



# SAL & CALDEIRA

ADVOGADOS E CONSULTORES, LDA

## A REFORMA DO SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO

### NOTA INTRODUTÓRIA

No âmbito dos esforços de modernização desenvolvidos, desde 1997, nas áreas de Orçamento de Estado, Impostos Directos, Alfandegas, entre outras, com o objectivo de melhorar o sistema de programação e execução orçamental, harmonizar o sistema de impostos indirectos e a pauta aduaneira com os sistemas vigentes nos países da região em que Moçambique se insere, o Governo de Moçambique avançou para a criação do novo Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) com vista a obter maior eficiência no uso e gestão do erário público, bem como produzir informação de forma integrada e atempada sobre a administração financeira dos órgãos do Estado.

### ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

*“O Estado ao prosseguir os seus fins tem, naturalmente, necessidades económicas cuja satisfação implica despesas. Não importa o regime político prosseguido, o que importa é que qualquer Estado, quer ele siga formas de desenvolvimento do tipo capitalista, quer siga as do tipo socialista, necessita de realizar despesas com as diversas necessidades colectivas que prossegue, como sejam de saúde, educação, defesa da soberania, entre outras” (Ibraimo, 2000:10).*

A Actividade Financeira do Estado corresponde a utilização de meios económicos (meios objectivamente raros susceptíveis de aplicações alternativas) por entidades públicas ou pela própria comunidade, afim de satisfazer necessidades comuns.

Como em qualquer outra actividade e pelo facto desta actividade envolver complexas arbitragens de interesses e uma estrutura institucional articulada em razão de fins públicos e do exercício do poder político de autoridade pública esta é regida por princípios e mecanismos jurídicos próprios.

Em Moçambique, a legislação que rege a Actividade Financeira do Estado remonta a mais de um século como resultado da herança colonial, sendo de destacar o Regulamento de Fazenda que data de 1901 e o Regulamento de Contabilidade Pública que data de 1881.

Consequência disto, é a situação do actual sistema de gestão financeira do Estado em Moçambique que se tem revelado inadequado e ultrapassado para as realidades e desafios do século XXI.

Vários são os motivos de inadequação da administração financeira do Estado:

- Métodos rudimentares de trabalho;
- Incapacidade de cobrir e tratar contabilística e financeiramente mais de um terço de todos os recursos públicos aplicados em órgãos e instituições do Estado;
- Sistema maioritariamente manual, de partidas simples;
- Sistema manual, lento, trabalhoso e sujeito a erros;
- Gestão de tesouraria ineficaz pela dispersão de fundos públicos e multiplicidade de contas bancárias distribuídas pelos diversos sectores, entre outros.

Transformações ocorridas no plano da política económica e social, decorrentes da introdução do Programa de Reabilitação Económica (PRE) em 1987 e o novo enquadramento legal que se desenhou em Moçambique a partir dos anos 90, impuseram a necessidade de reformas com vista a introduzir modelos de gestão mais adequados às actuais necessidades, em toda a esfera económica, política e social do país.

É neste contexto que surge o novo modelo de administração das finanças públicas em Moçambique, abreviadamente conhecido por SISTAFE (Sistema de Administração Financeira do Estado).

### **SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO EM MOÇAMBIQUE (SISTAFE)**

No âmbito do programa do Governo (2000-2004) foi definindo como uma das prioridades a reforma do sector público, cujo objectivo é a modernização da administração do Estado que culminou com a introdução do SISTAFE.

A cobertura legal para o estabelecimento do SISTAFE foi realizada com a aprovação da Lei n.º 9/2002 de 12 de Fevereiro.

O SISTAFE tem os seguintes objectivos:

- Estabelecer e harmonizar regras e procedimentos de programação, execução, controlo e avaliação dos recursos públicos;
- Desenvolver subsistemas que proporcionem informação oportuna e fiável sobre o comportamento orçamental e patrimonial dos órgãos e instituições do Estado;

- Estabelecer, implementar e manter um sistema contabilístico de controlo da execução orçamental e patrimonial adequado às necessidades de registo, da organização da informação e da avaliação do desempenho das acções desenvolvidas no domínio da actividade financeira dos órgãos e instituições do Estado;
- Estabelecer, implementar e manter o sistema de controlo interno eficiente e eficaz e procedimentos de auditoria interna internacionalmente aceites;
- Estabelecer, implementar e manter um sistema de procedimentos adequados a uma correcta, eficaz e eficiente condução económica das actividades resultantes dos programas, projectos e demais operações no âmbito da planificação programática delineada e dos objectivos pretendidos.

