



Nº 2009/218 721 / Projecto Nº 9 ACP MOZ 29

“Introdução de modernas ferramentas de gestão
em regime experimental e fortalecimento institucional
de planificação, acompanhamento e gestão financeira
no MINAG, Moçambique”

**DIAGNÓSTICO DA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO
SECTOR DE AGRICULTURA
DE MOÇAMBIQUE**

*O conteúdo desta publicação é da exclusiva responsabilidade
da GFA Consulting Group GmbH, não devendo,
em circunstância alguma, ser tomado como expressão
dos pontos de vista da União Europeia*

Fevereiro, 2012

Elaborado pelo
Eduardo Nguenha
Claudio Silva

Apresentado ao
Ministério da Agricultura



As suas pessoas de contacto
na GFA Consulting Group GmbH:

Dr. Birgit Boetius

Moçambique

Nº 2009/218 721 / Projecto Nº 9 ACP MOZ 29

“Introdução de modernas ferramentas de gestão
em regime experimental e fortalecimento institucional
de planificação, acompanhamento e gestão financeira
no MINAG, Moçambique”

Relatório Final

Período da Execução do Projecto: 29 de Outubro 2009 até 31 de Dezembro 2011

Endereço:

GFA Consulting Group GmbH
Eulenkrugstraße 82
22359 Hamburgo
Alemanha

Telefone +49-40-60306-215
Telefax +49-40-60306-119
E-Mail birgit.boetius@gfa-group.de



Listas de Acrónimos

- AR – Assembleia da República
CAADP Programa Compreensivo para o Desenvolvimento do Sector Agrário em África
CFMP – Cenário Fiscal de Médio Prazo
COFOG – *Classification of the Functions of Government*
CUT – Conta Única do Tesouro
DAF – Direcção de Administração e Finanças do MINAG
DE – Direcção de Economia
DNCP – Direcção Nacional de Contabilidade Pública
DNT – Direcção Nacional do Tesouro
DPA – Direcção Provincial de Agricultura
DPPF – Direcção Provincial de Plano e Finanças
e-SISTAFE – Sistema informático que suporta o SISTAFE
ESAN – Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional
EDR – Estratégia de Desenvolvimento Rural
ESAN II – Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional
FDA – Fundo de Desenvolvimento Agrário
FDD – Fundo de Desenvolvimento Distrital
FMI – Fundo Monetário Internacional
GFS – *Government Finance Statistics*
INE – Instituto Nacional de Estatística
MDAs – Ministérios, Departamentos e Órgãos Governamentais
MDOs – Ministério da Fazenda
MF – Ministério das Finanças
MINAG – Ministério da Agricultura
MPD – Ministério da Planificação e Desenvolvimento
OE – Orçamento do Estado
PAEI – Política Agrária e Estratégia de Implementação do Governo de Moçambique
PAPA – Plano de Acção para Produção de Alimentos
Plano de Acção para a Produção de Alimentos
PEDSA – Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário
PEFA - *Public Expenditure Financial Accountability*
PES – Plano Estratégico Sectorial
PIB – Produto Interno Bruto
PQG
SETSAN - Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional
SISTAFE – Sistema de Administração Financeira do Estado
UE – União Europeia
UGB – Unidade Gestora Beneficiária
UNSD – United Nations Statistics Division
UO – Unidade Orgânica



ÍNDICE

1 INTRODUÇÃO	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 Metodologia do trabalho de consultoria	1
2 ANÁLISE ECONÓMICO-FINANCEIRA	5
2.1 Diagnóstico macro-económico do sector agrário	5
2.2 Diagnóstico da execução orçamental e financeira	12
2.2.1 Credibilidade do orçamento	14
2.2.2 Abrangência e transparéncia do orçamento	18
2.2.3 Formulação do orçamento baseada na política	27
2.2.4 Contabilidade, registas e formulação de relatórios	31
2.2.6 Fiscalização e auditoria externa	39
3 CONCLUSÕES	41
4 RECOMENDAÇÕES	46
ANEXO: Plano de trabalho	47



ÍNDICE DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 - Instituições da amostra para o diagnóstico	2
Tabela 3 - Distribuição de Recursos Orçamentais por Áreas Estratégicas, 2009-2012	6
Tabela 4 - Linhas de crédito financiadas por fundos externos	9
Tabela 5 - Produção Planificada e Realizada (toneladas).....	11
Tabela 6 – Indicadores do Diagnóstico.....	13
Tabela 7 – Classificação segundo Metodologia PEFA.....	14
Tabela 8 - Orçamento e execução orçamental de 2009 a 2011	15
Tabela 9 – Classificação segundo Metodologia PEFA.....	17
Tabela 10 – Classificação segundo Metodologia PEFA.....	19
Tabela 11 – Classificação segundo Metodologia PEFA.....	21
Tabela 12 – Despesa Executada por Fonte de Financiamento (2009 a 2011)	22
Tabela 13 – Despesa Realizada por Categorias Económicas.....	24
Tabela 14 – Classificação segundo Metodologia PEFA.....	25
Tabela 15 – Classificação segundo Metodologia PEFA.....	27
Tabela 16 – Classificação segundo Metodologia PEFA.....	33
Tabela 17 – Classificação segundo Metodologia PEFA.....	35
Tabela 18 – Relatórios do e-SISTAFE.....	36
Tabela 19 – Classificação segundo Metodologia PEFA.....	39
Tabela 20 – Síntese dos indicadores	42
Gráfico 1 - Evolução do Indicador PI-1	16
Gráfico 2 – Evolução do Indicador PI-2	18
Gráfico 3 – Composição da Despesa Executada por Fonte de Financiamento.....	23
Gráfico 4 – Composição da Despesa Executada por Categoria Económica	23
Gráfico 5 – Calendário do Orçamento Anual	29
Gráfico 6 – Planos de Governo.....	30



1 INTRODUÇÃO

1.1 Antecedentes

O presente documento constitui o relatório do “Diagnóstico da Gestão das Finanças Públicas do Sector de Agricultura de Moçambique”, financiado com recursos da União Europeia no ramo do projecto “Suporte Institucional ao MINAG”, implementado pela GFA Consulting Group (GFA).

O trabalho foi realizado pelos consultores Eduardo Nguenha e Claudio Silva, e teve início em Outubro de 2011. A realização do trabalho dentro do período previsto no cronograma, não foi possível desde nem todas dos dados e informações necessários foram disponibilizados atempadamente pelas instituições indicadas no quadro 4.

O plano de trabalho da consultoria foi discutido e acordado com a directora da DAF do MINAG a Coordenadora do Projecto em Moçambique pela GFA. Neste ponto, destaca-se o facto de que foi necessário se identificar a natureza e o objectivo do próprio trabalho de consultoria. Inicialmente, a demanda da UE era a da realização de uma avaliação da gestão financeira no sector da agricultura consoante a metodologia PEFA. A DAF do MINAG, porém, argumentou que o tempo disponível para a realização da consultoria não permitiria tal avaliação e por esta razão solicitou que o trabalho deveria ser substituído por um diagnóstico da gestão financeira.

A realização de um diagnóstico difere de uma avaliação. Entende-se que um diagnóstico corresponde à descrição da situação actual da instituição no que se refere a estrutura administrativa, pessoal e procedimentos e instrumentos de gestão, feita a partir das constatações verificadas em campo e com base no quadro legal e regulamentador das actividades da instituição. É comum que um diagnóstico aponte, também, recomendações para constrangimentos e falhas identificados na gestão. A avaliação, por sua vez, pressupõe a análise dos procedimentos e instrumentos de gestão mediante a mensuração de indicadores específicos para este fim. A avaliação tem um carácter mais quantitativo ao analisar a gestão, enquanto o diagnóstico observa mais o aspecto qualitativo da gestão.

1.2 Metodologia do trabalho de consultoria

O trabalho de consultoria para a realização do diagnóstico da gestão financeira do sector da agricultura do Governo de Moçambique compreendeu o levantamento de dados e informações sobre os procedimentos e instrumentos de gestão das finanças públicas deste sector. No entanto, os consultores, cientes de que o MINAG, junto com instituições parceiras, pretendiam realizar uma avaliação das finanças públicas do sector com base na metodologia PEFA, em 2012, propuseram que o diagnóstico fosse estruturado com base na metodologia PEFA e procurasse avaliar alguns dos procedimentos e instrumentos de gestão financeira a partir de indicadores definidos em tal metodologia. Deste modo, o diagnóstico também servirá para identificar possíveis



constrangimentos à avaliação PEFA, vindo a facilitar o planeamento e a execução futura desta avaliação.

Assim, a metodologia a ser utilizada para a realização do diagnóstico será mista, de modo a abranger:

- i. A análise descritiva da gestão financeira da maior parte dos aspectos a serem analisados. Entende-se por análise descritiva o exame crítico da gestão financeira, mediante a verificação da eficiência dos procedimentos e instrumentos de gestão, bem como seu enquadramento ao marco legal estabelecido e a observância dos resultados alcançados pela gestão. Ressalta-se que, no que se refere aos resultados, o objectivo principal será identificá-los e não os qualificar.
- ii. A mensuração de algumas questões relacionadas com a gestão financeira com uso dos seguintes indicadores definidos pela metodologia PEFA para governos subnacionais (restrito ao sector da agricultura):
- iii. A verificação da existência de dados para a avaliação PEFA que será realizada em 2012.

Para realizar o diagnóstico, a equipa de consultores previu o levantamento de dados e informações junto a uma amostra de unidades orgânicas identificadas na tabela 1 a seguir.

Tabela 1 - Instituições da amostra para o diagnóstico

Nível de Governo	Instituições
	MINAG
	SETSAN
Nível Central	Instituições tuteladas pelo MINAG: <ul style="list-style-type: none">• FDA• Instituto de Fomento do Caju• Instituto de Investigação Agrária de Moçambique• Instituto Nacional do Algodão• Centro de Promoção da Agricultura• Instituto de Formação em Adm. de Terras e Cartografia• Centro Nacional de Cartografia e Teledatação
Nível Provincial	Direcção Provincial de Agricultura
	Delegações das instituições subordinadas
Nível Distrital	Direcção dos Serviços Distritais de Actividades Económicas (sector de agricultura)

Ao nível central, para além de trabalhar com o próprio MINAG, o levantamento de dados e informações tinha como meta abranger representantes do poder legislativo nacional; órgãos de controlo interno (Inspecção Geral das Finanças) e externo (Tribunal Administrativo); órgãos de administração financeira e tributária (Autoridade Tributária de Moçambique, Direcção Nacional do Tesouro, Direcção Nacional do Orçamento); instituições subordinadas e financiadores.

Relativamente ao nível provincial, considerou-se o facto de não haver tempo suficiente para colher dados em todas as 11 províncias. Assim, foi



constituída a seguinte amostra: as três províncias de maior peso orçamental (Sofala, com 15%, Cabo Delgado, com 14%, e Nampula, com 10% do orçamento provincial 2010-2011) e a Província de Maputo devido a maior acessibilidade. Em cada uma das Províncias foram seleccionados os seguintes Distritos para completar a análise do ciclo de gestão de finanças públicas:

- Nampula: Monapo e Murrupula;
- Cabo Delgado: Montepuez e Chiúre;
- Sofala: Dondo e Nhamatanda;
- Maputo: Manhiça e Namaacha.

Além do cálculo de indicadores e da análise de processo, o diagnóstico tentará responder a algumas questões colocadas pela DAF do MINAG sobre a gestão financeira no sector agrícola, e que de uma forma geral questionam sobre a efectividade dos gastos efectuados para as actividades do sector pelos órgãos governamentais.

Consoante o plano mencionado anteriormente, o trabalho foi dividido nas seguintes fases, precedidas por actividade de planeamento e organização logística:

- Fase 1 – recolha de dados e informações;
- Fase 2 – compilação e análise dos dados e informações recolhidas;
- Fase 3 – elaboração, apresentação e discussão do diagnóstico.

A fase 1 do trabalho revelou-se a de maior complexidade, tendo em vista a grande dificuldade de obtenção de dados financeiros e económicos junto às instituições definidas na amostra. Com algumas excepções, verificou-se quase sempre um grande atraso na entrega das informações solicitadas. Na própria DAF do MINAG, a entrega dos dados de execução orçamentaria e financeira, extraídos de relatórios do e-SISTAFE, ocorreu apenas no dia 23 de Dezembro último, apesar de terem sido solicitados desde Outubro.

Outro problema verificado na primeira etapa do trabalho foi a dificuldade no agendamento de entrevistas com gestores e técnicos, em especial os das instituições provinciais e distritais. Por diversas vezes, a comunicação da visita dos consultores a determinado local não era feita atempadamente, resultando em muitos atrasos e adiamentos e até mesmo na não realização da recolha de dados e informações. Deste modo, deixaram de ser visitadas as seguintes instituições:

- Direcção de Recursos Humanos do MINAG;
- Distrito da Namaacha (onde um dos consultores chegou a estar presente, mas não foi recebido pela falta de comunicação prévia);
- Assembleia da República (Comissão de Orçamento e Finanças e Comissão de Agricultura);
- Tribunal Administrativo;
- Autoridade Tributária de Moçambique;
- Representantes de organizações doadoras de recursos ao sector agrícola.



Apesar dos muitos contratemplos, a equipa de consultoria destaca a óptima recepção que teve nas instituições em que esteve e a disponibilidade dos entrevistados em dar as informações necessárias. Assim, no que se refere aos processos de trabalho na gestão financeira, bem como nas actividades específicas do sector agrícola, quase todas as informações necessárias foram recolhidas. Neste caso, também, a falta de recolha de dados, nas instituições mencionadas acima, também prejudicaram a análise.

Os problemas na recolha de dados financeiros e económicos fizeram com que a qualidade da informação obtida apresentasse muitas falhas, prejudicando, consequente, a fase de compilação e análise dos dados. Inicialmente pretendia-se fazer uma análise de dados compreendidos numa série histórica de 2008 a 2011, mas em todas as instituições isto não foi possível. Deste modo, a variação na quantidade de dados, por ano, foi muito grande de uma instituição para outra, sobretudo no que se refere aos Governos Provinciais e às Administrações Distritais.

A equipa de consultoria, ciente de que a falta de dados financeiros e económicos não pode constituir uma justificativa para a não apresentação de um diagnóstico de boa qualidade, vem empreendendo os esforços para realizar a análise económico-financeira com o material existente.



2 ANÁLISE ECONÓMICO-FINANCEIRA

Apresenta-se neste documento alguns resultados prévios, a título exemplificativos, resultantes da compilação e análise de dados e informações obtidos pelos consultores. Como já citado, a metodologia do diagnóstico prevê o cálculo de um conjunto de indicadores retirados da metodologia PEFA e análise de alguns dos processos envolvidos na gestão financeira do sector agrícola. De forma a responder as questões de efectividade do gasto público em agricultura levantadas pelo MINAG, procedeu-se, ainda, a uma análise macro-económica da produção agrícola no país, a partir dos dados e informações colectados nas Províncias e Distritos visitados. Assim, o diagnóstico da gestão financeira do sector da agricultura apresentará duas partes distintas e complementares, que baseiam as conclusões às quais a equipa de consultoria chegou:

- Diagnóstico macro-económico do sector agrário;
- Diagnóstico da execução orçamental e financeira.

2.1 Diagnóstico macro-económico do sector agrário

A relevância do sector agrícola na perspectiva orçamental

A agricultura constitui a base de Desenvolvimento de Moçambique (Constituição da República de 2004) contribuindo com cerca de 21% da Produção Interna Bruta (INE, 2011) e com cerca de 80% da população desenvolvendo actividade agrícola, ainda que em moldes de subsistência familiar (MINAG, PEDSA, 2011, pg. 4).

Como tal, a Agricultura é encarada pelo Governo de Moçambique como sector fundamental para a redução da Pobreza, como se pode depreender da formulação dos vários documentos de gestão económica e social do País (PQG, PARP, etc.) e do sector agrícola em particular (Programa Compreensivo para o Desenvolvimento do Sector Agrário em África (CAADP); PEDSA; PAEI – Política Agrária e Estratégia de Implementação do Governo de Moçambique, PAPA – Plano de Acção para Produção de Alimentos; EDR – Estratégia de Desenvolvimento Rural; ESAN II – Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional; e Plano de Acção Multisectorial para a Redução da Desnutrição Crónica em Moçambique 2011 – 2014 (2020)).

