



REPÚBLICA DE MOCAMBIQUE
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Inspeção-Geral de Finanças

AUDITORIA DE DESEMPENHO AO SECTOR DE ÁGUAS

VOLUME II.

GESTÃO FINANCEIRA

O Financiamento do Sector de Águas

O Sistema de Informação da Gestão sobre os Investimentos

Procurement

Contabilidade e Controlo Financeiro

Outubro 2006

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	6
1.1. Trabalho realizado	6
2. O FINANCIAMENTO DO SECTOR DE ÁGUAS	7
2.1. O Financiamento Global dos investimentos de 2004 e 2005	7
2.2. O Financiamento Interno (OGE) dos Investimentos de 2004 e 2005	8
2.3. O Financiamento Externo dos Investimentos	12
2.4. O problema do IVA	18
2.5. A cobrança das Receitas	18
Conclusões	19
RECOMENDAÇÕES	19
1. Estabelecimento de um sistema de financiamento mais eficiente	19
2. Criação dum Fundo Comum do Sector de Águas	20
3. Acções para resolver o problema do IVA	22
4. Sistemas de Facturação	23
3. UM SISTEMA DE INFORMAÇÃO DA GESTÃO SOBRE OS INVESTIMENTOS	23
3.1. Introdução	23
3.2. As fraquezas do Sistema de Informação dos Investimentos no Sector de Águas	23
RECOMENDAÇÕES	25
1. Um Sistema integrado de informação de investimentos	25
2. Função de Controlador	28
4. PROCUREMENT	29

4.1. Concursos	29
4.2. Pequenos Sistemas de Abastecimento, PSAA	30
4.3. Fontes Dispersas (Poços e Furos)	30
RECOMENDAÇÃO	31
5. CONTABILIDADE E CONTROLO FINANCEIRO	31
CONCLUSÕES	32
RECOMENDAÇÕES	33

LISTA DE ABREVIATURAS

AdeM	Águas de Moçambique (operador privado de abastecimento de água em Maputo e outras quatro cidades)
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
ARA	Autoridade Regional de Água
ASAS	Dutch Water Budget Support Fund (Fundo Holandês de Apoio ao Orçamento de Água)
ASNANI	Integrated Water Supply and Sanitation Project for Nampula and Niassa Provinces (Projecto Integrado de Abastecimento de Água e Saneamento para as Províncias de Nampula e Niassa)
CEDESA	Centre for Strategic Studies and Development of the Water Sector (Centro para Estudos Estratégicos e Desenvolvimento do Sector de Águas)
CIDA	Canadian International Development Agency (Agência Canadiana para o Desenvolvimento Internacional)
CRA	Conselho de Regulação do Abastecimento de Água
DAF	Departamento de Administração e Finanças, DNA
DAR	Departamento de Água Rural, DNA
DAS	Departamentos Provinciais de Água e Saneamento, nas DPOPHs
DAU	Departamento de Água Urbana, DNA
DES	Departamento de Saneamento, DNA
DFID	British Department for International Development Cooperation (Departamento Britânico para Cooperação de Desenvolvimento Internacional)
DGRH	Departamento de Gestão de Recursos Hídricos, DNA
DNA	Direcção Nacional de Águas
DPOPH	Direcção Provincial de Obras Públicas e Habitação
EAT	Empresa de Águas de Tete
EPAR	Estaleiro Provincial de Água Rural
FCGD	Fórum de Coordenação sobre a Gestão Delegada
FIPAG	Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água urbana nas cidades de Moçambique
FMO	Dutch Development Cooperation Bank (Banco Holandês de Cooperação e Desenvolvimento)
GIS	Geographic Information System (Sistema de Informação Geográfica)
GOM	Governo de Moçambique
GPC	Gabinete de Planeamento e Controlo, DNA
GRI	Gabinete de Rios Internacionais, DNA
IGF	Inspecção-Geral das Finanças
INE	Instituto Nacional de Estatísticas
IWA	International Water Association (Associação Internacional de Águas)
IWRM	Integrated Water Resources Management (Gestão Integrada de Recursos Hídricos)
JICA	Japanese International Cooperation Agency (Agência Japonesa de Cooperação Internacional)
MCC	Millennium Challenge Corporation (USA)

MDG(s)	Millennium Development Goal(s) (Metas de Desenvolvimento do Milénio)
MF	Ministério das Finanças, Moçambique
MOPH	Ministério das Obras Públicas e Habitação
MdE	Memorando de Entendimento
MPD	Ministério do Plano e Desenvolvimento
NDF	Nordic Development Fund (Fundo Nórdico de Desenvolvimento)
ONG	Organização Não Governamental
NRW	Non-Revenue Water (Água que Não Gera Receitas)
NWC	National Water Council (Conselho Nacional de Águas)
NWDP	National Water Development Project (Projecto Nacional de Desenvolvimento de Águas)
PNA	Política Nacional de Águas
O&M	Operação e Manutenção
OGE	Orçamento Geral do Estado
ORET	Development Relevant Export Transaction (Dutch Fund) (Transacção do Desenvolvimento de Exportações Relevantes) (Fundo Holandês)
PABS	Poverty Alleviation Budget Support (Apoio ao Orçamento de Alívio à Pobreza)
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PEC	Participação e Educação Comunitária
PES	Plano Económico e Social
PDD	Plano de Desenvolvimento Distrital
PNDA	Programa Nacional de Desenvolvimento do Sector de Águas
PPFD	Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas
PSAA	Pequeno Sistema de Abastecimento de Água
SADC	Southern Africa Development Community (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral)
SWAp	Sector-wide Approach (Abordagem Sectorial)
UfW	Água Não Contabilizada
UNDP	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNICEF	United Nations Children's Fund (Fundo das Nações Unidas para a Infância)
ZAMWAT	Integrated Project for Water Resources and Water Supply in the Zambeze River Basin (Projecto Integrado para Recursos Hídricos e Abastecimento de Água na Bacia do Rio Zambeze)

1. Introdução

1.1. Trabalho realizado

No âmbito do acordo de ajuda orçamental estabelecido entre o Governo da República de Moçambique e o Grupo de 17 Doadores, a Inspeção-Geral de Finanças (IGF), decidiu efectuar, em 2005, a terceira auditoria de desempenho que foi financiada pela Holanda. Para o efeito foi escolhido o sector de Águas, sendo que a água é provavelmente o mais importante e indispensável dos recursos naturais de Moçambique.

É de salientar que a organização do sector de águas e saneamento é muito complexa, envolvendo várias instituições com responsabilidades, às vezes sobrepostas.

A Primeira Fase do trabalho decorreu no período Junho - Agosto de 2005 e consistiu na obtenção de informação inicial da área de Águas e reuniões com vários sectores da Direcção Nacional de Água, (DNA). Para além disso, foram feitas entrevistas iniciais com os responsáveis de MOPH, MF, MPD, FIPAG, AdM e ARA-Sul.

No mesmo período foram efectuados contactos com a Embaixada de Holanda como financiador principal da parte da consultoria técnica e com outros doadores para elaboração dos Termos de Referência da auditoria.

A Segunda fase decorreu de Setembro de 2005 a Janeiro de 2006 e consistiu na avaliação da gestão financeira, execução orçamental e a qualidade contabilística.

Nesta fase para além de efectivação de entrevistas iniciais com alguns doadores envolvidos na área de águas, a equipa trabalhou nas seguintes instituições:

- DNA,
- FIPAG
- ARA-Sul
- DPOPH de Maputo, Nampula e Niassa e o projecto ASNANI em Nampula e Niassa.

Na província de Maputo a equipa visitou vários fontenários para compreender melhor o ambiente no campo. Além disso, foram preparados os Termos de Referência e realizado o concurso para a contratação de dois consultores da área de engenharia/gestão/Procurement/contratos.

A terceira fase abarcou o período do fim de Janeiro (Preparação da consultoria) ao início de Março 2006 sendo que, a consultoria durou seis semanas e decorreu no período de Fevereiro - Março.

A equipa da IGF trabalhou junto com os consultores da área de engenharia/gestão/procurement/contratos para organizar reuniões e fornecer dados e informações básicas sobre as constatações apuradas na área de auditoria. Juntamente com os consultores a equipa visitou as instituições principais de água em Maputo e nas províncias de Nampula, Cabo Delgado, Tete, Manica, Sofala, Zambeze, Gaza, Inhambane e Maputo.

No cômputo geral houve uma boa cooperação por parte das instituições visitadas contudo, um problema a registar durante o processo da auditoria foi a demora na obtenção da documentação inicial e necessária para os trabalhos mesmo que a mesma fosse solicitada por escrito e antes das visitas.

2. O Financiamento do Sector de Águas

2.1. O Financiamento Global dos investimentos de 2004 e 2005

Um ponto de partida natural para a avaliação do financiamento do sector de Águas é o Orçamento do Estado e, em especial, a parte do investimento.

A auditoria de desempenho ocorreu durante os anos de 2005 e 2006 por isso os anos 2004 e 2005 foram examinados numa perspectiva orçamental.

