
Transparência da ajuda externa e do orçamento em Moçambique

Constrangimentos para a sociedade civil, a assembleia e o governo

“A corrupção e a falta de transparência (,,,) impede a mobilização e a afectação efectiva dos recursos e desvia os recursos das actividades que são vitais para a redução da pobreza e para o desenvolvimento económico sustentável”

Declaração de Paris

– Maio 2010 –

Transparência da ajuda externa e do orçamento em Moçambique

Constrangimentos para a sociedade civil, a assembleia e o governo

“A corrupção e a falta de transparência (,,,) impede a mobilização e a afectação efectiva dos recursos e desvia os recursos das actividades que são vitais para a redução da pobreza e para o desenvolvimento económico sustentável”

Declaração de Paris

– Maio 2010 –

CONTEÚDO

Sumário	5
I. Introdução	7
II. A Transparência da Ajuda	8
III. A Transparência do Orçamento	18
IV. Conclusão	23
V. Recomendações	24
VI. Anexos	27

ACRÓNIMOS

- AAA: Agenda para Acção de Acra
BdPES: Balanço do Plano Económico e Social
CFMP: Cenário Fiscal de Médio Prazo
CGE: Conta Geral do Estado
CIP: Centro de Integridade Pública
CTA: Confederação das Associações Económicas
CUT: Conta Única do Tesouro
DFID: *Department for International Development* (Reino Unido)
DNCP: Direcção Nacional de Contabilidade Pública
DNO: Direcção Nacional do Orçamento
DNT: Direcção Nacional do Tesouro
FAO: *Food and Agriculture Organization*
FEWSNET: Rede dos Sistemas de Aviso Prévio contra a Fome
FMI: Fundo Monetário Internacional
GFATM/Fundo Global: *Global Fund for Aids, Tuberculosis and Malaria*
IATI: Iniciativa Internacional para a Transparência da Ajuda
IBP: *International Budget Project*
ITIE: Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva
MCA: *Millennium Challenge Account*
MF: Ministério de Finanças
MISAU: Ministério de Saúde
MPD: Ministério de Planificação e Desenvolvimento
OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODAMOZ: Base de dados sobre a ajuda oficial para o desenvolvimento
OE: Orçamento do Estado
OIL: Orçamento de investimento de iniciativa local
ONG: Organização Não Governamental
OSC: Organização da Sociedade Civil
PAP: Parceiro de Apoio Programático
PEFA: *Public Expenditure and Financial Accountability*
PES: Plano Económico e Social
PIB: Produto Interno Bruto
QAD: Quadro de Avaliação de Desempenho
REO: Relatório de Execução Orçamental
SETSAN: Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional
SISTAFE: Sistema de Administração Financeira do Estado
SWAP: *Sector Wide Approach*
TA: Tribunal Administrativo

AJUDA E TRANSPARÊNCIA NO ORÇAMENTO EM MOÇAMBIQUE¹

Processos orçamentais transparentes são fundamentais nas sociedades democráticas e os cidadãos têm o direito de saber onde e como os seus recursos estão a ser investidos. Em Moçambique, onde cerca de metade do orçamento é financiado pela ajuda externa, a transparência da ajuda torna-se um factor preponderante no apoio a este processo democrático. Este breve estudo analisa alguns dos constrangimentos enfrentados pelo governo (na preparação e execução do orçamento), pelo Parlamento (desempenhando um papel de supervisor) e pela sociedade civil (na monitoria do processo orçamental) tudo o referido está aliado à falta de transparência da ajuda e do orçamento.

Transparência da ajuda

A ajuda de doadores externos, em 2009, contribuiu com cerca de \$1,6 biliões de dólares na ajuda ao Governo de Moçambique. Estes doadores comprometeram-se a tornar a ajuda mais eficaz, respeitando a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005) e a Agenda de Acção de Accra (2008). No entanto, informações sobre quanto dinheiro está disponível, como está a ser gasto e quais são os resultados dessa ajuda são ainda insatisfatórios.

Moçambique registou alguns progressos no registo de informações sobre os fluxos de ajuda através do estabelecimento de uma base de dados online denominada ODAMOZ (www.odamoz.org.mz), onde se registam regularmente quanto dinheiro é que os doadores se comprometeram a gastar ou que tenham gasto em projectos individuais. Esta base de dados, entretanto, é prejudicada por duas coisas. Em primeiro lugar, nem todos os dados são uniformemente ou correctamente registados, dando uma imagem imprecisa e, por outro lado, a base de dados ainda não está ligada ao Sistema Electrónico de Gestão Financeira do Estado (E-SISTAFE). Este último problema deve ser resolvido com o lançamento de uma nova versão de ODAMOZ em Maio 2010.

A informação insatisfatória afecta em particular o sector da saúde, onde a ajuda, em diferentes projectos, é extremamente fragmentada. É difícil orçar sem se ter uma ideia clara de quanto dinheiro vai estar disponível, e os compromissos de ajuda nem sempre são cumpridos. O Fundo Global, que é o maior doador para o sector da saúde, em 2007, por exemplo, apenas desembolsou 54% da sua ajuda no último mês do ano, tornando impossível que o dinheiro fosse investido no referido ano. É prática comum das Nações Unidas desenhar programas transversais em vários sectores, incluindo o da saúde, tornando difícil para o Ministério ter conhecimento de quanto dinheiro está disponível.

Quando a ajuda se reflecte no orçamento e nos sistemas nacionais de gestão financeira, é mais fácil planear e monitorar. No entanto, quase metade de todo o dinheiro da ajuda que chega aos cofres do estado não utiliza execução orçamental, relatórios ou procedimentos de procurement, e dois terços não usa os procedimentos de auditoria governamental. Tal torna quase impossível para o governo, para o parlamento e para a sociedade civil monitorar a forma como este dinheiro está a ser gasto. Os Estados Unidos foram os maiores doadores de Moçambique, em 2009, mas nem um dólar desse dinheiro foi canalizado através dos sistemas existentes em Moçambique. O Banco Africano de Desenvolvimento, o Banco Mundial e Portugal também ignoraram, de forma considerável, os sistemas nacionais existentes.

1 Este é um resumo de um estudo encomendado pelo Grupo Informal de Governação (um grupo de ONGs internacionais que trabalham na área de questões de governação e eficácia da ajuda em Moçambique) e da Aliança 2015

Finalmente a falta de previsibilidade sobre a ajuda no futuro faz com que o planeamento orçamental seja difícil. Os dois únicos doadores que têm compromissos futuros rolantes em Moçambique são os governos britânicos e holandês respectivamente.

Transparência no orçamento

O governo tem feito esforços para melhorar o sistema de gestão das finanças públicas através da introdução da Conta Única do Tesouro, mas o planeamento e monitoramento do orçamento ainda carece de assembleia, envolvimento do cidadão, e supervisão suficiente de um país democrático. Citando um entrevistado este proferiu “o processo do orçamento é exclusivamente dos governos e outros mal conseguem aproveitar as janelas de oportunidade para a participação.” Embora algumas das explicações para isso pode ser atribuído à falta de capacidade por parte de, por exemplo, parlamentares e das organizações da sociedade civil, ainda existem lacunas de transparência que precisam de ser melhoradas.

O processo de planeamento do orçamento é dificultada pelo facto de que o orçamento está desvinculado do processo de planeamento (Plano Económico e Social) e não se baseia nos tectos (limites) máximos orçamentais que são definidos no Cenário Fiscal de Médio Prazo.

O documento fundamental para a comunicação orçamental é através da Conta Geral do Estado; porém existe uma limitação importante residindo no facto de que há um atraso de cerca de dois anos na publicação deste relatório. Legalmente este relatório deve ser apresentado ao parlamento no espaço de oito meses, o qual não acontece. E enquanto compartilhada com os doadores, não é disponibilizada em tempo útil ao público. O Tribunal Administrativo recomenda que o número de inconsistências e as áreas opacas (por exemplo, as transferências para empresas públicas, as receitas próprias sectoriais) no relatório são claras, no entanto, ainda não foram abordadas. O Tribunal Administrativo comprometeu-se recentemente em tornar este relatório disponível numa versão simplificada para o público em geral, o que demonstraria uma melhoria.

A nível local, o problema da falta de acesso à informação é particularmente grave, onde os entrevistados citaram um número de problemas enfrentados, incluindo intimidação e a falta de colaboração das autoridades locais, falta de publicação de informações sobre impostos locais e funcionários públicos relutantes em compartilhar informação.

O peso da ajuda no orçamento contribui para o facto de que há mais energia investida no governo – processo de revisão conjunta do doador, onde os resultados são medidos em relação aos quadros de desempenho acordados entre os doadores, do que para facilitar a supervisão dos parlamentares ou cidadão.

Recomendações chave

As principais recomendações: O estudo recomenda que uma série de acções sejam tomadas pelo governo, parlamentares, doadores e sociedade civil para melhorar o processo orçamental, através de uma maior transparência. Os doadores devem fornecer informações mais actualizadas sobre a previsibilidade da ajuda e canalizar a sua ajuda através dos sistemas existentes do governo. O governo deve publicar relatórios de receita e fazer do Plano Económico e Social a base do Orçamento do Estado o que por sua vez, deveria estar claramente relacionado com o quadro de despesas a médio prazo.

Quer a sociedade civil quer o parlamento, têm de aumentar o seu papel de monitoria e supervisão. Os parlamentares precisam de assumir um papel mais pró-activo na exigência de prestação de contas e transparência do governo e dos doadores, exigindo transparência e eficácia nos distritos aos quais estão vinculados. As organizações da sociedade civil deveriam aumentar a sua capacidade e envolverem-se na monitoria do orçamento, focando algumas áreas estratégicas.

I. INTRODUÇÃO

O objectivo deste estudo é documentar e analisar os constrangimentos à transparência e à prestação de contas que a sociedade civil, a Assembleia e o Governo enfrentam na realização dos seus trabalhos relativos ao orçamento em Moçambique. O estudo pretende promover um debate sobre o que precisa de ser feito para que os cidadãos moçambicanos possam melhorar, influenciar e monitorar o uso dos fundos públicos. A transparência não implica apenas informação sobre documentos que são públicos, mas também acesso público aos processos.

Vários constrangimentos dificultam a monitoria do orçamento levada a cabo pela sociedade civil, a eficácia do papel de acompanhamento e controlo do orçamento que a Constituição atribui à Assembleia da República e, por fim, a habilidade do Governo a todos os níveis (central, provincial, distrital e municipal) de planificar e orçar.

Tanto o Governo como a Assembleia têm mandatos constitucionais e legais definidos no que diz respeito à elaboração e fiscalização do orçamento respectivamente. Contudo, devido ao peso da ajuda externa no Orçamento do Estado (aproximadamente 50% da receita total) e a sua importância nos próprios processos de planificação e orçamentação do país, é determinante o papel dos doadores na redução dos constrangimentos, na transparência e na prestação de contas.

Finalmente, em muitos países a sociedade civil tem vindo a desempenhar um papel preponderante na monitoria do orçamento que tem actuado como um estímulo para os Governos atingirem melhores resultados, através do apuramento da qualidade da orçamentação e da execução da despesa.

No caso de Moçambique existem algumas iniciativas tais como os observatórios do desenvolvimento e o grupo de acompanhamento da iniciativa de transparência das indústrias extractivas (ITIE), a monitoria de governação local em alguns distritos e municípios organizados por várias OSC nacionais², boletins publicados pela FDC em colaboração com a UNICEF, os foros interparlamentares organizados pelo Grupo Moçambicano da Dívida, capacitação da Assembleia apoiado pelo PNUD e pela AWEPA e projectos da AMOPROC de monitoria do orçamento de investimento de iniciativa local (OILL). Em 2010, o Centro de Integridade Pública (CIP) publicará em colaboração com o International Budget Project (IBP) dois estudos relevantes – um mapeamento da sociedade civil na área de monitoria orçamental e o Budget Index que é o índice sobre transparência orçamental. Todas estas iniciativas perseguem melhorar a transparência para uma maior eficácia do orçamento na redução da pobreza e promoção do desenvolvimento.