Com efeito, o Governo de Moçambique refere como objectivo *progredir continuamente de uma agricultura de subsistência para um sector agrário integrado, próspero, competitivo, equitativo e sustentável nas respostas aos desafios de segurança alimentar e nutricional e de mercados agrários ao nível nacional e mundial e melhorando a sua contribuição no crescimento do Produto Interno Bruto*. Está evidente a necessidade de aumento da produção e da produtividade como forma de aumentar os rendimentos do sector contribuindo assim para a redução da pobreza.

O Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Sector Agrário (PEDSA) em alinhamento com o CAADP apresenta as seguintes áreas estratégicas para o desenvolvimento do sector agrário:



- (i) Aumento da produtividade produção e competitividade na agricultura contribuindo para uma dieta adequada;
- (ii) Serviços e infra-estruturas para maior acesso ao mercado e quadro orientador conducente ao investimento agrário;
- (iii) Uso sustentável e aproveitamento integral dos recursos terra, água, florestas e fauna; e
- (iv) Fortalecimento das instituições agrárias.

Em geral, com o PEDSA o sector agrário nacional pretende “contribuir para a segurança alimentar e a renda dos produtores agrários de maneira competitiva e sustentável garantindo a equidade social e de género.”

Assim, nesta secção do relatório avaliamos o alinhamento das alocações orçamentais do Governo aos objectivos e prioridades estabelecidas para o sector da agricultura em Moçambique.

Segundo o Programa Compreensivo para o Desenvolvimento da Agricultura em África cujo objectivo é eliminar a fome e reduzir a pobreza através da agricultura, os países africanos, incluindo Moçambique acordaram em aumentar o investimento público na agricultura em pelo menos 10% dos seus orçamentos e aumentar a produtividade no sector em pelo menos 6%.

O PEDSA, em referência à “Declaração de Maputo” refere o compromisso do Governo de Moçambique de “alocar anualmente pelo menos 10% do Orçamento do Estado para permitir o crescimento deste sector na ordem de 6% ao ano.” Levantamentos feitos do OE para o período de 2009 a 2012 indicam que o Governo alocou em média 5%, tendo esta proporção variado entre 4% e 9% no período em referência (ver a tabela ____).

Tabela 2 - Distribuição de Recursos Orçamentais por Áreas Estratégicas, 2009-2012

	valores em mil MT				
	2009	2010	2011	2012	Média
Orçamento do Estado	98,142,089.36	117,977,225.93	132,403,142.10	163,035,400.46	
Dos quais					
para Agricultura	7,976,790.45	3,326,616.24	2,730,837.34	3,019,477.21	
para Desenvolvimento Rural	634,398.87	708,568.70	3,028,292.01	2,785,826.25	
Área Estratégica	2009	2010	2011	2012	Média
Agricultura	9%	3%	4%	4%	5%
Administração do Aparelho do Estado	34%	34%	36%	35%	35%
Água e Saneamento	7%	8%	4%	2%	5%
Desenvolvimento de Infraestruturas	11%	15%	10%	10%	11%
Desenvolvimento económico local	1%	1%	0%	0%	1%
Gestão de Finanças Públicas	13%	13%	0%	0%	6%
Mulher, Família e Ação Social	5%	4%	6%	6%	5%
Reforma do Sector Público	9%	7%	2%	2%	5%
Saude	5%	2%	3%	3%	3%
Outros	6%	13%	35%	39%	23%
	100%	100%	100%	100%	

Fonte: www.dno.gov.mz, mediante acesso em 6 de Janeiro de 2012. Demonstrativo por Programa de Governo, por Nível e por Despesas de Funcionamento e de Investimento (Níveis Central, Provincial e Distrital)



Do ponto de vista de descentralização de recursos orçamentais no sector da Agricultura constatou-se que entre 2010 e 2011 cerca de 70% do orçamento foi da responsabilidade do nível central e 30% para as províncias e distritos. Este nível de descentralização de recursos orçamentais do sector da agricultura está dentro dos parâmetros da descentralização financeira do País que se situa em torno de 28% (conforme dados compilados dos orçamentos de 2010, 2011 e 2012). É importante realçar que embora 30% do orçamento do sector esteja inscrito nos orçamentos dos governos locais parte significativa do orçamento do nível central, que foi difícil de apurar, é destinada às actividades desenvolvidas ao nível local. Dotações orçamentais destinadas a aquisição de sementes, equipamentos agrícolas e animais de tracção, ainda que destinados aos distritos são inscritos nos orçamentos do nível central. As instituições subordinadas nem todas estavam representadas ao nível local até o ano de 2011 e as que já estivessem representadas as dotações orçamentais das delegações provinciais ainda eram inscritas ao nível central (Instituto de Investigação Agrária de Moçambique, Centro de Promoção de Agricultura, Fundo de Desenvolvimento Agrário).

Gestão de finanças públicas no sector agrícola: enquadramento jurídico-institucional e descentralização

A Gestão de Finanças Públicas no sector agrário em Moçambique tem como base de sustentação legal a Lei nº 9/2002, de 12 de Fevereiro, a chamada Lei do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE). Com o subsídio desta Lei, a Lei nº 8/2003, a chamada Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) estabelece o processo de descentralização de responsabilidades e do seu financiamento. Com base nesta base legal, o distrito é definido como unidade de planificação e de orçamentação do Estado estando dividido por serviços numa estrutura uniforme com uma única subordinação.

No entanto, o processo de gestão financeira envolve um conjunto de instituições dentro e fora do sector agrícola. Dentro do sector, envolvem-se no processo de gestão financeira o Ministério da Agricultura com todas as unidades orgânicas que o perfazem, quer de assistência directa ao Ministro (Gabinete do Ministro, Inspecção Geral e Departamento de Cooperação Internacional), quer de coordenação e de suporte ao Ministério, designadamente: Direcção Nacional da Agricultura, Direcção Nacional de Veterinária, Direcção Nacional de Terras e Florestas, Direcção Nacional de Extensão Rural, Direcção de Economia, Direcção de Administração e Finanças, Direcção de Recursos Humanos e Centro de Documentação e Informação Agrícola. Dentro do Ministério da Agricultura, a Direcção de Administração e Finanças coordena o processo de gestão financeira e supervisiona o das instituições subordinadas. Embora as Direcções Provinciais de Agricultura tenham as suas dotações orçamentais inscritas no Orçamento Provincial, o Ministério financia com o seu orçamento certos itens de despesas provinciais ou seja, certas despesas orçamentais prevalecem centralizadas, por justificativas de economia de escala, como seja a aquisição de semente, de juntas de gado. O processo de planificação é encabeçado, também desde o nível central até distrital pela Direcção Nacional de Economia.

As instituições subordinadas, na verdade possuem autonomia financeira, patrimonial e administrativa. Tais instituições incluem: Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM), Instituto de Algodão de Moçambique (IAM), Instituto de Caju (INCAJU), Centro de Promoção da



Agricultura (CEPAGRI), Centro Nacional de Cartografia e Teledatação (CENACARTA), Fundo de Desenvolvimento Agrário (FDA) e Instituto de Formação em Administração da Terra e Cartografia (INFATEC). O processo de descentralização destas instituições está em curso e numa fase ainda bastante incipiente, pois o que acontece ainda é estabelecimento de delegações mas com processos financeiros ainda centralizados (ex. FDA, IAM e IIAM).

Para além da descentralização em curso nas instituições com autonomia, o Governo de Moçambique estabeleceu mecanismos de financiamento do distrito: primeiro através de definição de um sistema de tributos de competência distrital, que constituem as receitas próprias e do sistema de transferências intergovernamentais, constituído por fundos de desenvolvimento distrital transferidos pelo Governo, nomeadamente fundos para o financiamento de iniciativas locais e de infra-estruturas públicas.

Ao nível das transferências governamentais, o Governo Central iniciou, em 2006, o processo de atribuição de um fundo para o desenvolvimento distrital (inicialmente designado por Orçamento de Investimento de Iniciativas Locais – OIIL e actualmente designado por Fundo de Desenvolvimento Distrital - FDD) o qual financia projectos distritais definidos a nível local como sendo prioritários através de mecanismos participativos. Cada distrito recebeu, em 2006 e 2007, sete milhões de meticais. A partir de 2008 acresceram a estas transferências os fundos para o financiamento de infra-estruturas públicas. Entende-se, teoricamente, que o principal objectivo do FDD é de dinamizar o desenvolvimento económico local através do financiamento de segmentos sociais com baixa capacidade de endividamento mas potencialmente activos para criar diferença no aumento da produção que por seu turno aumente a renda. Ao fazer isto o Estado está, por um lado, a desempenhar o seu papel de melhorar as condições de vida das pessoas e, por outro, a criar condições de aumentar e fortalecer a base de tributação ao nível local, a sua principal fonte de financiamento da despesa pública.

Por outro lado, constatou-se que são canalizados ao distrito fundos destinados ao funcionamento provenientes do PROAGRI. Estes fundos são transferidos das Direcções Provinciais para as contas dos Serviços Distritos de Actividades Económicas (SDAE), funcionando em forma de fundo de maneio. Isto significa que as Direcções Provinciais continuam a desempenhar papel relevante na gestão financeira distrital, papel que poderia facilmente ser transferida para o distrito ou seja Serviços Distritais de Actividades Económicas / Secretaria Distrital. Nestas circunstâncias, existem múltiplos mecanismos paralelos de fluxo de fundos para os distritos e as Direcções Provinciais de Agricultura despenderem tempo e recursos na gestão rotineira de recursos dos distritos (casos em que distritos deslocam-se distâncias longas para a capital provincial para levantar cheques ou justificar pequenas somas de fundos de maneio).

Subsídio ao sector agrícola

As principais formas de subsídios ao sector agrícola em Moçambique são efectivados através do Fundo de Desenvolvimento Agrário e pelo Fundo de Desenvolvimento Distrital, ainda que este último não seja consignada e exclusivamente destinado a agricultura.

O FDA tem 4 linhas de financiamento, sendo que 3 utilizam recursos de doadores externos e uma utiliza recursos internos do FDA. As 3 linhas que



utilizam fundos externos são: o chamado *Revolving Fund*, Linha de crédito hortícola e linha de crédito avícola, todas com custo de financiamento de 10% cada. O financiamento é efectuado via bancária (BIM, BCI, CPL e MBM) envolvendo garantias por parte dos proponentes. Por causa disso, estas linhas de financiamento não têm sido preferidas por micro e pequenos produtores agrícolas e/ou avícolas.

O quadro abaixo sintetiza a situação sobre o financiamento das 3 linhas. A informação é cumulativa. O quadro ilustra taxa de desembolso baixa (21%) para o *Revolving Fund*. O facto é que quando o FDA tomou a responsabilidade do crédito do Ministério da Indústria e Comércio, em 2009, já acumulava atrasos de reembolsos particularmente das sublinhas de crédito de emergência. A linha de crédito de hortícola é a mais nova e a quando do levantamento não estavam disponíveis dados relativos aos desembolsos. Finalmente, a linha de crédito de avícola apresenta nível de desembolsos relativamente bom (80%). Embora esta linha apresente níveis de desembolsos bons foram constatados problemas estruturais importantes. O frango produzido internamente sofre concorrência com o frango importado, desestimulando a produção nacional. Nestas circunstâncias, os subsídios tornam-se ineficazes.

Tabela 3 - Linhas de crédito financiadas por fundos externos

Descrição	Linha Hortícola (2011)	Linha Avícola (2010-2011)	Revolving Fund (até 2010)
Nº Propostas Recebidas	n/d	n/d	n/d
Nº Propostas Aprovadas	19.00	172.00	194.00
Valor de Propostas Aprovadas (MT)	12,144,823.10	n/d	n/d
Valor Desembolsado (MT)	10,943,982.75	55,712,024.00	64,699,633.04
Valor Reembolsado (MT)	-	44,437,442.24	13,896,134.47
Valor em Dívida (MT)	-	11,274,581.50	50,803,528.57
Taxa de juro aplicável	10%	10%	10%
Taxa de Reembolso	0%	80%	21%

Fonte: Fundo de Desenvolvimento Agrário

Os micros e pequenos produtores são financiados pelos recursos da receita interna (resultado das receitas de DUAT, exploração florestal). Os produtores submetem as suas propostas de projectos nos SDAE e depois encaminhados às Direcções Provinciais de Agricultura ou para as Delegações do FDA onde já existam. Esses fundos são fundamentalmente usados para financiar a aquisição de sementes que são vendidos aos produtores a preços subsidiados e para aquisição de equipamentos e outros insumos agrícolas para os produtores. Não existem formulários para padronizar as candidaturas. Também foi constatada a falta de divulgação das actividades do FDA pelos distritos.

Uma terceira forma de financiamento do sector agrário é o leasing com equipamentos agrícolas fornecidos pela Cooperação Italiana ao FDA.

Em geral, a maneira como os créditos do FDA são concedidos (identificação do grupo alvo, forma de concessão, etc.) não possibilita maior adesão aos fundos. Também não se disponibiliza aos produtores o que realmente precisam mas sim o que é possível financiar. Não existe um plano de exploração para o produtor, as coisas vão acontecendo à medida



das circunstâncias de cada dia. A falta de comercialização dificulta os reembolsos, e assim, da mesma forma que se promove a produção dever-se-ia promover a comercialização.

Produção agrícola nos Distritos de Monapo, Murrupula, Nhamatanda, Dondo, Chiúre e Manhiça

Neste parágrafo avalia-se o desempenho da actividade agrícola nas campanhas de 2007/08 a 2010/11 nos distritos indicados. A avaliação é feita em função dos dados disponíveis, pois uma parte significativa deles está em falta. Importa, porém, avaliar aspectos de capacidade de cumprimento das metas produtivas que os distritos estabelecem e procurar explicar as razões de tal facto. O cumprimento das metas produtivas é, em parte, sinónimo da disponibilidade de recursos financeiros para tornar possível tudo o resto da cadeia produtiva.

Um aspecto comum verificado entre os distritos observados é que as metas produtivas planificadas são em geral alcançadas e certas vezes até ultrapassadas (com excepção dos distritos de Nhamatanda e Dondo na província de Sofala). Este facto leva-nos a duas leituras possíveis. A primeira é de que os insumos agrícolas e todos outros recursos foram disponíveis para permitir a produção nas quantidades planificadas em tempo útil. A segunda leitura é de que os distritos observados são extremamente prudentes ou conservadores nas estimativas o que lhes leva a planificar metas relativamente abaixo do potencial. O difícil neste momento é avaliar em que medida as metas planificadas estão abaixo do potencial de cada distrito.

Contudo, foi notado que os níveis de produção das culturas de rendimento, nomeadamente gergelim, trigo, girassol, sisal e hortícolas foram relativamente abaixo das metas definidas no período em análise.

Procuramos compreender o processo de planificação da produção ao nível das províncias e dos distritos. A informação obtida nas entrevistas revelou que o processo de planificação (de definição de metas produtivas) é baseado em tendências estatísticas e é conduzido pelos técnicos do sector sem envolvimento dos produtores.