Para os anos de 2004 e 2005, a área de águas foi reflectida no Orçamento do Estado sob os títulos de **Serviços de Abastecimento de Água, e ARA-Sul**, Interno (OGE) e Externo (donativos e créditos) como se segue:

(10⁶ Meticais excluindo a retenção pelo Ministério das Finanças)

ÁREA	2004			2005		
	OGE	Externo	TOTAL	OGE	Externo	TOTAL
Serviços de Abastecimento de Água	128,044	718,653	846,697	141,880	1,001,277	1,143,157
%	15%	85%	100%	12%	88%	100%
ARA-Sul	45,344	71,958	117,302	45,724	241,782	287,506
%	39%	61%	100%	16%	84%	100%

É evidente que o sector de Águas tem uma dependência muito grande e crescente de fontes financeiras externas, cerca de 85-90% dos investimentos realizados em 2005 foram financiados por fontes desta natureza.

As províncias não estão incluídas nesta tabela devido a dificuldades na obtenção de informação fiável. Durante o trabalho nas províncias, constatamos que as DPOPH nem sempre tratam os fundos de água reflectidos nas suas contabilidades de forma separada. Verifica-se mistura de outros fundos de investimento com os fundos de funcionamento. Além disso, verifica-se a ausência de suficiente informação do nível central sobre os fundos “off budget” e sobre os fundos das ONGs.

Desde o ano 2005, o Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água, FIPAG, recebe fundos através de um código orçamental próprio, mas para poder

comparar os dois anos 2004 e 2005 os fundos do FIPAG são incluídos no código orçamental do ano anterior, Serviços de Abastecimento de Água.

Constatamos também que existe uma grande diferença entre os números orçamentais acima apresentados e o financiamento na realidade.

2.2. O Financiamento Interno (OGE) dos Investimentos de 2004 e 2005

2.2.1. Direcção Nacional de Água

A Direcção Nacional de Águas é o órgão do MOPH responsável pela gestão estratégica e integrada dos recursos hídricos, bem como pelo abastecimento de água potável e saneamento às populações.

Esta direcção dispõe de 204 funcionários na sede em Maputo, e tem como funções as seguintes:

- a) Promover a definição de políticas de desenvolvimento e aproveitamento de recursos hídricos e abastecimento de água potável e saneamento;
- b) Promover a inventariação e o balanço, de forma permanente dos recursos e das necessidades de água a nível nacional, regional e da bacia hidrográfica, estabelecendo e operando para tal um adequado sistema de informação;
- c) Promover a elaboração e controlar a implementação dos esquemas gerais e de outros estudos técnico-económicos para o planeamento a curto, médio e longo prazos, do aproveitamento, conservação e desenvolvimento dos recursos hídricos do país;
- d) Promover a execução de investimentos em estudos e projectos, construção, montagem e manutenção dos aproveitamentos fundamentais de gestão de água, nomeadamente de armazenamento, derivação, transporte de água e de regularização fluvial, assegurando a sua correcta exploração;
- e) Promover a elaboração de legislação sobre águas e fiscalizar o seu cumprimento, nomeadamente nos seus aspectos de uso, protecção e qualidade e no concernente às águas internacionais; e
- f) Assegurar a execução de investimento para estudos, projectos e obras de abastecimento de água potável e saneamento, promovendo e supervisionado a correcta e eficiente gestão e manutenção dos mesmos

Desde 2005 o Orçamento e a execução orçamental do Estado encontram-se acessíveis por Internet, mas até agora esta versão electrónica não tem todos os pormenores sobre os projectos de Água que constam do próprio livro do OGE.

O Orçamento disponível para a DNA em 2004 foi de 128.004 (depois da retenção de 10% pelo Ministério das Finanças) contudo, a DNA só recebeu 76.323 (10⁶) Meticais do MPF que constituem 42% menos do que o orçamentado, devido a disponibilização tardia e exígua de fundos.

De acordo com a versão electrónica do Orçamento do Estado os fundos internos disponíveis para DNA em 2005 eram 141,880 (10⁶) Meticais. Porém, esta instituição

só recebeu 72,485 (10⁶) Meticais, que constituem 49% menos do que o orçamento devido a disponibilização tardia e exígua de fundos.

Podemos constatar com base no Relatório Financeiro da DNA de 2005 que a informação electrónica sobre o orçamento e a execução orçamental dos fundos internos do OGE não é fiável. O Orçamento correcto é de 141,880 (10⁶) Meticais e não de 143,945 (10⁶) Meticais. A execução orçamental correcta é de 72,485 (10⁶) Meticais e não de 105,669 (10⁶) Meticais, de acordo com a informação orçamental electrónica.

A razão dos desvios entre o orçamento disponível e os fundos recebidos, de acordo com a DNA, pode ser o sistema de distribuição do orçamento em duodécimos e *reposições* numa base de *prestação de contas*.

Por outro lado, os duodécimos e as *reposições* só são desembolsados se o Tesouro Nacional tiver fundos disponíveis, o que nem sempre coincide com o cronograma para a execução física dos projectos.

Foram feitos os seguintes pagamentos da conta de investimentos do OGE da DNA em relação ao orçamento:

Prog.	Projectos	OGE 2004			OGE 2005		
		ORÇAM	PAGAM	DESV. %	ORÇAM	PAGAM	DESV. %
DAR	PSAA	9 861	5 365	-46	28 867	15 268	-46
	PRONAR	4 281	2 262	-47	4 417	2 807	-36
		14 143	7 627	-46	33 0285	18 435	-45
DAU	TETE	2 175	2 175	-18	2 656	1 909	-28
	B. PERIFÉRICOS	1 793	273	-85	1 576	122	-92
	S.A.A. REAH.	5 524	3 906	-29	6 542	5 573	-15
	PR. NORTE	1 820	718	-61	2 011	250	-88
	4 CIDADES	1 494	983	-34	-	-	-
	PSAA MOATIZE				9 775	0	-100
		13 276	8 056	-39	22 561	7 854	-65
PNDA	5 CIDADES	4 675	2 820	-40	3 059	1 813	-41
	CAP.INSTITUT.	2 206	1 145	-48	1 207	449	-63
	FIPAG	31 424	19 226	-43	17 113	5 406	-68
		38 306	21 748	-43	21 380	7 668	-64
DGRH	DGRGH	7 906	3 596	-55	6 817	2 598	-62
	ARA-CENTRO	5 321	2 846	-47	11 154*	3 577*	-67
	ARA-ZAMBEZI A	2 913	1 844	-37	1 363	276	-80
	ARA-ZAMBEZI I	0	68	-	4 174	2 281	-45
	GRI	4 389	3 589	-18	3 159	2 314	-27
		20 530	11 942	-42	26 667	11 046	-59
DES	SANEAMENTO U	4 939	3 800	-23	4 973	3 627	-27
	SAN. BAIXO C.	11 980	1 842	-85	2 079	547	-74
	REAB SAN MAP.	1 614	404	-75	1 837	599	-67
	SAN 4 CIDADES	4 208	666	-84	451	92	-83
		22 740	6 712	-70	9 341	4 865	-48
ASNANI	ASNANI	7 405	3 000	-59	8 546	3 738	-56
	GESTÃO DNA	11 605	15 765	36	17 328	16 802	-3

DAF	CEDESA	-	-	-	2 585	1 940	-25
	CFPAS	-	-	-	189	137	-28
		11 606	15765	36	20 102	18 880	-6
	TOTAL	128 004	74 850	-42	141 880	72 485	-49

- Incluindo o código 4765, Projecto da ARA-Centro ligado com a Asdi, Orçamento 5,936 (10^6) Meticais, Realização 778 (10^6) Meticais

Como ilustra a tabela acima, a execução financeira, tanto no ano 2004 bem como em 2005, no que respeita ao financiamento interno de quase todos os projectos de Água foi substancialmente inferior em relação ao orçamento. Nota-se ainda que esta diferença foi superior em 2005 relativamente a 2004.

Apesar do grande desvio de 42% dos fundos desembolsados em relação ao Orçamento do Estado em 2004, a *Gestão da DNA excedeu* o orçamento previsto em 36%. No ano 2005 o desvio da execução financeira em relação ao Orçamento do Estado para o abastecimento de água foi de 49%. Porém, o desvio referente a rubrica *Gestão da DNA* foi somente de -3%. Esta situação pode dar a impressão de que a gestão da DNA é prioritária relativamente ao investimento no campo.

Como causa de uma baixa percentagem de execução aponta-se a baixa percentagem dos desembolsos de fundos.

Em meados de 2005, a situação financeira da DNA foi a que a seguir se descreve:

“A Direcção Nacional de Águas tem vindo a acumular dívidas com os fornecedores e prestadores de serviço devido ao facto dos orçamentos atribuídos e o ritmo da disponibilização dos fundos não satisfazerem as necessidades reais das actividades do sector. Até ao mês de Junho do presente ano a dívida totaliza 133.422 (10^6) meticais. Deste montante, 89.409 (10^6) meticais correspondem a dívidas com o IVA.”

