizar um estudo sobre Boa Governação, corrupção e prestação de serviços e desenvolvimento e implementação da estratégia anti-corrupção (2005)

O estudo nacional sobre boa governação, corrupção e prestação de serviços ficou parcialmente concluído em no último trimestre de 2004, mas não foi disseminado conforme havia sido previsto no MYR. Após a validação dos resultados pelo WBI, o estudo deve ser apresentado à CIRES para aprovação em Maio de 2005, e os resultados disseminados entre Maio/Junho de 2005. O atraso na disseminação dos resultados, comparativamente à meta inicial, é infeliz devido à importância pública deste estudo. A estratégia nacional anticorrupção e o plano de implementação estão em elaboração.

Seria importante garantir um maior uso de sanções administrativas, conforme o estipulado no *Estatuto Geral dos Funcionários do Estado*, no combate à corrupção. A Lei Anticorrupção foi aprovada em 2004. De entre muitos aspectos, a Lei estatui uma Unidade Anticorrupção. Muitos alegados casos de corrupção foram apresentados à Unidade, mas a taxa de investigações concluídas e acusações tem sido extremamente baixa, até ao momento. O Governo ainda não ratificou a convenção da ONU e o protocolo da SADC sobre corrupção, e é importante que tal seja feito.

Para a avaliação do progresso nesta área sobre a reforma do sector legal, favor de consultar o documento separado sobre este tópico.

Componente 6 da RSP. Gestão do processo de reforma

O programa de Gestão de Mudanças, incluindo uma rede e um programa de formação, foi lançado na primeira metade do ano. Mais trabalho nesta área para garantir a consolidação do processo de gestão de mudança nos ministérios, administrações distritais e provinciais em apoio do processo de reestruturação seria essencial para desenvolver o sentido de propriedade e a necessária mudança de cultura para a implementação da prestação de serviços.

Recomendações chaves e lições tiradas:

Existe a necessidade urgente de uma revisão fundamental endossada pelo Governo para servir de base da fase seguinte do processo de reforma – ‘a fase de implementação’ (2006 – 2011). A revisão fundamental prevista para 2005 irá tratar, mas não se limitando a isso, de questões como a avaliação dos recursos humanos e financeiros para a implementação de reformas, e a abordagem da implementação e inclui o compromisso dos órgãos de implementação. A revisão providenciará as bases para sugestões para a implementação da fase dois, e a definição de prioridades assim como a redefinição das metas do PAF para a RSP, para garantir um enfoque acrescido no impacto das actividades da reforma.

A comunidade doadora deve fazer maiores esforços para sincronizar a coordenação e simplificar a gestão do financiamento da UTRESP. Tal inclui o desafio da harmonização de vários programas de apoio dos doadores, assim como procedimentos simplificados para a aprovação de actividades e despesas.

9. GT: Descentralização:

Sumário executivo

De acordo com os indicadores estabelecidos no PAF para o ano de 2004 o desempenho do Governo foi satisfatório relativamente à desconcentração. A aprovação do regulamento da Lei 8/2003 sofreu um atraso em 2004, tendo sido aprovado pelo Conselho de Ministros em Abril de 2005. Na província de Nampula, foi levado a cabo, a nível dos distritos, um trabalho profundo e inovador no que diz respeito aos processos de planificação participativa, orçamentação distrital e prestação de contas a nível local. No entanto, permanecem algumas questões pertinentes relativas à qualidade dos planos de desenvolvimento e orçamento distrital, bem como a sua integração vertical e horizontal no processo de planificação e orçamentação nacional e no contexto dos objectivos estratégicos do PARPA, da Estratégia da Reforma do Sector Público e do Programa Quinquenal do Governo.

A afectação e execução do orçamento a nível sub-nacional, do ponto de vista metodológico, quantitativo e distributivo continuam a ser uma preocupação para os PAPs. As despesas e as receitas “off-budget” não são contabilizadas sistematicamente, e a percentagem do orçamento que vai para as províncias e distritos continua a não ser transparente nos sectores. A percentagem do orçamento alocado aos distritos continua inalterada nos últimos 10 anos, apesar do compromisso do Governo relativo ao processo de descentralização. Para além disso, os recursos não são alocados de forma sistemática às áreas com os maiores índices de pobreza. A dinâmica do desenvolvimento municipal também é questionável; aparentemente o Governo está mais centrado na “consolidação” do que na expansão quantitativa e qualitativa daquele processo.

Os principais desafios para os próximos anos são (1) a consolidação dos elementos de uma política de descentralização através de uma estratégia operacional que tenha em consideração aspectos territoriais e sectoriais e que clarifique as funções e a alocação de recursos em cada nível de administração pública e municipal em Moçambique (com o aumento dos recursos a nível local); (2) uma correspondente e coerente integração e sincronização da planificação e orçamentação vertical e territorial baseada num quadro legal; (3) o reforço dos mecanismos de prestação de contas por parte dos governos locais e municipais; (4) melhor integração de aspectos transversais em políticas e programas, particularmente no que se refere ao HIV/SIDA, ambiente, gestão dos recursos naturais e género.

Secção 1: Progresso em relação aos indicadores de PAF

Indicador	Objectivo 2004	Concebido 2004	Qualificação
Introdução da Planificação Distrital (Nº de distritos)	37	48	Objectivo superado
Data de aprovação do regulamento de LOLE 8/2003 Implementação de Lei	1ª metade de 2004	Não aprovado	Objectivo não alcançado

No final de 2004 foram introduzidas metodologias de planificação participativa ao nível distrital em 48 distritos de 8 províncias. Porém, a natureza quantitativa do indicador ignora a questão da qualidade dos planos distritais. Existe, no entanto uma preocupação de que a prioridade de produzir planos de curto prazo possa comprometer o objectivo de longo prazo

de focar nos *processos* participativos e no desenvolvimento institucional para uma melhor prestação de serviços. O grau de sistematização da participação da comunidade bem como o papel do plano distrital no sistema de planificação nacional não estão claros. A função de planificação do distrito, incluindo o Plano de Desenvolvimento Distrital (PDD) e o PES/orçamento distrital (segundo definido na Lei dos Órgãos Locais do Estado-LOLE), precisam de ser inseridas num quadro jurídico claro. O calendário de planificação para a preparação do PES/orçamento distrital, provincial e nacional precisa urgentemente de ser sincronizado.

As propostas de regulamento da LOLE foram discutidos com os administradores, sectores dos ministérios e doadores, tendo a versão final sido aprovada em Abril de 2005 e não em 2004 conforme previsto no PAF. Uma das razões do atraso foi a revisão da Constituição. O Grupo está preocupado com as consequências do atraso na aprovação do regulamento, particularmente no que diz respeito à sua disseminação e aplicação em programas de planificação descentralizada a nível distrital.

Secção 2: Desempenho em relação aos Objectivos Estratégicos

Na matriz do PAF a área de descentralização está ligada ao objectivo estratégico da "criação de um ambiente favorável para o sector privado". Seria mais apropriado se a descentralização estivesse relacionada com os objectivos estratégicos de redução da pobreza e desigualdade regional.

Como tal, é difícil tecer um comentário específico sobre o desempenho do Governo em relação aos objectivos do PAF. Para além do programa de planificação e finanças descentralizadas, o progresso na descentralização e desconcentração foi limitado durante 2004 como é evidente no *Balanço do PES*. No *Programa do Governo* (1999-2004) e no PARPA é atribuído aos governos locais e aos municípios (bem como ao sector privado, às comunidades etc.) o papel principal de agências executoras das políticas do Governo Central cabendo-lhe (ao Governo Central) essencialmente a formulação de políticas, a monitorização e a definição de um quadro regulador. Há, no entanto, pouca evidência de que tal separação de responsabilidades tenha acontecido o que põe em dúvida a questão do "*gradualismo*".

Secção 3: Províncias, distritos e municipalidades na execução orçamental de 2004

Comparar a execução orçamental (OE) de 2004 com a dos anos anteriores é tarefa difícil dado que a Conta Geral do Estado (CGE) para 2004 ainda não está disponível. As cifras dos anos anteriores mostram uma mudança considerável entre CGE e as actuais cifras do OE.

De acordo com as cifras do OE, a quota alocada para as províncias foi de 36% em 2004 comparado com 34% em 2003 o que representa um aumento ligeiro. Contudo, se compararmos com o biénio 2000-2001 a tendência global é de declínio. A quota do orçamento de investimento em 2004 diminuiu comparado com a de 2003, sendo, no entanto, mais alta se comparada com 2000-2001, devido a um aumento no orçamento de investimento ao nível central. As cifras do OE para a quota das despesas correntes subiram ligeiramente comparando com 2003, tanto a nível provincial como central. As cifras do OE para despesas provinciais para 2004 ainda não incluem investimentos adicionais realizados através de SWAPs ou **despesas "off-budget"**. A sua inclusão poderia resultar numa duplicação efectiva de orçamentos de investimento provinciais.

A despesa provincial ainda é geograficamente desigual quer em relação às despesas correntes quer ao orçamento de investimento. Apesar da quota das despesas correntes ter sido mais ou menos estável durante os últimos 5 anos, as despesas per capita ainda favorecem estruturalmente as províncias de Maputo, Sofala, Niassa e Tete, enquanto que as províncias da Zambézia e Nampula beneficiam de uma quota inferior. A alocação das

despesas correntes tende considerar o tamanho do aparelho de estado a nível provincial em vez do tamanho da população ou os indicadores da pobreza. Esta distribuição é ainda mais distorcida e variável para o orçamento de investimento durante o mesmo período. A Cidade de Maputo, Niassa e Sofala receberam acima da média do gasto do investimento per capita, enquanto que Zambézia e Nampula receberam somente 50% e 67% respectivamente. De acordo com dados do INE, estas duas províncias, juntamente com as províncias de Inhambane e Tete, são as províncias mais pobres no país.

A quota total dos 128 distritos no OE é de cerca de 1.2% (USD 15 milhões). A média dos gastos por distrito (principalmente as despesas correntes) é de cerca de \$117.000 por ano – o mesmo de a 10 anos atrás. Os 33 municípios recebem em regime de transferência directa menos do que 1% do OE total (abaixo da meta definida pela Lei das Finanças Locais de 1.5-3%). A atribuição total para os municípios em 2004, foi de MZM 200 biliões (10 milhões de USD) dos quais 50% foram para os cinco maiores municípios (Maputo, Beira, Nampula, Nacala e Quelimane). Os outros 28 municípios tiveram que dividir a quota restante, uma média de 180,000 USD por cada.

Em termos comparativos (com base num estudo feito pelo Ministério de Administração Estatal, MAE) constata-se que da actividade económica nos 33 municípios provém 85% da receita fiscal e 60% do PIB enquanto que o Fundo de Compensação Autarquico representa apenas cerca de 1,1 % do OE (2002), e o Fundo de Investimento de Iniciativas Locais correspondeu a 0,7%. O que quer dizer que o Estado apenas transferiu 1,8 % para os municípios através dos dos mesmos canais.

Secção 4: Reformas transversais fundamentais

A descentralização é uma das seis componentes chave do **programa da Reforma do Sector Público (PSR)**. Embora alguns ministérios tenham lançado iniciativas de descentralização -por exemplo o Ministério de Indústria e Comércio na área de licenciamento - ainda não existe um processo abrangente e coordenado em relação a descentralização de funções, competências e recursos para níveis mais baixos do Governo. O processo de municipalização chegou praticamente a um ponto de estagnação. Embora as eleições Municipais se tenham realizado com sucesso no fim de 2003 nenhum novo município foi declarado. Está entretanto em curso no MAE um estudo sobre os serviços que deveriam ser descentralizados para os municípios no âmbito das áreas prioritárias do PARPA, o que constitui um desenvolvimento positivo.