Dados-chave sobre o orçamento e a ajuda em Moçambique			
	2010	2009	2008
Orçamento do Estado	119,986 milhões Mts/ c. US\$3,900 milhões	104.326 milhões de Mts	89,001 milhões de Mts
% de dependência na ajuda externa	44%	55%	56%
% da ajuda que é ajuda geral ao orçamento	Ainda não disponível	- 39% da ajuda dos PAPs - 30% da ajuda (PAPs mais EUA e ONU)	- 38% dos PAPs - 25% do total da ajuda
% da ajuda que financia projectos	Ainda não disponível	- 33% da ajuda dos PAPS - 48% da ajuda (PAPs mais EUA e ONU)	- 35% da ajuda dos PAPs - 55% do total da ajuda

Fontes: OECD Creditor Reporting System, Avaliação dos PAPs em 2009 e Portal do Governo.

² A Monitoria da Governação Local em vários distritos e municípios é uma iniciativa das organizações moçambicanas AMODE, CIP, GMD E LDH.

II. A TRANSPARÊNCIA DA AJUDA

A Importância da transparência da ajuda

Nos países dependentes de ajuda, melhorar a transparência³ dos fluxos de ajuda é a chave para melhorar a prestação de contas nacional em relação ao processo orçamental. A transparência implica que a sociedade civil, os media e a Assembleia, possam fiscalizar mais eficazmente a acção do Governo e dos parceiros, incluindo políticas, práticas e despesas.

Os doadores que assinaram a Iniciativa Internacional da Transparência da Ajuda (IATI) também reconhecem a importância da transparência, mesmo que falte ainda tornar muitos destes compromissos realidade: *“a transparência da ajuda promove parcerias mais efectivas, e acelera a redução da pobreza e o desenvolvimento mediante o aumento da prestação de contas e da apropriação das políticas, reduzindo a corrupção e melhorando a prestação de serviços”*.⁴

Às vezes a acção dos parceiros de cooperação pode afectar a prestação de contas que o Governo deve prestar à sociedade através dos vários mecanismos e foros, sendo o principal a Assembleia. Por exemplo, Hodges e Tibana (2005) descrevem como as condições do FMI têm reduzido a relevância do Orçamento do Estado aprovado pela Assembleia da República. *“Embora tenha sido aprovada, em 2002, pela Assembleia a revisão orçamental de 2002 não foi aplicada na prática por causa de objecções feitas pelo FMI que questionou as projecções optimistas do PIB e das receitas em que se baseava. Tal criou uma situação curiosa, em que o Governo executou um “orçamento-sombra” baseado em novos cálculos fiscais acordados com o FMI, ao mesmo tempo que abandonava discretamente a revisão orçamental aprovada pela Assembleia”*.⁵

Compromissos dos doadores para melhorar a transparência da ajuda

Em 2008, na Agenda para Acção de Acra (AAA) os doadores assinaram uma série de compromissos sobre a necessidade de fornecer informação abrangente e em tempo útil sobre os fluxos de ajuda externa ao desenvolvimento e sobre a necessidade da canalização da ajuda através dos sistemas nacionais, que facilita a transparência. A AAA dá seguimento à Declaração de Paris de 2005 sobre a Eficácia da Ajuda. Os compromissos relevantes para este estudo estão resumidos na caixa a seguir:

Caixa 1: Compromissos relevantes dos doadores na Agenda para Acção de Acra:

Tornar públicas periodicamente as condições relacionadas com os desembolsos da Ajuda (AAA 25.B)

Divulgar publicamente informações regulares, detalhadas e atempadas quanto ao volume, atribuição e, quando disponíveis, os resultados dos gastos de desenvolvimento, de modo a permitir uma orçamentação mais apurada, contabilização e auditoria por parte dos países em desenvolvimento (AAA 24.A)

3 Não existe uma definição única dos requerimentos para considerar a ajuda externa “transparente”. Isto constituiu, logo do início, o primeiro constrangimento. A um nível básico a maior parte dos doadores são transparentes no sentido de garantir o acesso do público a alguma documentação (incluindo os valores financeiros) sobre os seus projectos. Porém, esta definição de transparência individual de cada doador pode não ser suficiente para evitar a complexidade da arquitectura da ajuda externa no país constituir um constrangimento adicional para os mecanismos de prestação de contas próprios de um Estado de Direito.

4 International Aid Transparency Initiative Accra Statement, 4th September 2008. www.iati.com.

5 Hodges e Tibana, 2005, p. 81

Fornecer informação completa e atempada sobre os seus **compromissos anuais e desembolsos reais** (AAA 26.B)

Prestar informações regulares e em tempo útil sobre as suas **previsões de despesa para três a cinco anos e/ou planos de implementação** com, pelo menos, indicações de atribuição de recursos, que os países em desenvolvimento possam integrar no seu planeamento a médio prazo e estruturas macro económicas (AAA 26.C.)

Utilizar os sistemas nacionais como primeira opção em programas de ajuda dirigidos ao apoio de actividade geridas pelo sector público. Caso os doadores escolham outra opção farão uma declaração transparente das razões. Quando não seja viável a utilização de sistemas nacionais os doadores criarão sistemas adicionais de salvaguarda e medidas que, em vez de minar, fortaleçam os sistemas e procedimentos nacionais. (AAA 15.A e 15.B)

Nos parágrafos seguintes analisamos o desempenho dos doadores em Moçambique quanto aos compromissos adoptados.

Condicionalismos nem sempre claros nem explícitos

Os denominados Parceiros de Apoio Programático (PAPs), todos dando uma percentagem de ajuda como por exemplo Apoio Orçamental, definiram 40 indicadores num Quadro Anual de Desempenho que são avaliados anualmente no processo de Revisão Anual. O “progresso suficiente” é condição para a continuação do apoio geral ao orçamento. Este documento (QAD) é acessível publicamente no website dos PAPs (www.pap.org.mz). Escolhem-se os indicadores do QAD entre os indicadores do PARPAII; no entanto, o processo de priorização destes indicadores não é um processo público nem democrático.

Além do já citado, o Memorando de Entendimento entre os PAPs e o governo está baseado em algumas outras condições denominadas “*princípios básicos*” de governação.⁶ Os doadores fazem uma avaliação anual como parte do processo da Revisão Conjunta do desempenho das condições do QAD e dos princípios básicos, sendo publicadas. No entanto, uma parte da avaliação, o denominado “diálogo político” é realizada ao mais alto nível político-diplomático (dirigida pelos Embaixadores ou Chefes de Cooperação), e as negociações não estão abertas ao público em geral, se bem que as conclusões são publicadas no Aide Memoire.

Dois dos PAPs – a Comissão Europeia e o Banco Mundial – têm excepções ao Memorando do Entendimento as quais podem ser interpretadas como condições adicionais. A Comissão Europeia (CE) subordina o Memorando do Entendimento ao Acordo de Cotonu que regula as relações comerciais entre Moçambique e a União Europeia. O Banco Mundial subordina o Memorando de Entendimento aos Estatutos do Banco Mundial e ao acordo de financiamento com o Governo de Moçambique.

A ajuda mediante projectos (ainda a modalidade dominante em Moçambique) entra com as suas próprias condições, que muitas das vezes não são, claramente, comunicadas. Segundo Hodges e Tibana (2005) “a ajuda mediante projectos tem contribuído a fragmentar o planeamento, a orçamentação e a gestão governamentais, aumentando ao mesmo tempo os custos de transacção

⁶ Os três princípios básicos são: Salvar a paz e promover processos políticos democráticos, a independência do poder judicial, o Estado de Direito, o respeito pelos direitos humanos, a boa governação e a probidade na vida pública, incluindo a luta contra a corrupção; Dar prioridade à luta contra a pobreza através das suas políticas e planos e nos seus padrões de despesa pública; e prosseguir com políticas macro económicas sólidas e sistemas eficazes de gestão de finanças públicas.

ao impor múltiplos condicionalismos, procedimentos de gestão e requisitos de prestação de contas”.⁷

Doadores como os EUA e o Japão divulgam relatórios sobre os seus projectos e programas mas é difícil saber se todas as condições são publicadas. Alguns doadores não tradicionais tais como a China, a Índia, o Brasil, a Turquia e a Coreia não costumam tornar públicas as condições. Mesmo que alguns deles nomeadamente a (China, Turquia e Coreia) aderiram à Declaração de Paris, fizeram-no (provavelmente) na sua capacidade como recipientes e não como doadores da Ajuda),⁸ significando que nem sequer assumiram esta obrigação.

O FMI inclui condicionalismos no seu Memorandum of Economic and Financial Policies (MEFP) que são adicionais aos condicionalismos do QAD. Incluem condicionalismos macroeconómicos (e.g. reservas, ratio da dívida) e condicionalismos estruturais os quais são adicionais aos do QAD (e.g. Reformas da Administração Tributária e do sector Financeiro e a criação de um Secretariado para a Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva).⁹ É certo que as reformas promovidas pelo FMI na e-tributação podem ajudar a melhorar a transparência das receitas do governo (ver secção II)

Alguns parceiros como o FMI, o Banco Mundial, as Nações Unidas e os Fundos Globais também têm diálogo político de alto nível “à porta fechada”. Mesmo que afirmem publicar os resultados das suas negociações, ou por exemplo no caso de o FMI ter encontros com a sociedade civil no âmbito das suas missões no país, a qualidade e abrangência das informações divulgadas podem não ser suficientes. Por exemplo, as notas informativas das negociações durante as missões do FMI, com participação do Banco Mundial costumam referir-se apenas aos indicadores sem se referir aos condicionalismos adicionais (por exemplo não permitir que o Governo criasse um banco público rural).

Finalmente, se bem que a nível técnico as condições e as avaliações são mais ou menos claras, segundo Castel-Branco et al (2009) **“Os embaixadores fazem as suas avaliações políticas finais independentemente das conclusões dos grupos de trabalho, e as avaliações dos Embaixadores é que contam”**.

Falta de clareza sobre o volume, atribuição e resultados da ajuda

Não existe qualquer transparência quando os fundos negociados pelo doador directamente com o Governo não são publicados ou quando a execução de fundos que foram publicados ou inscritos no OE não é reportada.¹⁰ O facto de não se reportar a implementação de projectos inscritos no orçamento pode esconder tentativas de evitar o pagamento de direitos aduaneiros e desvios ilícitos dos fundos.

Mesmo assim, a informação sobre o apoio orçamental geral, sectorial e fundos comuns é normalmente detalhada, regular e atempada (contida no calendário de compromissos. A responsabilidade de informar do gasto é da Direcção Nacional de Contabilidade Pública (DNCP) através dos CGE e (de forma provisória) dos Relatórios de Execução de Orçamento (REOs).

7 Hodges e Tibana, 2005, p. 109.

8 Ver discussão sobre isto em relação à China aqui: <http://betteraid.org/blog/?p=38>

9 IMF (2009) Mozambique, Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding, <http://www.imf.org/external/np/loi/2009/moz/111809.pdf>

10 Por exemplo no sector de água e saneamento existem vários projectos financiados por doadores não tradicionais cuja execução não é reportada.