“Relativamente aos fundos descentralizados às Províncias para a construção e abertura de furos e poços no quadro do Abastecimento de Água às Zonas Rurais, a informação comunicada à DNA difere da informação disponibilizada às DPOPH pelas DPPF das respectivas províncias e por sua vez a informação disponível no Site (Internet) da DNP, do Ministério de Planificação e Desenvolvimento, é diferente das anteriores.”

“O fraco desempenho do PES 2005 está associado à comunicação tardia do orçamento pelas DPPF, que foi feita em meados de Junho. As Províncias de Cabo Delgado, Nampula e Sofala, até à data da realização da auditoria, receberam valores abaixo dos inicialmente dotados. As províncias de Tete, Maputo e Inhambane, até à data da realização da auditoria, não tinham ainda recebido por parte das respectivas DPPF as comunicações das dotações orçamentais.”

Por outro lado, de Janeiro a Julho de 2005, as Províncias apenas receberam o orçamento de funcionamento com excepção da província da Zambézia que recebeu parte do orçamento de investimento.”

“Devido ao fraco nível de desembolsos, o grau de execução do PES 2005 até ao 1º semestre de 2005 estava a 14% do planificado, situação que a manter-se poderá comprometer o cumprimento do Plano Quinquenal do Governo em geral.”

2.2.2. ARA-Sul

A ARA-Sul foi criada em 1993 para gerir as águas das barragens de Corrumana, Pequenos Libombos, Massingir e Macarretane. A ARA-Sul tem um código orçamental próprio, separado das outras ARAs. O sistema implantado para a disponibilização de fundos do Orçamento do Estado responde pontualmente às necessidades de execução das funções da ARA-SUL. Contudo, o orçamento às vezes não é suficiente nem para pagamento do IVA.

Uma outra questão relacionasse com o facto de o sistema de disponibilização de fundos em duodécimos por parte do Ministério das Finanças não se adequar às necessidades reais. Embora os projectos sejam plurianuais, o orçamento anual é importante para os projectos, sejam os fundos provenientes do Orçamento do Estado ou de Fontes externas.

O imposto que deve ser pago pelo Orçamento do Estado, como é o caso do IVA, não tem sido pago com a necessária pontualidade aos empreiteiros visto que o Ministério das Finanças não disponibiliza fundos suficientes e a tempo. Esta situação provoca acumulação de dívidas junto de empreiteiros por falta de reembolso do IVA suportado.

Como consequência regista-se:

- O encarecimento de obras por causa de custos adicionais;
- A interrupção das obras; e
- A não conclusão de obras.

O planeamento não chega a ser efectivo, isto porque os fundos previstos de acordo com o plano não são disponibilizados. Os escassos fundos disponibilizados são canalizados para pagamento pontual de dívidas e do IVA somente dos fornecedores mais pequenos, pois o seu valor não é suficiente para pagar a grandes fornecedores. Um ponto saliente é que os doadores não estão dispostos a canalizar os seus fundos para suportar despesas como os impostos.

Cerca de um terço dos fundos para ARA-SUL são alocados à Reabilitação da Barragem de Massingir. A situação financeira durante os anos 2004-2005 para este projecto foi a seguinte:

(10⁶) Meticais

Ano	Orçamento Proposto	Aprovado pelo MF	Desvio % do Proposto	Recebeu pelo MF	Desvio % do Aprovado	Recebeu % do Proposto
2004	14 209	14 366	1%	7 274	-49%	-49%
2005	15 030	12 315	-18%	9 962	-19%	-34%
TOTAL	29 239	26 681	-9%	17 236	-35%	-41%

É evidente que é muito difícil planear e operar os projectos eficientemente diante de circunstâncias financeiras como ilustra o quadro acima.

2.3. O Financiamento Externo dos Investimentos

2.3.1. Geral

Para o ano de 2004 foram incluídos no Orçamento do Estado fundos externos estimados para o sector de águas mas não nos foi possível obter informações fiáveis sobre a execução financeira destes fundos. A DNA, que tem um papel de coordenação muito importante no sector de águas, argumentou em Novembro de 2005 que está a ser feito todo um esforço para recolher informação numa base trimestral sobre os fundos externos dos doadores disponibilizados ao sector. Numa primeira fase, este processo inclui as Direcções Provinciais das Obras Públicas e Habitação, as ARAs e o FIPAG. Numa fase subsequente, são incorporadas outras instituições tais como municípios e as ONGs.

Consequentemente, para o ano de 2005 a situação melhorou visto que a DNA dispõe de mais informação sobre o orçamento e a execução orçamental dos fundos externos. Contudo, com base na informação disponível na DNA podemos constatar que o MF não tem informação orçamental fiável sobre os fundos externos de 2005, semelhante a situação sobre fundos internos, o que pode ser constatado na seguinte tabela:

(10⁶) Meticais

Prog	Projecto	Financiador	Orçam.	Orçam. Corrigido	Diferen.	Razão
DAU	Reab. PSAA, Tete	Dinamarca	157,314	30,640	-126,674	Erro no tratamento de DKK
DAR	Reab.Furos	RU	18,596	34,160	15,564	Erro no tratamento de GBP
DAR	Gestão PRONAR	BAD	3,441	34,381	30,940	Erro no tratamento de USD
DES	4 Cidades	BAD	279,156	14,620	-264,536	Erro no tratamento de USD

Evidentemente existe um risco de ocorrência de erros no tratamento dos fundos externos no orçamento e na execução orçamental. Por causa destes erros, o financiamento estimado para os Serviços de Abastecimento de Água para 2005 não devia ter sido 1,001,277 (10⁶) Meticais mas sim 654,087, o que representa uma diferença muito grande.

Com base neste orçamento corrigido o orçamento e a execução financeira sobre os fundos externos de 2005 foram como o mapa seguinte ilustra:

Proa.	Projectos	ORÇAM	PAGAM ¹	DESV. %
DAR	PSAA	36 009	118,792	229
	PRONA	48 055	9 916	-79
	Reab.Furos A.R.	34 160	22 446	-34
	Poços decentral	24 339	2 448	-90
		142 563	153 602	8
DAU	TETE	38 829	24 583	-37
	B. PERIFÉRICOS	552	4 044	633
	Regional Norte	582	900	60
		39 963	29,527	-26
PNDA	5 CIDADES	20 599	31 562	53
	CAP.INSTITUT.	99 847	164 675	65
	FIPAG ²	(57 499)	(118 751)	(107)

		120 446	196 237	77
DGRH	GdRH	30 303	4 427	-85
	ARA-CENTRO	14 882	14 874	-0
	ARA-ZAMBEZI A	54 076	13 562	-75
	GRI	3 819	1 341	-65
		103 080	34 204	67
DES	SANEAMENTO U	44 076	10 341	-77
	REAB SAN MAP.	4 528	678	-85
	SAN 4 CIDADES	17 511	3 250	-81
		66 115	14 269	-78
ASNANI	ASNANI	97 163	50 356	-48
DAF	GESTÃO DNA	16 930	72 556	328
	CEDESA	4 884	1 451	-70
	CFPAS	5 444	517	-90
		27 258	74 524	173
	TOTAL	596 588	552 719	-49

¹ A execução orçamental (pagamento) é baseada no Relatório Financeiro da DNA enquanto que além dos montantes do FIPAG e ARA-Centro que são recolhidos do web-site do GOM do Internet.

O montante atribuído ao FIPAG não está incluído no Orçamento da DNA. O financiamento externo para o FIPAG no ano de 2005 no valor de 57,499 (10⁶) Meticais, reflectido no orçamento do Estado, está incorrecto de acordo com o relatório financeiro do FIPAG para esse ano, que se refere a uma alocação de 34 milhões USD ou cerca de 850,000 (10⁶) Meticais.

Os grandes desvios, positivos e negativos, reflectidos na tabela acima podem indicar que para os doadores o calendário de execução das actividades não se refere a um período orçamental tão estrito como o ano orçamental do Estado. Existem diferenças significativas entre as regras financeiras no sector do Governo e as regras em uso pelos doadores em relação à flexibilidade e a possibilidade de transportar os fundos que não sejam usados num ano para o seguinte.

Embora o enfoque orçamental normal no sector público seja de um ano do calendário civil, à semelhança de outros sectores infra-estruturais, os investimentos no sector de águas estendem-se por mais do que um ano e são objectivos subordinados ao PARPA de longo prazo o que constitui um facto e uma complicação.