O SISTAFE é um programa abrangente na medida em que mexe com toda as entidades públicas da esfera económica e financeira do Estado pois, todos os órgãos e instituições do Estado independentemente do regime administrativo e financeiro a que estão sujeitas, e a personalidade jurídica de que dispõem, são abrangidas pelo sistema.

#### **ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO SISTAFE**

O SISTAFE é composto por cinco principais **subsistemas**, nomeadamente:

- a) Subsistema do Orçamento Estado;
- b) Subsistema da Contabilidade Pública;
- c) Subsistema do Tesouro Público;
- d) Subsistema do Património do Estado; e
- e) Subsistema do Controlo interno

Cada um destes subsistemas compreende um conjunto de órgãos, normas e procedimentos administrativos que tornam possível a respectiva gestão.

Por sua vez, cada um dos subsistemas, são integrados por **macro processos** que compreendem a:

- a) Elaboração das Propostas do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), Plano económico e Social (PES) e Orçamento de Estado (OE);
- b) Execução do Orçamento do Estado (Conta Geral do Estado);
- c) Administração do Património do Estado;
- d) Avaliação da Gestão do Orçamento e do Património do Estado.

Os macro processos por sua vez são compostos por conjuntos de procedimentos organizados de modo a instruir, de forma padronizada, as actividades a serem executadas na gestão das finanças públicas.

Com vista a desconcentrar os procedimentos de cada macro processo, cada subsistema contém **unidades funcionais** de implementação destes procedimentos, nomeadamente: unidades de supervisão, unidades intermédias e unidades gestoras, cada uma com funções distintas mas, operando em conexão.

É através destas unidades que os órgãos e instituições do Estado vão exercer as suas actividades de gestão financeira.

Para cada órgão ou instituição do Estado vamos encontrar uma única unidade de supervisão que será responsável pela orientação e supervisão técnica do subsistema a que pertence. Por outro lado, de acordo com as suas necessidades de desconcentração cada órgão ou instituição do Estado pode ter mais do que uma unidade intermédia. A unidade intermédia representa o elo de ligação entre a unidade de supervisão e as unidades gestoras, possibilitando deste modo a aplicação do princípio de desconcentração dos procedimentos.

As unidades gestoras podem ser *beneficiárias ou executoras*. As primeiras são todos os órgãos e instituições do Estado destinatárias de uma parcela do OE ou detentoras de uma parcela do Património do Estado. As segundas são as que têm capacidade administrativa de executar os procedimentos estabelecidos nos macro processos do SISTAFE e apoiam as unidades gestoras beneficiárias a ela vinculadas.

## **REGULAMENTO DO SISTAFE**

Para a regulamentação e operacionalização da referida Lei, foi aprovado o Decreto n.º 23/2004 de 20 de Agosto (que veio revogar o Decreto 17/2002 de 27 de Junho).

Neste Regulamento de operacionalização do SISTAFE há a destacar a introdução, positiva, de vários instrumentos de gestão financeira (Capítulo V do Decreto 23/2004):

- a) os classificadores orçamentais;
- b) o plano básico de contabilidade pública;
- c) a conta única do tesouro;
- d) a programação financeira;
- e) a rede de cobrança;
- f) o cadastro e inventário do património do Estado;
- g) a Conta Geral do Estado;
- h) a programação do controlo interno; e ainda
- i) o sistema informático e-SISTAFE.

Este Decreto detalha os procedimentos organizados e instruídos de forma padronizada, as actividades a serem executadas na gestão das finanças públicas, a observância dos princípios orientadores das actividades e o registo contabilístico de forma uniforme e sistematizado dos actos e factos relacionados com a execução do orçamento e da administração do património do Estado.

### **A CONTA ÚNICA (CUT)**

A CUT é uma conta bancária de tipo piramidal, com as necessárias sub – contas, através da qual se movimenta quer a arrecadação e cobrança de receitas quer o pagamento de despesas do Estado, seja qual for a sua proveniência ou natureza. O objectivo aqui é tornar mais eficiente a gestão da liquidez necessária para a execução do Orçamento através da centralização de todos os fluxos financeiros de e para o Orçamento, por via da sua integração em grupos de contas globalizadoras por natureza de fundos nelas transitados.