**Tabela 4 - Produção Planificada e Realizada (toneladas)**

Distrito de Murrupula			Distrito de Monapo				
Acumulado das Campanhas de 2008/09 e 2009/10			Acumulado das Campanhas de 2007/08 até 2010/11				
	Planif.	Realiz	Grau Exec.		Planif.	Realiz	Grau Exec.
Milho	18,497	20,533	111%	Milho	88,435	95,726	108%
Mapira	12,541	12,541	100%	Mapira	39,946	54,736	137%
Mexoeira	944	944	100%	Mexoeira	4,458	4,396	99%
Arroz	8,887	8,877	100%	Arroz	8,052	7,506	93%
Feijão	6,603	6,603	100%	Feijão	20,505	25,104	122%
Amendoim	9,257	10,187	110%	Amendoim	18,796	18,025	96%
Mandioca	342,525	342,600	100%	Mandioca	943,238	1,185,078	126%
Batata doce	3,861	3,900	101%	Horticolas	526	508	97%
Horticolas	6,525	6,850	105%	Batata doce	4,804	5,180	108%
Gergelim	1,375	1,395	101%	Algodão	72,946	37,372	51%
Girassol	72	0	0%	Gergelim	23,248	17,424	75%
Soja	975	12	1%	Sisal	3,850	0	0%
Distrito de Nhamatanda							
Acumulado das Campanhas de 2007/08 até 2010/11							
	Planif.	Realiz	Grau Exec.		Planif.	Realiz	Grau Exec.
Milho	125,154	111,888	89%	Milho	34,336	31,339	91%
Arroz	8,338	7,146	86%	Arroz	19,482	18,137	93%
Mapira	44,884	39,070	87%	Mapira	14,683	8,365	57%
Amendoim	5,166	5,586	108%	Amendoim	2,886	1,042	36%
Feijão	11,834	6,880	58%	Feijão	6,575	2,106	32%
Mandioca	56,307	63,210	112%	Mandioca	5,807	25,800	444%
Gergelim	2,995	2,625	88%	Batata doce	2,654	2,070	78%
Algodão	1,150	900	78%	Gergelim	1,095	450	41%
C.sacarina	700,000	726,400	104%				
Horticolas	62,742	65,485	104%				
Distrito de Manhiça							
Acumulado das Campanhas de 2007/08 até 2009/10							
	Planif.	Realiz	Grau Exec.		Planif.	Realiz	Grau Exec.
Milho	12,110	65,676	542%	Milho	100,625	114,851	114%
Arroz	4	178	4450%	Arroz	16,821	17,825	106%
Trigo	138	12	9%	Feijão	52,007	82,322	158%
Amendoim	989	4,523	457%	Mapira	52,815	38,363	73%
Feijão	221	1,462	662%	Amendoim	49,017	57,762	118%
Mandioca	22,546	57,050	253%	Mandioca	500,393	539,229	108%
Batata doce	10,235	29,267	286%	Mexoeira	2,553	1,591	62%
Batata Reno	15	19	127%	Horticolas	677	79	12%
Banana	21,546	18,165	84%	Gergelim	270	3,715	1376%
Ananas	1,900	15,431	812%	Algodão	0	7,791	
C.sacarina	29,654	117,083	395%	Batata doce	0	4,029	
Horticolas	9,427	24,626	261%				
Distrito de Chiúre							
Acumulado das Campanhas de 2007/08 até 2010/11							
	Planif.	Realiz	Grau Exec.		Planif.	Realiz	Grau Exec.

Fontes: PESODs

Governação, transparéncia e responsabilidade ao nível local

O processo de governação, transparéncia e responsabilização ao nível local é consubstanciado através de dois principais mecanismos, nomeadamente os Conselhos Consultivos Locais e a governação aberta através de criação de espaços de auscultação e de prestação de contas pelos governantes.

As conversas tidas com alguns membros dos Conselhos Consultivos Distritais nas Províncias de Sofala, Nampula e Cabo Delgado, demonstraram estar garantida a representatividade dos vários segmentos sociais e grupos de interesse no processo de discussão dos problemas locais, definição e aprovação de projectos quer financiados pelo FDD, quer



por outras formas de financiamento. Alguns problemas identificados ao nível dos Conselhos Consultivos Distritais, entanto que mecanismo de governação, de prestação de contas e de responsabilização para o sector agrário, incluem (a) limitação de recursos para financiamento de projectos agrícolas privados; (b) chegada tardia dos fundos do FDD ou seja desarticulação dos calendários agrícola e fiscal; (c) dificuldades de reembolsos dos fundos do FDD devido a baixa procura de produtos agrícolas. Estes aspectos podem afectar a boa governação que se pretende ao nível local. Em nenhum dos casos foram levantadas questões de transparéncia. Porém, no distrito de Dondo foi referida a dificuldade de recuperação de empréstimos de fundos do FDD e a falta de responsabilização dos mutuários. Portanto, todos estes aspectos podem actuar como desincentivos à participação, devendo ser melhorados.

Os Conselhos Consultivos Locais são também espaços utilizados pelos governantes e titulares dos órgãos dos governos locais para prestar contas sobre as suas actividades.

2.2 Diagnóstico da execução orçamental e financeira

O diagnóstico da execução orçamental e financeira foi feito com base na análise dos dados de execução orçamental e financeira das instituições governamentais compreendidas na amostra do trabalho e pretendeu avaliar os seguintes itens elencados pela avaliação PEFA:

- Credibilidade do orçamento;
- Abrangência e transparéncia do orçamento;
- Formulação do orçamento baseada na política;
- Contabilidade, registos e formulação de relatórios;
- Fiscalização e auditoria externa.

Esta análise é feita pela compilação dos dados obtidos nos relatórios de execução orçamental e financeira do e-SISTAFE, seguido do cálculo dos seguintes indicadores extraídos da metodologia PEFA:

**Tabela 5 – Indicadores do Diagnóstico**

Indicador	Objecto de Avaliação
PI-1	Resultado das despesas agregadas comparadas com o orçamento original aprovado
PI-2	Composição dos resultados das despesas comparados com o orçamento original aprovado
PI-5	Classificação do orçamento
PI-7	Extensão de operações governamentais não reportadas
PI-10	Acesso público a importantes informações fiscais
PI-11	Método e participação no processo do orçamento anual
PI-22	Oportunidade e regularidade da conciliação de contas
PI-24	Qualidade e oportunidade de relatórios sobre o orçamento durante o exercício
PI-26	Abrangência, natureza e acompanhamento da auditoria externa

Fonte: plano de trabalho do diagnóstico de gestão financeira do sector da agricultura em Moçambique

A falta de dados e informações na fase 1 do trabalho prejudicou a mensuração destes índices, em especial no que se refere aos indicadores PI-7 e PI-26.

A maioria dos indicadores possui várias dimensões vinculadas ao assunto do indicador. Cada uma dessas dimensões deve ser avaliada separadamente. A classificação geral de um indicador é então baseada nas avaliações para as dimensões individuais do indicador. A associação de alguns indicadores é feita pelo Método 1 (M1) para alguns indicadores e pelo Método 2 (M2) para outros.

Com exceção dos indicadores PI-11 e PI-22, o método de cálculo dos indicadores adoptado, de acordo com a metodologia PEFA, foi o Método 1. Este método é usado para todos os indicadores com uma única dimensão de e para os indicadores multidimensionais em que o mal desempenho de uma dimensão provavelmente prejudica o impacto de bom desempenho em outras dimensões do mesmo indicador. O Método 2, utilizado para os indicadores discriminados anteriormente, baseia-se na média das classificações individuais de um indicador.



2.2.1 Credibilidade do orçamento

A avaliação do que no âmbito da metodologia PEFA denomina-se “credibilidade do orçamento” é feita pelos indicadores PI-1 e PI-2. Neste caso, a credibilidade do orçamento é avaliada em função da comparação entre os valores totais executados e os valores totais originalmente orçados. Entende-se que o orçamento será mais credível ou confiável quanto maior for o grau de execução do mesmo.

Consoante as orientações dadas na estrutura de desempenho da metodologia PEFA, os indicadores PI-1 e PI-2 requerem dados de três anos para formar a base de avaliação, considerando o exercício financeiro encerrado mais recentemente e os dois imediatamente anteriores. Como já mencionado, o conjunto de dados recolhidos para análise acabou por compreender, na maior parte das instituições analisadas, o período de 2009 a 2011. Este não pode ser considerado o período ideal de análise, tendo em vista que os dados de 2011 não apresentam a execução orçamental e financeira de todo o ano, mas foi a amostra possível de se obter junto as instituições-alvo do estudo.

Análise do indicador PI-1

O indicador PI-1 permite avaliar o grau de execução da despesa orçada, de forma agregada. Ou seja, possibilita uma avaliação do total da execução orçamental da despesa das instituições abrangidas pela amostra do diagnóstico.

O indicador PI-1 é um indicador de uma única dimensão, o que, no âmbito da metodologia PEFA, significa dizer que este indicador é avaliado a partir de somente um aspecto da execução orçamental e financeira: a diferença entre a despesa primária real e a despesa primária orçada (ou seja, excluídos os encargos do serviço da dívida, mas excluídas também as despesas de projectos financiados externamente).

A seguir, apresenta-se a tabela de classificação do indicador PI-1 segundo a metodologia PEFA.

Tabela 6 – Classificação segundo Metodologia PEFA

Classificação	Requisitos Mínimos
A	(i) em apenas um dos últimos três anos a despesa real desviou-se da despesa prevista no orçamento em um montante superior a 5% da despesa prevista no orçamento
B	(i) em apenas um dos últimos três anos a despesa real desviou-se da despesa prevista no orçamento em um montante superior a 10% da despesa prevista no orçamento
C	(i) em apenas um dos últimos três anos a despesa real desviou-se da despesa prevista no orçamento em mais de 15% da despesa prevista no orçamento
D	(i) em dois ou todos os últimos três anos a despesa real desviou-se da despesa prevista no orçamento em um montante superior a 15% da despesa prevista no orçamento



Segundo as orientações para cálculo deste indicador, devem ser retiradas da despesa duas rubricas: (a) pagamento de serviço da dívida pública, que em princípio o governo não pode alterar durante o ano; (b) despesas com projectos financiados por doadores, cuja gestão estão geralmente sob alto grau de controlo das organizações doadoras.

Para a elaboração deste relatório o primeiro item não foi considerado, até porque trata-se de uma avaliação afecta ao sector da agricultura, onde despesas com serviço da dívida pública não são contabilizadas. As despesas financiadas por doadores também não foi considerada neste indicador, como determina a metodologia PEFA, pois o que se procura medir aqui é o grau de execução orçamental do que é financiado com recursos próprios.

No sector da agricultura em Moçambique, o indicador PI-1 foi calculado a partir dos seguintes dados financeiros:

Tabela 7 - Orçamento e execução orçamental de 2009 a 2011

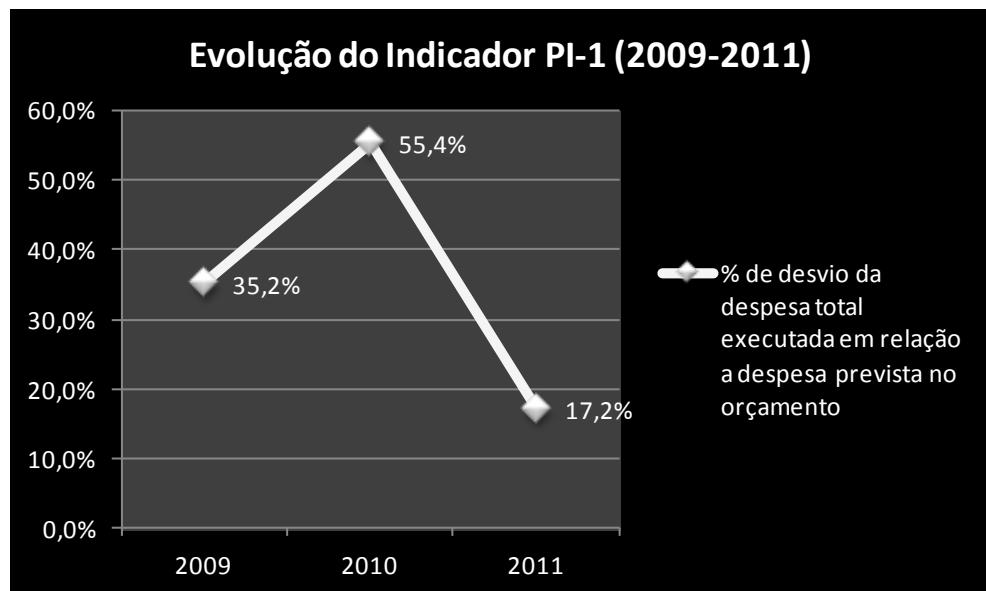
Rúbricas orçamentais (administração ou função)	valores em milhões de meticais					
	2009		2010		2011	
	Orçamento	Execução	Orçamento	Execução	Orçamento	Execução
MINAG	449,0	340,5	923,4	272,1	844,0	703,8
IIAM	106,2	102,4	130,1	118,2	90,8	137,1
INAG	32,2	4,1	46,3	17,7	48,7	47,4
INCAJU	62,8	7,1	107,2	108,5	105,5	143,5
FDA	250,2	-	311,8	16,0	303,9	148,5
CEPAGRI	4,5	48,4	8,0	85,8	21,5	45,4
INFATEC	11,2	9,9	12,3	11,0	18,4	14,0
CENACARTA	14,4	14,7	13,2	10,4	19,1	22,8
SETSAN	-	-	-	-	36,8	4,2
DPA NAMPULA	121,6	138,2	90,7	70,6	70,4	45,3
DPA C. DELGADO	94,3	80,3	104,7	72,9	46,8	44,4
DPA SOFALA	0,2	0,7	0,1	0,1	35,0	1,4
DPA MAPUTO	4,7	-	7,7	-	-	-
TOTAL DAS DESPESAS	1.151	746	1.756	783	1.641	1.358

Fonte: relatórios do e-SISTAFE do MINAG

Deste modo, o indicador PI-1 apresentou os seguintes valores entre 2009 e 2011:



Gráfico 1 - Evolução do Indicador PI-1



A partir dos percentuais observados no gráfico 1, e com base na grade de pontuação estabelecida pela metodologia PEFA, verifica-se que a pontuação do indicador PI-1 no período analisado foi a seguinte:

Indicador	Dimensão	Pontuação
PI-1	% de desvio da despesa real em relação a despesa prevista	D

A análise deste indicador nos permite verificar que em 2010 foi o ano em que a houve o maior orçamento (em valores absolutos) fixado para o sector no período analisado, mas em contrapartida o nível de desembolso foi baixo.

A melhoria em 2011 demonstra que as acções de reforço na capacitação de pessoal, bem como de melhoria dos sistemas de planificação e orçamento e da gestão financeira, identificados nas entrevistas de campo, apresentaram resultados significativos na execução orçamental, uma vez que verifica-se um aumento do grau de execução em relação a ano anterior.

Análise do indicador PI-2

O indicador PI-2 mede a composição das despesas comparativamente ao orçamento original aprovado. Por este índice avalia-se os seguintes aspectos da execução orçamental e financeira:

- ✓ Volume da variação na composição das despesas durante os últimos três anos, excluindo os itens de contingência;
- ✓ O montante médio de despesas realmente debitado à verba para contingências ao longo dos últimos três anos.



A seguir, apresenta-se a tabela de classificação do indicador PI-2 segundo a metodologia PEFA.

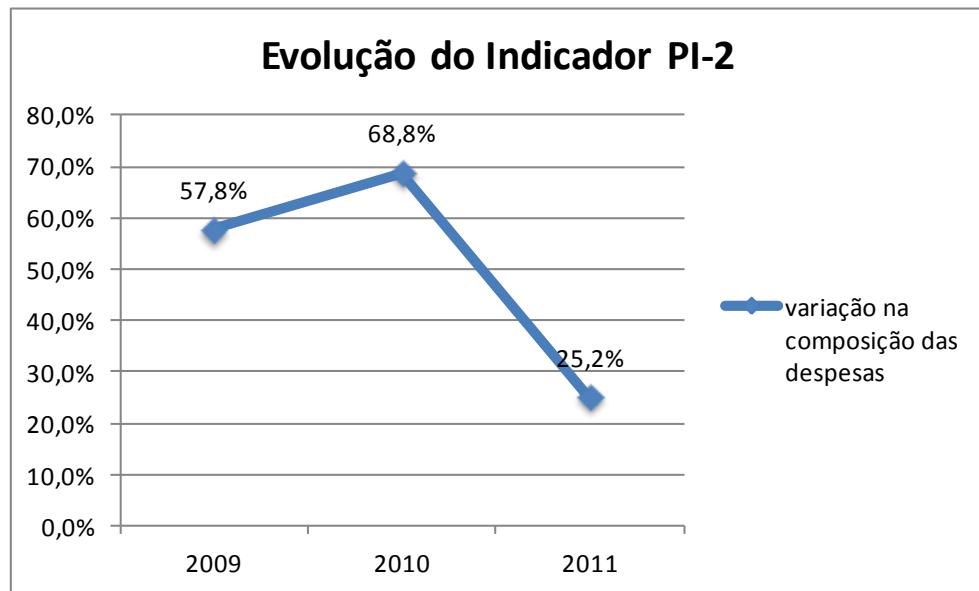
Tabela 8 – Classificação segundo Metodologia PEFA

Classificação	Requisitos Mínimos
A	(i) a variação na composição das despesas excedeu 5% somente num dos últimos três anos. (ii) as despesas reais debitadas na verba para contingências foram, em média, inferiores a 3% do orçamento original.
B	(i) a variação na composição das despesas ultrapassou 10% apenas num dos últimos três anos. (ii) as despesas reais debitadas na verba para contingências foram, em média, superiores a 3% mas inferiores a 6% do orçamento original.
C	(i) a variação na composição das despesas ultrapassou 15% apenas num dos últimos três anos. (ii) as despesas reais debitadas na verba para contingências foram, em média, superiores a 6% mas inferiores a 10% do orçamento original.
D	(i) a variação na composição das despesas ultrapassou 15% em pelo menos dois dos últimos três anos. (ii) as despesas reais debitadas na verba para contingências foram, em média, superiores a 10% do orçamento original.