Através de contactos com o grupo G17 obtivemos a seguinte informação sobre os vários programas da água rural financiados pelos doadores:

ÁGUA RURAL, PROGRAMA DOS DOADORES

FINANCIADOR	VALOR (^1,000)	PERÍODO	PROVÍNCIA	OBJECTIVOS
DFID/UNICEF	3,776 GBP	2002-2005	Zambezia	379 fontes, cap.
CIDA	10,000 Can\$	2002-2007	Inhambane	400 fontes
BAD	24,300 US\$	2003-2008	Nampula, Niassa	1,650 fontes, 2 PSAAs, cap. sob.
CE	2,439 Euros	2002-2007	Sofala, Manica, Tete	17 fontes cap DPOPHs
GOV. INDIA	8,000 US\$	2005-2007	Nampula Zambeze	800 furos mec. capacitação
GOV. SUIÇA	3,600 US\$	2004-2007	Nampula C. Delgado	Capacitação Pesquisa
PNDA I	15,200 US\$	1999-2005	Nac. Inham	130 fontes, cap.
BANCO MUNDIAL	6,075 US\$	2005	Inhambane Maputo	Aspeito de higiene, capacit.

A partir da tabela, pode-se concluir que maior parte das actividades dos doadores incluem períodos de 3-5 anos.

Mesmo que a informação sobre o financiamento dos doadores tenha melhorado durante os últimos anos, ainda existem muitas dificuldades para a obtenção de informação mais completa sobre o financiamento do sector de água.

2.3.2. O programa Holandês, ASAS

Da Embaixada da Holanda para o programa ASAS, a DNA recebeu para 2004 a quantia de 51.960 (10⁶) Meticais, que é 57% mais do que a quantia reflectida no livro do Orçamento. Isso é naturalmente muito importante para compensar a redução dos desembolsos dos fundos de Estado. Contudo, estes fundos foram recebidos a 7 de Dezembro quando o período do orçamento estava quase a findar o que resultou num saldo bancário a 31 de Dezembro de 45.140 (10⁶) Meticais. A razão apontada para o pagamento em atraso relaciona-se com o facto de auditoria financeira às contas do ano anterior estar atrasada devido à lentidão no Procurement para contratação de uma firma de auditoria.

Para a DNA, o fundo da Holanda é um complemento muito importante para os fundos do OGE visto que não existem quaisquer restrições detalhadas a respeito do uso dos fundos e existe flexibilidade para usar o fundo não dispendido num ano durante o ano seguinte. Contudo, estes saldos não dispendidos no início e no fim do ano também complicam o relatório financeiro anual da DNA a respeito da apresentação da execução do orçamento e tornam difícil levar a cabo uma análise do orçamento dos respectivos anos.

No futuro, a DNA tenciona acelerar a auditoria financeira anual acordada com o Governo da Holanda de forma a permitir que a Embaixada da Holanda desembolse os fundos atempadamente.

2.3.3- O projecto de ASNANI

Constitui um certo paradoxo que o sector de águas esteja a sofrer de problemas no respeitante a fundos do Governo enquanto fundos externos substanciais não estão a ser utilizados numa perspectiva de curto prazo, por exemplo em relação ao projecto ASNANI.

O ASNANI (Água e Saneamento para Nampula e Niassa) é um projecto Integrado de água, saneamento, saúde e higiene, HIV/SIDA e Malária. São actualmente providenciados Serviços de Água e Saneamento numa Base de Resposta à Procura e já não numa base de oferta – o que traz mais desafios.

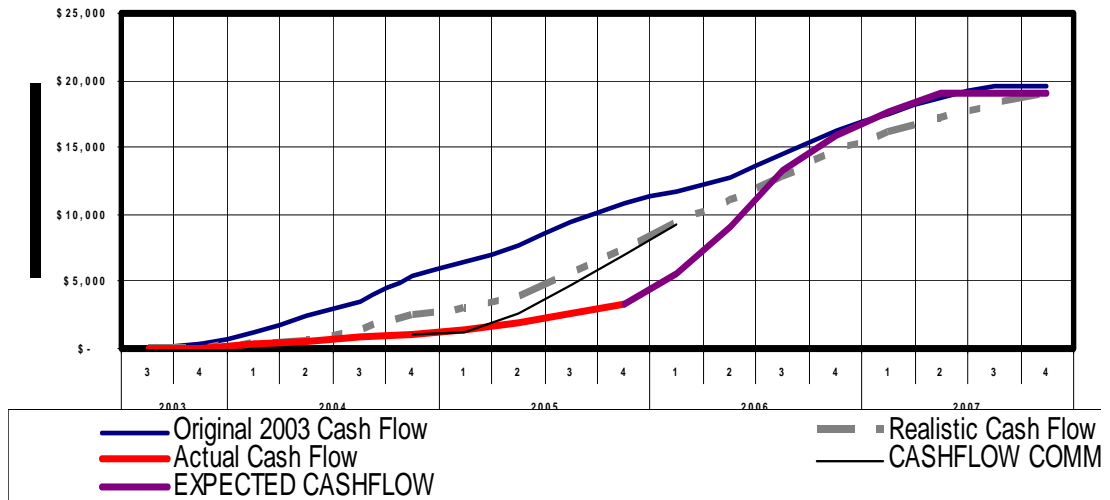
Nampula é uma Província com uma população relativamente densa (19% da População total), enquanto que Niassa é a maior Província com a densidade populacional mais baixa (5% da População Total) – as duas províncias requerem portanto soluções diferentes para o problema. O output previsto para o projecto é o seguinte:

- 1170 fontes de Água Construídos
- 470 fontes de Água Reabilitados
- 600 (40) Sistemas de Captação de Águas Pluviais
- 2 Pequenos Sistemas de Tubagem Construídos
- 430 Facilidades de Saneamento Construídas
- 2 Estudos de Estabelecimento de Administração de Água
- Um Estudo de Serviços de Abastecimento de Água a quatro Cidades
- 100% Educados em Saúde Ambiental
- Mudança de Comportamento Higiénico
- Aumento na sensibilidade para prevenir a SIDA & a Malária

O fluxo de caixa do projecto ASNANI é o seguinte:

CASH FLOW (GRAPH)

ASNANI CASH FLOW



Os desembolsos de fundos para os projectos geralmente são vistos como um grande indicador de sucesso. Muitos parceiros têm a expectativa de que um projecto possa rapidamente desenvolver as suas actividades, como se reflecte pela linha azul. Porém, devido a morosidade no processo de Procurement, que dura seis a oito meses e no estabelecimento de uma equipa do projecto, poucos desembolsos podem ser estimados durante o primeiro ano (sobretudo salários).

Visto que o projecto inicia uma nova abordagem (muda-se duma abordagem de oferta para uma de resposta à procura), decidiu-se o desenvolvimento de um projecto-piloto em dois dos 39 distritos. Era necessário a obtenção do resultado dos estudos de linha de base antes do planeamento e implementação das construções. Durante o segundo ano os desembolsos portanto são limitados às compras de mercadorias, veículos, móveis, equipamento e custos de assistência técnica. Um desenvolvimento rápido do projecto, por isso, é esperado passados dois anos.

Observando a linha baixa (a vermelho) pode-se deprender a existência de obstáculos que impediram o bom desenvolvimento do projecto. Neste caso era uma demora na importação (alfândega e impostos) e no pagamento das solicitações de desembolso. A última linha preta mostra optimismo com relação ao futuro do projecto.

2.3.4. O Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água, FIPAG

O Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água (FIPAG) é uma pessoa colectiva de direito público, dotada da personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial, responsável pela gestão delegada do programa

de investimento público nos sistemas de abastecimento de água que lhe forem transferidos, por decisão do governo.

O Governo começou a encorajar as empresas privadas a operar no abastecimento de água em certos centros urbanos. Criou o Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água, FIPAG para assumir a responsabilidade pelos bens do abastecimento de água urbana operados por empresas privadas. O FIPAG é a entidade a quem foi confiado o património relativo aos sistemas de abastecimento de água, estando nestes termos encarregado de promover a sua gestão de forma autónoma, eficiente e rentável, nomeadamente através da cessão de exploração a operadores privados, e a quem é igualmente dada competências no que se refere à canalização, gestão e execução do respectivo investimento, garantindo a continuidade do serviço. O FIPAG tem delegações na Beira, Quelimane, Nampula e Pemba.

O FIPAG tem um financiamento externo muito abrangente como pode ser visto na seguinte tabela:

ÁGUA URBANA, FIPAG - INVESTIMENTOS 2000-2009				
FINANCIADOR	VALOR (^1,000 US\$)	DISPENDIDO 2000-2005	OBTIDO 2000-2009	EM FALTA ATÉ 2009
BANCO MUNDIAL	90,010	39,942	x	
HOLANDA	10,000	9,093	x	
BAD, MAPUTO	23,231	8,895	x	
BAD, 4 CIDADES	25,309	0	x	
AFD	11,034	8,042	x	
GOM	19,213	3,868	x	
WATER FACILITY	29,500	-		x
BANCO EUROPEU	42,771	-		x
OUTROS	76,299	-		x
T O T A L	327,368	69,840		

Durante o exercício de 2005, o nível de desembolsos para fazer face aos investimentos de substituição do immobilizado e expansão da rede de distribuição e cobertura nas cidades foi de 28,273, mil USD. Este valor representa 40% de todos os desembolsos efectuados desde o ano 2000 até 30 de Novembro de 2005, no valor de 69,840 mil USD.