Embora tenha havido progresso na **gestão financeira pública**, existem algumas preocupações. **O progresso** está ligado à tentativa bem sucedida dos governos distritais na província de Nampula, facilitados pelo PPF de promover um ciclo completo de planificação e orçamentação através da elaboração de PDDs e PES/orçamentos do distrito. Os PES/orçamentos do distrito reflectem todas fontes de receitas e de rendimentos (emolumentos, transferências sectoriais, impostos locais). Este progresso contribuiu para o aumento da coerência do distrito como unidade orçamental e fornece informação inclusiva sobre a disponibilidade de recursos, o que conduz a uma maior transparência. Além disso, o PES/orçamentos distritais foram harmonizados com sucesso com os PES/orçamentos provinciais e sectoriais.

Uma **área que merece atenção especial** é o facto de que o PES/orçamento do distrito ainda não é capaz de captar despesas directas dos ministérios ao nível distrital o que facilitaria uma monitorização mais clara das despesas globais. Revela-se de importância fazer-se o **levantamento de todos recursos de investimento interno e externo por província, distrito e município** que defina claramente as responsabilidades.

Outra preocupação é a **gestão financeira dos municípios** que devido a falta de sistemas de gestão financeira e auditoria adequados cria sérios problemas de ineficiência,

responsabilização e transparência na recolha e uso de fundos e activos. Seria importante considerar o fortalecimento dos sistemas de gestão financeira e de auditoria interna e externa através da Inspecção Geral das Finanças e do Tribunal Administrativo, bem como a publicação de relatórios do Tribunal Administrativo.

Seria útil esclarecer como é que o **SISTAFE** será “pilotado” nos Ministérios e de acordo com que calendário. O Grupo apela para um maior compromisso no uso de SISTAFE como a mais ampla ferramenta de planificação e gestão da despesa pública (isto é, no contexto do *Cenário Fiscal de Médio Prazo e programa de orçamentação*) em vez de um pacote de contabilidade simples. (Input a ser confirmado com o Grupo de Gestão Financeira).

A integração do **HIV/SIDA** e **género** na descentralização apresenta um desafio especial e algum trabalho preliminar sobre estas questões está em curso no PPF. De igual modo, já iniciou o trabalho sobre a integração da **gestão de recursos naturais e ambientais** nas agendas do governo local uma iniciativa que em fase de harmonização com o Governo Central (MICOA).

Secção 5: Expectativa futura

*Existem razões para algum optimismo. O novo Governo reafirmou o seu compromisso de apoiar o processo de expansão da planificação participativa e maior responsabilização. A consolidação dos elementos de uma política de descentralização (indicador do PAF de 2005) através de uma estratégia operacional que tenha em consideração aspectos territoriais e sectoriais e que clarifique as funções bem como a alocação de recursos, ajudará os vários níveis do Governo a alcançar acordos e trabalhar para os mesmos objectivos. Recomenda-se que o documento da política, resulte de um processo **consultivo** com os governos locais e dentro da matriz do PARPA II. Será importante realçar à questão “**subsidiaridade**” e definir que funções do Governo devem ser executadas ao nível central, provincial, distrital e do município. “**Gradualismo**” deverá ser substituído com objectivos claros e metas concretas.*

*Outro marco importante seria a **reconciliação entre a planificação territorial e administrativa com a lógica de um sistema de planificação e orçamentação vertical** baseado num quadro legal comum. O tróçamento provincial/sectorial, que está a ser realizado em Nampula, tem servido de modelo para o resto do país e deverá continuar a servir.*

O processo de **análise funcional e reestruturação** dos Ministérios chave é uma acção de grande importância para a promoção de descentralização e desconcentração. A LOLE foi considerada na preparação das análises funcionais; a recente aprovação do regulamento da referida lei bem como a futura política/estratégia de descentralização e desconcentração deveriam facilitar o processo de integração dos aspectos de descentralização na reestruturação dos ministérios. Espera-se que a elaboração do plano estratégico do MAE, previsto para um futuro próximo, ajude a clarificar aspectos adicionais e seja visto como uma oportunidade para mais avanços do processo de descentralização.

Existe necessidade de elaborar um **manual de finanças distritais** que esclareça sobre o estatuto do distrito como unidade orçamental e a sua inserção no SISTAFE bem como a o seu poder de colecta e retenção de receitas. A DNPO deveria fornecer uma análise comparativa detalhada da despesa numa base territorial e numa base per capita ao relatório de Execução Orçamental para as despesas correntes e para o orçamento de investimento. Consideração deverá ser dada ao estabelecimento de uma fórmula para atribuição de fundos ao Governo Distrital como um pré-requisito essencial para um **quadro fiscal intergovernamental estável e previsível**. Quanto ao “**procurement**” a falta de autonomia dos distritos e a ausência de normas claras constitui um impedimento à planificação descentralizada. As revisões dos sistemas de compras devem tomar este facto em

consideração. Os mecanismos de prestação de contas a nível dos governos locais precisam de ser mais claramente definidos e monitorados e maior destaque deverá ser dado aos Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPPCs).

Finalmente, recomenda-se que o Governo assuma uma forte liderança e pertença do programa nacional de descentralização. Para a avaliação do meio-termo do PAF seria útil se o Governo pudesse definir novos **indicadores estratégicos** para a área de descentralização e desconcentração ligando-os aos objectivos estratégicos apropriados.

10. GT: Reforma da Legalidade e Justiça

11. GT: Sector Financeiro

Sumário Executivo

1. **Desempenho em 2004:** Para o Sector Financeiro, o PAF 2004 identificou 8 metas relativas a 5 acções para 2 objectivos. O Grupo de Trabalho do Sector Financeiro (FSWG) classificou o desempenho do GdM em relação aos indicadores do PAF 2004 **Razoável**. O progresso foi classificado de bom para 4 metas razoável para 2 metas e fraco para 2 metas. As metas e as suas classificações são fornecidas abaixo. Em relação às metas onde a classificação ficou em fraco ou razoável, espera-se que elas sejam cumpridas em 2005.

Acções e Metas do PAF 2004	Desempenho
Auditoria forense ao BAu iniciada	Razoável
Estratégia e calendário para o IFRS no sector financeiro preparado	Bom
Regulamento da LICSF preparada	Bom
LFL submetida ao parlamento	Fraco
Retirada do GdM da comparticipação no BAu iniciada	Bom
Estratégia para retirada do BIM definida	Razoável
Estratégia para a participação de empresas públicas no sector financeiro desenvolvida	Fraco
Novo Quadro de Contas para o Sector de Seguros preparado	Bom

2. O FSWG não conseguiu chegar à conclusão sobre o desempenho do GdM em relação aos dois objectivos gerais. Enquanto a capacidade de supervisão do Banco Mundial continua a ser reforçada, existe informação limitada para avaliar se houve melhoria na intermediação financeira especificamente para as micro, pequenas e médias empresas. Por forma a tratar desta questão o FSWG irá obter a informação necessária para a próxima revisão e irá propor novos indicadores para 2006.
3. **Perspectivas futuras / Questões:** O PAF 2005 identifica 5 metas para 4 acções relativas a 3 objectivos (foi acrescido um objectivo relativo à melhoria dos sectores de seguros e pensões). Até ao momento, o progresso nestas metas é variado. Algumas metas poderão ser atingidas durante 2005 enquanto que as outras poderão ser atrasadas para 2006.
4. O FSWG já iniciou o trabalho para a identificação de novos objectivos, acções e indicadores para o PAF 2006. Tais serão ligados à estratégia identificada no plano quinquenal do GdM. O FSWG elaborará 10-12 acções que serão submetidos para inclusão no PES de 2006 e um subgrupo de 5 acções que serão propostas para inclusão no PAF de 2006.

Introdução

5. Para o JR de 2005, houve alterações no FSWG. Existem novas pessoas focais do lado do GdM (Joana David BM) e dos parceiros de desenvolvimento (Simon Vanden Broeke, DFID e Ravi Ruparel, Banco Mundial). Foi também aumentado o número de membros – com a entrada de novos membros do GdM, parceiros de desenvolvimento e sociedade civil.

Avaliação do desempenho em 2004

6. *Desempenho em relação aos indicadores/metras do PAF:* O desempenho em relação aos indicadores do PAF 2004 classifica-se em **razoável**. O progresso foi classificado em bom para 4 metas razoável para 2 metas e fraco para 2 metas (vide a tabela). Em relação às duas metas onde a classificação ficou em razoável, espera-se que elas sejam cumpridas em 2005.
Para as 2 metas onde a classificação foi fraca, a meta poderá não ser cumprida em 2005.
7. *Desempenho em relação ao objectivo do PAF de 2004:* O FSWG não conseguiu chegar à conclusão sobre o desempenho do GdM em relação aos dois objectivos gerais. Enquanto a capacidade de supervisão do Banco Mundial continua a ser reforçada, existe informação limitada para avaliar se houve melhoria na intermediação financeira especificamente para as micro, pequenas e médias empresas. Por forma a tratar desta questão o FSWG irá obter a informação necessária para avaliar o desempenho em relação aos objectivos..
8. *Desempenho em relação a outros compromissos:* No Sector Financeiro, o GdM fez também compromissos ao FMI (ver tabela 2) e ao banco Mundial (ver tabela 3). Muitas das acções/compromissos são idênticas às acções do PAF. (Ex: transição aos IFRS, alienação do BIM) Contudo, existe um compromisso específico no quadro do PRGF do FMI que não se encontra no PAF. Tal é a criação da Unidade de Investigação Financeira: Este patamar para Dezembro de 2004 não foi atingido. O GdM elaborou um plano de acção e calendário e espera ter a unidade criada até Dezembro de 2006 (com assistência do BAfD no âmbito do FSTAP).

Desempenho dos Sub-sectores e questões

9. *Banca:* Foram feitos esforços para reforçar a supervisão bancária. Está a ser elaborado um novo manual de inspecção e estão a ser produzidos modelos para a aplicação da regulação na supervisão consolidada. Houve aumento em termos do número do pessoal e está a ser preparado um novo regulamento sobre a avaliação, classificação e concessão de empréstimos. Durante 2004, o sector da banca demonstrou uma melhoria nos indicadores da adequação do capital e indicadores da qualidade dos activos. As taxas de juros baixaram e a base (spread), diminuiu e houve aumento no crédito ao sector privado (em termos reais). Houve também aumento na monetarização da economia, especialmente nas zonas urbanas.
10. *Micro Finanças e Finanças Rurais:* Este sub sector demonstrou um crescimento contínuo em termos do saldo (aprox. USD18 milhões em Dezembro de 2004) Contudo, tal é mais devido ao aumento nos tamanhos de empréstimos médios (quase USD 300) dado que o número de clientes tem estado a crescer moderadamente atingindo 60.000 no fim de 2004. A mobilização de poupança cresceu positivamente, especialmente desde que o líder do mercado (Novo Banco) intensificou os seus esforços e tem cerca de 15.000 contas de poupança. O sector teve uma concentração em títulos de mercado com os três provedores Novo banco, Socremo e Tchuma a responderem actualmente por aprox. 80% do saldo. A expansão geográfica das grandes IMF's está a ganhar ímpeto e estão a ser abertas novas delegações nas Províncias do Centro e do Norte, dado que a crescente concorrência em Maputo força as IMF a olhar para as Províncias para crescer e atingir economias de escala. A criação de novos produtos foi liderada principalmente pelos líderes do mercado Novo banco e Socremo, que já oferecem empréstimos para habitação, crédito do consumidor, serviços de câmbios e transferências monetárias nacionais e internacionais. O Novo Banco planeia introduzir

serviços de ATM para os seus clientes. As taxas de juros continuaram estáveis a cerca de 3-5% por mês para micro-créditos dependendo do tamanho e risco do crédito.

c. *Seguros*: Em 2003 a cobertura total dos seguros (de vida e não) fixou-se em cerca de 1.073 bilhões de MZM (aprox 1.1% do PIB).⁹ O sector de seguros de bens domina o mercado de seguros de Moçambique com 77% do total de seguros cobertos em 2003. Em 2004, houve aumento na cobertura de bens particularmente em automóveis, incêndio e apólices pessoais. O mercado de seguros conta com 5 empresas e 15 correctores de seguros sendo que duas empresas (SIM e a estatal EMOSE) cobriram cerca de 80% do mercado.

