

## **REVISÃO CONJUNTA – 2005**

### **Aide-Mémoire**

**DRAFT – 10 de Maio de 2005**

**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)<sup>1</sup> 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).<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.

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

metas. O desempenho relativo à implementação de importantes questões transversais e reformas estruturais (principalmente Gestão de Finanças Públicas e Governação) é 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 pouco mais 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 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, 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 prosseguir com os esforços em curso visando 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 *Balanço 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 Balanço 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 Balanço do PES (BdPES) é uma melhor reflexão da implementação do PES mas ainda precisa de fornecer mais informação em relação aos desenvolvimentos 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 tem 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 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’.<sup>3</sup>
- 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.

<sup>3</sup> Decisões tomadas ao mais baixo nível da administração pública.

- 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 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 continua 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 98.2% em 2004) e da componente interna do orçamento de investimento (80.1% em 2003 e 98.7% em 2004), comparados com o orçamento original<sup>4</sup>. 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

<sup>4</sup> Todos os números indicados incluem adiantamentos.

reflectidas nos relatórios de execução, tornando a análise mais difícil. Os relatórios dos sectores (ex. água, educação, 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, criando 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 PIB<sup>5</sup> falhou em cerca de um ponto percentual. O fraco desempenho foi observado em todos os impostos. 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 foram apontados como as principais razões

---

<sup>5</sup> 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

para a redução da receita. No que se refere às principais preocupações do sector privado sobre a administração tributária, foram verificadas 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 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 requerem também um diálogo mais firme entre o MF e os sectores, sobre as causas do atraso nos desembolsos e como preveni-los.
- 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.
- O Governo deve prosseguir com os esforços em curso visando identificar indicadores de monitoria da auditoria externa.
- O indicador do PES/QAD para 2005 ainda não foi acordado. O governo irá propor um indicador antes de finais de Maio, quando os doadores fazem o 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 sobre o 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 de IGF 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 da reforma do procurement no sistema 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).
- 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 X%(a ser confirmado a 11/Maio).

### **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 a contratação da firma de auditoria já foi concluída; 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 ao nível dos 8.9% 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 os gastos do orçamento de 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 uma ênfase para o 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 (Inspeccão 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 visitar 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.
- Registar 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. Os PAPs em consulta com o Governo, contrataram três consultores para realizar uma avaliação independente do desempenho dos PAPs em 2004<sup>6</sup> sobre os compromissos e indicadores estabelecidos na matriz do Quadro de Avaliação dos PAPs, comparando com o estudo<sup>7</sup> base de desempenho em 2003. As principais conclusões do relatório são aqui apresentadas e o anexo 2 ilustra com mais detalhes como foi o desempenho em relação aos indicadores da matriz dos PAPs.

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 previsibilidade 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 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.

<sup>6</sup> '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 Tony Killick (team leader), Carlos N. Castel-Branco, e Richard Gerster. Estará disponível no website do PAP: <http://www.scm.uem.mz/pap>

<sup>7</sup> Baseline Study on PAP Performance in 2003 – Sept. 2004 – Report to the G15 Programme Aid Partners and Government of Mozambique por Richard Gerster e Alan Harding.

## 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 anexo sobre auditoria 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 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.