Os investimentos financiados pelas Agências Financeiras, incluindo o Governo de Moçambique, ascendem a cerca de 300,000 mil de USD, total necessário para a realização das metas até 2009. Destas necessidades já se obteve cerca de 55%,

faltando 45% para investimentos necessários, os quais em processo negocial para a sua direcção na forma de donativos.

2.4. O problema do IVA

Nos projectos de água “on budget” onde o Governo é o beneficiário, o IVA normalmente faz parte da contribuição do Governo ao projecto sendo, por isso, reembolsado ao empreiteiro contratado que já o pagou com base na declaração empresarial de impostos. O problema levanta-se devido a falta ou demora do reembolso pelo Governo, o que tem as seguintes implicações:

Primeiro, implica um incumprimento fundamental do contracto e dá ao contratado a oportunidade de, se quiser, terminar o contrato, deixando o projecto ainda não concluído; ou, pelo menos, terminar o trabalho e solicitar compensação por vezes através de um processo judicial. Segundo, afecta a situação de liquidez das empresas, e provavelmente inflaciona os preços oferecidos pelas empresas nos concursos. Terceiro, pode prejudicar injustamente as empresas locais e beneficiar empresas estrangeiras que não pagam IVA. Finalmente as dívidas do IVA podem ter grandes efeitos macroeconómicos de contingência no orçamento do Estado.

2.5. A cobrança das Receitas

Constatamos que existem problemas para o FIPAG e as ARAS em alcançar um controlo eficiente sobre as receitas devido a:

- Fracos Sistemas de facturação e cobrança;
- Perdas e fugas de água;
- Falta de contadores;
- Falta de capacidade de pagamento; e
- Falta de vontade de pagamento.

Com relação aos sistemas de facturação e cobrança parecem existir lacunas e fraquezas no que se refere a área comercial responsável pelos contactos com os clientes e facturação, por um lado, e a área responsável pela cobrança e contabilidade, por outro.

Com relação às 4 cidades,obtivemos a seguinte informação pela Vitens (2004):

CIDADE	POPULAÇÃO		TAXA DE COBERTURA	PRODUÇÃO (1000 M3/ANO)	FACTURAÇ. (1000 M3/ANO)	PERDAS TOTAIS %	EFICIENCIA DE COBRANÇA
	TOTAL	SERVIDA					
Xai- Xai	162 479	46 374	29%	1 830	1080	41%	78%
Chokwé	64 647	32 114	50%	2 050	900	56%	66%
Inhambane	66 460	23 935	36%	1 900	1 100	58%	91%
Maxixe	151 124	11 533	8%	435	345	21%	94%

Para estas 4 cidades pudemos constatar que as perdas de água, isto é, as quantidades de água não facturada, são maiores do que as quantidades facturadas mas não pagas.

As ARAS estão num perigo eminente de não conseguirem auto-sustentação financeira por falta de pagamento de seus clientes.

Conclusões

- O financiamento da área de águas não funciona eficientemente;
- É evidente que os actuais problemas respeitantes aos fundos do OGE e o desembolso tardio dos fundos do ASAS (estes últimos condicionados à apresentação de relatórios de auditoria pela DNA) criam problemas e perturbações ao desenvolvimento dos vários programas e projectos no sector de águas a todos os níveis e impedem uma gestão eficiente;
- Dificuldade em cumprir com os acordos junto de instituições internacionais com relação aos fundos de contraparte e o IVA não incluído no OGE, provavelmente devido a falta de fundos, pode prejudicar a realização dos objectivos estabelecidos para o sector de Águas;
- O sector de águas sofre de problemas relacionados com o desembolso de fundos do Governo embora fundos externos substanciais não estejam a ser utilizados de imediato devido a procedimentos de planeamento, Procurement e gestão longos e complexos;
- É também evidente que a informação orçamental sobre os fundos internos e externos e a execução destes fundos não têm uma fiabilidade suficiente;
- O desempenho do sector de águas é muitas vezes dependente do tipo de financiamento, isso naturalmente não é uma situação desejável. A necessidade do financiamento externo para desenvolver o sector de água é muito grande; e
- As percentagens de não facturação ou *Água que não Gera Receitas* (NRW) são elevadas em Moçambique, indo de 37 a 64% com a excepção de Tete e Maxixe (24 e 21% respectivamente) com os últimos números a serem como se deve esperar de empresas de água bem geridas em África.

RECOMENDAÇÕES

1. Estabelecimento de um sistema de financiamento mais eficiente

Uma condição básica para o bom funcionamento dum sistema financeiro é a existência de um orçamento anual para financiar as actividades baseadas nas alocações orçamentais aprovadas pelo nível superior e por doadores internacionais. Este orçamento interno deve, naturalmente assegurar que haja um equilíbrio entre os fundos alocados e as despesas estimadas.

Deve também ser assegurado que *todas* as fontes financeiras sejam incluídas no planeamento e na implementação das actividades.

Que exista uma inter-relação entre as estimativas financeiras e económicas (custos dos projectos) nas quais os planos e os orçamentos são elaborados.

Que haja uma inter-relação semelhante entre as realidades financeiras e económicas (custos dos projectos) quanto ao desempenho actual dos projectos.

2. Criação dum Fundo Comum do Sector de Águas

Os problemas financeiros relacionados com os fundos do OGE dificultam a planificação e gestão eficiente do sector. A descentralização dos fundos e de responsabilidades, o envolvimento de muitos doadores, com seus próprios períodos de planificação, procedimentos de Procurement e sistemas financeiros aos níveis provincial e distrital, fazem com que a coordenação do sector de águas seja ainda mais difícil.

De forma a obter um melhor equilíbrio entre os grandes objectivos para o sector de águas e os recursos financeiros e promover procedimentos administrativos mais eficientes, propomos o estabelecimento de um Fundo Comum para o Sector de Águas à semelhança dos fundos existentes noutras áreas tais como a de Saúde, Educação e Agricultura.

Sugere-se a assinatura de um Memorando de Entendimento entre o Ministério das Obras Públicas e Habitação, na qualidade de Signatário Principal, os Ministérios do Planeamento e Desenvolvimento e o das Finanças como Signatários Conjuntos e as Agências Doadoras envolvidas no sector.

A ideia por de trás do Fundo Comum é como se segue com base no Mecanismo do Fundo Comum do PROAGRI:

O Fundo Comum seria o meio principal de alcançar os objectivos do programa Nacional de Águas em Moçambique. Este envolveria a provisão transparente de financiamento ligado ao desempenho, ao sector público e através dele a uma série de provedores e beneficiários de serviços para actividades orientadas pela procura de forma a melhorar a eficácia e permitir ao país o benefício de um processo de desenvolvimento. O Fundo Comum também é designado para:

- Reduzir os custos das transacções;
- Permitir eficiência nas despesas públicas e previsibilidade dos fundos de ajuda;
- Aumentar a eficácia da administração do Estado e pública para as actividades orientadas pela oferta no sector de águas;
- Aumentar a monitoria e avaliação; e
- Fortalecer a prestação de contas doméstica.

O Governo assegurará que a implementação dos programas do Sector de Águas faça parte integrante dos seus próprios sistemas de planificação, orçamentação e gestão financeira através do Quadro de Despesas de Médio Prazo (CFMP), o Plano Anual (PÉS) e o Orçamento do Estado (OE).

Os fundos providenciados seriam geridos e utilizados em conjunto e canalizados através do Tesouro Nacional. Um pré-requisito necessário para que a planificação e gestão do sector de águas sejam melhoradas a longo prazo consiste na necessidade do MOPH formular e publicar o seu próprio Quadro de Despesas de Médio Prazo antes do início do Programa do Sector de Águas.

O MF e o MPD assegurarão que os requisitos de despesas para o Programa do Sector de Águas sejam cobertos através da provisão de desembolsos financeiros. As dotações do Governo serão feitas como fundos de contraparte, em concordância quanto à entrega atempada das contribuições dos doadores signatários de forma a facilitar a execução do orçamento aprovado pelas instituições beneficiárias.

Como consequência, a provisão de financiamento e a apresentação de relatórios financeiros e técnicos pelo Governo, em particular pelo MOPH, inclui a dotação dos próprios recursos do Governo e outras fontes (projectos), em associação com os fundos dos Doadores Signatários que fluem através do Fundo Comum.

Por seu lado, os Doadores Signatários devem comprometer-se a assegurar a previsibilidade do seu apoio ao Programa do Sector de Águas informando o Governo assim que possível sobre o apoio que prevêm providenciar para um período global de cinco anos, tendo em conta o Quadro de Despesas de Médio Prazo do Governo e do MOPH.

As contribuições dos Doadores Signatários podem ser providenciadas na forma de um único desembolso anual ou como um compromisso anual mas com desembolsos semestrais ou trimestrais em quantias pré determinadas, após a recepção atempada pelo doador Signatário do relatório de gestão financeira. Os doadores depositarão as suas contribuições na a) conta de Forex do Sector de Águas em USD detida pelo MF no Banco de Moçambique ou b) directamente na conta do Tesouro Nacional em Meticais detida pelo MF no Banco de Moçambique.