Perspectivas e Questões Futuras

11. *PAF 2005*: O PAF 2005 identifica 5 metas para as 4 acções relativas a 3 objectivos (foi acrescentado um objectivo relativo à melhoria dos sectores de seguros e de pensões). Os progressos para estas metas são variáveis. Algumas metas podem ser cumpridas em 2005 enquanto que outras poderão ser atrasadas para 2006. (ver Tabela 4).
12. *PAF 2006* : O FSWG iniciou trabalhos para definir novos objectivos, acções e indicadores para o PAF 2006. O FSWG desenvolverá 10-12 acções que serão submetidas para inclusão no PES de 2006 e um subgrupo de 5 acções que serão propostas para inclusão no PAF de 2006. O FSWG não discutiu em detalhe todas as acções que seriam de considerar para o PAF 2006. Contudo, foi feita uma sugestão veemente para a realização de um inventário analítico dos instrumentos públicos existentes para o financiamento das empresas públicas. A análise cobrirá os vários fundos de fomento e empréstimos pelo tesouro através de acordos de retrocessão, bem como a participação pública em instituições financeiras, e outros mecanismos pertinentes. Ela irá rever as oportunidades para a racionalização e melhoria da sua eficácia.
13. *Ligação à estratégia do GdM*: Os objectivos, acções e indicadores para o PES e PAF 2006 serão ligados aos seguintes objectivos do sector financeiro constantes do plano quinquenal do GdM:
 - modernizar a expansão do sistema financeiro;
 - reforçar a regulação e a supervisão e reduzir a vulnerabilidade que possa afectar o sistema financeiro;
 - encorajar e promover a entrada de novas instituições financeiras e desse modo aumentar a concorrência e diversidade dos produtos do mercado financeiro
 - promover medidas para expandir os serviços da banca para uma melhor cobertura regional com enfoque para as zonas rurais;
 - continuar com acções para a contribuição ao crescimento da poupança nacional;
 - promover o aparecimento de instituições de crédito especializadas em micro-finanças;
 - aumentar o grau de monetarização da economia nacional;
 - adoptar os padrões internacionais de contabilidade;
 - expandir os serviços financeiros nas zonas rurais;
 - desenvolver serviços financeiros acessíveis a empresas médias e agregados familiares;
 - melhorar os serviços de seguros e de protecção social.

⁹ ESTA CIFRA DEVERÁ SER VERIFICADA PELO IGS/AFDB

Actividades do FSWG:

- 14. Regularidade das Reuniões:** No passado o FSWG reuniu-se somente duas vezes por ano no JR e MTR. Durante as reuniões para o JR 2005, o FSWG decidiu reunir-se com mais regularidade (em cada três meses). Estas reuniões serão coordenadas por Joanna David e Simon Vanden Broeke. A actual composição do FSWG é apresentado no quadro 6.
- 15. Objectivos das reuniões:** Durante a reunião do mês de Abril de 2005, FSWG concordou que as reuniões do FSWG serão usadas para :
- anotar o desempenho em relação aos indicadores do PAF;
 - discutir questões sectoriais;
 - serem usadas para monitorar o desempenho em relação aos indicadores que constam do PES mas não do PAF;
 - elaborar novos objectivos, acções e indicadores;
 - discutir abordagens para obter a informação necessária na Joint Review com relação ao desempenho sobre o género, HIV e SIDA e providenciar uma perspectiva provincial/distrital
 - partilhar informação com relação a actividades de AT (vide Tabela 5 para o desenho actual do Projecto de Assistência Técnica ao Sector Financeiro - FSTAP).

Tabela 1: Desempenho em relação aos indicadores do PAF 2004

Objectivo	Acção	Metas do PAF 2004	Desempenho Actual	Classificação do Desempenho
Reforço da capacidade de supervisão do Banco Moçambique	Efectuar uma auditoria forense ao BAu através da PGR	Iniciar a auditoria	A auditoria ainda não iniciou. As negociações de contracto estão em curso com a Lebouf (da RAS) que terão a KPMG (da RAS) na sua equipa.	Razoável
	Implementar IAS no sector financeiro (incl. harmonização dos impostos) ¹⁰	Estratégia IFRS apresentada	Os estudos diagnósticos de 4 bancos (BIM, BAu, BSTM e BCI/CF) foram concluídos. Uma estratégia e calendário para o IFRS foram preparada em Março de 2005.	Bom
Melhorar a intermediação financeira incluindo aquela dirigida às micro, pequenas e medias empresas e agregados familiares sem acesso à banca comercial	Fortalecer a capacidade institucional do BdM e de outras autoridades de regulação	Preparados os Regulamentos da LICSF.	Os regulamentos bancários foram aprovados e emitidos (Dez 2004)	Bom
		LFL submetida à AR	Os regulamentos de micro-finanças foram aprovados e emitidos (Dez 2004) 1 A LFL já foi elaborada mas ainda não foi submetida ao Parlamento. [Maio dependendo do Código Comercial]	Fraco
	Retirada do Estado da posição de accionista no sector bancário	Retirada da participação no BAu iniciada. Definida a estratégia de retirada da participação do Estado no BIM. Definida estratégia de participação das empresas públicas (no sector bancário)	Concluída a retirada da participação no BAu. A estratégia está a ser desenvolvida A preparação da estratégia ainda não iniciou. Em Abril de 2005, o GdM solicitou assistência do Banco Mundial para a preparação da estratégia.	Bom Razoável Fraco

¹⁰ Interpreta-se para significar tomando em consideração as implicações dos impostos.

	Reforma do sector de seguros	Quadro de Contas preparado	As tabelas das contas foram preparadas e publicadas. Diploma Ministerial nr. 113/2004 de 23 de Junho de 2004.	Bom
--	------------------------------	----------------------------	---	-----

Tabela 2: IMF PRGF 2004 Critério de Desempenho Estrutural e Benchmarks (somente para actividades do Sector Financeiro)

Acções	Tipo	Prazo	Situação
Concluir o estudo de viabilidade sobre o desinvestimento da participação do governo no BIM	Critério de desempenho	Dez 2004	Atrasado; data revista é Set 2005
Concluir a revisão do quadro de regulamentos das actividades de micro-finanças	Benchmark	Set 2004	Feita
Desenvolver calendários para passar gradualmente para o IFRS e para cumprir com as classificações e concessão de empréstimos com base nas melhores práticas internacionais	Benchmark	Dez 2004	Calendário para a transição para o IFRS concluída em Março 2005
Emitir regulamentos da lei anti-lavagem de dinheiro e criar uma unidade de investigações financeiras.	Benchmark	Dez 2004	Regulamentos emitidos; UIF ainda não criada

Table 3: World Bank PRSC 2 Benchmarks (for Financial Sector activities only)

Sector	Benchmark (PRSC 2 –para 2004/2005)	Situação
Bancário	Lei das Instituições Financeiras aprovada	Feito
Bancário	Revisões de diagnósticos concluídas; Planos de acção preparados para a transição para o IFRS	Feito
Bancário	GdM irá desinvestir as acções detidas em nome dos trabalhadores do BAu	Feito
Seguros	Plano de acção para fazer com que os assegurado cumpram com o IFRS será implementado	Ainda não iniciou

Table 4: PAF 2005 Targets and status as at April 2005

Objectivo	Acção	Meta do PAF 2005	Situação
Fortalecer a prestação de contas no sector bancário.	Efectuar uma auditoria forense ao BAu através da PGR	Finalizar a auditoria	Espera-se que a auditoria dure 6 meses. Se o contracto for assinado em Abril/Maio, a auditoria pode estar concluída ainda em 2005.
Melhorar a intermediação financeira incluindo aquela dirigida às micro, pequenas e médias empresas e agregados familiares sem acesso à banca comercial	Fortalecer a capacidade institucional do BdM e de outras autoridades de regulação	Aprovação da e publicação da LFL . ¹¹	A legislação está a ser elaborada. O AfDB providenciará assistência técnica ao abrigo do FSTAP. É provável que a legislação seja submetida para aprovação em 2006.
	Retirada do Estado da posição de accionista no sector bancário	Implementação da estratégia do BIM. GoM Interesses do GdM trazidos para o ponto de venda.	Espera-se que a estratégia esteja desenhada até Setembro de 2005. A implementação poderá não estar concluída até Dezembro de 2005.

¹¹ Esta meta foi mal citada no PAF 2005 como aprovação e publicação do regulamento da LFL.

Melhorar sectores de seguros e protecção social	Melhorar o sistema de protecção social	Submeter a lei de protecção social ao Parlamento Início do estudo 'actuarial' sobre o sistema de protecção social	A lei de protecção social está a ser revista. Não está claro quando é que será submetida ao Parlamento. O regulamento sobre fundos de pensões privados será elaborado após a aprovação desta lei. O estudo "actuarial" inicia em 2006. A assistência será providenciada pelo AfDB.
---	--	--	---

Table 5: FSTAP Components (indicative)

Componente	Implementing Agencies	Funding / TA
Strengthen Banking Sector	Bo M, DNIA, IFB	World Bank, DFID, IMF (MFD)
Strengthen BoM	BoM	World Bank, IMF (MFD)
Public Debt Management	MoF	World Bank, Sweden
Money Markets and Foreign Exchange	BoM	World Bank, IMF(MFD)
Lending Environment (Legal / Judicial)	UTREL, MoF	AfDB
Insurance	IGS, Emose	AfDB
Pensions	IGS, INSS	AfDB
Micro & Rural Finance	MoF, BoM	KfW, GTZ

Table 6: FSWG Composition

Government of Mozambique	International Partners	Civil Society
Joana David (BoM) Otilia Santos (MoF) Domingo Jose (IGS) Isaltina Lucas (MoF) Sarmiento Senda (INSS), Luis Matsinhe (??), Albano Manjate (¿?)	Simon Vanden Broeke (DFID) Ravi Ruparel (World Bank) Lars Ekman (Norway) Anton Johnston (Sweden) Patrick Elmer (Swiss Cooperation) Carsten Sandhop / Karim ould Chih (Germany) Julius Schlotthauer (USAID) H Malate / T Adeniji (AfDB) Francisco Carrerras (EU)	?? (CTA) ?? (Ambancos) Adriano Frey (Caldeira & Associados)

12. GT: Sector Privado

1. Acções prioritizadas pelo Grupo de Trabalho a serem terminadas a médio prazo (2005) e com poucos custos administrativos para os doadores e Administração

Calendário do pagamento: avaliação independente do impacto da demora em relação às PME's com recomendações específicas sobre a monitorização e possíveis soluções (incluindo reembolsos de IVA). Podem incluir o uso da dívida como colateral

- **Balcões Únicos** estabelecidos em todas as províncias até finais de 2005.
- **Simplificação do licenciamento e registo dos Ministérios Económicos** – implementação imediata de um plano de acção direccionado à uma maior simplificação do processo de licenciamento e registo relacionados com Ministérios com responsabilidades directas nas actividades produtivas (ex. Turismo, transporte, pescas, etc.). Os processos simplificados devem estar em linha com i) a legislação simplificada do MIC; ii) o processo contínuo de descentralização que está em curso nos Governos Provinciais. O objectivo principal desta recomendação seria o de facilitar e estimular as actividades do sector privado através da simplificação de procedimentos e do fortalecimento do processo de implementação dos Balcões Únicos nas Províncias.
- **Telecomunicações:** Garantir que os regulamentos encorajam uma estrutura competitiva do sector de tal forma que provedores de serviço de pequena e média escala são totalmente consultados e podem efectivamente participar no sector.
- **HIV/ AIDS:** explorar oportunidades para maior engajamento e mais actividades, possivelmente através do Roteiro da EcoSIDA.

2. Acções prioritizadas pelo Grupo de Trabalho a serem terminadas a médio prazo (2006) e que precisam de mais discussão entre os doadores, governo e representantes da sociedade civil:

Calendário de pagamentos: Pagamentos do Governo de Moçambique são quase sempre fora do prazo, criando problemas de fluxo de fundos para provedores, especialmente Pequenas e Médias Empresas e que depois custam ao Governo de Moçambique Milhões de Dólares em encargos por pagamentos atrasados. Isto é particularmente aparente e oneroso no sector das estradas.

Balcões Únicos devem ter plenos poderes para aprovarem licenciamentos.