No caso do presente diagnóstico a segunda dimensão do indicador PI-2 não foi calculada, uma vez que as reservas para contingências não são separadas sectorialmente no orçamento do governo central de Moçambique.

Os dados financeiros utilizados para o cálculo do indicador PI-2 são os mesmos utilizados para o indicador PI-1, apresentados na tabela 7.

Deste modo, o indicador PI-1 apresentou os seguintes valores entre 2009 e 2011:

**Gráfico 2 – Evolução do Indicador PI-2**

A partir dos percentuais observados no gráfico 2, e com base na grade de pontuação estabelecida pela metodologia PEFA, verifica-se que a pontuação do indicador PI-1 no período analisado foi a seguinte:

Indicador	Dimensão	Pontuação
PI-2	% de variação na composição das despesas	D

2.2.2 Abrangência e transparéncia do orçamento

A avaliação do que no âmbito da metodologia PEFA denomina-se “abrangência e transparéncia do orçamento” é feita pelos indicadores PI-5, PI-7 e PI-10. Tal objecto de avaliação abrange a análise dos seguintes aspectos:

- ✓ O sistema de classificação utilizado para a formulação, execução e relatórios do orçamento;
- ✓ Reporte de despesas extra-orçamentais e de despesas orçamentais financiadas por doadores;
- ✓ O acesso público às informações fiscais.

Análise do indicador PI-5

Considerando que a classificação orçamental em Moçambique é a mesma para todos os órgãos e níveis de governo, de acordo com a Lei nº 9/2002, de 12 de Fevereiro (Lei do SISTAFE), não foi necessário fazer qualquer tipo de adequação para mensuração do indicador PI-5 no presente estudo.



A seguir, apresenta-se a tabela de classificação do indicador PI-5 segundo a metodologia PEFA.

Tabela 9 – Classificação segundo Metodologia PEFA

Classificação	Requisitos Mínimos
A	(i) a formulação e execução do orçamento baseia-se na classificação administrativa, económica e funcional, utilizando padrões GFS/COFOG ou um padrão capaz de produzir documentação consistente de acordo com aqueles padrões (a classificação de programas pode substituir a classificação subfuncional se for aplicada com um nível de detalhes que, no mínimo, corresponda à subfuncional).
B	(i) a formulação e execução do orçamento baseia-se na classificação administrativa, económica e funcional (utilizando pelo menos as 10 funções COFOG principais), usando padrões GFS/COFOG ou um padrão capaz de produzir documentação consistente segundo aqueles padrões.
C	(i) a formulação e execução do orçamento baseia-se na classificação administrativa, económica e funcional, utilizando padrões GFS ou um padrão capaz de produzir documentação consistente segundo aqueles padrões.
D	(i) a formulação e a execução do orçamento baseia-se numa classificação diferente (ex.: não compatível com GFS nem com apenas discriminação administrativa).

De acordo com a metodologia PEFA, a classificação das despesas e receitas públicas de um país deve seguir os parâmetros estabelecidos em dois padrões internacionais de classificação: GFS e COFOG.

O sistema GFS de classificação das finanças públicas foi desenvolvido pelo FMI, em parceria com especialistas no assunto. Este sistema foi desenhado para prover estatísticas a gestores e analistas de políticas públicas a desenvolver estudos relacionados com as operações financeiras, a posição financeira e a situação de liquidez do sector público em geral, de um modo consistente e sistemático.

O COFOG, por sua vez, é um sistema de classificação das despesas públicas que foi desenvolvido pela UNSD, que estabelece um padrão na classificação funcional dos gastos públicos.

A classificação das despesas orçamentais no sector da agricultura em Moçambique segue, como já mencionado, a legislação do SISTAFE, que define o conjunto de classificadores orçamentais a ser utilizado para as instituições públicas de todos os níveis de governo e em todo o país. Neste conjunto estão abrangidos os seguintes classificadores da despesa: orgânico, funcional, programático, económico, sectorial e seccional. O Decreto nº 23/2004, de 30 de Junho, que regulamenta a Lei do SISTAFE, estabelece a estrutura e o detalhe dos classificadores mencionados.



A classificação definida pela legislação do SISTAFE permite a produção de documentação bastante consistente e em padrões semelhantes aos adoptados nos sistemas de classificação GFS/COFOG. Ressalte-se que a classificação funcional do SISTAFE segue exactamente a classificação do sistema COFOG, sendo utilizadas as dez funções estabelecidas neste último. Porém, a classificação administrativa e económica não seguem o padrão do sistema GFS com exactidão. Por este motivo, a pontuação deste indicador é a que se segue.

Indicador	Dimensão	Pontuação
PI-5	Classificação usada para formulação e execução do orçamento	B

Análise do indicador PI-7

Este é um indicador bidimensional, que avalia dois aspectos na execução das operações governamentais:

- O nível de despesas extra-orçamentais (para além dos projectos financiados por doadores) que não são relatados, ou seja, não são incluídas nos relatórios fiscais;
- Informações de receita/despesa relativas a projectos financiados por doadores que estão incluídas nos relatórios fiscais.

A seguir, apresenta-se a tabela de classificação do indicador PI-7 segundo a metodologia PEFA.

**Tabela 10 – Classificação segundo Metodologia PEFA**

Classificação	Requisitos Mínimos
A	(i) o nível de despesas extra-orçamentais não-relatadas (para além dos projectos financiados por doadores) é insignificante (inferior a 1% da despesa total). (ii) informações completas sobre receita/despesa de 90% (valor) dos projectos financiados por doadores estão incluídas nos relatórios fiscais, excepto as contribuições fornecidas em espécie OU despesas de projectos financiados por doadores, são insignificantes (inferiores a 1% das despesas totais).
B	(i) o nível de despesas extra-orçamentais não-relatadas (para além dos projectos financiados por doadores) constitui 1%-5% da despesa total. (ii) informações completas sobre receita/despesa estão incluídas nos relatórios fiscais de todos os projectos financiados por empréstimos e pelo menos 50% (valor) dos projectos financiados por doações.
C	(i) o nível de despesas extra-orçamentais não-relatadas (para além dos projectos financiados por doadores) constitui 5%-10% da despesa total. (ii) informações completas sobre receita/despesa relativas a projectos financiados por empréstimos estão incluídas nos relatórios fiscais.
D	(i) o nível de despesas extra-orçamentais não-relatadas (para além dos projectos financiados por doadores) constitui mais de 10% da despesa total. (ii) as informações sobre projectos financiados por doadores incluídas em relatórios financeiros são seriamente deficientes e nem mesmo abordam todas as operações financiadas por empréstimos.

Não foi realizada qualquer alteração à metodologia definida para o cálculo deste indicador, considerando que, no caso da agricultura, os recursos provenientes dos doadores são, em princípio, alocados no orçamento das instituições do sector.

De acordo com relatos obtidos nas entrevistas junto a gestores e técnicos das instituições que integraram a amostra do estudo, a prática da realização de despesas extra-orçamentais vem sendo abolida há alguns anos. A orientação do governo de Moçambique nesta questão é a de se incluir no orçamento todas as receitas e despesas afectas ao sector público. Ainda assim, segundo os entrevistados, ocorrem algumas despesas que não compõe o orçamento público do sector. Para tais despesas, no entanto, não foram entregues os respectivos relatórios solicitados pela equipa de consultoria. Desta modo, não foi possível avaliar o real grau de despesas extra-orçamentais existentes.



No que se refere à inclusão de projectos financiados por doadores nos relatórios fiscais, verificou-se, também, segundo informações obtidas nas instituições visitadas em Províncias e Distritos, que ocorrem despesas realizadas directamente pelos doadores, que acabam por não entrar no orçamento do Estado e para os quais não é prestada qualquer tipo de informação às instituições governamentais pertinentes. Assim, nesta dimensão, como na primeira, a avaliação também ficou prejudicada.

Neste sentido, então, não se pode concluir se todos os recursos aplicados no sector agrícola em Moçambique, no período analisado, constam dos respectivos orçamentos do Estado.

Indicador	Dimensão	Pontuação	
PI-7	O nível de despesas extra-orçamentais (para além dos projectos financiados por doadores) que não são relatados, ou seja, não são incluídas nos relatórios fiscais	Não foi possível mensurar pela falta de dados	Não foi possível mensurar pela falta de dados
	Informações de receita/despesa relativas a projectos financiados por doadores que estão incluídas nos relatórios fiscais	Não foi possível mensurar pela falta de dados	

Embora não tenha sido possível avaliar o aspecto da abrangência do orçamento público no sector agrícola, procedeu-se a uma análise complementar das despesas neste sector, que permite um maior entendimento sobre a respectiva forma de alocação dos recursos. Para tanto, fez-se uma análise dos dados da execução orçamental e financeira no período de 2009 a 2011, sob duas ópticas: por fonte de financiamento e por categoria económica da despesa.

No que concerne as fontes de financiamento, o quadro abaixo apresenta uma visão geral da origem dos recursos aplicados no sector.

Tabela 11 – Despesa Executada por Fonte de Financiamento (2009 a 2011)

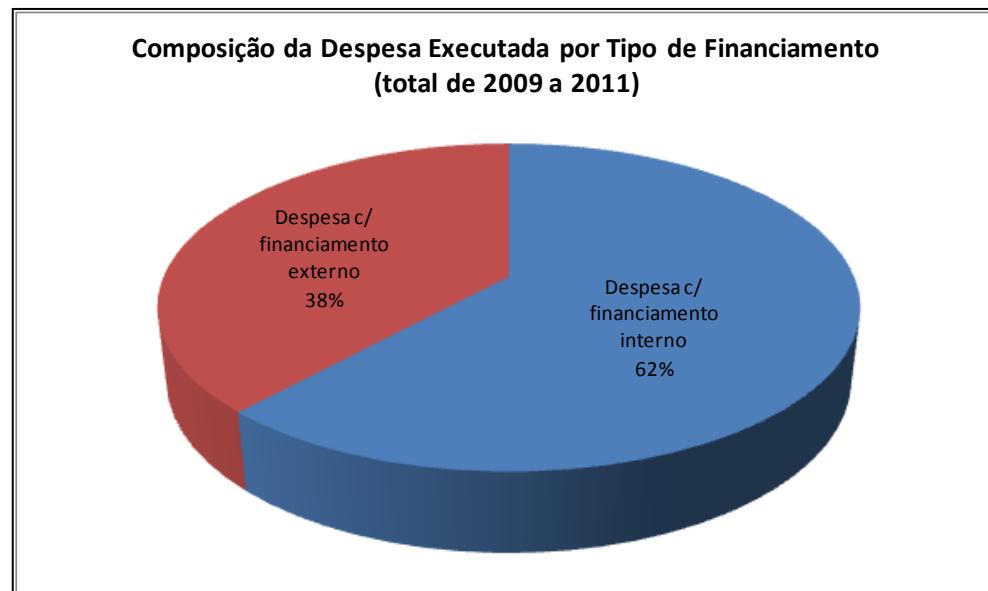
Tipos de Financiamento da Despesa	valores em milhões de meticais							
	2009		2010		2011		Total	
	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Orçado	Executado	Orçado	Executado
Despesa c/ financiamento interno	1.151	746	1.756	783	1.641	1.358	4.548	2.887
Despesa c/ financiamento externo	951	788	1.140	570	720	330	2.811	1.688
Total	2.102	1.534	2.895	1.353	2.361	1.688	7.359	4.575

Fonte: relatórios de execução financeira do e-SISTAFE



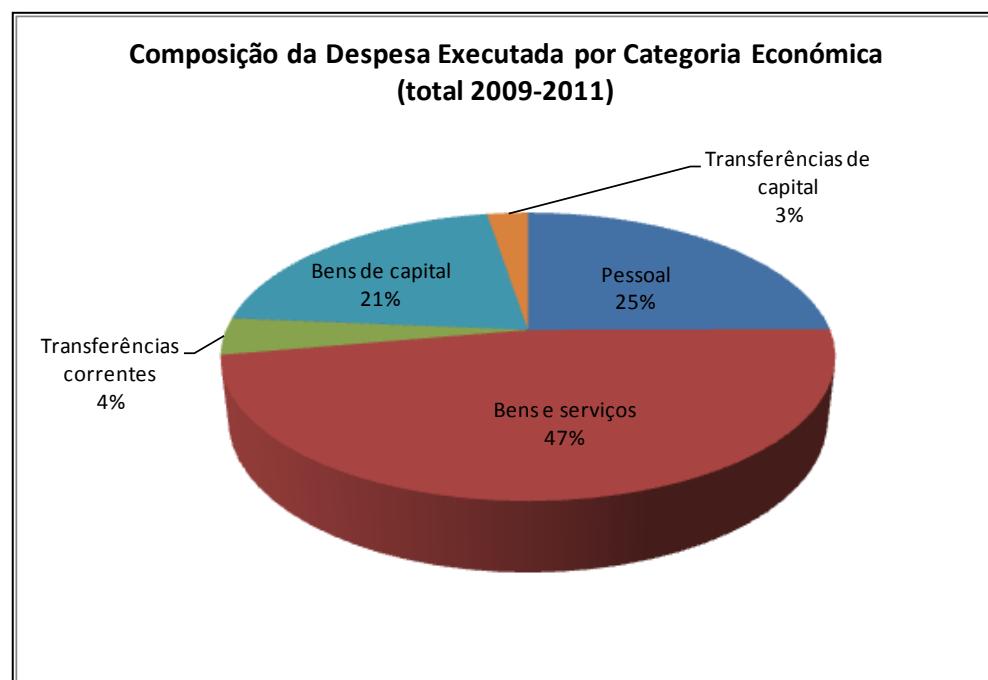
Em termos percentuais, ao analisar-se toda a despesa executada no período, verifica-se:

Gráfico 3 – Composição da Despesa Executada por Fonte de Financiamento



Os percentuais apresentados no gráfico 3, coincidem com os percentuais da despesa por categorias económicas, como se observa no gráfico a seguir.

Gráfico 4 – Composição da Despesa Executada por Categoria Econômica





As despesas correntes somam 76% do total da despesa executada na série analisada. Tais despesas foram cobertas, na maior parte, por recursos internos do Estado, que corresponderam a 62% da despesa realizada. O valor remanescente das despesas correntes (14%), bem como as despesas de capital (24%), foram cobertas pelos recursos provenientes de fontes externas de financiamento, que totalizam 38% da despesa realizada.

A seguir, apresenta-se a tabela com valores da despesa realizada por categorias económicas.

Tabela 12 – Despesa Realizada por Categorias Econômicas

Despesa por Categoria Económica	2009	2010	2011	Total
Pessoal	370,4	348,2	420,3	1.139,0
Bens e serviços	656,1	618,2	890,9	2.165,2
Transferências correntes	122,8	54,4	11,8	189,0
Outras despesas correntes	-	-	1,4	1,4
Bens de capital	377,0	292,6	293,3	963,0
Transferências de capital	7,4	39,9	70,1	117,4
Outras despesas de capital	-	-	0,1	0,1
Total	1.533,7	1.353,3	1.687,9	4.574,9

Fonte: relatórios de execução financeira do e-SISTAFE

Análise do indicador PI-10

O indicador PI-10 mede o acesso do público a informações fiscais importantes. Para tanto, a metodologia PEFA estabelece o seguinte conjunto de documentos que devem ser colocados à disposição da população para consulta:

1. Documentação do orçamento anual: o público pode obter um conjunto completo dos documentos pelos meios apropriados quando esse conjunto for enviado ao Poder Legislativo;
2. Relatórios da execução do orçamento durante o exercício: os relatórios são disponibilizados regularmente para ao público pelos meios apropriados em até um mês após sua conclusão;
3. Demonstrações financeiras de final de exercício: as demonstrações são disponibilizadas regularmente para o público pelos meios apropriados em até seis meses após a conclusão da auditoria;
4. Relatórios de auditoria externa: todos os relatórios sobre as operações consolidadas pelo governo central são disponibilizadas para o público pelos meios apropriados em até seis meses após a conclusão da auditoria;
5. Adjudicação de contratos: as adjudicações de todos os contratos com valor superior a aproximadamente US\$ 100.000 são publicadas pelo menos trimestralmente pelos meios apropriados;
6. Recursos disponíveis para unidade de serviços primários: as informações são publicadas por intermédio dos meios apropriados pelo menos uma vez ao ano, ou disponíveis por solicitação, para as unidades de serviço primárias com cobertura nacional em pelo



menos dois sectores (tais como escola de educação fundamental ou clínicas de saúde básica).