A maior parte dos PAPs fornecem também informações regulares sobre os seus projectos *on budget* através de relatórios e comunicações específicas (por exemplo cartas às Direcções Nacionais do Orçamento e do Tesouro) e através da ODAMOZ (www.odamoz.org.mz) - a base de dados da ajuda internacional ao desenvolvimento em Moçambique). Ainda, a ODAMOZ inclui informações sobre todas as modalidades de ajuda, incluindo projectos *off-budget*. Os únicos doadores que não informam através da ODAMOZ são os não tradicionais.

Um constrangimento sério da ODAMOZ em relação ao governo reside no facto de não ser compatível com o e-SISTAFE (sistema electrónico e *on-line* de administração das finanças do Estado). A intenção é que a nova versão da ODAMOZ (2.0) seja compatível com a base de projectos da DNO (baseada no e-SISTAFE) e espera-se que esteja disponível a partir de Junho de 2010. No entanto, alguns parceiros "mais novos" especialmente agências das Nações Unidas, não preenchem a ODAMOZ correctamente, o qual não tem merecido atenção especial da ODAMOZ no MPD. Na ausência de controlo de qualidade estes erros podem repetir-se na ODAMOZ 2.0.

No que diz respeito à publicação de resultados atingidos com a ajuda do Governo, este fá-la através do BdPES, e da matriz estratégica em anexo, enquanto os doadores fazem-na através de sistemas de monitoria próprios. Contudo, existem ainda notáveis lacunas como a ausência de informação ao público das avaliações e resultados da ajuda não programática (projectos, ajuda humanitária e ajuda às OSCs).

Lacunas de informação afectam o sector da saúde

Para planificar e prestar contas, o governo precisa de informação dos doadores sobre os compromissos anuais e os desembolsos reais como prometido. A forma mais eficaz de conseguir transparência é a canalização dos desembolsos através da CUT (ver tabela I).

De facto, o relatório PEFA de 2008 concluiu que "*O que se precisa é de um sistema para que os sectores informem a Direcção Nacional do Tesouro da previsão dos fluxos dos projectos. Isto só pode ser atingido de maneira efectiva aumentando a previsibilidade dos desembolsos dos projectos externos e aumentando o uso da CUT*" (PEFA 2008).

Quando a ajuda para um sector é muito fragmentada em projectos, é difícil assegurar a comunicação entre os doadores, os sectores e a Direcção Nacional do Tesouro, como está a acontecer no sector da saúde. Por exemplo em 2008, como em anos anteriores, os parceiros do sector da saúde tentaram compilar os dados sobre futuros desembolsos ao sector. Contudo, quando o ficheiro foi enviado, o pessoal do MISAU ligou ao parceiro que chefiava o grupo de trabalho, questionando a falta de definição da parte dos fundos da UNICEF, se eram para o MISAU ou para outras instituições. A falta de definição da parte que era para o MISAU reduziu a utilidade da informação enviada.

A prática das Nações Unidas desenharem *motu proprio* programas transversais em vários sectores (saúde, comunicação, educação), e além de incluírem as suas despesas com o seu próprio pessoal como parte da assistência a Moçambique, complica o fluxo de informação. Tem, portanto, receio de mostrar o verdadeiro tamanho relativo à sua contribuição financeira ao sector.

Outros parceiros, como o Fundo Global, o maior doador do sector da saúde, decide unilateralmente sobre os seus desembolsos, não aderindo necessariamente ao calendário de compromissos do SWAP do sector (ver Caixa 2).

Segundo uma oficial da Embaixada da Finlândia “quando os projectos são executados pelos doadores o fluxo de informação desde o doador até ao sector e desde o sector até ao Ministério das Finanças às vezes fragmenta-se”.

O resultado é que o Ministério da Saúde não pode planificar com segurança o seu uso dos compromissos financeiros (nem o Ministério das Finanças nem a Assembleia). Por outras palavras, a ajuda ao sector é imprevisível em contravenção com os compromissos da Declaração de Paris.¹¹

Caixa 2. O Fundo Global e a falta de previsibilidade do sector da saúde

O Fundo Global para o SIDA, Tuberculose e a Malária (GFATM em inglês) é o maior doador do sector da saúde. O GFATM tem assinado o memorando do sector da saúde junto com outros 13 doadores comprometendo-se a tornar o seu financiamento previsível alinhando-o ao ciclo de orçamentação do Governo. Porém, o GFATM tem continuado a impor os seus condicionalismos dentro do ano fiscal, tornando o financiamento ao sector imprevisível. Em 2007 o GFATM desembolsou apenas 53.5% dos seus compromissos (avaliados em mais de 40 milhões de dólares) e estes dentro das últimas 4 semanas do ano, tornando impossível para o sector gastar os fundos nos serviços que durante todo o 2007 os necessitaram.

Previsibilidade da ajuda ainda um desafio

A previsibilidade da ajuda é importante para o governo poder planificar e orçar adequadamente e evitar efeitos colaterais negativos da ajuda externa ao nível macro económico. O maior problema é a falta de previsibilidade (transparência a médio prazo) em sectores específicos com presença importante de parceiros que não são PAPs, tais como no sector da saúde e HIV/SIDA.

A metade da ajuda continua a ser canalizada através de projectos, a maioria dos quais são bastante imprevisíveis. Estes projectos imprevisíveis são de forma geral; os inscritos no OE mas geridos pelos doadores, os erroneamente inscritos no OE, e os não inscritos no OE (*off-budget*). Apenas os projectos on-CUT incluem a estimativa de futuros desembolsos. Grandes projectos, por exemplo como do apoio à água e saneamento urbano, são canalizados através da CUT. O Ministério das Finanças tem encorajado os doadores a canalizarem a ajuda ao projectos através da CUT, mas a resposta ainda é lenta, existindo parceiros que preferem gerir os fundos, mesmo se inscritos no OE. Em total apenas 5-10% da ajuda são projectos canalizados pela CUT e, portanto, previsíveis¹².

O restante 40-45% da ajuda (projectos não previsíveis) existem em todos (ou quase todos) os sectores, mas o maior volume concentra-se nas áreas sociais e humanitárias, especialmente saúde e HIV/SIDA, ajuda alimentar e segurança alimentar, e resposta humanitária às calamidades. Ajuda dirigida às OSCs (Organizações da Sociedade Civil) internacionais e nacionais também tende a ser canalizada através de projectos – e a transparência sobre esta parte é importante em particular quando as OSCs estão a providenciar serviços básicos ou onde existe uma sobreposição com actividades do governo.

11 O caso do sector da saúde está agravado pelas faltas de desembolso ou desembolsos tardios de alguns doadores, especialmente daqueles que não respondem perante Parlamentos, tais como o Fundo Global. Isto é mais uma amostra anedótica de que na ausência de mecanismos de prestação de contas (tais como a Assembleia) o desempenho na gestão financeira é mais pobre.

12 Relatórios de Execução do Orçamento (2008)

Por exemplo, em 2008, havia 62 milhões de dólares americanos (66 milhões em 2007) em forma de ajuda alimentar, a qual não foi registada na CUT e apenas se costuma registar no OE na fase de execução (quando já foi entregue), e não na proposta orçamental nem nos planos económicos e sociais. No mesmo ano, foram reportados 32 milhões de dólares de ajuda humanitária sobre a qual o Governo não tem controlo em nenhum dos níveis de planificação, orçamentação, execução, reporte, monitoria nem avaliação (ver Foley, 2007).

Tentativas de melhorar a previsibilidade

Os projectos que adoptam o enfoque baseado em programas e os que são inseridos nas estruturas do Governo provêm planos de implementação que ajudam a previsibilidade. Exemplos incluem: o programa do Banco Mundial de planificação e finanças descentralizadas no MPD, a MCA no MPD, o programa de apoio aos agricultores do vale do Zambeze no MPD/DNPDR, o projecto de aviso de desastres da FEWSNET, etc. Porém, às vezes as autoridades dos sectores não exigem as previsões ou planos de implementação ao parceiro (por exemplo projectos da FAO no SETSAN).

Contudo, existem muitas imperfeições e muitas diferenças entre o comportamento dos grupos de trabalho sectoriais em relação à decisão de desembolso (condições dentro do ano fiscal) e o uso dos procedimentos nacionais de execução (o não uso de facto elimina a previsibilidade).

Por exemplo, se bem que o Banco Mundial é signatário da Declaração de Paris e aderiu também ao Memorando de Entendimento dos PAPs, fê-lo sem prejuízo das exclusões e reservas que o permite por exemplo exigir procedimentos de *procurement* e auditoria diferentes aos do Governo. Ainda que os Fundos Globais aderiram à Declaração de Paris, não aderiram ao Memorando de Entendimento dos PAPs pelo que os seus condicionalismos e as condições em que podem paralisar o desembolso são diferentes, tal como ilustrado pela caixa 2 sobre o Fundo Global contra o SIDA, a Malária e a Tuberculose.

Estas circunstâncias agravam a falta de previsibilidade da ajuda, especialmente nos sectores da saúde e HIV (mas existem outros por exemplo a *Fast Track Initiative* do Banco Mundial no sector da educação que também tem procedimentos e condicionantes independentes). Mesmo assim, alguns doadores como o Banco Mundial que não podem usar todos os sistemas nacionais de gestão das finanças públicas acordaram eliminar condicionalismos pelo menos dentro do ano fiscal.

Além disso, criaram-se novos fundos comuns nos últimos três anos. Por exemplo, em 2009, o sector da saúde juntou os vários fundos comuns do sector num único fundo comum sujeito ao requisito da previsibilidade (PROSAUDE II). Assim, os novos fundos comuns previsíveis foram constituídos para apoiar o Tribunal Administrativo e o subsector de água e saneamento rural.

Assim, com a excepção do fundo de medicamentos, todos os outros fundos comuns usam os procedimentos nacionais de execução orçamental e exigem o anúncio dos compromissos para o ano seguinte, o qual tem aumentado consideravelmente a previsibilidade da ajuda.

Pouca previsibilidade ainda a meio termo

O apoio orçamental (aproximadamente 452 milhões de dólares, em 2008, segundo a OCDE¹³) é plenamente previsível dentro do ano fiscal mas há ainda pouca previsibilidade da ajuda para os anos seguintes. O apoio orçamental geral representa apenas 25% de toda a ajuda oficial ao desenvolvimento registada pela OCDE.

13 Creditor Reporting System Dataset. www.oecd.org/stats

Os PAPs confirmam o seu apoio orçamental geral em Maio de cada ano, quatro semanas após a revisão anual, para o próximo ano financeiro (que em Moçambique coincide com o ano do calendário). Nenhum destes doadores tem condições “dentro do ano fiscal”, assim o Governo pode planificar e orçar com mais precisão. A transferência dos fundos apenas será paralisada se houver uma violação dos princípios básicos do Memorando de Entendimento. Contudo, a recente “crise” entre os PAPs e o governo afectou seriamente a previsibilidade da ajuda, dado que estes não desembolsaram a ajuda entre Dezembro de 2009 e finais de Março de 2010. Os doadores não ficaram contentes com o processo eleitoral das eleições de 2009 nem com o pouco progresso na área de corrupção e conflitos de interesses. Contudo, não chegaram a nenhuma conclusão que “houve violação de um princípio básico¹⁴”, que devia ter acontecido para eles não desembolsarem a ajuda.

No entanto, a previsibilidade a médio prazo é muito limitada. Apenas dois doadores (DFID e a Cooperação Holandesa) têm acordos multi-anuais rolantes para o apoio orçamental. A maioria dos outros PAPs (excepto a Finlândia e Alemanha) têm acordos multi-anuais, mas quando estes se aproximam do fim, como está a acontecer agora com muitos deles, não há segurança sobre os novos acordos.¹⁵

Existem algumas melhorias, como por exemplo o contrato dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio da Comissão Europeia aprovado em 2008, ou o compromisso do DFID de 10 anos para financiar o aumento do subsídio do programa alimentar.