Segurança Social. A revisão da lei de Trabalho deveria incluir o estudo de outras formas de providenciar opções competitivas de planos de pensão, talvez através de um plano idêntico ao sistema chileno¹². Sobre segurança social é importante saber do estado do estudo actuarial do INSS e o seu futuro.

¹² O chamado "sistema Chileno" de pensões é baseado numa conta individual obrigatória onde o beneficiário capitaliza a sua futura reforma através de contribuições compartilhadas entre o trabalhador e o empregador numa mistura estabelecida por lei. A lei também estabelece as regras pelas quais os administradores de fundos de pensão devem operar nas condições do mercado.

Outras responsabilidades de contingência: O PSWG encoraja o Governo de Moçambique a efectuar uma análise profunda do seu envolvimento actual em diferentes níveis de equidade e compromisso em várias companhias através the “residual holdings”. A análise deve ser direccionada para a definição de uma estratégia para racionalizar a sua presença em actividades produtivas, (i) evitando as obrigações de contingência actuais que significam custos adicionais para o Orçamento do Estado e (ii) clarificando as razões da estratégia para a manutenção da sua presença se necessário. A este respeito, a PSWG deve fortemente recomendar que as cláusulas de contrato restringindo aos novos proprietários de bens privatizados devem ser cancelados, de modo a que estas firmas possam re-colocar seus bens de acordo com as realidades do mercado.

Monopólios do governo: O Ministério de Finanças deve tomar conta de e rever os mecanismos para a gestão de bens públicos, ex. privatização.

Terra: a propriedade deve ser facilmente negociável. Terras agrícolas precisam de ter demarcações bem estabelecidas, um registo fiel, e possibilidade de negociação sem envolvimento burocrático. A terra deve ser usável como colateral bancário

Meio ambiente: garantir que tempo suficiente para o exame completo dos regulamentos propostos por todas as partes interessadas.

Género: trabalho com o sector privado para integrar as perspectivas de género no trabalho de desenvolvimento do sector privado

.....

Análise do desempenho em relação ao PAF 2004

Objectivo	Acção do PAF 2004	Indicador do PAF 2004	Desempenho 2004	Novo Indicador para 2005 2005	Proposto para 2006
Criação de um ambiente favorável para o Sector Privado	Emendas à Lei de Trabalho e Submissão à Assembleia da República da Lei de Trabalho com as emendas.	Decreto 57/03 publicado	Razoável, revisão está em curso	Fim do processo amplo de consulta	- Lei submetida à Assembleia da República - Revisão da lei inclui o exame de opções competitivas de planos de pensão (segurança social)
	Submeter o Código Comercial revisto ao Parlamento	Implementação	Razoável, atrasado mas em progresso	Aprovação do <i>Código Comercial</i> e entrada plena em vigor	Implementação
	Aprovar os regulamentos sobre <i>licenciamento</i> das actividades comerciais e industriais	Feito	Bom, regulations have been approved	Regulamentos também aprovados para outros Ministérios Económicos (ex. Turismo, Transporte, pescas, etc.)	Facilitar e estimular as actividades do sector privado através da simplificação de procedimentos e do reforço do processo de implementação dos <i>Balcaos Unicos</i> nas Províncias.
	Aprovar a inspecção de regulations para actividades comerciais e industriais	Feito	Bom, regulamentos foram aprovados	Regulations também aprovados para Ministérios Económicos (ex. Turismo, Transporte, Pescas, etc.)	Terminar a implementação de um sistema transparente, calendarizado, não discricionário e responsável onde todas as multas são depositadas no Tesouro.

Indicadores propostos para 2005 e 2006

Nem todos estes indicadores foram mencionados antes, mas foram identificados pelo PSWG como prioridades e possíveis de atingir até 2005 ou 2006, conforme indicado.

Objectivos	Indicador para 2005	Proposto para 2006
Melhor registo de negócio	Reformas para a computarização dos Registos Notariais, e participação de advogados registados no processo notarial conseguidos	
Melhor sistema de multas e inspecção :	Tabela transparente de multas e uma abolição das comissões sobre as multas	
Implementação efectiva de Balcões Únicos	Balcaos Unicos implementados em todas as províncias	Balcaos Unicos incluem poderes executivos plenos para aprovações
Simplificação do licenciamento e registo para Ministérios Económicos	New regulations approved for Economic Ministries (e.g.: Tourism, Transport, Fisheries, etc)	
Melhor regulamento no sector das telecomunicações:	Consulta completa dos provedores de serviço de Pequenas e Médias Empresas do regulamento revisto	Novos regulamentos entram em vigor
Sincronização do HIV no sector privado	Explorar oportunidades para mais actividades através da EcoSIDA	
Reduzir as obrigações de contingência do Governo de Moçambique:	Efectuar análises profundas de envolvimento na equidade e compromisso em várias companhias através de "residual holdings".	Implementar as recomendações da análise profunda independente.
Implementação efectiva das estratégias de privatização do governo :	O Ministério de Finanças deve se responsabilizar pelos processos de privatização	Dois grandes processos de privatização terminados
Pagamentos pontuais do Governo	Avaliação independente dos atrasos de pagamentos por parte do Governo de Moçambique às Pequenas e Médias Empresas com recomendações específicas	Implementar recomendações da avaliação independente
Identificar limitações da lei de terras sobre o crescimento do sector privado	PSIA iniciado sobre a reforma da terra	Recomendações do PSIA implementadas em

13. GT: Sector de estradas

14. GT: Sector de energia

15. GT: HIV/SIDA

Sumário Executivo

Progresso: Em 2004 houve muitos progressos na aplicação dos princípios de “Três Uns” – foi estabelecido um plano nacional estratégico; continua a ser reforçada a capacidade do CNCS para agir como o único mecanismo de coordenação e; está a ser criado o sistema nacional de monitoria e avaliação (M&E).

Preocupações: A liderança política ao alto nível é essencial na luta contra o HIV/SIDA – contudo, a Direcção do CNCS (que devia liderar este esforço) não se reuniu em 2004. O HIV/SIDA está inextricavelmente ligado á desigualdade do género e pobreza; e o seu combate deve ser feito através de uma resposta multisectorial coordenada, mas são poucos os sectores que estabeleceram planos estratégicos sobre HIV/SIDA e, um número ainda menor de sectores têm recursos orçamentados para a sua implementação. As iniciativas sobre HIV/SIDA ainda não estão incluídas nos planos e procedimentos (e, por conseguinte, no orçamento e despesas de tesouraria) - isto é essencial para garantir uma resposta coordenada e harmonizada.

As expectativas e exigências ao CNCS são grandes. As acções de criação de capacidade e apoio institucional actualmente em curso são importantes para permitir ao CNCS coordenar, liderar e monitorar as respostas aos níveis nacional, provincial e distrital de forma efectiva e estratégica. Houve muitos atrasos no desenvolvimento de um novo Sistema de Gestão de Financiamentos (GMS) viável. O número de crianças órfãs e vulneráveis criou uma crise devido ao esgotamento dos mecanismos de resposta ao nível da família e da comunidade. Esta situação, aliada á disproporcionalidade do número de jovens do sexo feminino infectados, justifica a necessidade de um programa sobre HIV/SIDA apropriado e direccionado.

Desempenho em relação aos indicadores do PAF: De um modo geral, o desempenho em relação aos três indicadores sobre HIV/SIDA foi satisfatório.

PES/OE/PARPA II: O PES de 2005 incluiu de forma um tanto abrangente a questão do HIV/SIDA, especialmente a secção da análise do impacto que tomou em consideração as suas implicações mais amplas do ponto de vista social, médico e macro-económico. Contudo, a grande necessidade de combate ao HIV/SIDA através de uma abordagem transversal e multisectorial não foi bem reflectida no resto do documento. Onde se faz menção do HIV/SIDA, é apenas uma lista de um pequeno número de actividades planeadas e não um conjunto visível de acções prioritárias em todos os sectores do governo. A rubrica sobre HIV/SIDA no orçamento (nomeadamente, financiamento do OGE ao CNCS) é muito pequena e não reflecte uma representação realista dos financiamentos “alocados” a outros sectores como Educação, Saúde, Mulher e Acção Social, etc. Contudo, enquanto o SISTAF e os seus classificadores de programas não estiverem a ser implementados em todos os sectores, será difícil ter uma imagem mais exacta da despesa multisectorial no combate ao HIV/SIDA. Uma maior contribuição do OE para o CNCS seria um sinal do compromisso em relação ao *Conselho* como mecanismo nacional de coordenação, juntamente com as contribuições do OE para todos os sectores para reflectir a inclusão das actividades sobre HIV/SIDA nos seus planos e orçamentos.

Principais Recomendações para 2005: Há necessidade de reforço da liderança política a todos os níveis (nacional, provincial, distrital e comunitário) e em todos os sectores. O CNCS deve continuar a concentrar-se na sua “única tarefa” de coordenar, analisar, liderar e monitorar a resposta nacional. Os parceiros também devem coordenar, harmonizar e simplificar para reduzir os custos das transacções às contrapartes do governo.

Há necessidade de discussões mais amplas para definir quem tem prioridade no tratamento com antiretrovirais. No Quadro do PAF/PES devia-se reintroduzir um indicador do número de pessoas que vivem com HIV/SIDA que recebem tratamento com antiretrovirais, como parte da matriz da Saúde.

O envolvimento da sociedade civil em todas as fases de determinação e implementação de políticas e estratégias é essencial para alcançar as metas do PEN II e do PEN da saúde. É importante desenvolver-se programas apropriados, específicos e dirigidos para fazer face à ligação inextricável entre desigualdade do género e HIV/SIDA.

Devia-se fazer uma análise das despesas no combate ao HIV/SIDA para mapear e avaliar como e para onde os financiamentos para o combate ao HIV/SIDA estão a ser canalizados, e para que fins.

No quadro da implementação do PEN II, os actuais indicadores do HIV/SIDA serão revistos durante a Revisão Semestral, tomando em consideração as metas revistas e confirmação (ou não) de dados imediatamente disponíveis e fiáveis.

2.0 HIV/SIDA: Análise Retrospectiva do Desempenho em 2004

2.1 Progresso

Em 2004 o progresso foi consistente e houve muitas melhorias em relação aos anos anteriores, especialmente:

- Em Novembro de 2004 foi concluída e aprovada pelo Conselho de Ministros a componente estratégica do novo Plano Nacional Estratégico sobre HIV/SIDA para 2005-09 (PEN II) (a componente operacional está em vias de ser concluída). O quadro da M&E do PEN II reduziu o número de indicadores de 150 para 26 – tornando-o mais fácil de gerir.
- O CNCS continuou a criar a sua capacidade e procurar concentrar-se na sua principal tarefa de coordenar a resposta multisectorial.
- Os Governadores Provinciais estiveram mais envolvidos no processo de coordenação da resposta multisectorial. Foram estabelecidos planos para consolidar o seu papel em 2005.
- O Fórum de Parceiros no combate ao HIV/SIDA foi bem consolidado e continuou o reforço das relações entre o CNCS e parceiros.
- Ao nível nacional, estiveram envolvidas nas actividades de combate ao HIV/SIDA 1.284 organizações.
- O CNCS aumentou os sub-financiamentos às organizações (de 2 em 2003 para 595 em 2004).
- Foram dados os primeiros passos para a harmonização e simplificação dos mecanismos e procedimentos no quadro dos esforços do CNCS para a criação de um Sistema de Gestão de Financiamentos (GMS) simplificado.

2.2 Preocupações

- É importante haver liderança política ao alto nível na luta contra o HIV/SIDA – contudo, a Direcção do CNCS (que devia estar na vanguarda deste esforço) não se reuniu em 2004.