A seguir, apresenta-se a tabela de classificação do indicador PI-10 segundo a metodologia PEFA.

Tabela 13 – Classificação segundo Metodologia PEFA

Classificação	Requisitos Mínimos
A	(i) o governo disponibiliza para o público 5-6 dos 6 tipos de informação listados.
B	(i) o governo disponibiliza para o público 3-4 dos 6 tipos de informação listados.
C	(i) o governo disponibiliza para o público 1-2 dos 6 tipos de informação listados.
D	(i) o governo não disponibiliza para o público nenhum dos 6 tipos de informação listados.

Do conjunto de documento listados anteriormente, verificou-se que o governo de Moçambique disponibiliza à população os seguintes:

- Orçamento anual - a publicação é feita anualmente no Boletim da República (BR), emitido pela Imprensa Nacional e que constitui o documento informativo oficial do governo onde são publicados os actos da administração pública dos quais se exige a publicidade. Observa-se, porém, que o orçamento não sofre qualquer tipo de tratamento de simplificação ou redução que proporcione seu melhor entendimento pelo público em geral, que não domina a linguagem técnica do documento. Além disto, o BR acaba por ter um público-alvo muito específico, constituído por pessoas que tem interesse específico neste tipo de informação, não sendo um meio de comunicação de massa como os jornais impressos de grande circulação. No caso do sector agrícola, onde o público mais interessado está no interior e, em geral, possui menos habilitações literárias, esta questão torna a transparência por este veículo de comunicação, ainda mais ineficiente. Informações sobre o orçamento são colocadas, ainda, em sítios do governo de Moçambique na rede web (*internet*). Aqui também, se verificam os mesmos problemas citados para o BR.
- Relatórios da execução do orçamento – os relatórios de execução orçamental e financeira encontram-se disponíveis em sítios do governo de Moçambique na rede web (*internet*). As mesmas críticas sobre complexidade da informação disponibilizada e acesso pelo grande público, feitas sobre a divulgação do orçamento anual, se colocam aqui. Além deste meio de comunicação, as informações sobre a execução orçamental também são feitas nas sessões de prestação de contas através da governação aberta junto aos Conselhos Consultivos Distritais. Isto é feito pelo Chefe do Executivo, seja o Distrito, a Província ou mesmo o governo central. Esta abordagem junto aos Conselhos Consultivos acaba por ter um papel mais didáctico sobre a execução orçamental e financeira, propiciando o fortalecimento do controle social.



- Adjudicação de contratos – os anúncios das adjudicações de contratos são feitos no jornal de grande circulação em Moçambique – Jornal Notícias.

Deste modo, verifica-se que do conjunto de publicações listadas pela metodologia PEFA, três são disponibilizadas à população em Moçambique. Nestas estão incluídas informações sobre acções do governo no sector agrícola do país. Por este motivo o indicador PI-10 apresenta a seguinte classificação:

Indicador	Dimensão	Pontuação
PI-10	Quantidade de tipos de informação disponibilizadas pelo governo	B



2.2.3 Formulação do orçamento baseada na política

A avaliação do que no âmbito da metodologia PEFA denomina-se “formulação do orçamento baseada na política” é feita pelo indicador PI-11, de forma a se mensurar sistema de classificação utilizado para a formulação, execução e relatórios do orçamento:

- ✓ A existência de um calendário fixo de orçamento e o seu cumprimento;
- ✓ Clareza/abrangência das directrizes sobre a preparação de envios de orçamentos (instruções do orçamento ou equivalente) e participação nessas directrizes;
- ✓ Aprovação oportuna do orçamento pelo Poder Legislativo ou órgão com mandato similar (nos últimos três anos).

O que se pretende é avaliar a participação integral que exige um processo de formulação orçamental integrado, de cima para baixo e de baixo para cima, envolvendo todas as partes de forma ordenada e oportuna, de acordo com um calendário de formulação orçamental predeterminado.

O indicador P-11 é, portanto, um indicador multidimensional que permite a avaliação da questão em pauta mediante a mensuração dos três aspectos mencionados.

A seguir, apresenta-se a tabela de classificação do indicador PI-11 segundo a metodologia PEFA.

Tabela 14 – Classificação segundo Metodologia PEFA

Item	Classificação	Requisitos Mínimos
(i) existência de um calendário fixo de orçamento e o seu cumprimento	A	Existe um calendário de orçamento anual que geralmente é cumprido e que confere aos MDAs tempo suficiente (e pelo menos seis semanas a partir do recebimento da circular do orçamento) para completar a discriminação das suas estimativas dentro do prazo.
	B	Existe um calendário claro de orçamento anual , mas sempre ocorrem alguns atrasos em sua implementação. O calendário confere tempo razoável aos MDAs (pelo menos quatro semanas a partir do recebimento da circular do orçamento) para que a maioria deles seja capaz de completar a discriminação das suas estimativas dentro do prazo.



Item	Classificação	Requisitos Mínimos
	C	Existe um calendário de orçamento anual, mas que é rudimentar e muitas vezes ocorrem atrasos significativos em sua implementação. Esse calendário fornece tão pouco tempo que os MDAs completem o detalhamento de suas estimativas que muitos não conseguem fazê-lo dentro do prazo.
	D	O calendário de orçamento não é preparado, OU ele em geral não é cumprido, OU o tempo fornecido para a preparação do orçamento dos MDAs é claramente insuficiente para que se façam envios significativos.
	A	Uma circular de orçamento abrangente e clara é emitida para os MDAs reflectindo os tetos aprovados pelo Gabinete (ou equivalente) antes da distribuição da circular para os MDAs.
	B	Uma circular de orçamento abrangente e clara é emitida para os MDAs, reflectindo os tetos aprovados pelo Gabinete (ou equivalente). Essa aprovação ocorre após a distribuição da circular para os MDAs, mas antes que os MDAs completem os seus envios.
(ii) orientação sobre a preparação de envios de orçamento	C	Uma circular de orçamento é publicada para os MDAs incluindo os tetos para unidades administrativas ou áreas funcionais individuais. As estimativas de orçamento são revisadas e aprovadas pelo Gabinete somente após serem concluídas com todos os detalhes pelo MDAs, limitando seriamente a capacidade do Gabinete de fazer ajustes.
	D	Não é divulgada circular de orçamento para os MDAs OU a qualidade da circular é muito ruim, OU o Gabinete só é envolvido na aprovação de alocações imediatamente antes do envio de estimativas detalhadas para o Poder Legislativo, não havendo, portanto, oportunidade de ajuste.



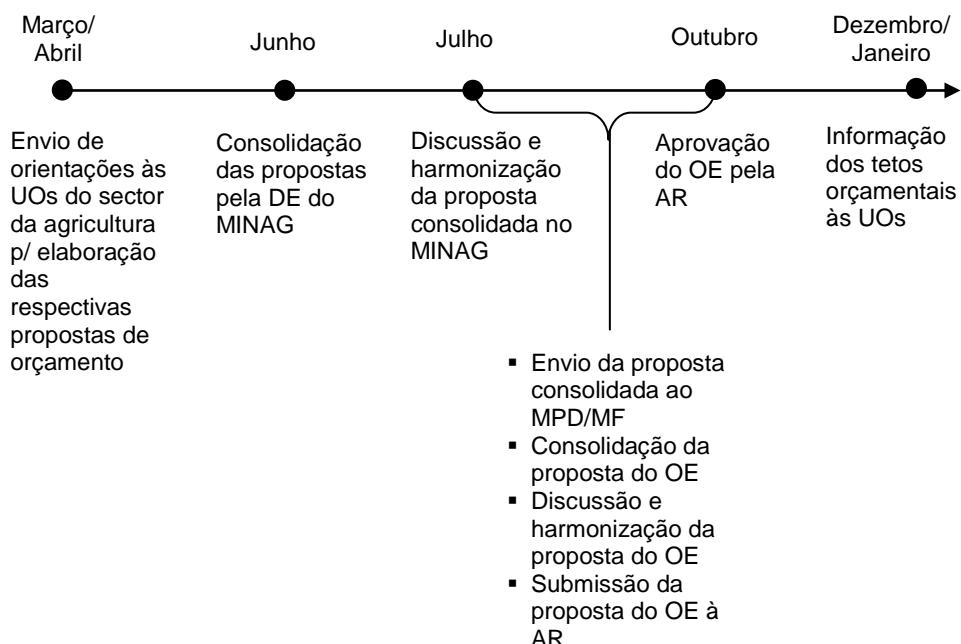
Item	Classificação	Requisitos Mínimos
(iii) aprovação oportuna do orçamento pelo Poder Legislativo	A	Nos três últimos anos, o Legislativo tem aprovado o orçamento antes do início do exercício financeiro.
	B	O Legislativo aprova o orçamento antes do início do exercício financeiro, mas em um dos três últimos anos ocorreu um atraso de até dois meses.
	C	Em dois dos três últimos anos o Legislativo aprovou o orçamento em até dois meses após o início do exercício financeiro.
	D	O orçamento foi aprovado com mais dois meses de atraso em dois dos três últimos anos.

Ao se analisar o processo de elaboração do orçamento nas instituições que integraram a amostra do estudo, observou-se que:

- i) As instituições governamentais seguem um calendário claro do orçamento anual. Neste caso, é necessário, porém, que se faça uma análise separada entre o nível central de governação no sector agrícola, que compreende o MINAG e suas instituições subordinadas, e o nível descentralizado de governação no sector, que abrange as Províncias e os Distritos.

No nível central, o calendário do orçamento anual é descrito no esquema gráfico a seguir.

Gráfico 5 – Calendário do Orçamento Anual





Segundo informações dos técnicos entrevistados na DE do MINAG, os principais problemas na elaboração do orçamento anual são os seguintes:

- Costuma haver atrasos na entrega das propostas orçamentais oriundas das UOs. Ainda assim, a Direcção faz os esforços necessários para submeter a proposta consolidada ao MPD/MF;
- As UOs fazem a submissão de suas propostas de forma desordenada. É comum que as mesmas encaminhem várias versões de rectificação da proposta;
- Erros nas estimativas de despesas.

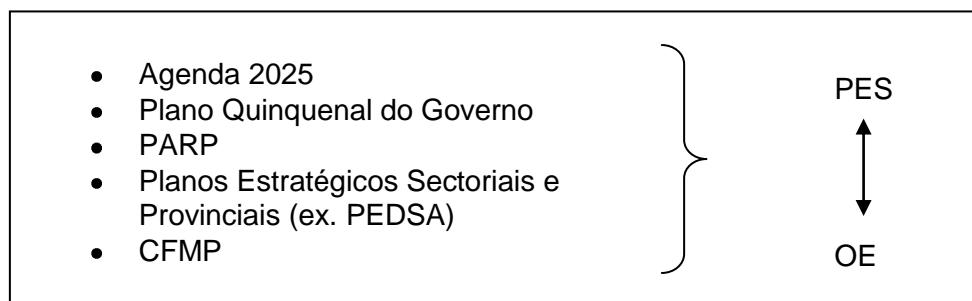
A elaboração do orçamento é feita com uso do e-SISTAFE, através do módulo de elaboração do orçamento.

No nível provincial e distrital o processo de elaboração da proposta de orçamento anual segue o fluxo apresentado anteriormente, observando-se as seguintes diferenças:

- A DPA, através de seu Departamento de Economia, dá as orientações as UOs da Província: Distritos e unidades descentralizadas de instituições subordinadas ao MINAG;
- A responsabilidade de consolidação e harmonização da proposta orçamental da Província também fica a cargo da DPA, que insere os dados da proposta no e-SISTAFE

É importante ressaltar que a elaboração do orçamento anual constitui a última etapa de um processo de planificação, que compreende, também, a elaboração dos seguintes planos:

Gráfico 6 – Planos de Governo



O fluxo de planificação demonstrado anteriormente permite a conclusão de que o OE é feito dentro de um amplo processo de planeamento, que envolve todos os níveis de governação e respectivas unidades administrativas. Neste sentido, é importante destacar que a elaboração do PEDSA representou uma mudança no processo de planeamento do sector agrícola. Antes a elaboração do PES e do OE do sector tinham como base apenas o Plano Quinquenal e todos os restantes instrumentos programáticos do sector (ex. PAPA, EDR). O PEDSA foi elaborado num método participativo e sintetiza todos os planos feitos para o sector agrário. Isto permitirá uma melhor estimativa das despesas. A partir de 2012, o PEDSA é o documento orientador na agricultura para a elaboração dos Planos Operacionais, do CMFP sectorial, do PES e do orçamento anual, havendo maior detalhamento na orçamentação das despesas e sua ligação com as políticas e estratégias para o sector.



- ii) Uma vez aprovado o orçamento anual é emitida uma circular às UOs informando os respectivos tetos orçamentais. Para as instituições que já possuem o e-SISTAFE, as informações sobre o teto se encontram no sistema, o que torna a emissão de circulares uma mera oficialização burocrática.
- iii) Entre os exercícios financeiros de 2009 e 2011, verificou-se o atraso na submissão e aprovação do orçamento pela AR somente no primeiro ano.

Com base nas informações dadas neste capítulo, foi atribuída a seguinte pontuação ao indicador PI-11:

Indicador	Dimensão	Pontuação	
PI-11	Existência e cumprimento de calendário anual do orçamento.	A	A
	Emissão e envio de circular de orçamento abrangente e clara.	A	
	Cumprimento do prazo de aprovação do OE pelo Poder Legislativo	B	

2.2.4 Contabilidade, regtos e formulação de relatórios

A avaliação do que no âmbito da metodologia PEFA denomina-se “contabilidade, regtos e formulação de relatórios” é feita pelos indicadores PI-22 e PI-24, através da mensuração dos seguintes elementos:

- ✓ Conciliação de dados contabilísticos, mantidos nos livros das contas públicas, com os dados das contas públicas mantidas pelos bancos centrais e comerciais, de forma que nenhuma diferença material fique sem explicação;
- ✓ Aprovação e conciliação de contas em aberto e adiantamentos, isto é de pagamentos feitos em dinheiro, dos quais nenhuma despesa foi registada ainda;
- ✓ Capacidade de produzir relatórios abrangentes do sistema contabilístico sobre todos os aspectos do orçamento (isto é, relatórios breves sobre liberação de fundos para MDOs não são suficientes).

Em síntese, deve-se entender a análise feita nesta componente, como uma forma de avaliar dois aspectos fundamentais de um sistema de informações contabilísticas de uma organização: a confiabilidade e a oportunidade. Pelo primeiro, entende-se a capacidade da contabilidade produzir dados fiáveis para a tomada de decisões. Tal confiabilidade deve



ser obtida a partir da conciliação periódica dos dados provenientes de diferentes fontes (livros, sistemas informatizados, extractos bancários, etc.). Já a questão da oportunidade está directamente relacionada com a produção atempada da informação contabilística. De nada adianta uma contabilidade que não nos dá uma determinada informação quando dela precisamos.

O registo e a produção da informação contabilística nas instituições públicas do sector agrário são feitos com o uso do e-SISTAFE, exceptuando-se entre as visitadas:

- FDA;
- SETSAN;
- Distrito de Chiúre;
- Distrito de Murrupula;
- Distrito de Monapo;
- Distrito de Nhamatanda.

As instituições que ainda não operam com o e-SISTAFE trabalham pelo regime de adiantamento de fundos, sendo o registo feito posteriormente no e-SISTAFE pela DNCP ou através da DPPF.

A falta do e-SISTAFE em algumas instituições do sector agrário faz com que a registo da execução orçamental e financeira seja feita em dois sistemas informáticos em paralelo: no próprio e-SISTAFE e no sistema denominado “Arco-Íris”. A co-existência desses sistemas informáticos no sector já ocorre há alguns anos, uma vez que o MINAG foi uma das primeiras instituições onde se implantou o e-SISTAFE, não ocorrendo o mesmo para suas instituições subordinadas e as respectivas instituições provinciais e distritais.

O problema mais grave na co-existência dos sistemas informáticos mencionados é a duplicidade de trabalho, uma vez que o mesmo registo tem que ser feito duas vezes. A DAF do MINAG, no entanto, alega que isto é necessário para se produzir a contabilidade consolidada do sector agrário. Tal duplicidade encarece os custos de manutenção.

Como já mencionado, Actualmente a maioria das instituições públicas do sector agrário já operam o e-SISTAFE.