Potencial para uso dos sistemas nacionais ainda não aproveitado

Em relação aos fluxos de ajuda externa existem vários níveis de transparência, sendo a maior a canalização dos fundos através da Conta Única do Tesouro (CUT) (o qual implica automaticamente a inscrição no Orçamento do Estado).

Usar os sistemas nacionais de gestão de finanças públicas é importante para reforçar o controlo do Ministério das Finanças e da Assembleia dos fundos públicos. Ainda, a melhor maneira de promover a melhoria dos sistemas é usá-los. A tabela a seguir mostra os diferentes níveis de transparência fiscal, a qual depende do grau do uso dos sistemas de execução orçamental.

Tabela I (Ver versão expandida desta tabela no anexo 1)

Terminologia	Mecanismos de transparência	Nível de transparência
<i>On-CUT</i>	Fundos transferidos para a Conta Única do Tesouro	Máximo
<i>On-Budget e Off-CUT</i>	Fundos não transferidos para a Conta Única do Tesouro mas inscritos no Orçamento do Estado	Alto
<i>On ODAMOZ</i>	Previsão e desembolso de fundos registados correctamente na base ODAMOZ	Médio
<i>Off-Budget</i>	Fundos não inscritos no Orçamento do Estado (devendo ser inscritos)	Baixo
<i>On-Budget incorrecto</i>	Fundos erroneamente inscritos no Orçamento do Estado	Baixo

14 Memorandum de Entendimento entre o Governo de Moçambique e os Parceiros de Apoio Programático, http://www.pap.org.mz/downloads/mde_marco_2009.pdf

15 IESE, (2010), Moçambique, Avaliação Independente do Desempenho dos PAP em 2009, 12

Terminologia	Mecanismos de transparência	Nível de transparência
<i>On Plan</i>	Actividades dos projectos reflectidos nos planos económicos e sociais ou nos planos sectoriais	Baixo
<i>Relatórios dos doadores e agências das Nações Unidas</i>	Fundos desembolsados detalhados através de relatórios dos doadores	Baixo
<i>On ODAMOZ incorrecto</i>	Fundos registados na base ODAMOZ mas incorrectamente	Baixo
<i>Não existe</i>	Fundos negociados com o Governo e não publicados ou execução não reportada	Zero

O apoio orçamental por definição usa, até certo ponto, os sistemas nacionais e o apoio programático. Às vezes, a regulamentação interna das organizações multilaterais (Banco Mundial, agências das Nações Unidas, Banco Africano de Desenvolvimento) não aceitam usar alguns sistemas nacionais (especialmente sistemas de *procurement* e de auditoria), motivo pelo qual usam sistemas adicionais de salvaguarda, mas não realizam uma declaração transparente das razões (incompatibilidade de sistemas e falta de vontade para se adaptar ao sistema nacional).

Alguns projectos são *ring-fenced*, porém tal não significa que não cumpram com os sistemas nacionais porque *ring-fencing* está permitido pela regulação do SISTAFE. Por exemplo, o Fundo de Medicamentos é *ring-fenced*, *off-CUT* e segue regras de *procurement* do Banco Mundial mas isto não implica necessariamente que seja contrário à norma nacional do SISTAFE. Por outro lado, o Millennium Challenge Account, mesmo que esteja integrado no MPD, usa os seus próprios sistemas na área de *procurement* e auditoria.

A indefinição de responsabilidades afecta a questão da inscrição ou não dos projectos no orçamento. A não inscrição e a inscrição incorrecta constituem constrangimentos à transparência e têm uma série de consequências negativas. Segundo a DNO, a responsabilidade pela inscrição é dos sectores. Segundo os sectores, seguem os pedidos dos doadores. Os doadores pedem à DNO posições mais claras e tomada de decisões.¹⁶ O resultado final é que ainda existem projectos que deveriam ser inscritos mas não são (os *off-budgets*) e, ao mesmo tempo, existem projectos inscritos que não deviam ser (os *on-budgets* incorrectos). A responsabilidade pela falta de transparência no processo não é assumida nem pelo MF, nem pelos sectores, nem pelos doadores.

Em relação aos projectos com “duvidosa” inscrição no OE, na medida em que os fundos sejam geridos por doadores ou parceiros, as responsabilidades do Governo e, por conseguinte, o controlo da Assembleia ficam diluídas.

A seguinte tabela (tabela II) mostra o desempenho dos PAPs em relação aos indicadores sobre o uso dos sistemas nacionais. Pode-se observar as diferenças entre os doadores quanto à percentagem da ajuda desembolsada para o Governo de Moçambique que usa os procedimentos orçamentais, de auditoria e de *procurement* respectivamente. Não inclui os doadores que não façam parte do QAD dos PAPs, mesmo se assinarem a Declaração de Paris e Agenda para Acção de Acra (tais como EUA, ONU, Fundo Global, etc.).

¹⁶ A DNO tem vindo a solicitar a ajuda do BAG para apurar a questão da inscrição ou não dos projectos os quais mostram que as informações contidas na ODAMOZ não são automaticamente aceites pela DNO.

Tabela II: Desempenho dos Parceiros de Apoio Programático (PAPs) e dos doadores associados (EUA e ONU) Segundo o seu Quadro de Avaliação de Desempenho (QAD) 2010

Posição	Doador	12a – Uso de procedimentos orçamentais nacionais	12b- Uso de procedimentos nacionais de auditoria	12c – Uso de sistemas nacionais de reporte financeiro	13- Uso de procedimentos nacionais de procurement	Media %	Pontos em relação às metas do QAD (max 7, min 0)
1	Reino Unido	98%	77%	98%	98%	93%	7
2	Irlanda	94%	73%	92%	92%	88%	7
3	Holanda	100%	38%	90%	100%	82%	6
4	Suíça	83%	74%	83%	83%	81%	7
5	Finlândia	90%	51%	90%	92%	81%	7
6	Bélgica	83%	52%	83%	100%	80%	7
7	França	81%	54%	79%	90%	76%	7
8	Comissão Europeia	77%	65%	77%	77%	74%	7
9	Espanha	75%	62%	75%	75%	72%	7
10	Canadá	84%	35%	79%	81%	70%	6
11	Suécia	72%	54%	71%	71%	67%	7
12	Itália	100%	48%	48%	67%	66%	5
13	Áustria	65%	50%	65%	65%	61%	7
14	Dinamarca	50%	33%	69%	84%	59%	4
15	Noruega	65%	44%	58%	65%	58%	4
16	Banco Mundial	60%	43%	55%	55%	53%	2
17	Alemanha	63%	21%	63%	63%	53%	4
18	Banco Africano de Desenvolvimento	40%	40%	40%	40%	40%	0
19	Nações Unidas	3%	0%	3%	11%	4%	0
20	Portugal	4%	3%	3%	4%	4%	0
21	Estados Unidos	0%	0%	0%	0%	0%	0

Cabe destacar o bom desempenho de doadores como o DFID (Reino Unido que durante os três últimos anos tem atingindo a máxima pontuação do QAD), Irlanda e Suíça. O parceiro que melhorou a sua pontuação mais rápida foi a Espanha. Por outro lado, Portugal e o Banco Africano de Desenvolvimento (ambos PAPs) têm mostrado um desempenho mais fraco. O desempenho dos Estados Unidos e das Nações Unidas também é muito fraco. Mesmo que estes não contribuam com ajuda ao orçamento geral, poderiam, porém, usar os sistemas nacionais através de ajuda mediante projectos.¹⁷

17 Sendo o QAD o marco mais avançado em relação a aplicação dos princípios da Declaração de Paris, os resultados devem ser interpretados no seu próprio contexto. O QAD dos PAPs não avalia os resultados nem o impacto da ajuda, e penaliza aqueles doadores mais activos como o sector privado e a sociedade civil (tais como Canadá e a Alemanha) ou aqueles que destinam fundos a projectos no sector de infra-estruturas (por exemplo Noruega que lidera o apoio a electrificação do País), que costumam estar ring-fenced. Para uma análise detalhada destas fraquezas ver Castel-Branco (2009). Revisão e Desempenho dos Parceiros de Ajuda Programática em 2008 e análise das Tendências entre 2004-2008. Maputo: IESE.

Alguns escritórios de doadores argumentam que estão limitados pelos próprios sistemas do país doador, ilustrando que muitas agências dos doadores (quer a nível das capitais quer a nível dos países beneficiários) não têm efectivamente respondido às obrigações que a Declaração de Paris e a Agenda para Acção de Acra lhes colocam.

Contudo, existem boas práticas em Moçambique que podiam ajudar a orientar a acção dos doadores. Por exemplo, o DFID contratou em 2009 um consultor para adaptar os sistemas do DFID aos sistemas de Governo de forma a torná-los compatíveis e maximizando o uso dos sistemas nacionais de gestão.

III. A TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO

A importância da transparência do orçamento

O conceito de transparência no que se refere ao orçamento não deve ser entendido apenas como referência ao Orçamento Geral do Estado, mas como o conjunto de processos de planificação, orçamentação e prestação de contas dos vários orçamentos: municipais, distritais, provinciais e centrais.

A transparência do Orçamento é imperativo nos Estados democráticos dado que os donos originários dos recursos públicos são os cidadãos os quais têm o direito de saber qual foi o uso dado aos seus fundos e quais os resultados. A exigência de prestação de contas faz parte da definição mínima duma democracia, mas em Moçambique, segundo Adriano Nuvunga (CIP) *“O processo orçamental é exclusivamente do Governo e o aproveitamento das janelas de oportunidade para a participação [de outros] é muito insignificante”*.

Para além da perspectiva constitucional e legal, a transparência do orçamento é importante como estímulo para a eficácia das políticas tributárias e da despesa pública do país. Na ausência de transparência e monitoria do Orçamento os funcionários têm a oportunidade de desviar secretamente os fundos públicos para seu benefício particular, o qual priva a Nação do recurso à despesa pública como mecanismo para o desenvolvimento do país e da redução da pobreza.

Ao contrário dos países desenvolvidos, em Moçambique, o Governo é o organismo com mais recursos humanos e influência na economia nacional, graças aos recursos públicos dos cidadãos moçambicanos e dos cidadãos dos países doadores. É, portanto, o actor melhor dotado para contribuir para o desenvolvimento, mas para isso, os fundos têm que ser usados de forma transparente, eficiente e eficaz.

A fase de planificação e orçamentação

Teoricamente os passos iniciais da elaboração do orçamento começam com a informação do CFMP: pela projecção do envelope de recursos (receitas internas e externas) com base numa série de pressupostos macro económicos a médio prazo (três anos) sobre o crescimento económico do país, o crescimento da balança de pagamentos e a previsão da arrecadação e dos desembolsos efectivos (não os prometidos) dos doadores.

Todavia, o OE define todos os anos os seus próprios tectos orçamentais e assim não existe dimensão real a médio prazo do Orçamento em Moçambique, nem na receita nem na despesa. Neste sentido, não existe “transparência a médio prazo” porque o próprio Governo não usa as projecções do CFMP o qual não tem carácter obrigatório. Ainda, se encontra a situação em Moçambique em que a planificação (PES) é desvinculada da orçamentação (OE).

Mais ainda, os sectores não apresentam análises dos custos dos seus programas (*costings*) no contexto do CFMP, nem o MPD os exige, constatando-se, mais uma vez, a falta de assumir as responsabilidades estabelecidas pela Lei. Por conseguinte, no contexto do CFMP os sectores apresentam propostas de gastos agregados dum lado e listas de actividades de outro (no estilo do PES) sem saber quanto é que custa atingir os seus objectivos. Estas propostas, às vezes não seguem os próprios planos estratégicos sectoriais o qual cria confusão em relação aos verdadeiros objectivos e programas do sector.