- O HIV/SIDA está inextricavelmente ligado à desigualdade do género e pobreza, e o seu combate deve ser feito de forma coordenada e multisectorial – contudo, poucos sectores desenvolveram planos estratégicos sobre HIV/SIDA e um número ainda menor disponibilizou recursos financeiros para a sua implementação.
- Os sectores de saúde e educação alocaram alguns poucos recursos do Estado para o combate ao HIV/SIDA, mas os fundos do OE para o combate ao HIV/SIDA em todos os sectores são insignificantes.
- De acordo com o Balanço do PES de 2004, apenas 0,4% das despesas públicas do Governo de Moçambique foram destinados ao combate ao HIV/SIDA. Este valor inclui a contribuição do Governo de \$ 5 milhões (a execução foi apenas de \$ 3,5 milhões) para o CNCS, além das contribuições do Fundo Comum do CNCS e do MAP (Banco Mundial).
- Todas as iniciativas para o combate ao HIV/SIDA deviam estar nos planos e procedimentos e, se/quando possível, no orçamento e nas despesas de tesouraria para garantir uma resposta coordenada e harmonizada.
- Houve muito atraso na preparação do PEN II (e a componente operacional ainda não foi concluída) – o que cria preocupações em relação à dinâmica da Resposta Nacional. A falta de um plano estratégico abrangente para dar direcção e orientação contribuiu para a fraca resposta do sector público.
- As expectativas e exigências ao CNCS são extremamente grandes. O apoio em curso para a criação de capacidade e desenvolvimento institucional é necessário para permitir ao CNCS coordenar, liderar e monitorar as respostas aos níveis nacional, provincial e distrital de forma efectiva e estratégica.
- A falta de esforços reais para mobilizar e criar capacidade das comunidades rurais dificulta o desenvolvimento de uma resposta apropriada e localizada.
- As taxas de sero-prevalência são alarmantes em todos os grupos, mas os dados das projecções de 2004 para raparigas são chocantes – 21% de mulheres com idades compreendidas entre 20 e 24 anos (contra 7% de homens do mesmo grupo etário) são sero-positivas. É importante o desenvolvimento de um programa apropriado, específico e dirigido. Este programa deve incluir esforços para: resolver o problema da desigualdade do género e das normas sociais que tornam as mulheres, e especialmente as raparigas, mais vulneráveis; melhorar os níveis de frequência e conclusão da escola por parte das mulheres a todos os níveis, especialmente no EP1 e EP2; resolver o problema da violência baseada no género; proteger os direitos de propriedade e herança; eliminar as barreiras para garantir igualdade de acesso a assistência e tratamento; e apoiar aqueles que dão assistência aos doentes e órfãos.
- A pandemia criou uma crise de órfãos. Até 2004 havia 273.229 crianças órfãs por causa do SIDA (17% do total de órfãos). Espera-se que este número vai aumentar para 626.000 até 2010. Os mecanismos de resposta das comunidades e famílias estão esgotados. Os órfãos são cada vez mais vulneráveis e com menos possibilidade de acesso aos serviços sociais.
- É necessário uma discussão mais ampla para definir quem tem prioridade no acesso ao tratamento com vista a criar-se consenso e garantir equidade e transparência.
- Em 2004 menos de um por cento das crianças que necessitavam de tratamento tiveram acesso aos antiretrovirais.
- Houve muitos atrasos no desenvolvimento de um Novo Sistema de Gestão de Financiamentos (GMS) viável, não obstante existir um consenso geral da importância de um sistema simplificado, dado que (i) os actuais parâmetros e procedimentos são complicados, complexos e descoordenados e (ii) o CNCS (muito pressionado pelos parceiros) está demasiado ocupado na administração do actual sistema (em detrimento das suas actividades principais) .

2.3 Orçamento do Estado

Em 2004 foram alocados do OE ao CNCS apenas \$ 5 milhões – e, por causa do atraso nos desembolsos do MPF, a execução foi apenas de \$ 3,5 milhões. O OE para 2005 também só

alocou \$ 5 milhões ao CNCS. Espera-se que os desembolsos atempados irão facilitar a utilização total dos fundos alocados.

Na maioria dos sectores não se faz recolha de informação sobre as contribuições do OE para o combate ao HIV/SIDA. Os sectores começaram a preparar planos estratégicos orçamentados (o que é importante para a resposta multisectorial), por isso, será necessário disponibilizar-se fundos do OE para lidar com esta emergência nacional.

2.4 Balanço do PES de 2004

O PES de 2004 realçou a necessidade de a Resposta Nacional adoptar uma abordagem multisectorial, contudo, o PES (e o Balanço do PES) tratou da questão do HIV/SIDA como um problema da saúde. Por outro lado, o resumo sobre HIV/SIDA na secção da saúde foi essencialmente uma lista de um pequeno número de actividades e metas, tal como indicados no PEN do MISAU.

2.5 Desempenho em relação aos indicadores do PAF/PES

De um modo geral, em 2004 o desempenho em relação aos três indicadores sobre HIV/SIDA foi satisfatório.

Até finais de 2004 estavam a receber tratamento com antiretrovirais 7.414¹³ pessoas - o que ultrapassou a meta do PAF/PES, tendo atingido 94% da meta do PEN do MISAU. Note-se, porém, que este número representa menos de 5% das necessidades de 2004.

Em 2004 receberam tratamento profiláctico para a prevenção da transmissão vertical de mãe para filho (PMTCT) 3.177 mulheres e 3.334 crianças recém nascidas, totalizando 6.511¹⁴ - o que representa 81% da meta do PAF/PES. Contudo, este número representa apenas 2.9% das mães que se estima que estavam infectadas em 2004. Porém, é encorajador o facto de os serviços já estarem disponíveis em todas as províncias, com excepção de duas, e o número de unidades sanitárias que oferecem PMTCT ter aumentado de 8 em 2002 para 17, em 2003, e para 31, em 2004.

Com base nas projecções, em 2004 “atingiu-se” a prevalência nacional de 14,9%¹⁵ - o que corresponde ao indicador do PAF/PES para 2004. Note-se que esta meta foi retirada porque é uma medida de desempenho insatisfatória pelos seguintes motivos: (a) progressão epidemiológica natural, (b) a prevalência não mede com precisão outras facetas da progressão, nem a resposta à epidemia e (c) com o aumento do tratamento com antiretrovirais mais pessoas vivem mais tempo e as taxas de prevalência vão aumentar. Note-se que a acção considerada necessária para alcançar esta meta é o “início da implementação do PEN II”. A componente estratégica do PEN II foi aprovada em 2004, mas este plano ainda não começou a ser implementado com seriedade. Por isso, não podemos dizer que esta acção foi realizada. Contudo, a meta foi “alcançada”.

¹³ O Balanço do PES de 2004 indica que foram tratadas 8.000 pessoas

¹⁴ O Balanço do PES de 2004 indica que 4.000 mulheres e crianças recém nascidas receberam tratamento profiláctico para PMTCT

¹⁵ O Balanço do PES de 2004 indica uma taxa de prevalência de 13,6% com base nos dados epidemiológicos recolhidos em 36 postos de sentinela

3.0 Resumo das Perspectivas para o combate ao HIV/SIDA em 2005.

3.1 PES/OE/PARPA/POA

No PES de 2005, o HIV/SIDA foi tratado de forma um tanto abrangente como uma questão transversal, incluindo uma boa análise e consideração das suas implicações sociais, médicas e macro-económicas mais amplas. Esta foi uma recomendação chave das Revisões Conjunta e Semestral de 2004. Os indicadores do PAF sobre HIV/SIDA estão espelhados no PES, e os dois processos são coerentes e consistentes.

A rubrica sobre HIV/SIDA no orçamento (nomeadamente, o financiamento do OE para o CNCS) é muito pequena e não reflecte uma representação realista dos financiamentos “alocados” a outros sectores como Educação, Saúde, Mulher e Acção Social, etc. Contudo, enquanto o SISTAF e os seus classificadores de programas não estiverem a ser implementados em todos os sectores, será difícil obter uma imagem mais exacta das despesas multisectoriais no combate ao HIV/SIDA. Uma maior contribuição do OE para o CNCS seria um sinal do compromisso em relação ao Conselho como mecanismo nacional de coordenação, juntamente com as contribuições do OE para todos os sectores para reflectir a inclusão das actividades de combate ao HIV/SIDA nos seus planos e orçamentos. Por outro lado, é necessário que os desembolsos do OE para o CNCS sejam feitos de forma atempada para fazer face às despesas correntes.

No PES de 2005 faz-se uma boa análise do impacto, mas a necessidade imperiosa do combate ao HIV/SIDA através de uma abordagem transversal e multisectorial não está bem reflectida no PES de 2005. Onde se faz menção do HIV/SIDA, é apenas uma lista de um pequeno número de actividades e não um conjunto visível de acções prioritárias em todos os sectores do governo.

Estão disponíveis e de forma crescente muitos recursos destinados às actividades de combate ao HIV/SIDA em Moçambique. É importante que estes recursos e intervenções relacionadas com o HIV/SIDA sejam coordenados e o seu impacto sobre todo o pacote de recursos seja compreendido.

Considerando o peso da evidência da correlação inversa entre o HIV/SIDA e o crescimento económico, e a correlação directa com a pobreza, é importante que o PARPA II trate o HIV/SIDA (e as suas dimensões do género) como uma questão transversal. Para garantir a aderência aos princípios e lógica subjacentes aos *três uns*, o PARPA II e PEN II também devem ser coerentes.

O plano de implementação do PEN II ainda não foi concluído, por isso, ainda não foram indicadas metas claras para os seus principais indicadores. Esperava-se que este plano estaria disponível até finais de 2004, mas prevê-se que seja concluído nos próximos meses. Neste contexto, os actuais indicadores sobre HIV/SIDA serão revistos durante a Revisão Semestral, tomando em consideração as metas revistas e confirmação (ou não) de dados imediatamente disponíveis e fiáveis. Contudo, com base nas discussões preliminares, podemos recomendar a substituição do indicador do OVC por um indicador que mede o compromisso do governo (isto é, medido pelo financiamento do OE – orçamentado e executado) para o combate ao HIV/SIDA.

Principais recomendações e questões a serem consideradas

- **Criar liderança política a todos os níveis** (nacional, provincial, distrital e comunitário) **e em todos os sectores**. Foram feitos alguns progressos, mas a resposta nacional ainda não é proporcional á escala da epidemia. É importante que esta lacuna seja preenchida e que haja uma resposta coordenada, com custos e financiamento, e multisectorial em todo o sector público baseada no PEN II e PARPA II.
- **O CNCS deve concentrar-se na sua “actividade principal”**. O CNCS deve concentrar as suas atenções na coordenação, liderança, monitoria e análise da resposta nacional. Para que isso seja possível, o CNCS deve estabelecer um plano e

prazo credíveis para a criação de um sistema de gestão de financiamentos efectivo e simples. O CNCS também deve continuar a desenvolver a sua própria capacidade e a capacidade dos interlocutores do sector público e da sociedade civil.

- **Os parceiros devem coordenar, harmonizar e simplificar.** Considerando que as exigências estão a aumentar cada vez mais e a capacidade é pouca, os parceiros devem fazer esforços para reduzir os custos das transações para as contrapartes do governo através da utilização cada vez mais dos mecanismos e procedimentos comuns, e do alinhamento do diálogo e exigência de relatórios com os sistemas do governo, entre outros.
- **A sociedade civil deve ser envolvida.** O envolvimento da sociedade civil em todas as fases de determinação e implementação de políticas e estratégias é importante para alcançar as metas do PEN II e do PEN da Saúde.
- **Deve-se resolver a questão da dimensão do género.** É necessário desenvolver-se programas apropriados, dirigidos e multifacetados para resolver o problema da ligação inextricável entre a desigualdade do género e HIV/SIDA.
- **Há necessidade de uma discussão mais ampla para definir quem tem prioridade no acesso ao tratamento** para criar-se consenso e garantir equidade e transparência.
- **Devia ser reintroduzido um indicador de antiretrovirais no Quadro do PAF/PES.** No Quadro do PAF/PES devia ser reintroduzido um indicador do número de pessoas que vivem com HIV/SIDA que recebem tratamento com antiretrovirais. O indicador foi retirado da matriz de 2005 depois de discussões com o Grupo de Trabalho da Saúde, mas tencionam incluí-lo na matriz de 2006.
- **Análise das despesas para HIV/SIDA.** Considerando que (i) uma parte significativa de financiamentos é “alocada” aos sectores, (ii) muitas organizações da sociedade civil recebem financiamentos directamente e (iii) muitas iniciativas do sector público não têm orçamento, seria importante haver uma análise das despesas públicas para mapear e avaliar como e para onde é que os financiamentos para o combate ao HIV/SIDA estão a ser canalizados, e para que fins. Também será importante compreender qual é o impacto dos recursos “destinados” ao combate ao HIV/SIDA no pacote de recursos e como é que alteram os padrões das despesas do governo.
- **Revisão dos Indicadores.** No quadro do plano de implementação do PEN II, os actuais indicadores sobre HIV/SIDA serão revisitados durante a Revisão Semestral, tomando em consideração as metas revistas e a confirmação (ou não) de dados imediatamente disponíveis e fiáveis.