Nas instituições públicas visitadas que utilizam o e-SISTAFE, o sistema vem sendo usado não como um sistema integrado de gestão financeira, mas como um sistema de registo contabilístico, uma vez que todo o processo de despesa pública é constituído primeiramente fora do sistema e somente no final os dados são introduzidos no sistema. Prova disto, é que muitas vezes a cabimentação, o liquidação e o pagamento da despesa tem a mesma data de processamento

O indicador PI-22 é o que mede a oportunidade e a regularidade da conciliação de contas. Um relatório de informações financeiras requer constante verificação e confirmação das práticas de registo contabilístico. A conciliação de contas é um importante instrumento para isto.

Análise do indicador PI-22



A seguir, apresenta-se a tabela de classificação do indicador PI-22 segundo a metodologia PEFA.

Tabela 15 – Classificação segundo Metodologia PEFA

Item	Classificação	Requisitos Mínimos
(i) regularidade das conciliações bancárias	A	A conciliação bancária de todas as contas públicas centrais ocorre no mínimo mensalmente em níveis agregados e detalhados, geralmente nas últimas 4 semanas do período.
	B	A conciliação bancária de todas as contas bancárias gestionadas pelo Tesouro ocorre no mínimo mensalmente, geralmente nas últimas 4 semanas.
	C	A conciliação bancária de todas as contas bancárias gestionadas pelo Tesouro corre trimestralmente, geralmente até 8 semanas do último trimestre.
	D	A conciliação bancária de todas as contas bancárias gestionadas pelo Tesouro ocorre cerca de 4 vezes ao ano OU com acúmulos de vários meses.

Item	Classificação	Requisitos Mínimos
(ii) regularidade da conciliação e aprovação de contas e adiantamentos em aberto	A	A conciliação e compensação de contas e adiantamentos em aberto ocorrem cerca de 4 vezes ao ano, até um mês do final do período e com poucos saldos transferidos.
	B	A conciliação e compensação de contas e adiantamentos em aberto ocorrem pelo menos uma vez ao ano até dois meses do final do período. Algumas contas têm saldos não liquidados transferidos.
	C	Conciliação e compensação de contas e adiantamento em aberto ocorrem anualmente de modo geral, nos últimos dois meses do ano, mas um número significativo de contas têm saldos não liquidados transferidos.
	D	Conciliação e compensação de contas e adiantamentos em aberto ocorrem anualmente com mais de dois meses de atraso, ou menos frequentemente.



De acordo com o SISTAFE, o tesouro público é regido pelo princípio de unidade de tesouraria. Desta forma, as entradas e saídas de recursos financeiros no Estado é feita através da CUT, que constitui uma conta bancária do tipo piramidal, com as necessárias subcontas, através da qual se movimenta quer a arrecadação e a cobrança de receitas quer o pagamento de despesas, seja qual for a sua proveniência ou natureza.

Assim, todo o trabalho de conciliação bancária deve ser feito pela DNT e DNCP. Apesar das várias solicitações da equipa de consultoria, não foi possível realizar a visita técnica a estas unidades orgânicas, o que não permitiu definir a pontuação do indicador PI-22 com exactidão. No entanto, verificou-se através de alguns relatórios de auditoria do Tribunal Administrativo, obtido em Províncias, que a prática de conciliação de contas bancárias é, ainda, deficiente, pois observam-se disparidades entre valores cobrados e pagos e os respectivos movimento nas contas bancárias. Além disto, observou-se a existência de contas bancárias subsidiárias no sector agrário, sobretudo nas Províncias e Distritos, nas quais se depositam valores cobrados de taxas específicas (licença de exploração florestal e inspecção fitossanitária). Como exemplo, cita-se a situação relatada na Província de Nampula, onde os valores cobrados são depositados em um conta bancária gerida pela DPA e, posteriormente, transferidos para a CUT, retornando para a DPA a parte consignada a ela e aos respectivos Distritos. Pelo que se apurou, todo este movimento tem um procedimento fraco de conciliação. Por estes motivos, atribui-se a seguinte pontuação para este indicador:

Indicador	Dimensão	Pontuação	
PI-22	Periodicidade da conciliação bancária	C	C+
	Periodicidade da conciliação de contas e adiantamentos aberto	B	

Análise do indicador PI-24

O indicador PI-24 mede a qualidade e oportunidade de relatórios orçamentais do exercício fiscal em curso. Este é o indicador para a avaliação do princípio contabilístico da oportunidade. Este é um indicador multidimensional, que avalia os seguintes aspectos:

- Escopo de relatórios em termos de cobertura e compatibilidade com estimativas orçamentais;
- Oportunidade da emissão de relatórios;
- Qualidade das informações.



A seguir, apresenta-se a tabela de classificação do indicador PI-24 segundo a metodologia PEFA.

Tabela 16 – Classificação segundo Metodologia PEFA

Classificação	Requisitos Mínimos
A	(i) a classificação de dados permite comparação directa com o orçamento original. As informações incluem todos os itens das estimativas orçamentais. Despesas são consideradas nos estágios de comprometimentos e pagamento. (ii) os relatórios são preparados trimestralmente ou com maior frequência, e emitidos até 4 semanas do final do período. (iii) não há questões materiais relacionadas à precisão dos dados.
B	(i) a classificação permite comparação directa com o orçamento mas somente com alguma agregação. Despesas são consideradas nos estágios de comprometimento e pagamento. (ii) os relatórios são preparados trimestralmente e emitidos até 6 semanas do trimestre. (iii) existem algumas preocupações relativas à exactidão, mas geralmente os problemas com dados aparecem destacados nos relatórios e não comprometem a consistência/utilidade geral.

Item	Classificação	Requisitos Mínimos
C		(i) a comparação com orçamento é possível somente para os principais tópicos administrativos. As despesas são incluídas no estágio do compromisso ou no estágio do pagamento (não em ambos). (ii) os relatórios são preparados trimestralmente (excluindo possivelmente o primeiro trimestre), e emitidos nas últimas 8 semanas do trimestre. (iii) há algumas preocupações com relação à precisão das informações, que nem sempre estão destacadas nos relatórios, mas isso não prejudica necessariamente sua utilidade básica.
D		(i) pode não ser possível realizar uma comparação com o orçamento de todos os principais tópicos administrativos. (ii) os relatórios trimestrais não são preparados ou são emitidos geralmente com mais de 8 semanas de atraso. (iii) os dados são muito imprecisos para ser de algum proveito.

Com a implantação gradual do e-SISTAFE nas instituições públicas do sector agrário, verifica-se a possibilidade da emissão de um vasto conjunto de relatórios, que apresentam dados diversos, como se observa no quadro a seguir.

**Tabela 17 – Relatórios do e-SISTAFE**

Tipo de Relatório	Nome do Relatório
Analítico	1. Consulta Documento
	2. Consulta Documento Detalhado
	3. Consulta Documento Espelho Contabilístico
	4. Consulta Razão Contabilístico
	5. Consulta Razão Contabilístico Acumulado
	6. Consulta Detalhamento Razão Contabilístico
	7. Relatório de Documentos de Programação Financeira
	8. Consulta de Transferências Bancárias
	9. Consultar NUIT
	10. Consulta Domicílio Bancário
	11. Consulta Funcionário Público
	12. Consultar Taxa de Câmbio Diária
Sintético	13. Relatório Despesa por Pagar
	14. Relatório Demonstrativo Gestor Inscrito Responsabilidade
	15. Relatório de Saldos de Adiantamento de Fundos não Comprovados
	16. Relatório Plano Tesouraria Central
	17. Relatório Resumo Programações Financeiras por Tipo de Despesa, Gestão, FR e CED
	18. Relatório de Transferências Bancárias Estornadas
	19. Relatório de Transferências Bancárias Pendentes
	20. Relatório de Transferências Bancárias Processadas
	21. Relatório de Recolha da Receita Extra-caixa
	22. Relatório Demonstrativo dos Descontos Extra-caixa

Tipo de Relatório	Nome do Relatório
Sintético	23. Relatório de Receitas a Recolher
	24. Relatórios de Receitas Recolhidas
	25. Relatório Síntese de Movimentação Financeira de Receitas Orçamentais
	26. Relatório de Acompanhamento de Operação de Tesouraria
	27. Relatório de Acompanhamento das Alterações do Orçamento
	28. Relatório da Despesa Realizada
	29. Relatórios de Acompanhamento da Execução – Despesa e Consolidados
	30. Relatórios de Processo Administrativo
	31. Relatório de Acompanhamento do Movimento da Programação Financeira versus Despesa Realizada
	32. Síntese Histórica de Libertaçāo de Quota Financeira
	33. Relatório de Acompanhamento das Fontes de Recursos Consignadas
	34. Relatório de Fundos Disponibilizados
	35. Relatório de Pagamento Efectuados por Credor
	36. Relatório Consolidado de Pagamentos Efectuados por Credor
	37. Relatório de Pagamentos de Encargos Aduaneiros
	38. Consultar Classificadores Orçamentais
	39. Demonstrativo Contabilístico Balancete Global
	40. Relatório de Identificação de Receitas a Recolher Canceladas
	41. Relatório de Anulações de Ordens de Pagamento
	42. Relatório Balancete Financeiro dos Fundos Externos por



Moeda
43. Relatório de Pagamentos Efectuados por Fonte de Recursos
44. Relatório de Acompanhamento da Quota Orçamental e Financeira por COD
45. Relatório de comparação entre as Disponibilidades Financeiras
46. Relatórios da Folha de Pagamentos
47. Demonstrativo Contabilístico Balancete
48. Relatório de Entidades Externas
49. Relatório de UGBs apoiadas
50. Relatório dos Depósitos Efectuados Referentes a Saldos de Adiantamentos de Fundos
51. Relatório de controlo das Anulações Efectuadas
52. Relatório de Documentos que Movimentaram a CUT
53. Relatórios de Funcionários Públicos
54. Relatórios de Domicílios Bancários
55. Relatórios Trimestrais da Despesa
56. Relatórios da Conta Geral do Estado

Fonte: e-SISTAFE

Destes relatórios, a equipa de consultoria só conseguiu obter os descritos no. 29 da tabela acima, apesar das inúmeras solicitações por outros tipos de relatórios. **Isto revela a existência da informação contabilística, mas não a disponibilidade da mesma, o que propicia as muitas críticas a abrangência, qualidade e transparência da informação fiscal em Moçambique no sector, não obstante a existência de uma ferramenta eficiente como o e-SISTAFE.**

No que diz respeito aos relatórios financeiros e contabilísticos sobre a execução orçamental, observou-se que:

- i. A classificação utilizada para a emissão dos relatórios de execução orçamental e a mesma utilizada para elaboração do orçamento. Isto permite a comparação directa entre os dados de execução e o orçamento original, pois incluem todos os itens das estimativas orçamentais. As despesas são apresentadas nos relatórios nos seus vários estágios de execução: cabimentação, comprometimento (liquidação) e pagamento, bem como é possível extraír dados sobre as alterações orçamentais e a programação financeira. Tal situação confere um grau elevado de abrangência dos dados apresentados nos relatórios;
- ii. Como a execução é registada directamente no e-SISTAFE, a emissão de relatórios é automática. Isto significa dizer que não há espaço de tempo entre o registo da informação e a emissão do respectivo relatório, cabendo aos gestores, técnicos e demais utilizadores da informação decidir sobre o momento de emissão dos relatórios que necessita;
- iii. A princípio, pela análise dos poucos relatórios obtidos no e-SISTAFE, os relatórios da execução orçamental e financeira apresentam dados precisos, que reflectem o movimento registado no sistema. A falta da emissão de um maior número de relatórios, como solicitado pela equipa de consultoria, não permite que essa conclusão seja extensiva a todo o conjunto de dados financeiros e contabilísticos.



Uma outra questão a se observar sobre a emissão de relatórios refere-se às instituições que ainda não operam com o e-SISTAFE.

Indicador	Dimensão	Pontuação	
PI-24	Escopo de relatórios em termos de cobertura e compatibilidade com estimativas orçamentais	A	A
	Oportunidade da emissão de relatórios	A	
	Qualidade das informações	A	



2.2.6 Fiscalização e auditoria externa

A avaliação do que no âmbito da metodologia PEFA denomina-se “fiscalização e auditoria externa” é feita pelo indicador PI-26, de forma a se mensurar os mecanismos de controlo externo, essenciais para criar a transparência no uso de fundos públicos.

O indicador PI-26 avalia as seguintes dimensões:

- ✓ Escopo/natureza da auditoria executada (incluindo a adesão às normas de auditoria);
- ✓ Oportunidade de apresentação de relatórios de auditoria à legislatura;
- ✓ Prova do acompanhamento sobre as recomendações da auditoria.

A seguir, apresenta-se a tabela de classificação do indicador PI-26 segundo a metodologia PEFA.

Tabela 18 – Classificação segundo Metodologia PEFA

Classificação	Requisitos Mínimos
A	(i) todos os órgãos do governo central são auditados anualmente abrangendo receita, despesas e activos/passivos. Uma série de auditorias financeiras e alguns aspectos da auditoria de desempenho são executados e geralmente aderem às normas de auditoria, com focalização de questões significativas e sistémicas. (ii) relatórios de auditoria são apresentados para a legislatura nos últimos 4 meses do período coberto e no caso de demonstrações financeiras a partir do recebimento pelo escritório de auditoria. (iii) há clara comprovação de um acompanhamento eficaz e oportuno.
B	(i) órgãos do governo central a representar pelo menos 75% do total de despesas são auditadas anualmente, abrangendo no mínimo receita e despesas. Executa-se uma ampla série de auditorias financeiras que geralmente adere às normas de auditoria, com focalização de questões significativas e sistémicas. (ii) relatórios de auditoria são apresentados para a legislatura nos últimos 8 meses do período coberto e no caso de demonstrações financeiras a partir do recebimento pelo escritório de auditoria. (iii) uma resposta formal é gerada de modo oportuno, mas há pouca evidência de um acompanhamento sistemático.



Classificação	Requisitos Mínimos
C	(i) órgãos do governo central a representar pelo menos 50% do total de despesas são auditadas anualmente. As auditorias compreendem predominantemente os testes do nível de transacções, mas os relatórios identificam questões significativas. As normas de auditoria podem ser divulgadas somente até certo ponto. (ii) relatórios de auditoria são apresentados para a legislatura nos últimos 12 meses do período coberto (para auditoria de demonstrações financeiras a partir do recebimento pelos auditores). (iii) uma resposta formal é gerada, apesar de atrasada e não muito completa, mas há pouca evidência de qualquer acompanhamento.
D	(i) as auditorias incluem órgãos do governo central a representar menos de 50% do total de despesas ou as auditorias têm cobertura mais alta, mas não destacam questões significativas. (ii) relatórios de auditoria são apresentados para a legislatura nos últimos 12 meses do período coberto (para auditoria de demonstrações financeiras a partir do recebimento pelos auditores). (iii) há pouca evidência de resposta ou acompanhamento.

A mensuração do indicador PI-26 também foi prejudicada pela falta de informações, uma vez que não foi facultada a visitada da equipa de consultoria ao Tribunal Administrativo. Contudo, é apresentada uma pontuação para o indicador com base nas visitas feitas às Assembleias Provinciais e nos relatórios de auditoria obtidos.

A auditoria do Tribunal Administrativo é efectuada anualmente nas Províncias visitadas, tendo sido feita até a referente ao exercício de 2010, tendo o mesmo ocorrido no MINAG. Foi relatada à equipa de consultoria o grande atraso na entrega dos relatórios de auditoria.

De acordo com informações obtidas nas Províncias, os orçamentos e as demonstrações financeiras da conta de gerência são regularmente submetidos ao parecer das Assembleias Provinciais, antes que sejam enviados ao governo central. A aprovação destes documentos se dá apenas na Assembleia da República. Foi revelado, ainda, que as Assembleias Provinciais fazem o acompanhamento da execução física dos planos locais.