Um dos primeiros constrangimentos à transparência orçamental é o facto de o OGE não ser suficientemente abrangente aos outros níveis (especialmente do nível autárquico), motivo pelo qual é mais um Orçamento do Governo Central do que o “Orçamento Geral do Estado” tal como estabelecido na Constituição.

Esta grande fraqueza da política económica em Moçambique não costuma ser alvo da atenção dos doadores, os quais delegam nas missões do FMI provenientes de Washington (EUA) o seu aval macro económico (ver p 7 para mais informação acerca dos condicionalismos do FMI).

As oportunidades para a participação da sociedade civil nos momentos de planificação e orçamentação anual a nível nacional são inexistentes, resta algumas organizações baseadas em Maputo com recursos humanos tecnicamente habilitados comentar os documentos publicados ou em debate na Assembleia.

Acerca dos documentos produzidos

O principal mecanismo de prestação de contas é a publicação em tempo útil de toda a documentação relativa à planificação e à orçamentação. Tal não é apenas o PES, OE, REO e BdPES mas também CGE, Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), Relatório do Tribunal Administrativo (TA), Relatórios da Inspecção Geral das Finanças (IGF), Relatórios da Assembleia da República (AdR), etc. Todavia, a transparência exige mais do que a mera publicação dos documentos, por exemplo, ela exige consistência entre a Lei Orçamental aprovada pela Assembleia e a execução final da despesa.

Hodges e Tibana (2005) têm constatado que *“a execução orçamental difere significativamente das dotações aprovadas formalmente na lei orçamental devido aos numerosos ajustamentos posteriores (a maioria dos quais pode ser efectuada pelo Ministro das Finanças sem consulta da Assembleia) (...) Centenas de alterações têm lugar desta forma, através da emissão de despachos ministeriais. Tal tende a enfraquecer a legitimidade do OE.”*¹⁸

Em relação à despesa executada existe uma enorme lacuna na falta de disponibilização em tempo útil das CGE sob a responsabilidade da DNCP a qual demora quase dois anos a publicá-las. A CGE é o único documento oficial que descreve a despesa final (efectivamente gasta).¹⁹

Apesar de as CGE serem partilhadas com os PAPs, não são facilitadas de forma atempada ao público em geral e não existe uma base de dados aberta com o conjunto das CGE. A Lei do SISTAFE estabelece que as CGE auditadas devem ser apresentadas à Assembleia da República num prazo de oito meses. Tal como afirma a CESC *“O e-SISTAFE pode elaborar relatórios segundo as necessidades dos utilizadores, mas poucos são partilhados”*,²⁰ e os relatórios inteligentes do e-SISTAFE não são partilhados com a Assembleia. Para além disso, os pesquisadores que pedem as CGE junto da DNCP não têm qualquer garantia de que a DNCP as disponibilizará.

Ao invés de exigir à CGE e à DNCP os doadores têm desviado a sua atenção para o documento que lhes enviam periodicamente: os relatórios de execução orçamental trimestrais. Estes relatórios não incluem toda a despesa (apenas a despesa reportada até 45 dias após o término do trimestre). Não obstante, os doadores realizam análises, por vezes, especulativas sobre os REO apesar de conterem dados não definitivos.

18 Hodges e Tibana, 2005, p. 68 e p.79.

19 Contudo, segundo De Renzio *“no que diz respeito ao orçamento público a transparência e disponibilidade de informação é mais do que suficiente para a sociedade civil poder fazer análises e monitorar o andamento da despesa pública”*. Ideias Boletim Nº 27, IESE, Dezembro 2009.

20 Hermenegildo Mulhovo, CESC.

Além disso, o facto da CGE do ano transacto não estar disponível no momento de definição dos tectos orçamentais resulta em tectos irrealistas, que depois devem ser revistos durante o ano, demonstrando a não fiabilidade dos tectos iniciais. Assim, as lacunas e inconsistências nas CGE repetem-se todos os anos.

Finalmente, segundo um economista dos PAPs, “o Tribunal Administrativo deveria melhorar a disseminação do seu trabalho aos cidadãos. Por exemplo, poderia colocar o relatório e parecer sobre a CGE no website logo após a entrega à Assembleia. Significaria que o parecer de 2008 estaria já disponível no site.”

A transparência do orçamento e a prestação de contas locais

As experiências de monitoria do orçamento aos níveis distrital, municipal e provincial em Moçambique ainda são bastante incipientes.²¹ A falta de mecanismos institucionais de prestação de contas para garantir o acesso à informação a estes níveis contribui para esta lacuna.

No entanto, as organizações activas nesta área (entre outros AMODE, GMD, LDH e CIP) têm identificado importantes constrangimentos incluindo: a falta de colaboração e intimidação pelas autoridades locais, o qual constitui a denegação do direito à informação consagrado na Constituição; secretismo (falta de publicação de algumas taxas e impostos locais); documentos não publicados; atitude dos funcionários públicos reticentes à divulgação; falta de interesse e motivação da população; falta de interesse dos fóruns locais de participação; e falta de interesse na consulta comunitária e nas Assembleias Municipais.

No que diz respeito ao processo de prestação de contas dos orçamentos descentralizados, norteado pela Lei dos Órgãos Locais do Estado (em processo de revisão) Hodges e Tibana alertam que ela “*não introduz nenhum mecanismo de prestação de contas local em sentido descendente através de órgãos provinciais e distritais eleitos (...) e não atribui nenhuma responsabilidade substanciais aos governos provinciais para além da coordenação das actividades governamentais, limitando-se a reafirmar (...) a coordenação de actividades governamentais a nível distrital*”.²² As assembleias provinciais não têm poder de decisão sobre o orçamento provincial e existe uma desvinculação entre os planos e orçamentos aos níveis distrital e provincial.

Em relação ao OILL, como fica fora do e-SISTAFE, existe uma falta de clareza e de transparência, e mesmo a receita própria e consignada a nível local simplesmente não é fiscalizada.

Monitoria

A falta de análises do governo sobre a eficiência e a eficácia da despesa pública

Neste contexto apenas alguns doadores realizam tentativas de estimar a eficiência e eficácia da despesa pública através de instrumentos tais como a Revisão da Despesa Pública (*Public Expenditure Review*) e os Inquéritos de Seguimento da Despesa Pública (*Public Expenditure Tracking Surveys*). O Memorando de Entendimento exige uma auditoria de desempenho anual

21 Note-se que em geral as actividades da sociedade civil em relação ao Orçamento podem ser de dois tipos: 1) monitoria do orçamento, prestação de contas, seguimento da receita e da despesa e 2) Lobby e advocacia para a afectação de despesa. Contudo, em Moçambique 75% dos recursos públicos totais são afectados a nível central pelo que o lobby e advocacia para afectação de recursos é essencialmente uma actividade feita em Maputo enquanto a monitoria pode ser feita em todo o país. Ainda, em ausência de prestação de contas eficaz os incentivos para o desvio de fundos não são contrapostos pelo que a advocacia para a afectação de recursos tem um impacto limitado.

22 Hodges e Tibana, 2005, p. 92

escolhendo em conjunto um sector (por exemplo sector de água e saneamento, saúde (área de medicamentos), justiça, agricultura....).

De forma geral, o Governo não é transparente sobre os resultados atingidos e a relação entre os resultados (ou as intenções) e os custos. Em outras palavras, o Governo não informa sobre o valor ou utilidade trazido pelo investimento público (*value for money*).

O Governo tem feito melhorias no campo da informação que fornece, através da inclusão da matriz estratégia nos últimos dois Balanços do PES (com indicadores específicos e as suas realizações), mas carece de melhorias uma vez que a matriz ainda não estava completa na altura do seu envio à Assembleia. Em conclusão, e tal como têm constatado os doadores em várias ocasiões (sem ter conseguido melhorias) a elaboração do Orçamento é realizada sem qualquer ligação com o plano económico e social o qual torna o PES e o seu balanço anual bastante irrelevante. Uma vez que o BdPES é um documento político (é apresentado na Assembleia), entende-se que existe alguma resistência a torná-lo mais analítico, no entanto, a capacidade técnica para produzir informação acessível e de fácil compreensão para aqueles que não são economistas é ainda fraca no âmbito do governo.

A multiplicidade de sistemas nacionais de monitoria e avaliação

Existem três sistemas de prestação de contas sobre resultados atingidos, dois deles tendo surgido a pedido dos doadores: 1) o BdPES que é apresentado à Assembleia da República; 2) os quadros de desempenho da Revisão Anual aprovados e apresentados aos PAPs, que não são apresentados à Assembleia da República; e 3) as matrizes estratégicas do PARPA II que são apresentadas à Assembleia da República em anexo ao BdPES. O QAD é feito em conjunto com os doadores, e teoricamente com a sociedade civil, através dos grupos de trabalho. O MPD tem envidado esforços de incluir a sociedade civil, mas devido à fraca capacidade e organização da sociedade civil, poucos aparecem.

Existe também uma falta de definição de responsabilidades na gestão da ajuda externa e dos doadores a nível macro. Até à data o Governo e os PAPs têm vindo a “acordar por consenso” as suas avaliações de desempenho através das revisões conjuntas, o qual cria o incentivo de se “perdoar” as faltas mutuamente, maquiando a falta de melhorias e minimizando os efeitos do fraco desempenho registado em algumas áreas perante as suas sociedades civis (dos países doadores e de Moçambique). Este “incentivo perverso” tem sido *minimizado* com a assinatura do novo memorando de entendimento entre o Governo e os PAPs na medida em que estabelece avaliações de desempenho separadas, mas os resultados ainda estão por ver.

As áreas opacas do orçamento do estado

Existem várias áreas da despesa pública que são opacas à Assembleia e à sociedade civil, especialmente:

1. As receitas próprias e consignadas, sobre as quais o TA não exerce qualquer controlo (cada sector é livre de projectar e reportar qualquer nível de arrecadação).
2. As transferências (subsídios, empréstimos, acordos de retrocesso) às empresas públicas.
3. Transferências realizadas às organizações privadas, tal como à CTA.
4. Transferências às famílias tais como antigos combatentes, o programa de subsídio de alimentos (que não tem linha orçamental própria), os fundos do INSS (que no passado foram alvo de apropriações indevidas), etc.

Contudo, o TA tem constatado várias destas lacunas e inconsistências na CGE²³, no entanto, ano atrás ano o Ministério das Finanças tem ignorado as observações e recomendações do relatório e parecer do TA e do parecer da Comissão de Plano e Orçamento da Assembleia da República. Mais uma vez, constata-se que há falta de assumir as responsabilidades por parte das instituições que devem prestar contas, especialmente a Direcção Nacional de Contabilidade Pública.

A participação da sociedade civil na monitoria

No que diz respeito à participação da sociedade civil nos processos de planificação, o Governo estabeleceu através dos Observatórios de Desenvolvimento uma plataforma de participação, de acordo com os seus compromissos com os PAPs. Contudo, os resultados variam muito entre as províncias. A nível nacional tem-se constatado uma queda da intensidade e qualidade da participação das organizações que representam a sociedade civil especialmente após a aprovação do PARPA II a 2 de Maio de 2006.

Finalmente a existência de áreas opacas no OE junta-se as questões de capacidade e vontade das OSC. Segundo Macuane, J.J. et al (2008) *“as OSC têm falta de visão e de capacidades na área de análise e monitoria do orçamento”*.