Cada instituição ou órgão do estado que opera recursos do tesouro terá uma conta, com reflexos contabilísticos, que representa a sua parcela na CUT. Os recursos do tesouro ficam fisicamente depositados em duas contas do Banco de Moçambique (BM), denominadas **sub-conta CUT de despesa e sub-conta CUT de receita**.

O saldo das disponibilidades financeiras na sub conta CUT da despesa deverá ser igual aos saldos das contas contabilísticas representativas da CUT no plano básico de contabilidade pública. E também, o saldo das disponibilidades da sub-conta CUT de receita deverá ser igual aos saldos das contas contabilísticas representativas da CUT no plano de contabilidade da rede de Cobrança.

A administração bem como a supervisão e garantia da adesão dos Bancos Comerciais à CUT compete ao Banco de Moçambique (BM) no seu papel de caixa do Estado.

### **Sistema Informático e-SISTAFE**

O SISTAFE tem como base a construção de um sistema integrado de informação, sustentado informaticamente, e tecnicamente designado por e-SISTAFE, que será desenvolvido, mantido e disponibilizado a todos órgãos e instituições do Estado para a operação dos procedimentos do SISTAFE.

O e-SISTAFE é composto pelos módulos de Elaboração Orçamental, Execução Orçamental, Gestão de Informação, Gestão do Património do Estado, Salários e Pensões, Gestão da Dívida Pública e Gestão da Rede de Cobrança.

Para cada acto de gestão das finanças públicas haverá uma transacção correspondente no e-SISTAFE que tem, por sua vez, uma ou mais operações contabilísticas a ela relacionada, garantindo uma padronização dos registos contabilísticos para todos os órgãos que coordenam e operam os subsistemas do SISTAFE e a possibilidade de extracção de dados e estatísticas para análise e tomada de decisão.

### **CONTA ÚNICA DO TESOIRO VS SISTEMA INFORMÁTICO E-SISTAFE**

Destacamos a criação de dois importantes instrumentos: a Conta Única do Tesouro (CUT) e o Sistema Informação (e-SISTAFE).

São criadas as contas equivalentes na Conta Única (CUT), o Livro de Razão comum e as entidades ou Centros Contabilísticos, que vêm substituir a multiplicidade de contas bancárias distribuídas pelos vários sectores e o sistema de registo eminentemente manual de partidas simples cuja função primária era demonstrar que as despesas foram processadas numa base legal sem preocupação relativa à correcta aplicação dos recursos disponibilizados.

Esta alteração visa sobretudo satisfazer as necessidades do público, da Assembleia da República, do Tribunal Administrativo e dos parceiros internacionais, na emissão de informação completa, fiável, transparente e facilmente acessível sobre a situação das Finanças Públicas e a sua aplicação dos seus recursos.

### **MODELO CONCEPTUAL E IMPLEMENTAÇÃO DO SISTAFE**

A discussão do modelo conceptual do SISTAFE deu-se em Agosto de 2002 no quadro dos preparativos para o desenvolvimento do comité técnico da Unidade Técnica de Reforma Administrativa Financeira do Estado (UTRAFE).

Neste âmbito, o Comité Executivo da UTRAFE elaborou um documento para análise e decisão do Consultivo do Ministério das Finanças. Este documento apresentava o Modelo Conceptual, descrevendo os objectos a serem atingidos, tendo presente a necessidade da gestão integrada das Finanças Públicas no país, apresentando alternativas de estratégia de implementação do SISTAFE e identificando aqueles factores que poderiam ser considerados críticos para a implementação do modelo.

As decisões do Consultivo da Ministra foram no sentido de a implementação do SISTAFE ser efectuada em duas fases:

**Fase I** – que abrangeria o período de meados do ano de 2003 até finais do ano de 2004, na qual se priorizaria os subsistemas do Tesouro, Orçamento e Contabilidade Pública (TOC) com a introdução da Conta Única física, a programação financeira, algumas melhorias no

sistema do planeamento, a introdução do Plano Básico de Contabilidade e a introdução no sistema, de algumas unidades executoras, de forma vertical e horizontal, dos Ministérios das Finanças e Educação;

**Fase II** – que teria como objectivo a melhoria no desenvolvimento dos subsistemas anteriores e a introdução de novos subsistema como o Património do Estado e o Controlo Interno.