Indicador	Dimensão	Pontuação	
PI-26	Abrangência das auditorias	Não foi possível mensurar	C
	Apresentação dos relatórios de auditoria	C	
	Acompanhamento dos relatórios de auditoria	C	



3 CONCLUSÕES

1. A importância da agricultura para o desenvolvimento económico-social de Moçambique é um fato apresentado em todos os documentos estratégicos de governação do país. O sector agrário tem uma participação de 21% no PIB e cerca de 80% da população está inserida nas actividades agrícolas. Esses dois aspectos mostram a importância do sector para a redução da pobreza no país.
2. Constatase que no sector já existem vários programas que orientam a acção do governo. Sob uma determinada óptica, isto revela a preocupação do governo com o sector e a vontade na implementação de políticas públicas para o sector, com impacto na vida do cidadão, como por exemplo o PAPA, o ESAN. No entanto, nota-se que o elevado número de planos para o sector torna complexo o processo de orçamentação e execução das actividades, tendo em conta que o processo de orçamentação por programa ainda é incipiente no país.
3. Já existe uma série de instrumentos e procedimentos de gestão criados no sector público para promoção de desenvolvimento do sector agrário nacional. Constatase a necessidade de aprimorar ou substituir alguns deles, bem como mais recursos financeiros:
4. Não obstante os esforços de descentralização administrativo-financeira que a administração pública vem empreendendo nos últimos anos, ainda se observa um elevado grau de concentração dos gastos públicos no sector agrário. Isto se explica: i) pelo facto das instituições subordinadas ainda estarem na fase inicial de descentralização; há uma tendência de optimização dos custos de aquisição de insumos agrícolas comuns a todas as Províncias, mediante a centralização das compras no MINAG.
5. Nos últimos anos verifica-se a criação de mecanismos para concessão de crédito directo aos produtores nacionais. No entanto, esses mecanismos encontram-se, ainda, dada a sua fase inicial, bastante centralizados. Percebe-se o começo de um movimento de descentralização do FDA e do FDD, ambos instrumentos de extrema importância ao subsídio do sector agrário.
6. Outros problemas que se observam na questão do crédito são: i) a falta de divulgação das linhas de crédito existentes, que leva a uma baixa adesão ao crédito disponível e, consequentemente, a baixa produtividade do sector. Pelo que se observa, o PEDSA já identifica acções para combater este problema. Espera-se que tais acções estejam reflectidas nos orçamentos futuros; ii) baixa capacidade de endividamento dos produtores nacionais versus o nível de exigência para concessão de crédito. Isto coloca o governo diante de um dilema: se concede crédito com pouco ou nenhuma exigência, acaba por priorizar o financiamento da agricultura de subsistência e, ainda, provocar a baixa taxa de reembolso. Se eleva o nível de exigência, como forma de garantir retorno, abaixa o nível de adesão.
7. Verificou-se nas Províncias graves problemas na comercialização da produção, incluindo seus aspectos logísticos e mercadológicos. Neste último ressalta-se a questão do preço de venda dos produtos. Nas regiões norte e centro do país os preços alegadamente não



compensam por serem considerados baixos, não permitindo o retorno dos investimentos feitos. No sul, o problema se inverte, pois a produção nacional é prejudicada por preços relativamente baixos ao de produtos importados.

8. Os indicadores descritos no capítulo 2.2 deste documento apresentaram as pontuações que se encontram resumidas no quadro a seguir. Para efeitos de comparação, são apresentados no quadro os índices calculados na avaliação feita para o governo central de Moçambique referente ao exercício financeiro de 2006. Embora a avaliação feita naquela altura tenha tido uma abrangência nacional, enquanto a actual faz uma avaliação sectorial, entende-se que a comparação pode propiciar um melhor entendimento da situação corrente.

Tabela 19 – Síntese dos indicadores

Indicador	Dimensão	Pontuação em 2006 (nacional)		Pontuação em 2012 (sectorial)
PI-1	% de desvio da despesa real em relação a despesa prevista	B		D
PI-2	% de variação na composição das despesas	C		D
PI-5	Classificação usada para formulação e execução do orçamento	B		B
PI-7	O nível de despesas extra-orçamentais (para além dos projectos financiados por doadores) que não são relatados, ou seja, não são incluídas nos relatórios fiscais	B	C+	Não foi possível mensurar pela falta de dados
	Informações de receita/despesa relativas a projectos financiados por doadores que estão incluídas nos relatórios fiscais	C		



Indicador	Dimensão	Pontuação em 2006 (nacional)		Pontuação em 2012 (sectorial)	
PI-10	Quantidade de tipos de informação disponibilizadas pelo governo	B		B	
PI-11	Existência e cumprimento de calendário anual do orçamento.	A	B+	A	A
	Emissão e envio de circular de orçamento abrangente e clara.	A		A	
	Cumprimento do prazo de aprovação do OE pelo Poder Legislativo	C		B	
PI-22	Periodicidade da conciliação bancária	B	C+	C	C+
	Periodicidade da conciliação de contas e adiantamentos em aberto	B		B	
PI-24	Escopo de relatórios em termos de cobertura e compatibilidade com estimativas orçamentais	C	C+	A	A
	Oportunidade da emissão de relatórios	B		A	
	Qualidade das informações	B		A	
PI-26	Abrangência das auditorias	D	D+	Não foi possível mensurar	C
	Apresentação dos relatórios de auditoria	B		C	
	Acompanhamento dos relatórios de auditoria	C		C	



9. Consoante tais indicadores é possível concluir que:

- ✓ O nível de execução orçamental, identificado pelo indicador PI-1, embora tenha aumentado significativamente em 2011, precisa melhorado de forma a se atingir o maior patamar possível;
- ✓ É alto índice de alterações ao orçamento original aprovado, confirmado pelo indicador PI-2;
- ✓ O grau de abrangência do orçamento é bom, a princípio, já que o sistema de classificação utilizado para formulação, execução e elaboração de relatórios do orçamento, consoante a pontuação do indicador PI-5. Porém, cabe ressaltar que a questão da abrangência não foi completamente avaliada, uma vez que não foi possível mensurar o indicador PI-7 pela falta de dados;
- ✓ No item relativo a transparência, também é possível afirmar que a avaliação é boa, tendo em vista a classificação obtida pelo indicador PI-10, mas este item deve ser aperfeiçoado, considerando-se os comentários feitos a ele;
- ✓ A questão da elaboração do orçamento baseada na política apresentou uma excelente avaliação, com base nos critérios definidos para cálculo do indicador PI-11. Há que se observar, porém, que este ponto deve ser conjugado com a avaliação do indicador PI-2, que mediou o alto nível de alterações orçamentais. Um orçamento bem elaborado não é somente aquele que cujos prazos e regras de formulação são cumpridos, mas sobretudo o que não apresenta uma grande quantidade de alterações ao longo da sua execução;
- ✓ Os sistemas de registo e informações contabilísticas tiveram uma avaliação muito boa, considerando que o indicador PI-22, que mensura as conciliações bancárias, obteve um grau médio, e que o indicador PI-24, que mensura a qualidade da informação apresentada nos relatórios contabilísticos, teve a melhor avaliação de todos os itens. Porém, adverte-se novamente que de muito pouco adianta existir uma informação de excelente qualidade se os seus utilizadores, que não são só os gestores e técnicos que actuam no sector público, não a tem quando dela precisam;
- ✓ O aspecto da fiscalização e das auditorias externas apresentou uma avaliação média, pelo indicador PI-26, ressaltando-se que não foi possível avaliar uma de suas dimensões pela falta de dados. Assim, este item deve sofrer melhorias significativas.

10. Nos últimos anos o MINAG vem implementando um conjunto de acções para melhoria da gestão orçamental e financeira das instituições públicas do sector agrário, com acções de capacitação e melhoria dos instrumentos e procedimentos de gestão. Ainda assim, observam-se alguns constrangimentos na execução orçamental e financeira. O principal deles diz respeito a programação financeira, que ainda é feita com atrasos. Isto provoca problemas de falta de recursos financeiros, sobretudo no início do exercício fiscal, quando os recursos são mais necessários devido a ser este o período de maior actividade no sector agrícola em função das chuvas. O problema não reside na falta de instrumentos ou de procedimentos para a programação financeira. Os



motivos identificados para tais atrasos foram: não cumprimento dos prazos das actividades de gestão financeiras por parte dos técnicos das UGBs; falta de controlo por parte dos gestores das instituições no cumprimento de prazos dos processos; e, procedimentos burocráticos exigidos por doadores, quando os recursos são de projectos por eles financiados.

11. Nas instituições públicas visitadas que utilizam o e-SISTAFE, o sistema vem sendo usado não como um sistema integrado de gestão financeira, mas como um sistema de registo contabilístico, uma vez que todo o processo de despesa pública é constituído primeiramente fora do sistema e somente no final os dados são introduzidos no sistema. Prova disto, é que muitas vezes a cabimentação, o liquidação e o pagamento da despesa tem a mesma data de processamento.



4 RECOMENDAÇÕES

1. Garantir que os orçamentos futuros das instituições públicas do sector agrário reflectam as estratégias e objectivos estabelecidos nos diversos planos elaborados para o sector, em especial o PEDSA. A ligação entre os planos e os orçamentos deve ser feita através dos classificadores orçamentais, sobretudo os funcionais e os programáticos. As funções devem ser adequadas de forma a reflectir a classificação COFOG e as áreas de acção estabelecidas nos planos estratégicos. Os programas devem ser formulados a contemplar cada um dos objectivos estabelecidos nos planos estratégicos.
2. Promover maior divulgação e descentralização da concessão das linhas de créditos existentes para os produtores nacionais. As DPAs devem ter um maior envolvimento nestes processos.
3. Identificação das causas e respectivas soluções dos problemas verificados com o estabelecimento de preços dos produtos do sector agrícola nacional no mercado moçambicano. O que provoca isto: ineficiência da produção que eleva seus custos? falta de apoio aos produtores na comercialização e marketing de produtos? falta de uma visão integrada do governo entre as políticas de produção nacional versus políticas de comércio externo?
4. Dar continuidade as acções de capacitação e melhoria dos procedimentos de gestão orçamental e financeira.
5. Divulgar e aumentar a disponibilidade dos relatórios do e-SISTAFE, mediante acções de capacitação em contabilidade gerencial, com dois enfoques:
 - ✓ na interpretação de dados financeiros e contabilísticos, para técnicos
 - ✓ no uso da informação contabilística para a tomada de decisões, voltada aos gestores
6. Quanto ao FDA, é necessário:
 - ✓ melhorar o sistema de concessão e gestão dos créditos, em especial os mecanismos para garantia dos reembolsos;
 - ✓ a análise do crédito feita com recursos próprios do FDA deve ser feita por um grupo, e não de forma individual, como é precedida actualmente, de forma a garantir a eficiência, eficácia e transparência do processo.
7. Associar o pacote de crédito à criação de capacidade de gestão aos mutuários, mediante capacitação e assistência técnica na gestão das actividades agrícolas e de comercialização.

DIAGNÓSTICO DA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO SECTOR DE AGRICULTURA DE MOÇAMBIQUE

PLANO DE TRABALHO



**GOVERNO DE MOÇAMBIQUE
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA**

Outubro de 2011

1. INTRODUÇÃO

Este documento apresenta o plano de trabalho da consultoria a ser realizada pela equipa da MAKRO Consultores, Lda. nomeadamente os Srs. Eduardo Nguenha e Cláudio Silva, para a realização de um diagnóstico da gestão financeira pública do sector agrário moçambicano.

2. ÂMBITO E OBJECTIVOS DO TRABALHO

O trabalho tem por objectivo proceder o diagnóstico do sistema de gestão financeira do Governo de Moçambique no âmbito exclusivo do sector agrário nacional. Para tanto serão desenvolvidas actividades de recolha e análise de dados referentes a gestão financeira nos níveis central, provincial e distrital.

3. METODOLOGIA

A realização de um diagnóstico difere de uma avaliação. Entende-se que um diagnóstico corresponde à descrição da situação actual da instituição no que se refere a estrutura administrativa, pessoal e procedimentos e instrumentos de gestão, feita a partir das constatações verificadas em campo e com base no quadro legal e regulamentador das actividades da instituição. É comum que um diagnóstico aponte, também, recomendações para constrangimentos e falhas identificados na gestão. A avaliação, por sua vez, pressupõe a análise dos procedimentos e instrumentos de gestão mediante a mensuração de indicadores específicos para este fim. A avaliação tem um carácter mais quantitativo ao analisar a gestão, enquanto o diagnóstico observa mais o aspecto qualitativo da gestão. Assim, o trabalho de consultoria que se propõe é a de realização de um diagnóstico da gestão financeira do sector da agricultura do Governo de Moçambique, através do levantamento de dados e informações sobre os procedimentos e instrumentos de gestão das finanças públicas daquele sector. No entanto, os consultores, cientes de que o MINAG, junto com instituições parceiras, pretende realizar uma avaliação das finanças públicas do sector com base na metodologia PEFA (*Public Expenditure Financial Accountability*), em 2012, propõem que o diagnóstico a ser realizado seja estruturado com base na metodologia PEFA e procure avaliar alguns dos procedimentos e instrumentos de gestão financeira a partir de indicadores definidos em tal metodologia. Deste modo, o diagnóstico também servirá para identificar possíveis constrangimentos à avaliação PEFA, vindo a facilitar o planeamento e a execução futura desta avaliação.

Assim, a metodologia a ser utilizada para a realização do diagnóstico será mista, de modo a abranger:

- i. a análise descritiva da gestão financeira da maior parte dos aspectos a serem analisados. Entende-se por análise descritiva o exame crítico da gestão financeira, mediante a verificação da eficiência dos procedimentos e instrumentos de gestão, bem como seu enquadramento ao marco legal estabelecido e a observância dos resultados alcançados pela gestão. Ressalta-se que, no que se refere aos resultados, o objectivo principal será identificá-los e não os qualificar.
- ii. a mensuração de algumas questões relacionadas com a gestão financeira com uso dos seguintes indicadores definidos pela metodologia PEFA para governos subnacionais (restrito ao sector da agricultura):

Quadro 1: Indicadores da Metodologia PEFA

Cód.	Indicador	Período para Recolha de Dados	Informação Necessária
PI-1	Resultado das despesas agregadas comparadas com o orçamento original aprovado	2008 a 2011	Despesa realizada e prevista
PI-2	Composição dos resultados das despesas comparados com o orçamento original aprovado	2008 a 2011	Despesas orçadas subagregadas e alterações orçamentais subagregadas
PI-5	Classificação do orçamento	2010 e 2011	Receitas e despesas detalhadas
PI-7	Extensão de operações governamentais não reportadas	2010 e 2011	Fundos extra-orçamentais, informações s/ contas bancárias
PI-10	Acesso público à importantes informações fiscais	2010 e 2011	Evidências de publicação de informações
PI-11	Método e participação no processo do orçamento anual	2008 a 2011	Informações sobre o calendário, directrizes e o processo orçamental
PI-22	Oportunidade e regularidade da conciliação de contas	2010 e 2011	Informações sobre conciliações bancárias
PI-24	Qualidade e oportunidade de relatórios sobre o orçamento durante o exercício	2010 e 2011	Dados sobre execução orçamental
PI-26	Abrangência, natureza e acompanhamento da auditoria externa	2010 e 2011	Procedimentos de auditoria externa e sobre a distribuição de relatórios para seguimento

iii. a verificação da existência de dados para a avaliação PEFA que será realizada em 2012.