Nas áreas mais focadas, existem alguns exemplos de trabalhos de monitoria que tentam combater alguns dos constrangimentos acima citados, tais como: os foros inter-parlamentares organizados pelo GMD com a participação de deputados nacionais e provinciais; a participação das OSC no Conselho Nacional para o Avanço da Mulher, nas análises de vulnerabilidade da insegurança alimentar, no Conselho Nacional de Segurança Alimentar, e no Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA. O espaço criado para o envolvimento da SC é louvável, mas como tal acontece com os Observatórios de Desenvolvimento, o Governo não tem obrigação de incorporar ou considerar as constatações e recomendações destes fóruns. Mais ainda, o grupo da ITIE ainda não começou o seu trabalho, o qual pode ser interpretado como uma falta de interesse por parte do Governo em prestar contas sobre a indústria extractiva.

23 CIP Newsletter Set/Dezembro de 2007.

IV. CONCLUSÃO

Tanto o governo como os doadores têm envidado esforços para melhorar o sistema das finanças públicas e de melhorar a transparência e prestação de contas sobre o orçamento e a ajuda. Contudo, ainda há muitos constrangimentos que a sociedade civil, o parlamento e mesmo o governo encontram no seu trabalho relativo ao orçamento.

A maioria dos doadores de Moçambique comprometeu-se com a Declaração de Paris e com a Agenda para Acção de Acra. Todavia, a evolução do desempenho não é sempre crescente, especialmente nas instituições multilaterais (Nações Unidas, Banco Mundial e Banco Africano de Desenvolvimento). Ainda que parceiros influentes tais como o FMI e o Fundo Global para a Malária, a Tuberculose e o SIDA são signatários da Declaração de Paris, não podem fazer parte do sistema de avaliação de desempenho dos parceiros de apoio programático e do Governo. É por isso que o Governo está a tentar elaborar um código de conduta, para ser um “chapéu” com uma matriz de compromissos do governo e de todos os parceiros (incluindo doadores não tradicionais, fundos verticais, multilaterais etc.).

A informação sobre toda a ajuda a Moçambique é ainda insuficiente. Não está suficientemente claro quanto dinheiro está a ser investido em quê e onde, e o Governo de Moçambique não tem informação suficiente sobre quanta ajuda estará disponível no futuro: esta situação dificulta o processo de planificação e avaliação do governo. Estes constrangimentos ainda limitam a prestação de contas dos doadores aos cidadãos de Moçambique que carecem de melhorias e maior transparência.

A canalização da ajuda através dos sistemas nacionais é uma maneira de aumentar a transparência. Porém, 46% da ajuda desembolsada para o Governo de Moçambique ainda não usa procedimentos orçamentais nacionais e 64% não usa os sistemas de auditoria nacionais. Portugal, o Banco Mundial, o Banco Africano de Desenvolvimento e a França são quatro dos PAPs que precisam de melhorar muito em relação ao atrás exposto. Os EUA e as Nações Unidas têm ainda mais para fazer.

O Governo tem envidado esforços para melhorar o sistema de finanças públicas através da introdução da Conta Única do Tesouro, a qual ainda se encontra na sua fase inicial. Entretanto, a prestação de contas através de outros mecanismos não têm registado melhorias semelhantes. Por exemplo, o PES e o BdPES continuam a estar desligados do OE, e a reacção do Governo ao relatório do Tribunal Administrativo e ao Relatório da Comissão de Plano e Orçamento da Assembleia ainda é insuficiente e inconsistente. Finalmente o Governo (através da Direcção Nacional de Contabilidade Pública) ainda não cumpre com o requisito da lei do SISTAFE no sentido de publicar a despesa final dentro dos oito meses após a sua execução.

Um dos maiores factores que limita a transparência do orçamento reside na produção fora do tempo útil e/ou a não disponibilização dos relatórios – tanto a nível central como local. Em relação aos níveis descentralizados o cenário legal não ajuda à transparência; e a ligação do distrito com a província e por seu turno com o nível central em termos de planificação, orçamentação e de prestação de contas quer ascendente quer descendente é fraca e inexistente.

A participação da sociedade civil nos processos de monitoria do orçamento é assim limitada pelos constrangimentos acima citados, sofrendo as suas próprias limitações em termos de organização entre o institucional e a capacidade técnica e humana.

V. RECOMENDAÇÕES

Para os doadores, agências das Nações Unidas e fundos verticais:

1. Fornecer informação sobre toda a ajuda atempadamente e num formato compatível com as classificações do orçamento, mesmo que não entre na CUT.
2. Canalizar o maior volume de ajuda externa possível para o governo através do uso da CUT, especialmente a ajuda para o sector de saúde.
3. Assegurar que a ODAMOZ seja compatível com o e-SISTAFE e controlar a qualidade das informações fornecidas através da mesma.
4. Seguir o exemplo do DFID e da Cooperação Holandesa e adoptar acordos multi-anuais rolantes para o apoio orçamental.
5. Os doadores não PAPS/não tradicionais devem subscrever aos princípios da eficácia de ajuda e não criar sistemas paralelos nem acrescentar condições de ajuda.

Para o governo:

1. Definir as responsabilidades e exigir as responsabilidades aos doadores e sectores em relação a todos os aspectos orçamentais (ODAMOZ, *on-budget/off-budget*).
2. Garantir que os seus funcionários tenham a capacidade e entendam a importância de publicar os relatórios da receita (incluindo a receita própria e consignada) e os critérios que fundamentam os pressupostos macro económicos da orçamentação, dentro dos prazos estabelecidos por Lei e nos casos em que os prazos não sejam realísticos reajustar-se-ão legalmente a mudança de datas.
3. Publicar um *ranking* do desempenho dos parceiros em termos da qualidade das suas apresentações à ODAMOZ.
4. Mudar os formatos dos PES (e BdPEs) e torná-los em documentos de fundamentação (e avaliação) do Orçamento do Estado.
5. Dar relevância aos três anos do CFMP e exigir aos sectores que submetam propostas orçadas e baseadas nos seus planos estratégicos.
6. Disponibilizar toda a documentação a qual o público tem direito em formatos acessíveis para permitir a sua monitoria e uso.

Para a sociedade civil:

1. Exigir a publicação atempada de todas as informações relativas aos recursos públicos e especialmente à CGE.
2. Fortalecer um discurso próprio centrado em poucas áreas estratégicas (e.g. Indústria Extractiva, receita, despesa nas empresas públicas, etc.).
3. As organizações devem aderir às iniciativas existentes, tais como o fórum de monitoria do orçamento, para fortalecer a credibilidade da voz dos mesmos.

4. Reforçar a sua participação nos foros existentes tais como os Observatórios de Desenvolvimento, os grupos de trabalho etc, e organizar representação nos grupos de trabalho onde ainda não participam.
5. Exigir a definição e uso dos mecanismos de prestação de contas a nível dos órgãos provinciais, locais e autarquias.
6. Promover debates, emissão de posicionamentos e outras iniciativas que mencionem a opinião da sociedade civil nos processos relacionados à transparência.

Para a Assembleia da República:

1. Exigir prestação de contas e transparência ao Governo, e aos doadores (incluindo as agências das Nações Unidas)
2. Exigir ao FMI que apresente à Comissão de Plano e Orçamento as suas discordâncias com o Governo (em relação aos pressupostos macro económicos, as medidas monetárias e fiscais e as metas, etc.)
3. Estabelecer parcerias com a sociedade civil moçambicana para melhorar a qualidade da fiscalização da despesa pública (incluindo a financiada pelos doadores) e dos resultados atingidos pelo Governo e pelos parceiros internacionais.
4. Que cada deputado seja exemplar a exigir transparência, qualidade e eficácia no distrito ao qual está vinculado, aumentando o contacto com o público e a sociedade civil presente.

VI. ANEXOS

1. Tabela sobre níveis e mecanismos de transparência na ajuda externa
2. Guião e calendário do processo orçamental em Moçambique e processo envolvendo os doadores em Moçambique (compromissos, desembolsos, revisão anual, etc)
3. Resumo dos compromissos da Declaração de Paris e da Agenda para a Acção de Acra
4. Lista de recursos com Informação adicional
5. Lista de pessoas entrevistadas

1. Níveis e mecanismos de transparência da ajuda externa

Mecanismos de Transparência	Terminologia	Exemplo	Nível de transparência	Consequências
Fundos transferidos à Conta Única do Estado	<i>On-CUT</i>	Apoio Directo ao Orçamento, Apoio ao Orçamento do Sector/Província, alguns programas liderados pelo Governo (educação).	Máximo Transparentes ao MF e potencialmente ao AR e OSC (se reflectidos na CGE e REO)	<ul style="list-style-type: none"> - Melhora previsibilidade, controlo, acompanhamento e gestão da liquidez. - Melhora a eficiência na gestão dos fundos.
Fundos não transferidos à Conta Única do Estado mas inscritos no OE	<i>On-Budget e Off-CUT</i>	Projectos na área de infra-estruturas. Os fundos são geridos pelos doadores.	Alto Transparentes ao MF e potencialmente, AR e OSC (se reflectidos na CGE e REO)	<ul style="list-style-type: none"> - Risco de atraso na inclusão da execução nos REOs. - Melhora o conhecimento dos projectos do país, aumentado a abrangência do OGE. - Preferível se as instituições não tem capacidade de gestão financeira.
Fundos não inscritos no Orçamento do Estado (devendo ser inscritos)	<i>Off-Budget</i>	Vários projectos nos sectores da Saúde e HIV/SIDA	Baixo - Nem o MF, nem o Parlamento nem o público em geral tem conhecimento - O doador pode ainda publicar na ODAMOZ para aumentar a transparência	<ul style="list-style-type: none"> - Parlamento e sociedade civil não tem conhecimento. Apenas as instituições que “beneficiam” tomam conhecimento. - O papel do MF na organização dos recursos é enfraquecido. - Erosão do sistema de prestação de contas. - Impossível saber quantos recursos foram para o sector (exemplo: Saúde 2008).
Fundos erroneamente inscritos no Orçamento do Estado	<i>On-Budget incorrecto</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Fundos controlados por um parceiro o qual depois informa a alguma instituição pública a nível de execução e os resultados atingidos. - Pequenos projectos em áreas sociais tais como HIV/SIDA 	Baixo	<ul style="list-style-type: none"> - Risco de atraso na inclusão da execução nos REOs. - Reforça a separação entre planificação e orçamentação. - Desvia a responsabilidade de conseguir resultados a entes não públicos (parceiros, etc.) - Incentiva a instituição de pedir aos parceiros para fazerem o trabalho. - Erosão do sistema de prestação de contas.