Devem ser estabelecidas regras especiais para o Fundo Comum em relação a:

- Objectivos e Estratégia de Implementação para o programa do Sector de Águas;
- Forma de Colaboração em relação a:
 - Obrigação de Comunicação e Operação
 - Consulta, Apresentação de Relatórios e Tomada de Decisões
 - Envolvimento Provincial e Distrital.
- Planificação Anual, Orçamentação e Apresentação de Relatório Semi-Anual do Programa;
- Desembolso;
- Apresentação de Relatórios de Gestão Financeira e de Progresso;
- Auditoria;
- Procurement;
- Obrigações para o Uso de Fundos; e
- Fundos não Desembolsados nas contas bancárias do Fundo Comum no fim de cada ano.

3. Acções para resolver o problema do IVA

A questão do IVA em Moçambique já se prolonga há vários anos e precisa de ser urgentemente resolvida. Esta questão afecta principalmente os Construtores (Empreiteiros) mas também os Ministérios, Doadores e o público em geral. O problema incide sobre os reembolsos do IVA devido aos Construtores que não estão a ser pagos pelo Governo. Além disso, muitos Construtores incluem o IVA nas suas facturas de vendas aos órgãos do Governo e, normalmente, existe um grande atraso no pagamento deste imposto. O resultado final é o impacto negativo que a situação tem sobre o fluxo de caixa dos Construtores.

Para a solução do problema, sugere-se a efectivação de Estudo levado a cabo por Consultores independentes. Este Estudo sobre o IVA deveria ser dividido em duas fases:

- Fase I – Estudo e Soluções Propostas.
- Fase II – Implementação das Soluções.

O grupo de 17 doadores já iniciou uma consultoria para estudar o problema do IVA e elaborar um relatório que apresentasse o trabalho desenvolvido e as soluções propostas para esse problema. O Consultor deveria ser apoiado por um consultor local que estivesse familiarizado com o problema do IVA e tivesse contactos em todos os Ministérios com Construtores e Doadores.

Na Fase I, as instituições no sector de Águas devem participar integrando representantes da ANE, Fundo de Estradas, Ministério das Obras Públicas e Habitação, Ministério das Finanças, Construtores Privados, Assessores para a área de Impostos e Doadores.

O resultado desta primeira Fase deve ser expresso num relatório contendo soluções para o problema do IVA. Uma possível solução poderia consistir, por exemplo, na preparação pelos Construtores de listas mencionado o IVA que lhes é devido, junto com toda a documentação de suporte (provavelmente esta informação já esteja disponível). Seguidamente, seria recomendável na Fase II que o Consultor fosse responsável pela ligação entre o Ministério das Finanças e os Construtores para assegurar que todo o IVA devido fosse pago. Este é somente um exemplo, existem várias outras soluções.

A Fase II consistiria na implementação das soluções. Existem muitos Consultores com capacidade para elaborar relatórios com recomendações e soluções. Contudo, verificasse alguma dificuldade na implementação sendo por isso, desejável que nesta fase os Consultores ajudassem. O Consultor trabalharia com todas as partes para resolver o problema – com o objectivo principal de pagar (reembolsar) todo o IVA devido aos Construtores. É difícil medir o tempo e o esforço envolvidos nesta Fase. Talvez fosse recomendável dispor de 2 Projectos separados. Até a Fase I estar concluída, é muito difícil calcular quanto tempo e esforço serão necessários para a Fase II. Uma boa solução, talvez fosse concluir a Fase I e, então, com as soluções propostas em mão, propor os recursos necessários para a Fase II.

4. Sistemas de Facturação

Sugerimos também a medição do desempenho da canalização de transporte com a ajuda de fluxómetros ultra sónicos portáteis de aperto a grampo e a instalação, o mais cedo possível, de contadores de zonas nas cidades. Aparentemente, só com a expansão do mandato do FIPAG é que outras cidades terão contadores instalados para registar NRW (água que não gera receitas), conforme a metodologia acima referida.

É desejável criar sistemas de inspecção independentes e sistemas de facturação mais avançados e com uma integração mais eficiente entre os contadores de consumo, os contratos, a contabilidade e a tesouraria, que permitem um melhor controlo interno sobre a facturação e a cobrança de receitas.

3. Um sistema de Informação da Gestão sobre os Investimentos

3.1. Introdução

Uma gestão e controlo eficazes e eficientes do desempenho implicam:

1. Realização dos resultados estratégicos e operacionais;
2. Uso económico e eficiente dos recursos;
3. Fiabilidade da informação financeira e operacional;
4. Salvaguarda dos activos monetários e físicos da organização; e
5. Conformidade com as leis e políticas.

A gestão é um processo corrente e cíclico. Com base nos objectivos, nos indicadores de desempenho para medir o grau de cumprimento dos objectivos e com base nos recursos disponíveis, o processo inclui:

- Planos para atingir os objectivos;
- Informação sobre a execução das actividades;
- Análise do cumprimento com os objectivos e planos e os desvios e problemas sobre o desempenho;
- Tomada de acções e correcções (com base na informação anterior); e
- Novos planos.

Para facilitar o desempenho deste processo de gestão do desempenho é necessário que exista um adequado sistema de informação da gestão.

3.2. As fraquezas do Sistema de Informação dos Investimentos no Sector de Águas

Existem quatro tipos diferentes de informação relacionada com os investimentos na área das águas, a saber:

1. Planos e relatórios que incluem quantidades físicas e os custos correspondentes dos projectos e actividades para melhoramento do abastecimento de água aos níveis provincial e distrital;
2. Planos e relatórios que somente incluem quantidades físicas dos projectos e actividades para melhoria do abastecimento de água aos níveis provincial e distrital;
3. Informação sobre contratos e procedimentos de concursos em curso. Um contrato frequentemente baseia-se na proposta de um grupo ou “lote” de unidades de produção, tais como vários furos ou reabilitações; e
4. Orçamento e relatórios financeiros sobre financiamento, receitas e despesas com base no Orçamento Geral do Estado e acordos com doadores.

A informação do tipo 1 é muitas vezes apresentada na planificação a curto e longo prazos de forma muito agregada, não permitindo análises mais orientadas para os resultados. Informação específica sobre quantidades e preços por unidade e custos não é muito comum no processo de planificação anual, provavelmente devido à consciência dos resultados incertos dos procedimentos de concurso.

O tipo de informação que só contém unidades físicas (2) comporta elementos importantes sobre os investimentos, por exemplo o que foi planificado e executado.

A informação acerca dos contratos em curso é evidentemente uma parte importante da informação de gestão e inclui dados quantitativos bem como financeiros e de custos, mas não existe qualquer comparação sistemática com os custos originalmente estimados ou custos padrão baseados na melhor prática. Verificam-se muitas vezes diferenças substanciais entre as propostas de vários concorrentes.

Devido ao carácter plurianual das actividades de investimento, no fim de cada ano civil, que é o período orçamental normal para o sector Público, existem actividades em curso e muitas vezes, devido a eventos imprevistos, há atrasos na implementação de projectos de um ano para o outro. Os actuais sistemas de informação têm grandes dificuldades em identificar claramente os diferentes anos para a comparação entre o plano e o desempenho real. A ligação entre os anos subsequentes não é suficientemente divulgada na informação dada e portanto torna difícil avaliar o resultado de um certo período de planificação ou obter uma visão clara dos compromissos e saldos no início e no fim do ano.

Existem poucos padrões de documentação uniformizados e formalizados para planos e relatórios actualmente em uso aos níveis central e provincial.

Não existe actualmente qualquer ligação sistemática entre a informação física, contratos em curso e contas financeiras o que torna difícil a gestão eficiente, o controlo e a análise dos investimentos e os desvios entre os planos e os resultados reais.

É muito difícil elaborar planos e relatórios consolidados nos níveis organizacionais mais elevados quando a informação baseia-se somente numa variedade de actividades físicas e não simultaneamente em termos monetários.

Para além disso, uma desvantagem é que a falta de integração não promove consciência financeira e de custos e sensibilização sobre a importância de economia e eficiência a todos os níveis.

O número substancial de doadores com fundos dentro e fora do Orçamento do Estado e a falta de informação completa e coordenada de todos os doadores sobre as suas contribuições financeiras e actividades criam adicionais problemas em relação ao sistema de informação.

O PES anual mais abrangente para o sector de Águas é elaborado pela DNA, em que cada uma das províncias se encontra indicada. Contudo, existem diferenças substanciais entre este PES e os planos provinciais por distrito que nos foram apresentados.

Excepto para as demonstrações financeiras do FIPAG, é muitas vezes impossível verificar a exactidão dos relatórios financeiros visto que não existe qualquer referência ou “pista de auditoria” para apoiar os documentos onde esteja indicado a forma como os montantes agregados foram obtidos. Por vezes, a palavra “saldo” é usada para a diferença entre receitas e despesas sem clarificar se este é um saldo bancário ou um saldo orçamental. Frequentemente, verificam-se a inexistência de comentários suficientes com relação aos desvios entre os planos e os resultados financeiros reais ou relativamente ao impacto no desempenho operacional anual.