Esperava-se que a execução Orçamental através do e-SISTAFE pudesse ter sido iniciada em 2004 com o lançamento do sistema no Ministério do Plano e Finanças (MPF), incluindo as direcções provinciais de Finanças, assim como um projecto-piloto no Ministério da Educação.

Este cenário não foi atingido por várias razões.

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

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

A 1 de Novembro de 2004, o e-SISTAFE foi introduzido no Ministério do Plano e Finanças permitindo a execução financeira (e não a execução orçamental), do Orçamento Geral do Estado através do e-SISTAFE e o pagamento das receitas de impostos na Conta Única do Tesouro (CUT) no Banco de Moçambique, assim como os pagamentos efectuados pelo Tesouro Nacional e as Direcções Provinciais do Plano e Finanças (DPPF).

O lançamento operacional no Ministério da Educação foi adiado para o fim do primeiro semestre de 2005, como já havia sido informado durante a Revisão Semestral de Setembro de 2004.

O e-CUT está a operar desde o dia 2 de Janeiro de 2004. Assim, o Ministério das Finanças obtém diariamente informação sobre o estado das contas do Estado no sector bancário, melhorando o escopo da gestão de liquidez.

Inicialmente foram identificadas no e-CUT um total de cerca de 12.000 contas bancárias governamentais. Desde então, esse número foi reduzido para cerca de 6.000, já que as contas bancárias inactivas têm vindo a ser encerradas pelo Tesouro.

Deste 1 de Novembro de 2004, a maioria das contas do Tesouro nas províncias e a nível central foram fechadas e os seus saldos transferidos para a Conta Única do Tesouro e um número correspondente de contas virtuais abertas no e-SISTAFE.

A introdução do e-SISTAFE foi bem acolhida ao nível das Direcções Provinciais das Finanças, permitindo aumentar a rapidez de transferências do nível central para o nível provincial e aproveitar da melhor forma a disponibilidade de liquidez. Também a formação em e-SISTAFE realizada em 2004 foi avaliada positivamente ao nível provincial.

#### **MATÉRIAS PENDENTES E DESAFIOS DO SISTAFE**

Para que a implementação do SISTAFE seja efectiva e em conformidade com os seus objectivos e compromissos estratégicos, uma série de medidas devem ser tomadas durante o período em curso, nomeadamente:

- Capacitação institucional: junto de todas as instituições públicas, no SISTAFE e no e-SISTAFE respectivamente.
- Actualizar a visão geral e estratégica do SISTAFE: para que os princípios do sistema sejam de fácil apreensão pelos usuários da reforma do sector público e pelos agentes implementadores das novas práticas de gestão das finanças públicas.
- Estabelecer uma divisão clara de responsabilidades em termos do e-SISTAFE entre o Ministério das Finanças (MF), o Ministério do Plano e Desenvolvimento (MDP) e outras entidades envolvidas na sua implementação.
- Actualizar as práticas actuais de gestão do orçamento para aumentar a transparência, a eficiência e fortalecer o controlo orçamental.
- Aumentar a cobertura orçamental para que gradualmente se incluam todas as receitas geradas pelas unidades orçamentais nos próximos orçamentos e para incluir os fundos dos doadores no e-SISTAFE. Em matéria de coordenação e comunicação dos parceiros, será bem-vinda a existência de linhas claras de orientação operacional para que os fundos dos doadores (fora do orçamento) sejam também tratadas através do e-SISTAFE.

- É importante que o SISTAFE se ajuste a outros processos da reforma do sector público interrelacionados (reforma salarial, reestruturação e descentralização do governo central a nível distrital, eentre outras) e a outras iniciativas no MF/ MPD em matéria de capacitação na gestão de finanças públicas.
- Melhorar a coordenação entre a UTRAFE e a UTRESP dos módulos do SISTAFE não básicos como, por exemplo, folha de salários, activos do Estado entre outros.

## **NOTA FINAL**

Durante o período de Outubro a Dezembro de 2005, decorreu o processo de Avaliação da Gestão das Finanças Públicas em Moçambique com o objectivo de avaliar a qualidade da Gestão das Finanças Públicas (GFP) e as reformas com ela relacionadas no período findo a 2004.