<p>Actividades dos projectos reflectidos nos planos económicos e sociais ou nos planos sectoriais</p>	<p><i>On Plan</i></p>	<p>Ajuda alimentar, actividades de protecção social, normalmente geridas por ONGs internacionais com fundos das Nações Unidas ou de agências bilaterais</p>	<p>Baixo</p> <p>Não transparente ao MF nem ao Parlamento.</p> <p>O doador pode ainda publicar na ODAMOZ para aumentar a transparência</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reforça a separação entre planificação e orçamentação. - Dificulta a medição da eficiência e eficácia da despesa pública na consecução de resultados.
<p>Previsão e Desembolso de fundos registados correctamente na base ODAMOZ</p>	<p><i>On ODAMOZ</i></p>	<p>A maior parte dos programas e projectos (incluindo apoiou ao orçamento e fundos comuns) dos doadores do G19</p>	<p>Médio</p> <p>Transparente ao MPD (onde a ODAMOZ está baseada), ao MF e ao público em geral, mas não ao Parlamento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Não fazem uso dos sistemas de gestão e controlo das finanças públicas. - Se os fundos beneficiarem apenas o sector privado/sociedade civil e, portanto, não requerem inscrição no OE então o registo na ODAMOZ fornece transparência máxima.
<p>Fundos Desembolsados detalhados através de Relatórios dos doadores</p>	<p>Relatórios dos doadores e agências das Nações Unidas</p>	<p>Alguns projectos de doadores fora do G19</p> <p>Resposta humanitária das agências internacionais (Nações Unidas, ONGs internacionais)</p>	<p>Baixo</p> <p>Apenas transparente para os Governos doador e beneficiário mas não para o Parlamento e Sociedade Civil</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Risco de criar múltiplos sistemas de prestação de contas (uma para cada doador). - Reforça o poder do Governo sem conhecimento nem controlo do Parlamento e da sociedade civil. - O Governo devia publicar as informações. - No caso da ajuda humanitária as agências que participam na resposta elaboram um plano paralelo ao do INGC o qual enfraquece o sistema nacional de prestação de contas.
<p>Fundos registados na base ODAMOZ mas incorrectamente</p>	<p><i>On ODAMOZ incorrecto</i></p>	<p>Alguns projectos de agências das Nações Unidas</p>	<p>Baixo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fazem diminuir a qualidade e a credibilidade da ODAMOZ, reduzem o incentivo do Governo de fazer uso da ODAMOZ na sua planificação estratégica e orçamentação.
<p>Fundos negociados com o Governo e não publicados ou execução não reportada</p>	<p>Não existe</p>	<p>Projectos bilaterais de alguns “doadores não tradicionais” com o Governo de Moçambique</p>	<p>Zero</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ausência de controlo democrático. Nem o Parlamento nem a sociedade civil tem conhecimento. - O Governo devia publicar as informações.

2. Guião e calendário do processo orçamental e processo envolvendo os doadores em Moçambique

DATAS	Processo orçamental do governo	Processo envolvendo os doadores (compromissos, desembolsos, revisão anual)
Fim Outubro:	Carta de S.EX ^a o Ministro da Planificação e Desenvolvimento aos Membros do Conselho de Ministros comunicando as etapas e calendário do CFMP	
Novembro	Metodologia e formulários disponíveis aos sectores e ao público em geral através de www.mpd.gov.mz , www.mf.gov.mz , www.dnpo.gov.mz	
De Novembro até Fevereiro	Sectores harmonizam com províncias e instituições subordinadas Equipa técnica do CFMP (DNO, DNEAP, DNP) deve acompanhar o trabalho dos sectores	
Fevereiro	Sectores enviam as suas propostas com fundamentação e projecções	Os PAPs e outros doadores fazem os “compromissos preliminares indicativos” portanto não são realmente compromissos) de financiamento de médio prazo para os anos n+1, n+2 e, onde for possível, n+3, utilizando a ODAMOZ. Isto teoricamente alimenta o CFMP mas os tectos usados para o orçamento são definidos no processo de elaboração do OE, previamente ao CFMP. Assim, o CFMP faz a elaboração do OE, devendo ser ao contrário. O MPD elabora o Balanço do PES para a Assembleia da República.
Março	Globalização do documento pela Equipa Técnica	Os sectores realizam as suas revisões de desempenho anuais (englobando todos os doadores); É compilado um QAD do Governo de Moçambique “classificado” para o ano n-1; O QAD dos PAPs “classificado” para o ano n-1 é concluído.
Abril	Preparação dos limites para o OE Finalização do documento do CFMP	Os PAPs têm um diálogo a nível político com o Governo de Moçambique sobre as preocupações e questões surgidas.

<p>Maio/Junho (aprovação do CFMP adiada nos últimos anos)</p>	<p>31 de Maio: prazo final para enviar os tectos orçamentais iniciais para as unidades orçamentais, com a metodologia e as orientações para a elaboração das suas propostas para o orçamento e o PES</p> <p>Aprovação pelo Conselho de Ministros do CFMP</p>	<p>Fim de Abril - Início de Maio:</p> <p>Os PAPs fazem uma avaliação conjunta, discutem as suas decisões sobre os compromissos e acordam a sua resposta, em particular no que diz respeito ao desempenho dos sectores (SWAP/compromissos para o Fundo Comum) e ao desempenho em geral (compromissos do Apoio Geral do Orçamento);</p> <p>Os PAPs e o Governo de Moçambique produzem as suas partes do Aide Memoire, contendo as suas avaliações e as suas preocupações; Uma proposta sobre possíveis mudanças nos indicadores do QAD para o ano n+1 é preparada e acordada.</p> <p>Fim de Maio:</p> <p>Os compromissos firmes para financiamento dos anos n+1 são feitos por todos os doadores, por modalidade (apoio a programas e ao orçamento). A ODAMOZ é ajustada em conformidade;</p> <p>As diferenças no financiamento resultantes do desempenho anterior do Governo de Moçambique, entre as indicações do CFMP e os compromissos firmes, são discutidas pelo Governo de Moçambique e pelas partes interessadas.</p>
<p>Julho</p> <p>31 Julho</p>	<p>Publicação em www.mpd.gov.mz, www.mf.gov.mz, www.dnpo.gov.mz</p> <p>Prazo final para entrega das propostas do PES à DNP e do OE à DNO pelos sectores, provinciais e outros órgãos públicos.</p>	
<p>Augusto</p>		<p>Período de Tranquilidade (não há reuniões)</p>

Setembro	15 de Setembro	Os sectores concluem os seus QADs sectoriais com metas actualizadas para o ano n+1. Uma revisão rápida do esboço do PES para o sector, é realizada a nível do sector;
	Prazo final para o MF e o MPD submeterem as propostas de OE e PES ao Conselho de Ministros.	- Os PAPs mantêm um diálogo com o MPD sobre as preocupações e questões surgidas;
	30 de Setembro	- O MPD/líderes dos Pilares concluem as metas do QAD para o ano n+1, n+2, n+3;
	Prazo final para o Conselho de Ministros submeter o PES e OE à Assembleia da República	- Os PAPs apresentam ao Governo de Moçambique as metas do QAD dos PAPs para o ano n+1;
		- O Governo de Moçambique e os PAPs acordam sobre as metas do QAD para o ano n+1;
		- O Governo de Moçambique finaliza o PES e o Orçamento do Estado para o ano n+1.
31 de Dezembro	Prazo final para a aprovação do PES e OE pela Assembleia da República	Os doadores concluem e acordam o Calendário mensal para os seus desembolsos para o ano n+1, em coordenação com o Calendário de Fluxos de Fundos do Tesouro do Governo de Moçambique.
		Meados de Dezembro – Meados de Janeiro: Período de Tranquilidade

Execução orçamental

O Governo está obrigado por Lei informar a Assembleia sobre a execução orçamental num prazo de 45 dias após o fim de cada trimestre o qual é feito através dos Relatórios de Execução Orçamental.

Os balanços do PES são apresentados semestralmente, também num prazo de 45 dias.

As CGE auditadas devem apresentar-se à Assembleia da República num prazo de 8 meses segundo as regras do SISTAFE. Normalmente o Governo apresenta-as dois anos após o fecho do ano fiscal.

3. Resumo dos compromissos da Declaração de Paris e da Agenda para a Acção de Acra

Declaração de Paris sobre a eficácia de ajuda

Vários estudos têm mostrado que em agregado a ajuda externa não têm levado ao desenvolvimento de muitos países, até em ocasiões poder actuar como um constrangimento. A evidência mostra que existem efeitos perversos quando a ajuda não é gerida de forma eficaz. Na Declaração de

Paris 100 países incluindo Moçambique e 30 instituições multilaterais (como o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento) comprometeram-se a seguir os princípios de eficácia da ajuda descritos em vários indicadores e atingir uma série de metas quantitativas, nas seguintes áreas:

1. **Apropriação** das políticas de desenvolvimento, medido pela existência de uma estratégia nacional de desenvolvimento (PARPA II)
2. Reforma dos sistemas nacionais de finanças públicas:
 - a. Requer os sistemas serem melhorados (e-SISTAFE) com adopção de padrões internacionais.
 - b. Incluindo a regulamentação e implementação do sistema aquisição de bens e serviços públicos (*procurement*).
3. Os fluxos de ajuda devem ser afectados as **prioridades nacionais** definidas por Moçambique, medido pela inscrição no Orçamento do Estado (*on-budget*) dos projectos da ajuda oficial (ao Governo).
4. A **assistência técnica** deve ser coordenada e consistente com as prioridades nacionais.
5. Os doadores devem usar os **sistemas nacionais de gestão das finanças públicas**, medidos pela percentagem do volume da ajuda que usa os sistemas nacionais (canalizada através da CUT).
6. Os doadores devem usar os sistemas de *procurement* nacionais, medido pela percentagem do volume da ajuda que usa os sistemas nacionais.
7. Os doadores devem evitar criar **estruturas paralelas de implementação dos projectos**, medidos pela redução do número de estruturas paralelas.
8. Os doadores devem **tornar a ajuda previsível**, mediante o uso de calendários de compromissos e desembolsos realizados no ano que foram previstos.
9. Toda a ajuda **bilateral deve estar desvinculada**.
10. Os projectos devem tornar-se em **programas com carácter programático**, isto é, devem ser liderados por organismos nacionais, com orçamentos geridos por organismos nacionais, com processos de coordenação dos doadores e com esforços para usar os sistemas nacionais de planificação, implementação, gestão financeira, monitoria e avaliação.
11. As missões dos doadores devem ser conjuntas não individuais de cada agência.
12. Os estudos e trabalhos analíticos devem ser conjuntos com outros doadores.
13. O Governo deve ter um quadro de avaliação de desempenho para medir o progresso da estratégia nacional de desenvolvimento e das estratégias sectoriais.
14. Tanto o Governo como os parceiros devem **prestar contas** e prestar contas sobre os progressos atingidos na adopção dos princípios da eficácia da ajuda (no caso de Moçambique os PAPs e o Governo presta contas através da Revisão Anual).

Agenda para a Acção de Acra

A Agenda para a Acção de Acra retoma os compromissos da Declaração de Paris e põe ênfase em áreas de desempenho e áreas que não tinham sido integradas adequadamente na Declaração de Paris. Aplicadas ao caso de Moçambique, estas áreas são as seguintes.

Não é apenas ajuda que traz desenvolvimento, mas sim os direitos humanos, a igualdade de género e sustentabilidade ambiental

1. A Ajuda externa não é suficiente para conseguir desenvolver um país. Os motores reais são o crescimento económico, o progresso social e o cuidado de ambiente.
2. A realização do potencial dos cidadãos e a melhora do bem-estar requer igualdade de género, respeito pelo direitos humanos e sustentabilidade ambiental.

É necessária uma maior liderança do Governo de Moçambique e maior envolvimento da Assembleia da República e as Organizações da Sociedade Civil.

1. O Governo deve mostrar mais liderança na definição e implementação das políticas de desenvolvimento e devem fazê-lo em conjunto com os seus parlamentos e cidadãos.
2. Tem-se constatado que o papel da Assembleia é crucial para o desenvolvimento e devem controlar os processos de desenvolvimento (orçamentação, negociações de ajuda externa).
3. O Governo deve facilitar a fiscalização parlamentar mediante uma maior transparência na gestão financeira pública, incluindo a divulgação pública de receitas, despesas, aquisições, orçamentos e auditorias.
4. Os países em desenvolvimento trabalharão mais estreitamente com os parlamentos e com as autoridades locais na preparação, implementação e monitoria de políticas e planos nacionais de desenvolvimento. Estabelecerão também colaboração com organizações da sociedade civil (OSC).
5. As negociações sobre ajuda e os objectivos de desenvolvimento devem ser um diálogo aberto incluindo a sociedade civil e a Assembleia.

Combater a Corrupção deve ser uma Prioridade

1. O Governo defrontara a corrupção melhorando os sistemas de investigação, reparação legal. Responsabilização e transparência no uso dos fundos públicos.