O sistema de contabilidade tradicional e manual do Governo que continua em uso nas DPOPH e outras instituições estatais é fracamente mantido e muitas vezes é insuficiente como ferramenta de informação da gestão para o sector de águas. Os sistemas paralelos baseados em TI adquiridos ou criados, por vezes relacionados com um doador individual, estão gradualmente a tomar conta da produção administrativa de planos e relatórios visto que os sistemas manuais não têm capacidade para satisfazer a necessidade de informação sobre os projectos e as actividades.

RECOMENDAÇÕES

1. Um Sistema integrado de informação de investimentos

Um Sistema Integrado de Informação dos Investimentos deve preferivelmente ser caracterizado da seguinte forma:

- a. Todos os projectos e actividades, quer financiados por fundos internos ou externos quer dentro ou fora do orçamento devem estar incluídos nos planos e relatórios, incluindo comentários sobre os desvios em relação aos planos.
- b. Os custos dos Projectos e de actividades planificadas devem tanto quanto possível ser calculados com base em preços e custos de quantidades estimadas, determinados e resumidos por peritos disponíveis. Os projectos cancelados ou os projectos que não tenham ainda sido contratados, estejam adiados ou atrasados para um período subsequente, devem ser avaliados e resumidos da mesma forma e reportados como desvios em relação aos custos planificados dos projectos que devem ser analisados e sobre os quais devem ser feitas observações. Um sistema assim também permite uma melhor

informação consolidada sobre os desvios quantitativos e de preços para todo o distrito ou província visto que os desvios das quantidades também podem ser expressos em termos monetários, como o seguinte exemplo mostra:

PROJECT/ ACTIVIDADE7	PLANO			REALIZADO			DESVIO
	QA	PREÇO	CUSTO	QA	PRECO	CUSTO	
Novos furos	8	120	960	6	110	660	300
Reabilitações fontes	6	72	432	5	80	400	32
Reabilitações, PSAA	1	14,000	14,000	1	14,500	14,500	-500
TOTAL			15,272			15,560	-168
Análise do desvio total, -168							
Desvio Volume	Novos furos:		$(8-6) * 120$		240		312
	Reabilitações fontes:		$(6-5) * 72$		72		
	Reabilitação PSAA		$(1-1) * 14,000$		0		
Desvio Custo Unitário	Novos furos:		$(120-110) * 6$		60		-480
	Reabilitações fontes:		$(72-80) * 5$		-40		
	Reabilitaç. PSAA:		$(14,000-14,500) * 1$		-500		
TOTAL							-168

A partir da tabela, pode-se concluir que grande parte do desvio total do custo (excesso em relação ao planificado) deve-se ao facto da produção mostrar-se mais onerosa. Por exemplo em relação a construção de novos furos, maior parte do desvio favorável de custos deve-se ao facto de se ter produzido menos do que o programado.

- c. De forma a proporcionar informação vital, também deve ser possível identificar e analisar as diferenças para os projectos e actividades individuais bem como agregados com relação a:
- Custos estimados e contratados dos projectos; e
 - Custos contratados e os facturados nos projectos.

Estas diferenças devem ser analisadas e compreensivamente comentadas. O trabalho contratado que seja adiado para um período subsequente deve ser avaliado com base nos preços contratados quando tratado como diferença em relação aos planos e como saldos transportados/ a transportar;

- d. Os custos dos projectos constantes nos planos devem ser reconciliáveis com os pagamentos /despesas reais. Porque muitas vezes os projectos estendem-se por mais do que um ano, é necessário identificar os seguintes saldos no início e no fim do período de planificação de forma a analisar os custos reais dos

projectos e assegurar a correspondência com os relatórios e contas financeiras anuais:

- *Facturas ou outras dívidas contratuais não pagas;*
 - *Valor do trabalho contratado ainda não facturado;*
 - *Valor estimado do trabalho sujeito a procedimentos de concurso mas ainda não contratado.*
- e. O fluxo de caixa deve ser formalmente reconciliado com a despesa do investimento e os saldos de caixa e orçamentais que são transportados no fim do período de planificação devem ser identificados como parte dos processos de planificação e de apresentação de relatórios.
- f. Todos os desvios entre o fluxo de caixa e a execução reais do orçamento por um lado, e as estimativas correspondentes, por outro, devem merecer comentários e devem ser quantificados em relação às implicações no desempenho.

O sistema acima descrito é reconciliável em termos monetários e fortalecerá o controlo sobre a fiabilidade da informação visto que está baseado no fluxo de caixa. Também promoverá consciência financeira e de custos e permitirá uma “**gestão por expectativas**” que significa enfoque numa gestão de poupança de tempo nos seguintes tipos de diferenças e anomalias tais como:

- a. *Valor dos projectos adiados ou cancelados em relação aos planos e suas razões;*
- b. *Valor das mudanças de preço e custo em relação aos planos e suas razões;*
- c. *Contratos adjudicados com custos elevados ou baixos em relação às expectativas;*
- d. *Desvios contratuais;*
- e. *Desvios entre os fundos estimados e os recebidos (internos, externos) e suas implicações;*
- f. *Saldos excessivos de facturas não pagas e procedimentos de concursos em curso;*
- g. *Desvios extraordinários de orçamentos em relação a despesas;*
- h. *Saldos bancários ou saldos orçamentais extraordinários;*
- i. *Diferenças inexplicadas entre os custos e os pagamentos/ despesas dos projectos durante o período; e*
- j. *Diferenças inexplicadas entre o fluxo de caixa e as despesas.*

SISTEMA INTEGRADO DE INFORMAÇÃO DA GESTÃO

CONTABILIDADE FINANCEIRA			
	ORÇ	REAL	
Balanço Bancário 1.1.			
+			
Adiant. não amortizadas 1.1			
-			
(Divida IVA 1.1.)			
+			
Fundos Internos e Externos			
-			
Balanço Bancário 31.12			
-			
Adiant. não amortizadas 31.12			
+			
(Divida IVA 31.12)			
+/-			
Diferença pagamentos-despesas			
= Despesas 1.1. – 31.12	x	y	=

CONTABIL. CUSTOS, DOS PROJECTOS			
	ORÇ	REAL	
Balanço 1.1:			
• Facturas não pagas			
• Contractos não facturados			
• Concursos não adjudicados			
+			
Custos Standard dos projectos			
+/-			
Desvios de Procurement			
+/-			
Desvios de Contracto			
+			
Custos Correntes			
-			
Balanço 31.12:			
• Facturas não pagas			
• Contractos não facturados			
• Concursos não adjudicados			
= Despesas 1.1. – 31.12	x	y	

2. Função de Controlador

Para assegurar o funcionamento deste sistema é desejável estabelecer uma função de controlador eficiente.

O controlador, que para o caso da DNA entendemos que é o Gabinete de Planeamento e Controlo (GPC), deve com apoio da Gestão de Topo e o chefe do Departamento de Administração e Finanças ter um enfoque no *alcance dos objectivos, à eficácia, à eficiência, à economia e ao financiamento do desempenho*. Este órgão deve coordenar o desempenho técnico/operativo com as condições monetárias e de recursos num sistema global de Informação da gestão, incluindo entre outras funções:

- Criar um sistema de informação da gestão partilhado em todos os níveis organizacionais sobre o planeamento, acompanhamento, análise do desempenho e o seu financiamento;
- Assegurar que o desempenho esteja em paridade com as condições financeiras e económicas;
- Designar e utilizar indicadores de desempenho adequados para avaliar o grau de cumprimento dos objectivos e os resultados;
- Elaborar custos standards e integrar um sistema de contabilidade de projecto baseado nos custos standard ao sistema de contabilidade externa (SISTAFE ou outro sistema), quando for adequado para obter uma melhor gestão de resultados e controlo;

- Assegurar que os procedimentos de planeamento, os códigos e os modelos contabilísticos, o processamento de dados e as bases de dados sejam adaptados ao sistema de informação da gestão e forneçam dados fiáveis a este sistema.
- Elaborar documentação actualizada sobre o sistema e dar informação e formação adequada.
- Implementar o sistema de informação e assegurar que as informações são apresentadas e as acções são tomadas de acordo com o cronograma decidido.
- Fazer análises para a gestão alta sobre as razões dos desvios sobre eficácia, eficiência, economia e financiamento e propor acções de melhoria.
- Assistir a gestão alta na realização das acções decididas sobre a gestão do desempenho.

O controlador deve, junto com o chefe de DAF, ter um contacto directo com a gestão cimeira e deve por esta ser considerado como uma autoridade pró-activa na sua área.