A avaliação efectuada deu uma classificação do estado actual dos sistemas e processos de GFP em Moçambique, de acordo com a metodologia PEFA (Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira). Incluiu uma descrição das reformas de GFP passadas e correntes, uma perspectiva do seu impacto desde 1995 até à actualidade e uma avaliação dos progressos potenciais até ao final de 2006. Esta avaliação foi submetida como uma versão preliminar para aprovação do Governo de Moçambique (GoM) e Parceiros de Ajuda aos Programas (PAPs).

A avaliação apresenta uma fotografia do estado dos sistemas e processos de GFM no final de 2004, tendo em conta informação do registo contabilístico e auditoria das despesas de 2004 produzidas em 2005. O objectivo foi o de gerar uma classificação contra a qual se pode medir o progresso do desempenho da GFP em anos futuros e de forma a permitir comparações com outros países onde a avaliações PEFA estão a ser conduzidas. Esta classificação poderá ser a base de revisão a utilizar pelo Governo para rever o programa corrente de reformas de GFP e considerar se necessita ou não de reavaliar as prioridades e ajustar o foco dos esforços correntes. Constitui também um elemento da monitoria do progresso na utilização do apoio ao orçamento, em linha com o Quadro de Avaliação de Desempenho (QAD) acordado entre os PAPs doadores e o Governo para este fim.

O Programa de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) é apoiado pelo Banco Mundial (WB), Comissão Europeia (EC), Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), Secretário de Estado Suíço para os Assuntos Económicos (SECO), Ministério dos Negócios Estrangeiros da Noruega e pelo Ministério de Negócios Estrangeiros Francês. O Fundo Monetário Internacional (IMF) e a Parceria Estratégica com Africa (SPA) são também parceiros desta iniciativa. Os objectivos do Programa PEFA são os de fortalecer os recipientes da ajuda e a capacidade dos doadores

para (i) diagnosticar as condições em que são efectuadas as despesas públicas, aprovisionamento e responsabilidade financeira dos sistemas do país e, (ii) desenvolver sequências práticas de reforma e acções de capacitação, de uma forma que encoraje a participação/titularidade do país, reduzindo os custos de transacção entre países, promovendo a harmonização entre doadores, permitindo a monitoria dos progressos ao longo do tempo, melhorando a abordagem dos questões fiduciárias e conduzindo a melhores impactos resultantes das reformas.

O Quadro de Medição de Desempenho PEFA é um quadro integrado de monitoria que permite a medição do desempenho da GFP de um país ao longo do tempo. Identifica as dimensões críticas do desempenho de um sistema de GFP como: (a) credibilidade, (b) abrangência e transparência, (c) orçamentação com base em políticas, (d) previsibilidade e controle da execução orçamental, (e) contabilidade, registos e relatórios e, (f) escrutínio e auditoria externa. Inclui ainda uma avaliação da prática dos doadores.

Esta avaliação serviu essencialmente para (i) dar informação sobre o ponto de situação de GFP em Moçambique no final do ano de 2004, (ii) rever as mudanças que ocorreram nos últimos três anos, identificando tanto os principais resultados alcançados como os principais constrangimentos, e (iii) perspectivar os próximos dois anos, notando os alvos de desempenho estabelecidos nos casos em que já tenham sido definidos.

A metodologia PEFA não tenciona substituir o trabalho analítico e de desenho que permita identificar, planear e gerir as reformas da GFP nem sequer rever ou melhorar as decisões de alocação de recursos. No entanto, ao se realizar o exercício do PEFA de uma forma aberta e participativa os resultados do exercício serão reconhecidos e utilizados para incentivar investigações mais detalhadas e o planeamento nestas e em outras áreas.

Um bom sistema de GFP é essencial para a implementação de políticas e para o alcance de objectivos de desenvolvimento que apoiam uma disciplina fiscal agregada, uma alocação estratégica de recursos e uma prestação de serviços eficiente.

Por favor contacte a SAL & Caldeira caso necessite de informação adicional:

	<b>Sede</b>	<b>Delegação</b>
Endereço	Av. do Zimbabwe, 1214	Av. do Poder Popular, 264
Caixa Postal	2830	07
Telefone	+258 21 49 87 46	+258 23 32 59 97
Fax	+258 21 49 47 10	+258 23 32 59 97
E-mail	admin@salconsult.com	linksmoz@teledata.mz
	Maputo	Beira
	Moçambique	Moçambique