É preciso aumentar a transparência sobre as negociações da ajuda e os condicionalismos

1. Os parceiros e o Governo deverão tornar públicas todas as condições relacionadas com os desembolsos. No caso de Moçambique isto implica que o “diálogo político” da revisão anual deveria tornar-se público (até à data é feito à porta fechada e depois as informações são filtradas aos media).

2. Os doadores prestarão ao Governo, Parlamento e Sociedade Civil, informações regulares e em tempo útil sobre as suas previsões de despesa.

A natureza da assistência técnica deve mudar para responder as necessidades e solicitações do país

1. As áreas de assistência ou cooperação técnica precisam de melhoras urgentes para eliminar os seus efeitos colaterais perversos e aumentar a sua eficácia. Para isso, Os países em desenvolvimento identificarão, sistematicamente, as áreas em que é necessário reforçar a capacidade para executar e fornecer serviços em todos os níveis – nacional, sub-nacional, sectorial e temáticas – e conceberão estratégias para lhes dar resposta.
2. O apoio dos doadores ao desenvolvimento de capacidades será ditado pela solicitação e concebido de modo a apoiar o controlo por parte do país. Para tal, os países em desenvolvimento e os doadores i) seleccionarão e gerirão conjuntamente a cooperação técnica; e ii) promoverão a prestação da cooperação técnica por meio de recursos locais e regionais, incluindo a cooperação Sul-Sul.
3. A assistência técnica e capacitações não se devem limitar ao Governo mas devem incluir todos os actores do desenvolvimento: sector privado, sociedade civil e Parlamento.
4. Deve-se promover a cooperação entre países em desenvolvimento (“cooperação Sul-Sul”)

Os doadores devem aumentar a transparência mediante o uso dos sistemas nacionais e fundos globais devendo aplicar os princípios da eficácia da ajuda

1. Os doadores concordam em utilizar os sistemas nacionais como primeira opção em programas de ajuda dirigidos ao apoio de actividades geridas pelo sector público.
2. Os fundos globais devem apoiar o controlo pelos países, a alinharem e harmonizarem a sua ajuda de um modo pró-activo e fazerem bom uso de estruturas de responsabilização mútua, ao mesmo tempo que se empenham na obtenção de resultados.

Os doadores e os governos reconhecem o papel das Organizações da Sociedade Civil no desenvolvimento “a título próprio”, e a necessidade de também tomar em conta os princípios sobre a eficácia da ajuda. Além disto, comprometem-se a:

1. Apoiar mais coordenação entre as OSCs (nacionais e internacionais) e o Governo
2. Criar um ambiente favorável para as OSCs trabalharem.
3. Envolver as organizações da sociedade civil e ouvir as suas opiniões nos foros internacionais de eficácia da ajuda.

4. Lista de recursos com informação adicional

1. Centro de Integridade Pública de Moçambique, Boletins

Newsletters de distribuição gratuita do Centro de Integridade Pública com pesquisas e análises objectivas, concisas e aprofundadas de assuntos de boa governação, transparência e integridade com especial destaque para casos de corrupção. A qualidade dos Newsletters é única neste género em Moçambique. Disponível no www.cip.org.mz

2. Foley, C. (2007). Mozambique: A Case Study in the Role of the Affected State in Humanitarian Action. HPG Working Paper. London: Overseas Development Institute (ODI).

Este estudo constitui uma excelente descrição do impacto institucional da ajuda humanitária em Moçambique a qual tem até à data ficando de fora os debates sobre a eficácia da ajuda (Paris, Acra, etc.) apesar do seu grande volume financeiro. O estudo analisa a colaboração entre o Governo e as agências internacionais (agências das Nações Unidas e ONGs internacionais) na resposta humanitária às cheias de 2007. A conclusão é que “houve duas estruturas de coordenação paralelas: a nacional e a internacional”. “Parceria mais lógica integrar os mecanismos de coordenação nas estruturas existentes definidas no PARPA II”. “Torna-se necessário desenvolver arranjos para transferir tanta responsabilidade quanto possível aos tomadores de decisões do país”. Disponível online: www.odi.org.uk/resources/download/2557.pdf

3. Franco, A.S (2002). Manual de Programação Financeira. Maputo: Gabinete de Estudos do Ministério de Plano e Finanças, Moçambique.

Uma excelente introdução à área de contabilidade pública em Moçambique (anterior à introdução do e-SISTAFE) e às noções básicas de programação financeira, não apenas os Ministérios de Planificação e Finanças deveriam aplicar, mas também as organizações da sociedade civil deveriam ter conhecimento.

4. Goicoechea S.R. (2009). Making Aid More Predictable and Transparent Through the Use of National Treasury Systems: The Case of Mozambique’s Single Treasury Account (CUT). DFID Mozambique.Draft.

Nota prática (policy brief) encomendada pelo DFID Moçambique que contou com a colaboração da Direcção Nacional do Tesouro e da UTRESP. Explica as vantagens do uso da CUT em termos de transparência e eficácia da ajuda. Orientada a mostrar aos doadores quais são os passos para canalizarem os seus fundos através da CUT.

5. Hodges, T. and Tibana, R. (2005). A Economia Política do Orçamento em Moçambique. Lisboa: Principia.

A análise mais completa do processo orçamental em Moçambique, do fraco papel que o legislativo e a sociedade civil têm no processo e dos efeitos colaterais perversos que a ajuda externa pode ter a nível das finanças públicas. Versão em inglês disponível online: http://www.mae.gov.mz/061116_1522/Documentos/political-economy-mozambique.pdf

6. Macuane, J.J. et al (2008). Participatory Budget Monitoring and Resource Tracking in Mozambique: A Situation Analysis and Learning Needs Assessment.

Estudo realizado por uma equipa de consultores moçambicanos que analisa o contexto e as capacidades das OSC realizando monitoria do orçamento em Moçambique. A principal conclusão é que apesar do quadro legal ser aparentemente aberto não existem mecanismos que garantam o acesso efectivo à informação. Ainda, a influência real da sociedade civil e da Assembleia no processo orçamental é limitada apesar das oportunidades de participação existirem. Finalmente, as OSC têm falta de visão e de capacidades na área de análise e monitoria do orçamento.

7. Oxfam America (2008) Smart Development: Why US Foreign Aid Demands Major Reform.

Um estudo dirigido a uma audiência americana mas que constitui um bom exemplo de explicação e aplicação dos princípios da Declaração de Paris, neste caso ao maior doador do mundo. Com uma leitura selectiva constitui uma boa introdução na área de eficácia da ajuda. Disponível online: http://fr.oxfamamerica.org/en/newsandpublicationsARCHIVE/publications/briefing_papers/smart-development

8. PAPS e Governo de Moçambique (2009) Memorando de Entendimento sobre a Concessão de Apoio Geral ao Orçamento. Maputo.

Memorando entre o grupo G19 (os parceiros de apoio programático) e o Governo que regula os objectivos e valores da parceria, os princípios básicos, os compromissos das partes, a análise e prestação de contas, as responsabilidades sobre a aplicação do memorando, os processos de monitoria e de diálogo, incluindo a nova revisão anual que substitui a revisão conjunta, os mecanismos de resposta, os processos de desembolsos, auditoria, aquisição de bens e serviços (procurement), a corrupção, a avaliação final, a resolução de disputas, os compromissos dos PAPS sobre outras modalidades de ajuda, a admissão e revogação de membro e data de início e duração do memorando (5 anos) e os mecanismos de emenda. A obrigação de registo na ODAMOZ apenas inclui apoio geral e sectorial ao orçamento. O compromisso sobre on-CUT não se refere apenas ao apoio programático (o qual já acontece) e não está quantificado “cada vez mais usar a CUT”, Disponível online: http://www.pap.org.mz/downloads/mde_marco_2009.pdf

9. De Renzio, P. and Hanlon, J. (2007). Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence. Managing Aid Dependency Project GEG Working Paper 2007/25. University College Oxford.

Estudo que apresenta a tese de “soberania disputada” segundo a qual a acção dos doadores reduz a soberania nacional de Moçambique através da imposição de políticas. A tese tem semelhanças com o discurso de uma parte do estabelecimento político do país que critica a dependência da ajuda externa mas também é refutada por outros sectores mais cientes da necessidade de financiamento para o desenvolvimento. Também critica o modelo de parceria dos doadores com Governo afirmado que “a sua perspectiva no impacto de desenvolvimento a longo prazo dos doadores implica concessões ao curto prazo na área de corrupção e justiça o qual vai contra o estabelecimento das condições necessárias para o desenvolvimento a longo prazo”. Disponível online: www.globaleconomicgovernance.org/.../Derenzio%20and%20Hanlon_Mozambique%20paper%20rev%20120107.pdf

10. Verwey, L., Durham, S., Zamisa, M. (2010). Budget 2010: Still a Rocky Road Ahead. PIMS Budget Paper 6. Cape Town: IDASA.

A série PIMS de estudos sobre o orçamento do Instituto para a Democracia na África do Sul analisa questões orçamentais para promover o debate informado e o melhor uso dos recursos públicos. O estudo número 6 analisa o orçamento de África do Sul para 2010, sob o ponto de vista da qualidade (realismo, prioridades, redução das ineficiências, aumento do impacto do orçamento, eficácia da administração pública), de forma equilibrada e responsável sem pretender mudar as afectações aprovadas pela Assembleia sul africana. A conclusão do estudo é que “entramos num período de austeridade que requererá mudanças na maneira em que os departamentos do Governo concebem o seu trabalho e que requererão monitoria se se pretende as afectações orçamentais atingirem aquilo para o qual foram definidas”. Disponível online: blog-pfm.imf.org/files/budget-2010-still-a-rocky-road-ahead.pdf

Outros websites com recursos relevantes:

- Campanha Publish What you Fund: <http://www.publishwhatyoufund.org/>
- Iniciativa Internacional sobre a Transparência da Ajuda: <http://aidtransparency.net>
- International Budget Project: <http://www.internationalbudget.org/>

5. Lista de pessoas entrevistadas

Governo e Parlamento

1. Eneas Comiche, Presidente da Comissão de Plano e Orçamento da Assembleia da República
2. Herminio Gregorio Nhaguiombe, ICAP
3. Ricardo da Costa, MEC
4. Eugênio Paulo, Ministério das Finanças
5. Amorim Pery, MPD

Organizações da Sociedade Civil

6. Paulo Gentil, AMODE
7. Hermenegildo Mulhovo, CESC
8. Adriano Nuvunga, CIP
9. Humberto Zaqueu, GMD
10. Ericino Salema, MISA
11. Troels Kolster, MS Moçambique

Doadores

12. Angela Abdula, DFID
13. Lotta Valtonen, Finish Aid
14. Bridget Walker Muiambo, Irish Aid
15. Helder Machango, UNICEF
16. Ondina da Barca Viera, UNIFEM
17. Nancy Fisher-Gormley, USAID

Este relatório foi elaborado pelo Grupo Informal de Governação (GIG) e a Aliança 2015, baseado na pesquisa feita pelo consultor Santiago Goicoechea.

- O GIG é um fórum informal de concertação de organizações internacionais que trabalham na área de governação e eficácia da ajuda em Moçambique. O grupo é composto pela Action Aid, CAFOD, CARE, Concern, DED, HELPAGE, Helvetas, IBIS, MS, Oxfam Bélgica, Oxfam Austrália, e Trócaire.

- A Aliança 2015 é uma parceria de 7 ONGs de desenvolvimento, nomeadamente: Acção Agrária Alemã, ACTED, CESVI, Concern Worldwide, HIVOS, IBIS, e People in Need.