16. GT: Saúde

17. GT: Educação

Ministério de Educação e Cultura

Parceiros de Cooperação

1. Introdução

A análise do desempenho do sector da Educação no âmbito da Avaliação Conjunta referente ao ano de 2004, realizou-se na RAR6, com a participação do MEC e seus parceiros tendo como base o Balanço do PES, o Relatório de Execução do Orçamento e a matriz do PES/PAF de Abril 2004.

Os indicadores educacionais da matriz do PES/PAF foram atingidos, embora com alguns constrangimentos. Continuam a existir disparidades regionais e de género importantes. Não foi possível avaliar o indicador da taxa de conclusão, uma vez que os dados do aproveitamento dos exames de 2004 só estarão disponíveis no próximo mês de Maio.

Registaram-se progressos importantes no Ensino Primário. O Governo aboliu todas as cobranças compulsivas que vinham sendo efectuadas nas escolas primárias. A implementação do Novo Currículo do Ensino Básico e da alfabetização e educação não formal, assim como a estratégia do HIV/SIDA constituíram áreas de progresso.

A nível do ensino pós-primário verificam-se importantes transformações. Assim, no Ensino Secundário está em curso a transformação curricular com vista a atender às preocupações da melhoria da qualidade e relevância deste subsistema, bem como à mudanças ocorridas no Ensino Primário. Está em curso a reforma do ETP com a participação do sector privado e dos parceiros nacionais e internacionais.

Contudo, o MEC enfrenta ainda sérios desafios. O PEE II não foi concluído, como estava previsto no PAF, resultado das fraquezas na capacidade de planificação do MEC.

As dificuldades que se verificaram na área da gestão financeira originaram a baixa execução orçamental, dificultaram os desembolsos dos fundos do FASE e criaram atrasos nos pagamentos de salários dos professores e subsídios alfabetizadores comprometendo os programas do MEC.

A área da formação de professores, incluindo a formação em serviço, e a distribuição do livro escolar ainda não respondem às necessidades do sector. De igual modo, a área do género regista um fraco progresso e continua a constituir motivo de preocupação. O HIV/SIDA continua a ser um grande desafio.

Entre as recomendações da análise destacam-se as seguintes:

- Finalização do PEE II e elaboração do plano de implementação incluindo o plano financeiro e o manual de implementação;
- Criação das condições para a implementação efectiva do SISTAFE;
- Reforço do financiamento interno ao sector da Educação;
- Implementação das linhas políticas da Formação de Professores, ETP e das Construções escolares;

- Implementação das acções com vista a acelerar o progresso na área do género, priorizando os distritos com maiores disparidades;
- Melhoria do desempenho dos parceiros de cooperação com respeito aos seus compromissos e abordagens de trabalho;

2. Avaliação do desempenho do sector em 2004

2.1. Avaliação dos indicadores do QAD (PAF) em 2004

A taxa líquida de escolarização no EP1 atingiu 75,6% (73,2 % para as raparigas), contra os 72% (69% para as raparigas) planificados, em 2004. A taxa de conclusão só será analisada em Maio porque os dados dos exames ainda não se encontram disponíveis. No entanto, prevê-se que o MEC alcance as metas uma vez que foram tomadas as medidas de carácter pedagógico necessárias para o efeito.

2.2. Avaliação do desempenho global do sector

2.2.1 Progresso

De uma maneira geral os grandes objectivos do sector foram alcançados, embora com alguns constrangimentos. Ao longo de 2004, realizou-se um intenso processo de consulta internamente e com os parceiros do ex-MINED, sobre as políticas do PEE II que levou à elaboração de uma versão melhorada do Plano. Apesar dos progressos alcançados, o PEE II não foi finalizado nos prazos acordados devido às realizações políticas do país, ao atraso no alcance de consensos sobre políticas e estratégias chave.

O Governo de Moçambique deu um passo importante para atingir a Educação Primária para Todos, ao abolir as taxas de Acção Social Escolar¹⁶, cobradas pelas escolas do Ensino Primário.

O novo currículo do Ensino Básico foi introduzido, de acordo com o planificado, nas 1a, 3a, e 6a classes em 2004. Para o efeito, o MEC formou os professores e iniciou a implementação do programa “CRESCER” que neste momento abrange cerca de 30% dos professores.

Está em preparação a implementação do novo currículo da Alfabetização e o programa de alfabetização via radio. O programa de HIV/SIDA foi cumprido parcialmente.

A 3a fase do programa de Apoio Directo às Escolas¹⁷ (ADE) que abrangeu todas as EP1 e EPC terminou com sucesso, tendo sido avaliado positivamente pelas escolas, comunidades, MEC e parceiros. A 4a fase do programa está em preparação devendo ser lançado brevemente. Esta vai abranger todas as escolas do EP1, EPC e EP2 em todo o país.

Foi iniciado o processo de transformação curricular do ESG. O ex-MINED prosseguiu com a implementação do programa piloto de Ensino Secundário à Distância.

¹⁶ ASE – Taxa de Acção Social Escolar é uma taxa cobrada às famílias pelas escolas no momento das matrículas.

¹⁷ Apoio Directo às Escolas (ADE)– É um programa criado pelo ex MINED que aloca anualmente fundos às escolas em montantes que variam de 200 a 3000 USD por escola dependendo do número de alunos.

O Programa Integrado de ETP com o envolvimento do sector privado e parceiros nacionais e internacionais realizou progressos acentuados para reformar o Ensino Técnico e Formação Profissional, tendo culminado com a criação do COREP (Comissão para a Reforma da Educação Profissional).

2.2.2 Desafios

As estratégias de Género, de Construções a Baixo Custo e de Educação Especial foram elaboradas mas ainda não estão aprovadas. Como consequência, o sector não pode evoluir de uma maneira sistemática e sustentável.

O processo de elaboração da carta escolar não registou progressos significativos por falta de recursos humanos e financeiros, o que cria obstáculos à planificação das actividades.

A chegada tardia dos livros escolares, agravada pelas quantidades insuficientes destes nas escolas, continua a ser um grande entrave para o cumprimento dos programas de ensino, dificultando a aprendizagem dos alunos.

Ainda não foram revistos os currículos de formação de professores com vista a incorporarem os aspectos relevantes do Novo Currículo. Como consequência não foram elaborados os materiais para a formação. As capacitações de professores revelam-se insuficientes e não respondem às necessidades do sistema. Este aspecto afecta sobretudo os professores das novas disciplinas (Inglês, Ofícios e Educação Musical), bem como a implementação do currículo local. As Instituições de Formação de Professores não têm materiais de ensino apropriados, incluindo os livros do Novo Currículo.

A supervisão pedagógica é controlada centralmente, o que dificulta o acompanhamento das actividades pedagógicas no terreno. Assim, torna-se necessário descentralizar e fortalecer o sistema de supervisão pedagógica para as províncias, distritos e ZIP's e Conselhos de Escola de modo a controlar e apoiar eficientemente os processos de ensino e de aprendizagem.

Os atrasos de pagamento dos subsídios dos alfabetizadores e dos salários dos professores que ainda se registam, desmotivam o corpo docente e enfraquecem a deontologia profissional, devendo ser corrigidas.

A fase piloto do programa de construção a baixo custo não foi iniciada como estava previsto em 2004, o que compromete as metas da Educação Para Todos.

2.3. Análise da execução orçamental de 2004

O sector da Educação recebeu 21,2% do total do Orçamento do Estado, como previsto. Deste, 53,3% foi afectado ao Ensino Básico. Até ao final de 2004, a execução foi de 75%.

O orçamento corrente registou um nível de execução de 79,3% de acordo com o Balanço do PES. O grau de realização das despesas com salários foi de 86,9% e de bens e serviços de 76,4%, sendo as áreas mais afectadas as da Alfabetização e Educação de Adultos e da Formação de Professores. A execução do orçamento de investimento foi de 89% para os fundos internos e de 54% para os externos.

Na componente de salários e outras despesas com o pessoal, os gastos, em algumas províncias, têm sido maiores do que o programado e alocado, devido à realização de despesas não previstas tais como o pagamento do segundo turno, ajustes salariais, exercícios findos, entre outros subsídios.

Embora a anterior revisão tenha recomendado que os dois ex-Ministérios (MPF e MINED) analisassem esta situação, até ao momento ainda não se conhecem as causas da crónica baixa execução financeira. Verifica-se uma discrepância nos limites e execução orçamentais nos relatórios do ex-MPF e do ex-MINED.

A execução orçamental do FASE em 2004 foi de 30.2%, originada por deficiências na gestão financeira e prestação de contas em 2003, o que levou os Parceiros de Cooperação (PCs) a suspenderem a alocação de fundos, sensivelmente até ao terceiro trimestre de 2004. Em face desta situação, o ex-MINED contratou um assessor para assistir no melhoramento da gestão financeira e produção de relatórios. Paralelamente, foi elaborado um manual de gestão financeira, de fácil utilização e realizadas formações nas províncias envolvendo pessoal dos DAF's.

Uma parte significativa dos fundos externos continua a não estar inscrita no orçamento, afectando o processo de planificação. Esta situação obriga à criação de sistemas administrativos paralelos, enfraquecendo ainda mais a área financeira do MEC.

2.4. Aspectos transversais

O ex-MINED e os parceiros chegaram à conclusão que a fraqueza do sistema de gestão financeira do Ministério continua a ser um factor que dificulta o desenvolvimento do sector. A implementação do SISTAFE, no âmbito da Reforma do Sector Público poderá contribuir para a melhoria significativa do financiamento das actividades do sector. Entretanto, a implementação do SISTAFE exigirá grandes esforços por parte de todos os parceiros (internos e externos) e do MEC de modo a reduzir os possíveis constrangimentos que um processo desta natureza acarreta.

O MEC deverá integrar adequadamente todos os extintos Ministérios (MC e MINED) e a área do Ensino Superior do ex-MESCT. No âmbito da reforma do sector público a estruturação do MEC deve ter em conta as análises funcionais dos extintos ministérios.

A experiência positiva do ADE mostrou as grandes vantagens de uma abordagem descentralizada de financiamento das instituições de ensino e permitiu retirar lições importantes de como financiar e gerir adequadamente os fundos, permitindo a chegada destes aos principais beneficiários. Esta metodologia poderia ser recomendado para outros programas como é o caso do programa de Construções a Baixo Custo.

Durante o ano 2004 ficou evidente a importância do MEC no combate ao HIV/SIDA. Os parceiros e o ex-MINED concluíram que a mitigação do HIV/SIDA vai para além do ensino de métodos de prevenção aos alunos. A estratégia deve abordar áreas de prevenção no seio dos professores e outro funcionários da educação, tomar em conta a necessidade de reposição da força de trabalho que será afectada pela pandemia. Portanto, o MEC deveria elaborar indicadores claros sobre aspectos ligados ao HIV/SIDA.

Em relação aos indicadores da participação feminina nas escolas verificaram-se progressos, embora pouco significativos. Nos casos do ES e em algumas províncias, mesmo no EP verificam-se retrocessos em relação a estes indicadores. Considerando as metas do PARPA e do Milénio, esta situação revela-se manifestamente preocupante. As estratégias de género e de construção de baixo custo deveriam priorizar os distritos mais afectados pelos desequilíbrios.

3. Recomendações

O MEC deverá finalizar o PEE II de modo a que este esteja aprovado até Julho de 2005. Imediatamente deverá ser elaborado o plano e o manual de implementação, considerando a real situação do país em termos de recursos humanos e financeiros. Esta actividade deverá ser realizada a tempo de o PEE II ser usado no processo de planificação de 2006. O centro da implementação do PEE II deverá ser a escola.