O quadro 2, a seguir, apresenta os factores, itens e métodos de análise a serem utilizados pela consultoria

Quadro 2: Metodologia de Diagnóstico

Factores de Análise (consoante metodologia PEFA)	Itens de análise	Método de Análise
Credibilidade do Orçamento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualidade da execução orçamental ▪ Procedimentos de alteração orçamental ▪ Procedimentos de realização da despesa pública ▪ Procedimentos de cobrança de receitas públicas ▪ Existência de dados para avaliação PEFA 2012 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mensuração dos indicadores PI-1, PI-2 da metodologia PEFA ▪ Análise descritiva da gestão do processo de despesa pública no sector (orçamentação, alterações orçamentais, cabimentação, liquidação e pagamento) ▪ Análise descritiva da gestão das receitas públicas cobradas pelo sector
Abrangência e transparência do orçamento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualidade do processo de elaboração do orçamento ▪ Abrangência das informações para elaboração do orçamento da agricultura ▪ Transparência das relações fiscais intergovernamentais no sector agrário ▪ Supervisão do risco fiscal no sector agrário ▪ Acesso público de informações fiscais do sector agrário ▪ Existência de dados para avaliação PEFA 2012 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mensuração dos indicadores PI-5, PI-7 e PI-10 da metodologia PEFA ▪ Análise descritiva do processo de elaboração do orçamento e da proposta orçamental do MINAG, das Províncias e das instituições subordinadas ▪ Análise descritiva das relações fiscais intergovernamentais no sector agrário (transferências e alocação de recursos) ▪ Análise descritiva de elaboração de relatórios e auditorias sobre risco fiscal
Formulação do orçamento baseada na política	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participação no processo do orçamento anual ▪ Perspectiva plurianual do planeamento fiscal, política de despesas e formulação do orçamento ▪ Existência de dados para avaliação PEFA 2012 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mensuração do indicador PI-11 da metodologia PEFA ▪ Análise descritiva do processo de planeamento fiscal no MINAG, nas Províncias e nas instituições subordinadas

Factores de Análise (consoante metodologia PEFA)	Itens de análise	Método de Análise
Previsibilidade e controlo na execução do orçamento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestão (cadastro, controlo da cobrança e fiscalização) dos contribuintes do sector agrário ▪ Previsibilidade na disponibilidade de fundos para o comprometimento de despesas ▪ Eficácia de controlos da folha de pagamento ▪ Concorrência, valor do dinheiro e controlo das aquisições ▪ Eficácia dos controlos internos ▪ Existência de dados para avaliação PEFA 2012 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Análise descritiva da gestão de contribuintes do sector agrário ▪ Análise descritiva da programação financeira no MINAG, nas Províncias e nas instituições subordinadas ▪ Análise descritiva da elaboração e controlo da folha de pagamento do sector agrário ▪ Análise descritiva do processo de aquisições no MINAG, nas Províncias e nas instituições subordinadas ▪ Análise descritiva dos controlos internos no MINAG, nas Províncias e nas instituições subordinadas
Contabilidade, registos e formulação de relatórios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oportunidade e regularidade de conciliação das contas ▪ Disponibilidade de informações sobre recursos recebidos por unidades orgânicas provinciais, distritais e de instituições tuteladas no sector agrário ▪ Qualidade e oportunidade de relatórios orçamentais do exercício fiscal em curso no sector agrário ▪ Qualidade da prestação de contas do sector agrário ▪ Existência de dados para avaliação PEFA 2012 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mensuração dos indicadores PI-22 e PI-24 da metodologia PEFA ▪ Análise descritiva do processo de recebimento de fundos e bens nas Províncias e em instituições subordinadas ▪ Análise descritiva do processo de elaboração da conta de gerência do MINAG, Províncias e instituições subordinadas

Factores de Análise (consoante metodologia PEFA)	Itens de análise	Método de Análise
Fiscalização e auditoria externa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abrangência, natureza e acompanhamento de auditorias externas no sector agrário ▪ Existência de dados para avaliação PEFA 2012 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mensuração do indicador PI-26 da metodologia PEFA ▪ Análise da fiscalização do legislativo aos relatórios de auditoria externa do MINAG, das Províncias e das instituições subordinadas
Práticas do doador	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestão, pelos doadores, dos fundos doados ao sector agrário ▪ Existência de dados para avaliação PEFA 2012 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Análise descritiva do processo de gestão dos fundos pelos doadores (previsibilidade na transferências de recursos, disponibilidade de dados para projecção de desembolsos, uso de normas nacionais para gerir fundos doados)

Para fins do diagnóstico, entende-se que o sector agrário em Moçambique a ser analisado é composto pelas seguintes instituições:

Quadro 3: Instituições a Analisar

Nível de Governo	Instituições
	Ministério da Agricultura (MINAG)
	Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN)
Nível Central	<p>Instituições tuteladas pelo MINAG:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundo do Desenvolvimento Agrário ▪ Instituto de Fomento do Cajú ▪ Instituto de Investigação Agrária de Moçambique ▪ Instituto Nacional do Algodão ▪ Centro de Promoção da Agricultura ▪ Instituto de Formação em Adm. de Terras e Cartografia ▪ Centro Nacional de Cartografia e Teledatação
Nível Provincial	<p>Direcção Provincial de Agricultura</p> <p>Delegações das instituições subordinadas</p>
Nível Distrital	Direcção dos Serviços Distritais de Actividades Económicas (sector de agricultura)

A análise descritiva de cada item apresentado no quadro 2 será feita para cada instituição discriminada no quadro 3 e apresentado um resumo conclusivo por nível de governo. Quando a análise envolver a mensuração de indicadores, será feita a mensuração em cada instituição que, posteriormente, será agregada por nível de governo e a nível geral.

Para realizar o diagnóstico, a equipa de consultores irá proceder ao levantamento de dados e informações necessárias junto a uma amostra de unidades orgânicas identificadas no quadro 4, mais adiante. Tal amostra foi composta da seguinte forma:

- ✓ ao nível central, para além de trabalhar com o próprio MINAG, o levantamento de dados e informações abrangerá representantes do poder legislativo nacional (Comissões do Plano e Orçamento e da Agricultura da Assembleia da República); órgãos de controlo interno (Inspecção Geral das Finanças) e externo (Tribunal Administrativo); órgãos de administração financeira e tributária (Autoridade Tributária de Moçambique, Direcção Nacional do Tesouro, Direcção Nacional do Orçamento); instituições subordinadas e financiadores;
- ✓ relativamente ao nível provincial, considerou-se o facto de não haver tempo suficiente para colher dados em todas as 11 províncias. Assim, foi constituída a seguinte amostra: as três províncias de maior peso orçamental (Sofala, com 15%, Cabo Delgado, com 14%, e Nampula, com 10% do orçamento provincial 2010-2011) e a Província de Maputo devido a maior acessibilidade. Em cada uma destas províncias serão seleccionados dois distritos para completar a análise do ciclo de Gestão de Finanças Públicas. Os Distritos a se visitar em cada Província serão definidos em conjunto pela equipa de consultoria e a equipa do MINAG, considerando os seguintes critérios: percentual de recursos orçamentados destinados ou população de cada Distrito; em cada Província deverá ser seleccionado um Distrito rural e outro urbano, bem como um Distrito que utilize o e-SISTAFE e outro que não o use. Ao nível provincial, serão recolhidos dados e informações nos órgãos dos Governos Provinciais, nas Assembleias Provinciais, nas delegações das instituições subordinadas e nos Conselhos Consultivos.

Quadro 4: Instituições para Recolha de Dados e Informações

INSTITUIÇÃO	UNIDADE ORGÂNICA	PESSOAS A ENTREVISTAR
Ministério da Agricultura	Direcção de Administração e Finanças	- Director - Responsável da UGEA e de UGBs
	Direcção de Economia	- Chefe do Departamento de Economia - Chefe do Departamento Análise de Políticas
	Direcção de Recursos Humanos	Director
	Departamento de Cooperação Internacional	Chefe do Departamento
	Inspecção Geral	Inspector-geral
Ministério das Finanças	Direcção Nacional do Orçamento	Director
	Direcção Nacional do Tesouro	Director
	Autoridade Tributária de Moçambique	Director Geral de Impostos
	Inspecção Geral das Finanças	Inspector-geral
Assembleia da República	Comissão do Plano e Orçamento	Chefe da Comissão
	Comissão de Agricultura	Chefe da Comissão
Tribunal Administrativo	Secção de Contas	Chefe da Secção
Instituições Subordinadas	Fundo do Desenvolvimento Agrário	Director / Chefe Finanças
	Instituto de Fomento do Cajú	Director / Chefe Finanças
	Instituto de Investigação Agrária de Moçambique	Director / Chefe Finanças
	Instituto Nacional do Algodão	Director / Chefe Finanças
	Centro de Promoção da Agricultura	Director / Chefe Finanças
	Instituto de Formação em Adm. de Terras e Cartografia	Director / Chefe Finanças
	Centro Nacional de Cartografia e Teledeteção	Director / Chefe Finanças
Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN)		Director / Chefe Finanças
Principais Doadores do Sector	União Europeia	Por definir
	Banco Mundial	Por definir
	Outros por definir	Por definir

INSTITUIÇÃO	UNIDADE ORGÂNICA	PESSOAS A ENTREVISTAR
Nível Provincial	Secretaria Provincial	Secretário Permanente
	Direcção Provincial de Agricultura	Director
	Direcção Provincial de Plano e Finanças	Director
	Delegações da ATM	Chefe
	Delegações das instituições Subordinadas	Directores
	Assembleias Provinciais	- Comissão Plano e Orçamento - Comissão responsável pela Agricultura
Nível Distrital	Gabinete do Administrador	Administrador
	Secretaria Distrital	Secretário Permanente
	Serviços Distritais	Director Serv. Distritais de Actv. Económica
	Conselhos Consultivos	Membros do Conselho

Como forma de garantir a transferência de know-how para o sector, deverá ser designado dois técnicos do MINAG para trabalhar junto com a equipa de consultores.

4. PRODUTOS

O trabalho de consultoria deverá resultar na entrega dos seguintes produtos:

- i. Documento contendo o Diagnóstico do sistema gestão financeira do sector agrário em Moçambique;
- ii. Documento que contenha um conjunto de recomendações para melhoria do sistema de gestão financeira, considerando as reformas e acções em curso.

5. ACTIVIDADES

O trabalho de consultoria abrangerá a realização das seguintes actividades:

- a) Organização dos trabalhos
 - i) Actividades iniciais: realização de reuniões com a Direcção de Administração e Finanças do MINAG (DAF) e a GFA Consulting Group para apresentação da equipa de trabalho, identificação de expectativas do beneficiário do projecto e recolha de informações preliminares para elaboração do plano de trabalho da consultoria.
 - ii) Elaboração e apresentação do plano de trabalho: com base em documentos e informações colectadas os consultores irão elaborar e apresentar o respectivo plano de trabalho.
 - iii) Agendamento de visitas de campo e entrevistas para colecta de dados e informações: uma vez apresentado e acordado o plano de trabalho junto com o contratante e o beneficiário do projecto, os consultores indicarão uma lista de agendamentos a serem feitos para as visitas técnicas aos órgãos e instituições do sector agrário nacional com vistas à colecta de dados e informações. Nesta etapa serão realizadas, ainda, todas as actividades de logística para consecução dos trabalhos de campo.
- b) Colecta de dados e informaçõesRealização de visitas técnicas para a recolha dos dados e das informações necessárias à avaliação nas instituições elencadas no quadro 1.
- c) Análise dos dados e informações colectadas
 - i) Compilação de dados e informações: todos os dados e informações colectados serão devidamente depurados e consolidados para análise descritiva e mensuração dos indicadores de desempenho;
 - ii) Análise descritiva e mensuração dos índices de desempenho de alto nível, conforme descrito na metodologia.
- d) Elaboração da versão preliminar do DiagnósticoA equipa de consultoria irá elaborar a versão preliminar do Diagnóstico de modo a observar a estrutura do relatório sugerido na metodologia PEFA e fazendo as adequações necessárias.

e) Apresentação da versão preliminar do Diagnóstico

A versão preliminar do Diagnóstico, entregue com no mínimo dois dias úteis de antecedência, será apresentado e discutido com a equipa do contratante e do beneficiário do projecto, para identificação dos ajustes necessários.

f) Elaboração e entrega da versão final do Diagnóstico

A equipa de consultoria irá elaborar a versão final do Diagnóstico, consoante os ajustes necessários à versão preliminar.

6. CRONOGRAMA

7. OBRIGAÇÕES DAS PARTES

Os consultores comprometem-se a realizar o trabalho dentro do período previsto no cronograma, desde que os dados e informações necessários sejam disponibilizados atempadamente pelas instituições indicadas no quadro 4.

Os valores de honorários dos consultores não incluem as despesas com deslocações, hospedagem e alimentação fora da cidade de Maputo, bem como despesas de reprodução (fotocópias) de documentos necessários para análise, que serão suportadas pela parte contratante.

Os consultores ficam obrigados a apresentar dois exemplares, em formato físico, e um, em formato electrónico, de cada documento descrito no item 4 (Produtos) deste plano, em língua portuguesa. Quaisquer despesas de tradução serão suportadas pela parte contratante.

ANEXO – Questões do MINAG

A seguir, apresenta-se algumas questões adicionais que a equipa do MINAG gostaria de ver respondidas pelo diagnóstico proposto neste Plano de Trabalho. Cabe ressaltar, que a equipa de consultores contratada buscará responder a tais questões, naquilo que for possível, considerando as limitações de tempo e de disponibilidade de dados e informações.

Parte 1: Perspectiva dos gastos públicos na Agricultura

1. Descrição do Sector de Agricultura

- a) Quadro jurídico e institucional do sector relevante para a GFP
- b) Situação actual do sector: indicadores chave e indicação do desempenho

2. Descrição dos gastos públicos na Agricultura

- a) Quanto fundos públicos \ doadores são gastos no sector, incluindo comparações regionais e internacionais? Qual o total do sector em relação ao total da despesa pública?
- b) Qual o detalhe \ desagregação da despesa pública no sector: governo central, provincial, distrital e instituições do sector?
- c) Qual o desdobramento da despesa pública no sector entre subsectores?
- d) Qual o desdobramento da despesa pública do sector de acordo com o classificador económico e classificador funcional?
- e) Qual o volume de fundos de outras fontes que é gasto na Agricultura (ONGs, ajuda internacional)?
- f) Qual a taxa de execução da despesa pública no sector?
- g) Quão comprehensiva, fiável e disponível é a informação orçamental?

3. A estratégia de Moçambique para a Agricultura e a ligação com os gastos públicos

- a) Quais as principais características da Estratégia de Agricultura de Moçambique?
- b) Quais os veículos em uso para a implementação da estratégia?
- c) A alocação de recursos ao sector é consistente com as prioridades sectoriais e com o objectivo de uma política sectorial?
- d) O sector usa o CFMP para melhorar a alocação de recursos ao longo do tempo?
- e) Até que ponto a ajuda externa está alinhada com as prioridades nacionais? E com o uso de sistemas nacionais?
- f) Qual a justificação para a intervenção pública e subsídios públicos no sector? As ferramentas de intervenção são apropriadas para apoiar eficientemente o

- desenvolvimento do sector? Como estão a ser gradualmente reduzidos?
- g) Quais os maiores programas e projectos de apoio ao sector (financiamento, sustentabilidade, impacto no crescimento do sector e subsectores)?
 - h) Existem despesas ausentes ou funções não adequadamente financiadas e considerando a sua importância para o desenvolvimento humano \ crescimento?

4. Gastos públicos na Agricultura: a dimensão da equidade (opcional)

- a) Levantamento de informações disponíveis de análises de incidência dos benefícios
- b) Análise dos subsídios públicos para reduzir a iniquidade nos diferentes subsectores. Quantos fundos são alocados a estas políticas? Quais os grupos alvos e como são que o alvo dos mecanismos é definido? Estas políticas são efectivas e sustentáveis?
- c) Análise da alocação da despesa pública
- d) Como melhorar o impacto da despesa pública na redução da iniquidade?

5. Quais os desafios actuais no sector?

6. Quais as prioridades futuras para o sector?

Parte 2: Avaliação dos Sistemas de Gestão de Finanças Públicas

1. Apresentação do processo de planificação e elaboração orçamental:

principais actores, diferentes passos e resultados. Discussão das forças e fraquezas do sistema actual.

2. Descrição do processo de execução orçamental

- a) Salários e Remunerações
- b) Bens e Serviços
- c) Operações e Manutenção
- d) Transferências e Subsídios
- e) Despesas de Capital, incluindo financiamento externo

3. Aquisições

4. Contabilidade Pública, reporte e práticas de auditoria

- a) Transparência orçamental, ie, acesso a informação fiscal chave e orçamental pelo público
- b) Manutenção dos registos e contas, produção de informação e a sua disseminação para efeitos de decisão, controlo, gestão e reporte
- c) O nível de uso do e-SISTAFE

- d) Sistema de auditoria e supervisão dos orçamentos e contas (por exemplo, Assembleia da República)

Parte 3: Estado da Descentralização no Sector

1. Quais têm sido as reformas recentes para a descentralização no Sector?

- a) Quais os mecanismos de alocação de fundos de funcionamento e para a selecção de gastos de investimento?
- b) Análise da importância relativa das estruturas descentralizadas e a alocação orçamental entre os níveis central e local.
- c) Análise das modalidades de execução orçamental ao nível local?
- d) Quais os constrangimentos dos processos actuais nestas áreas?
- e) A distribuição de despesas, projectos e programas são consistentes com as estratégias?

2. Que reformas devem ser iniciadas de forma a tornar a descentralização efectiva?

- a) Quais as condições necessárias para a descentralização? (pessoal sistemas de informação, GFP, ...)
- b) Onde estamos hoje em relação ao alcance dessas condições?
- c) Qual deverá ser o nível óptimo de cooperação interinstitucional para a criação de capacidades (aquisições, RH, GFP)?

3. Como melhorar a governação, transparência e responsabilidade ao nível local?

- a) Quais os relacionamentos de participação e responsabilidade entre as comunidades locais beneficiárias e o governo central
- b) Qual a disponibilidade de informação ao nível local?
- c) Como melhorar a participação e responsabilização no nível local?