O MEC e os parceiros deverão realizar todas as suas acções dentro do quadro e indicadores deste. Para o efeito, os órgãos conjuntos de implementação, assim como o sistema de monitoria e supervisão deveriam ser revistos e revitalizados com a maior brevidade, para responder às exigências do Plano. Paralelamente, a coordenação entre as instituições do Estado relacionadas com a implementação do PEE II deverá ser melhorada.

Para assegurar a execução plena e efectiva do PEE II, o Ministério deverá concentrar seus esforços no melhoramento da capacidade institucional, priorizando a gestão financeira e a gestão de recursos humanos. Estas acções têm em vista resolver, entre outros, os atrasos de salários, atrasos na aquisição e distribuição dos livros escolares e para a criação de um sistema de financiamento ao programa de construções a baixo custo. A elaboração da Carta Escolar deverá ser acelerada para fortalecer a capacidade de planificação do MEC.

O MEC deverá preparar-se para a implementação do SISTAFE de modo a evitar possíveis constrangimentos decorrentes deste processo de mudança. Paralelamente, o MEC deverá utilizar o SISTAFE e outros instrumentos, como o PETS18, para analisar os fluxos de fundos para assim avaliar o seu impacto nas actividades do sector.

Os programas CRESCER, ADE e Construção a Baixo Custo, devem ser incorporadas na planificação e orçamentação anual do MEC a partir de 2006.

A Formação de Professores e a área das Construções deverão acelerar a implementação das linhas políticas já definidas no Plano.

Os programas de implementação do Novo Currículo do Ensino Básico e ADE deverão ser devidamente acompanhados no terreno. Assim, torna-se necessário criar um o sistema de supervisão pedagógica descentralizado de modo a controlar e apoiar eficientemente os processos de ensino e de aprendizagem.

O MEC deverá desenvolver acções para acelerar o progresso na área do género, priorizando os distritos com maiores disparidades, no sentido de assegurar que, até 2009, o equilíbrio de género esteja garantido, pelo menos no EP1.

Os direitos de educação das crianças com necessidades especiais deverão ser adequadamente atendidos.

As várias medidas introduzidas nos últimos anos com vista a melhorar a qualidade do Ensino Primário, resultarão no aumento de graduados deste nível o que vai aumentar a pressão sobre o Ensino Pós-Primário. Neste contexto, o MEC deverá acelerar a reforma do Ensino Secundário e Técnico Profissional assim como do Ensino Superior, tendo em conta as prioridades no contexto do desenvolvimento do país.

Os parceiros deverão trabalhar no sentido de, até ao final de Maio de cada ano, apresentarem os seus compromissos financeiros ao MEC para permitir uma melhor planificação do OE. Excepcionalmente, esta informação ao MEC deverá ser enviada ao

¹⁸ Public Expenditure Tracking Survey (Sistema de Monitoria da Despesa Pública)

MEC até Julho. Deverão, igualmente assegurar que os fundos previstos sejam desembolsados atempadamente. Para além disto, no contexto do PEE II e da implementação do SISTAFE, todos os parceiros deverão rever os seus compromissos e abordagens de trabalho para acelerar o processo de harmonização e alinhamento dos procedimentos.

Para garantir as metas estabelecidas no PEE II o esforço financeiro do Governo deverá continuar crescer de modo a financiar as actividades essenciais do sector.

Considerando os possíveis impactos negativos da nova política da educação gratuita no Ensino Primário relativamente aos recursos disponíveis nas escolas, o MEC e os parceiros de cooperação deverão desenvolver uma estratégia para assegurar e sustentar o financiamento e funcionamento adequado das escolas.

Maputo, 16 de Abril 2005

18. GT: Água e saneamento

Revisão Conjunta do sector de água, Abril de 2005

1. Breve sumário executivo (para aide memoir)

No que diz respeito à **água e saneamento**, o indicador do PES/PAF para acesso a água potável é de 41% e o sector atingiu 39.8% em 2004, implicando um desempenho global satisfatório. Os dados referentes à cobertura de saneamento para as zonas rurais e urbanas baseiam-se em vários inquéritos, mas estes não permitem a monitoria do indicador numa base anual. O governo ainda enfrenta desafios no melhoramento dos serviços de saneamento. Foi dado um primeiro passo para o melhoramento do sistema de monitoria (pelo qual a DNA é responsável), com várias províncias e cidades a terem bases de dados do sector actualizados. Os dados da execução orçamental ainda não foram concluídos, uma vez que o relatório da execução orçamental não coincide nem com os dados financeiros da DNA, nem com os da DPOPH e os dados finais estarão disponíveis na 'Conta Geral do Estado'. Os gastos do investimento interno no sector melhoraram, tendo passado para 55,5% (cerca de \$7 milhões de um total de \$12 milhões), mas ainda é de nível baixo dadas as dificuldades do Tesouro. A execução da componente externa do orçamento do investimento no sector é fraca de forma alarmante, situando-se em 22,8% devido ao processo lento dos desembolsos de fundos. 70% das províncias (Tete, Sofala, Maputo, Gaza, Nampula, Inhambane e Niassa) reportaram taxas de execução do investimento de pelo menos 70% e algumas reportam desembolsos do MF dentro do prazo, enquanto que outros reportam taxas de execução abaixo dos 60% devido ao atraso no desembolso por parte do MF. Registaram-se avanços na redução do peso da dívida, tendo sido reduzido um terço do valor total. Registaram-se avanços na gestão dos rios internacionais, na elaboração da Estratégia Nacional dos Recursos Hídricos e na revisão da Política Nacional de Águas e na Lei de Águas.

2. Avaliação do desempenho de 2004

Indicadores do PES/PAF

Os dados sobre a cobertura de água no PES 2004 da DNA foram actualizados durante a revisão conjunta com o apoio das províncias.

Os principais comentários sobre a cobertura de água são:

- A definição de zona urbana e rural: até 2003, o sector de água incluía nas zonas urbanas somente as 13 grandes cidades. A partir de 2004, a DNA define como zonas urbanas às 19 grandes cidades. A definição das zonas urbanas utilizada pelo INE inclui as 23 cidades e 68 cidades secundárias. A DNA discutirá com o INE para acordarem a definição apropriada para o sector de água. A mudança de definição implicará algumas diferenças nos dados de cobertura tanto para as zonas rurais como para as urbanas, mas o número de cobertura total não será afectado.
- Dois elementos influenciam os números da população e consequentemente o nível de cobertura para as zonas rurais: (1) a definição de zonas urbanas (veja acima) e (2) Novas projecções para a população, considerando o impacto de mortes relacionadas com o HIV/SIDA.
- A cobertura do abastecimento de água rural é actualmente calculada utilizando quinhentas pessoas por ponto de água como uma média estipulada na Política Nacional de Água. Há necessidade de apoio dos parceiros de cooperação, incluindo ONGs para permitir que as DPOPH's e DNA validem este número.

- Os estudos de base (diagnósticos) de projectos nas províncias de Inhambane, Gaza e Manica providenciaram informação actualizada sobre os pontos de água operacionais e não operacionais e o número de pessoas que utilizam cada ponto. É necessário verificar esta informação e eventualmente integrá-la num formato comum de bases de dados provinciais.
- Informação sobre o abastecimento de água nas zonas urbanas foi providenciada para as 19 maiores cidades, reflectindo o número total da população de 3.9 milhões anunciado pela DNA, que é diferente dos dados providenciados pelo INE.
- A maior parte dos pequenos sistemas de água não funciona por causa do alto nível de equipamento obsoleto e falta de investimento na sua reabilitação. Deve-se dar prioridade a estas infra-estruturas para melhorar o abastecimento de água nas pequenas cidades.
- Há necessidade urgente de melhorar a recolha e sistematização de dados, especialmente das províncias, fazendo-se a consolidação ao nível nacional. É necessário o apoio dos parceiros de cooperação e ONGs neste sentido.

Os números de cobertura de saneamento para as zonas rurais e urbanas baseiam-se em vários inquéritos (os últimos dados disponíveis são do Inquérito sobre o Consumo Familiar ou IAF de 2002-2003). Os únicos dados anuais disponíveis são sobre o número de placas de latrinas vendidas em zonas peri-urbanas onde a DNA tem mecanismos de monitoria. (10,324 em 2004), e o número aproximado de latrinas construídas nas zonas rurais (6,000 em 2004). A cobertura nas zonas peri-urbanas mostra uma pequena redução (46.8 % em 2003 à 46.1 % em 2004).

Cobertura nos finais de 2004	Rural 2004	Urbana 2004	Total rural+urbana 2004	Alvo do QAD para 2004
Fornecimento de água	40.7%	36.0%	39.8 %	41%
Saneamento			45% (de IAF 2002-2003)	35%

Foi registado progresso na gestão de rios internacionais e na elaboração da Estratégia Nacional de Recursos Hídricos, revisão da Política Nacional de Água e da Lei de Água.

Deve-se destacar a assinatura do Acordo sobre a Comissão da Bacia do Rio Zambeze e Limpopo, os estudos em curso sobre as bacias dos Rios Maputo, Umbeluzi e Púngoe. O processo de preparação para o desenvolvimento dos Rios Rovuma, Save e Búzi começou e as discussões em curso centram-se no estabelecimento de uma Comissão Conjunta de Água entre Moçambique e Tanzânia. A preparação de estudos de viabilidade para o estabelecimento de ARA Centro-Norte e ARA Norte já começou.

Das 219 estações hidrométricas planeadas, 60 foram reabilitadas. Estudos de viabilidade da Barragem Moamba Major foram concluídos e a reabilitação das Barragens de Corumana e Massingir já começou.

Empenhos estratégicos e objectivos

O fortalecimento das áreas financeiras e de administração da DNA e das DPOPH's continua como uma grande prioridade para se melhorar o desempenho do sector em questões de gestão de dados e relatórios. A DNA precisa de apoio para melhorar a sua capacidade na recolha atempada de informação do sector e de todos os actores, públicos e privados. Apesar de dificuldades em termos de relatórios, parece que tanto a regularidade do fluxo

dos fundos do sector e a taxa de execução melhoraram, comparados com 2003. Os parceiros de cooperação exprimiram a sua boa disposição de apoiar um projecto específico para a melhoria de capacidades para fortalecer a administração financeira e a recolha de informação ao nível nacional e provincial.

A situação das dívidas da DNA (cerca de USD 4 Milhões), principalmente ligadas ao trabalho da Comissão de Emergência (cheias de 2000 e 2001) está a ser resolvida. Cerca de um terço do total das dívidas foram liquidadas nos finais de 2004 e nos primeiros meses de 2005, utilizando os fundos da ASAS SWAp. Durante a revisão conjunta, notou-se que algumas províncias também têm problemas significativos de dívida com EPARs e o sector privado. Contudo, não se sabe qual é o ponto da situação de tais dívidas e o seu efeito no desempenho anual.

A monitoria e a avaliação devem ser fortalecidas. Há necessidade de introduzir indicadores medindo a sustentabilidade do investimento como um objectivo do PARPA. Como o sector de água continua ser dividido em várias instituições (DNA, FIPAG, ARAs, CRA, CEDESA, províncias, municípios, entre outras) um relatório consolidado (operacional e financeiro) do sector já não está disponível. O papel da DNA precisa de ser adaptado para providenciar esta coordenação e agrupar uma visão geral anual e consolidada. Este ano, a participação dos directores provinciais num encontro da revisão conjunta foi bem apreciada e constitui um primeiro passo importante para aumentar a participação de outras organizações chave em revisões conjuntas futuras. Ficou acordado que WSP providenciaria Termos de Referência de outros países com experiência semelhante para apoiar a DNA neste aspecto.

A DNA com o apoio da PNDA está a preparar um inventário de estudos chave e os relatórios estarão disponíveis no próximo ano na biblioteca da DNA.

Execução do orçamento, harmonização e implementação de Sístafe

Nem as autoridades nacionais de água nem as provinciais confirmaram os números financeiros do relatório da execução do orçamento providenciados por MPF. Notaram-se diferenças significantes e somente uma minoria de planos orçamentais e de despesas foram confirmados.

Alguns exemplos ilustrativos:

- MF mencionou que a DNA e as Províncias de Nampula, Zambézia, e Maputo não tiveram orçamentos para custos recorrentes (Mapas 22 e 20, despesa de funcionamento), enquanto que tanto a DNA e as autoridades provinciais notificaram que tiveram.
- MF notificou que para as Províncias de Niassa e Maputo (Mapa 21, código 47 212), não tiveram orçamento ou gastos para investimento, enquanto que a Província de Niassa, por exemplo, alega que tinha um orçamento de 8.4 biliões de meticais e que gastaram 5.9 biliões de meticais.
- Da mesma maneira, o MF alega que a Província de Manica (Mapa 21, código 47 212) tinha um orçamento de 5.9 biliões de meticais, com gastos de 3.8 biliões, enquanto que as autoridades Provinciais falam sobre um orçamento de 4.7 biliões de meticais e gastos de 2.5 biliões).

As restantes províncias mostram uma situação semelhante. Dados finais sobre a execução do orçamento estarão disponíveis na *Conta Geral do Estado*.

Segundo o MF, a proporção do orçamento do Estado utilizada no sector de água está a reduzir (de aproximadamente 2.8% em 2003 para 2.3% em 2004). É provável que a execução baixa do orçamento está a desviar algum financiamento para fora do sector.

Ao nível central (DNA), o desembolso em 2004 foi muito mais regular que em 2003 e a taxa de execução de fundos internos de investimento também foi mais alta (42.4% em 2004

contra 29.1% em 2003). A execução do componente externo dos fundos de investimento é baixa situando-se em 22.8% (25.5% em 2003). A taxa de execução do investimento em geral (interno e externo) diminuiu de 35.9% em 2003 para 28.2% em 2004. A razão provável para isso é o vagaroso desembolso dos fundos para o sector providenciados pelo Banco Mundial, Banco Africano de Desenvolvimento e a União Europeia.

Segundo a informação providenciada pelas províncias, o orçamento de investimento ao nível provincial é de cerca de 59.6 biliões de meticais (contra os 45.0 biliões de meticais no relatório do MF) e a execução foi de 37.3 biliões de meticais (em vez dos 25.1 biliões nos relatórios do MF), que representam uma taxa de execução orçamental de cerca de 63%, muito acima dos 41% registados em 2003. Verificaram-se grandes diferenças entre as províncias nas taxas de execução orçamental. Várias províncias receberam fundos de uma maneira regular, tendo tido altas taxas de execução.

Não há nenhuma informação sobre os financiamentos "off-budget" no sector. Mais financiamentos "on plan" devem pelo menos ser feitos como primeiro passo. Sístafe provavelmente não vai ser implementado no sector até 2007. Portanto, devem-se fazer preparações para continuar a lidar com o sistema de duodécimo para pelo menos os dois próximos anos.

Questões transversais (género, HIV/SIDA, ambiente)

Foram feitos progressos importantes para a finalização dos estudos em curso sobre o impacto do HIV/SIDA no sector de água. Quanto a questões de género, um encontro foi realizado no ano passado com o Ministério da Mulher e Coordenação Social para discutir o mecanismo que permitirá o estabelecimento de um órgão que lidará com questões de género no sector. Está em curso a elaboração de uma nova política que tem um capítulo específico sobre questões ambientais.

3. Recomendações chave e lições aprendidas

- **O sistema de monitoria deve ser reforçado e melhorado** para que se possa ter dados fiáveis nos indicadores de cobertura do PES/PAF. Uma consultoria que está em curso para a planificação sectorial das Metas do Desenvolvimento do Milénio pode ser usada para ajudar a implementar um sistema melhorado, unificado e transparente que deve ser gerido de dentro da DNA. Esta consultoria, ou uma outra separada, poderia ser usada na preparação dos formatos e na implementação dos procedimentos para a recolha e análise da informação a ser utilizada nas revisões conjuntas e de meio-termo.
- **As áreas de Planificação e Finanças da DNA e das províncias devem ser fortalecidas.** Esta medida irá exigir apoio dos parceiros de cooperação. Um melhor relacionamento entre o MF e a DNA tornaria possível ter dados correctos de uma forma atempada.
- **A execução orçamental dos fundos de investimento deve melhorar**, em especial para a componente externa. Deve ser feito um esforço enorme no sentido de identificar os constrangimentos chave que se colocam ao aumento dos gastos (aliado a uma melhor sustentabilidade das obras). É necessário um trabalho sério e sistemático para que se possa ter uma melhor ideia dos valores "on budget" e "off budget" disponíveis para o sector.
- Os acordos (Memorandos de Entendimento) com os parceiros que trabalham fora do orçamento devem ser facilitados para que se possa receber informação regular. **A harmonização dos doadores deve avançar no sector das águas.** Devem ser realizadas reuniões mais regulares de acompanhamento pelo grupo principal de doadores durante o ano de 2005, no mínimo de 3 em 3 meses, para

seguir as recomendações da revisão conjunta. Para se poder melhorar este mecanismo, a DNA, com o apoio dos doadores, contratou um consultor com o objectivo de elaborar uma Estratégia Nacional para o cumprimento das Metas do Desenvolvimento do Milénio. Esta consultoria será alargada por forma a cobrir a monitoria dos financiamentos fora do orçamento, bem como a criação de uma base de dados para um processo de monitoria do desempenho.

19. GT: Género

Sumário executivo

A prevalecente falta de igualdade em direitos e oportunidades entre homens e mulheres em Moçambique é, para além de uma questão de justiça social, também um assunto de desenvolvimento e eficiência económica. Desigualdade de género dificulta crescimento e diminui o sucesso das medidas de redução da pobreza. Neste sentido, o alcance dos objectivos estratégicos do PES e do PARPA, a redução da pobreza e a promoção do desenvolvimento económico, requer um esforço mais concertado para investir no aumento da igualdade de género. Para além disso, é necessário desenvolver uma visão abrangente sobre as ligações entre a pobreza, a falta de igualdade de género e o alastramento do HIV/SIDA. Sem um investimento na igualdade, as metas de redução de pobreza não poderão ser atingidas, e a taxa de infecção de HIV/SIDA continuará a crescer dramaticamente, ameaçando os ganhos de desenvolvimento.

Avaliação de 2004

Progresso

Apesar de não existir actualmente nenhum indicador específico na lista de PAF para a promoção de igualdade, o BdPES relata as actividades do Governo que visam este objectivo, confirmando o seu compromisso de longa data. Os avanços principais em 2004 foram o estabelecimento, pelo Conselho de Ministros, do Conselho Nacional para o Avanço da Mulher (CNAM), a divulgação do Plano Nacional de Acção para o Avanço da Mulher (PNAM) e a finalização da Política e Estratégia Nacional de Género, ainda para ser aprovada pelo Conselho de Ministros. Para além disso, a aprovação da Lei da Família pela Assembleia da República foi um marco importante para melhorar os direitos das mulheres em Moçambique.

O BdPES também se refere ao cumprimento do indicador das Metas do Milénio sobre a igualdade de género, o alcance da paridade de género na educação primária e secundária até 2005, reconhecendo que uma resposta adequada a esta meta necessitaria de um maior incremento do que o presente nas taxas femininas de matrícula, retenção e conclusão. No entanto, não há nenhuma referência aos outros indicadores desta mesma meta, ou seja, a taxa de analfabetismo entre mulheres e homens, assim como a participação das mulheres na força laboral assalariada e na Assembleia da República.

Deve se notar, também, que os avanços, durante 2004, tal como relatados no BdPES, na melhoria da produtividade da agricultura, do acesso à educação, a serviços de saúde, água e saneamento, todos melhoram a situação das mulheres por contribuírem para a redução de pobreza e, em alguns casos, para a redução da sobrecarga de trabalho das mulheres.

Preocupações

Porem, muito mais deve ser feito pois, para além de ser uma questão da justiça social, a prevalecente falta de igualdade nos direitos e nas oportunidades entre homens e mulheres em Moçambique também é um assunto de desenvolvimento e

de eficiência económica. A desigualdade de género dificulta crescimento e diminui o sucesso das medidas de redução de pobreza, como tem sido reconhecido ao nível mundial através da inclusão do objectivo da promoção da igualdade de género nas Metas do Milénio. Assim, o Programa do Governo para 2005-2009, recentemente aprovado, afirma que 'o empoderamento das mulheres é um factor decisivo para a erradicação da pobreza'¹⁹. Neste sentido, o alcance dos objectivos estratégicos do PES e do PARPA, a redução da pobreza e a promoção do desenvolvimento económico, beneficiariam de um esforço mais concertado para investir no aumento da igualdade de género.

Neste momento, não há alocações específicas no orçamento para assegurar que as necessidades das mulheres sejam consideradas nos diferentes sectores, e não há formas de analisar se as mulheres são tão beneficiadas como os homens pelos recursos disponíveis. Deve ser reforçada a capacidade nacional na planificação e orçamentação sensíveis ao género, em todos os sectores, através de programas de formação de longo prazo com fundos adequados. Os únicos fundos governamentais que contribuem directamente ao objectivo da igualdade de género são os fundos alocados ao Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS), particularmente à sua Direcção Nacional da Mulher (DNM), que se encontra sem recursos suficientes, largamente dependente de financiamento externo. A função coordenadora do Ministério da Mulher e Acção Social na implementação da política do Governo em prol da igualdade de género deve ser reconhecida através de recursos adequados no Orçamento do Estado, em concordância com o Programa do Governo para 2005-2009, que constata a necessidade de aumentar a participação financeira do Estado, das ONGs e de outras agências no apoio institucional à promoção do estatuto da mulher²⁰.

Afim de se poder dirigir os recursos necessários da maneira mais eficiente, será necessária uma planificação cuidadosa. Para além daquilo que já se iniciou nas principais políticas sectoriais de educação, saúde e agricultura, a integração da perspectiva de género deve ser seriamente tratada nas reformas transversais em curso, particularmente na área de governação. A reforma do sector público, o processo de descentralização e a reforma legal oferecem oportunidades excelentes para aumentar a participação das mulheres e para reconhecer os direitos das mulheres como direitos humanos.

Mais importante ainda, é que será necessário desenvolver uma visão abrangente sobre as ligações entre a pobreza, a falta de igualdade de género e o alastramento do HIV/SIDA. O limitado poder económico e de decisão das mulheres resulta em que as mulheres jovens, incluindo as casadas, se tenham tornado no grupo em que a taxa de infecções do HIV aumenta o mais rapidamente. As políticas nestas três áreas deveriam se basear no entendimento da necessidade de aumentar a autonomia das mulheres para que elas se possam proteger de infecção e de se mudar o comportamento dos homens para que os direitos humanos das mulheres sejam respeitados. Uma medida importante neste sentido seria a submissão atempada da Lei sobre a Violência Doméstica à Assembleia da República durante 2006.

De igual modo, são necessários investimentos contínuos e incrementados na área de saúde sexual e reprodutiva para se alcançar as metas de redução da pobreza e melhorar a igualdade de género.

¹⁹ República de Moçambique: Programa do Governo para 2005-2009, p. 113

²⁰ Idem, p. 117

PES/PAF & PARPA 2005-06

Como foi acordado na Aide Memoire de Setembro de 2004, o processo da revisão do PARPA incluirá a integração de género e de HIV/SIDA entre outros assuntos transversais na nova versão do documento. Também foi acordado que todos os indicadores na lista de PAF 2006 serão desagregados por sexo e que um indicador específico, baseado no Índice Africano de Género e Desenvolvimento (AGDI), será introduzido para monitorar o compromisso do Governo para a promoção da igualdade de género. Estes são passos importantes rumo a uma implementação mais eficiente desta política comum, a promoção da igualdade de género em Moçambique, sem a qual as metas da redução de pobreza não serão atingidas. Também, sem investir na igualdade de género, a taxa de infecção de HIV/SIDA continuará a crescer dramaticamente, ameaçando assim os ganhos de desenvolvimento.