4. Procurement

4.1. Concursos

A tarefa principal dos técnicos dos DAS consiste na preparação de concursos para os projectos de água rural e a supervisão do progresso de sua implementação. Cada um dos lotes de pontos de água requer 3 tipos de concursos:

- Um concurso para a PEC – educação e mobilização da comunidade;
- Um concurso para a empresa de construção;
- Um concurso para o engenheiro supervisor.

É prática comum que um pacote de 8 a 12 fontes de água seja preparado para um concurso. O concurso é formulado e documentado em cadernos de encargo. O padrão normal de um concurso pode ser descrito nos seguintes passos:

1. Anúncio do Concurso em jornais e/ ou rádio;
2. Solicitação para as empresas expressarem o seu interesse no concurso antes de uma certa data com a entrega de alguma informação básica;
3. Várias empresas são convidadas a submeter uma proposta antes de uma certa data e compram os cadernos de encargo;
4. Abertura das propostas;
5. Avaliação das propostas e notificação do vencedor; e
6. Negociações e conclusão do contrato.

As empresas submetem as suas propostas nos escritórios da DPOPH e numa reunião, os documentos serão abertos, cotando o preço, o nome da empresa, o tempo proposto de duração da construção. Todas as empresas podem enviar os seus representantes para que estes participem nesta reunião. O comité de propostas examinará as propostas e aconselhará o director acerca do melhor candidato. Este comité segue um procedimento padrão na avaliação das propostas (9 critérios com cada um deles a ter factores de peso e com uma pontuação máxima total de 100 pontos). O director da DPOPH convida o candidato vencedor a negociar o contrato e a assinar o contrato. O empreiteiro tem que submeter uma garantia bancária ou quantia única como garantia para a execução das obras (já na fase de propostas).

O número mínimo de propostas requerido para cada um dos concursos é de três concorrentes independentes. A maioria das províncias confirma a presença de um número suficiente de concorrentes, ou seja, partes interessadas nos concursos do sector privado. Porém, é de salientar que a DPOPH de Inhambane teve que cancelar determinados concursos devido à insuficiência de concorrentes. O projecto ASNANI também enfrentou dificuldades em cumprir com o número requerido de concorrentes (o BAD insistiu em 6 candidatos).

Os critérios mais importantes para a avaliação das propostas são o preço, a duração, a qualificação da mão-de-obra e a experiência da empresa na área de trabalho. Os critérios para a selecção de agências para a PEC e para a supervisão são diferentes e em menor número relativamente ao requerido para a construção.

A equipa de auditoria pediu em todas as províncias uma amostra dos contratos para os vários tipos de concursos (construção, supervisão e PEC) e ficou satisfeita com o resultado. Contudo, os consultores têm a impressão de que os procedimentos não são seguidos da mesma forma em todas as províncias e isto deve ser melhorado.

4.2. Pequenos Sistemas de Abastecimento, PSAA

Analisadas as fichas de avaliação das propostas dos concorrentes à gestão privada de Pequenos Sistemas de Abastecimento de Água nas Vilas da Namaacha, Quissico, Massinga e Município de Vilanculos, constatou-se que a avaliação ou classificação das propostas, em geral, está de conformidade com os cadernos de encargos. Porém, verificou-se também a consideração de outros critérios ou sub-critérios não reflectidos previamente no caderno de encargos ou nos Termos de Referência. Esta situação pode prejudicar o processo e criar campo para contestação dos resultados dos concursos sob alegação de eventual falta de transparência.

Devido a complexidade do processo, os critérios de avaliação devem corresponder em toda a sua amplitude e extensão aos previamente expostos nos cadernos de encargo. Isto pressupõe que no momento de avaliação, os concorrentes não podem ser avaliados em acréscimo a outros critérios não claramente expressos nos cadernos de encargos ou termos de referência.

4.3. Fontes Dispersas (Poços e Furos)

Para fontes dispersas (poços e furos), ainda não existe um modelo acabado que possa ser aplicado com homogeneidade por todas as províncias para abertura de concursos, avaliação, adjudicação e contratação. As províncias têm aplicado por iniciativa própria, e um pouco aliado ao princípio de autonomia (descentralização), determinados modelos que na sua óptica são adequados à sua realidade.

A Direcção Nacional de Águas abriu concurso para apuramento de uma empresa para elaboração de procedimentos para contratação de obras/empreitadas de fontes dispersas. O último draft do estudo realizado pelo vencedor do concurso é de 20 de Maio de 2005.

Observa-se que no ponto sobre apreciação das propostas, este draft refere que na apreciação das propostas serão considerados entre outros factores o preço mais baixo

e o prazo mais curto de execução. Refere ainda a rejeição pela entidade que promove o concurso, de adjudicação dos trabalhos sem admitir reclamação.

Tratando-se de um draft, na sua apreciação, deve-se ter em conta o que menciona o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado, Decr. nº 54/2005, de 13 de Dezembro, a entrar em vigor em Julho de 2006. Este draft deve ser cuidadosamente revisto em todos os seus aspectos de forma a não estar em contradição com o decreto, por exemplo a questão dos critérios de avaliação e direito à reclamação.

RECOMENDAÇÃO

Os DARs seguem procedimentos uniformes de gestão de contratos nos seus cadernos de encargos. A aplicação correcta dos procedimentos de concurso pode necessitar de melhoramento, p. ex., na avaliação das propostas técnicas, ou na avaliação do equipamento ou da qualidade da mão-de-obra necessária para um certo tipo de abastecimento de água. A avaliação deve estar relacionada com o tipo de opção técnica de abastecimento de água (furos, nascentes, cisternas, poços, etc.) e a situação hidrológica local.

A melhoria do procedimento de concurso e maior competitividade entre as empresas de perfuração reduzem substancialmente o preço. A DNA deve emitir orientações anuais (actualizadas) sobre preços específicos às regiões que os comités de propostas podem usar para avaliar as propostas.

Os cadernos de encargos para PSAA, assim como para Fontes Dispersas, devem ser ajustados ao decreto 54/2005, de 13 de Dezembro.

5. Contabilidade e Controlo Financeiro

O sistema de contabilidade manual com os livros obrigatórios é geralmente utilizado pelos DPOPHs. Contudo, existem muitas fraquezas na aplicação deste sistema.

Verifica-se normalmente a falta de um eficaz sistema de controlo interno que têm como consequências as seguintes:

- Não elaboração de reconciliações bancárias, ou deficiências na sua elaboração;
- Inobservância das regras de *Procurement* (Decreto nº 42/89, de 28 de Dezembro);
- Regra geral, as Comissões de Compra e de Recepção não se encontram constituídas nas diversas instituições e, quando existem não estão em pleno funcionamento;
- Não segregação de funções nos diversos DAFs;
- Não integração de alguns justificativos nos processos das despesas realizadas;
- Realização de algumas despesas sem suporte legal ou enquadramento orçamental;

- Falta de escrituração dos livros obrigatórios;
- Processamento de vencimentos sem considerar os registos de assiduidade;
- Falta de pista de auditoria (Relatório Financeiro – Contabilidade – Facturas - Contractos – Procurement – Requisições);
- Falta de controlo eficiente sobre o abastecimento de combustível às viaturas;
- Pagamento de honorários a técnicos contratados e aluguer de casas sem evidência de retenção do IRPS;
- Sistema de arquivo não devidamente organizado; e
- Não elaboração de relação completa de receitas próprias (essencialmente proveniente da venda de cadernos de encargos), não declaração e canalização às respectivas repartições de finanças.

Mesmo que o sistema de escrituração manual tenha uma boa qualidade, verifica-se que é totalmente insuficiente para identificar claramente os diferentes anos para efeitos de comparação entre o plano e o desempenho real. A ligação entre os anos subsequentes não é suficientemente divulgada na informação disponibilizada e portanto torna difícil avaliar o resultado de um certo período de planificação ou obter uma visão clara dos compromissos e saldos no início e no fim do ano.

Existem sistemas e matrizes contabilísticos informatizados, baseados no programa Excel (v.g. DNA) substituindo os sistemas manuais ou como sistemas paralelos (v.g. DPOPH Inhambane, Fundos da Irlanda). Estes sistemas podem permitir mais informação e análises porém, muitas vezes não têm controlos para prevenir viciação ou alteração de dados.

Não existe actualmente qualquer ligação sistemática entre a informação física, contratos em curso e contas financeiras o que torna difícil a gestão eficiente, o controlo e a análise dos investimentos e os desvios entre os planos e os resultados reais.

É muito difícil elaborar planos e relatórios consolidados aos níveis organizacionais mais elevados quando a informação é só baseada numa variedade de actividades físicas e não simultaneamente em termos monetários.

Além disso, uma desvantagem é que a falta de integração não promove consciência financeira e de custos e sensibilização sobre a importância de economia e eficiência a todos os níveis.

CONCLUSÕES

- O sistema de contabilidade manual com a utilização dos livros obrigatórios é geralmente utilizado pelos DPOPHs porém, verificam-se muitas fraquezas na

aplicação integral deste sistema devido a ausência de um sistema de controlo interno eficaz.

- Contudo, mesmo que tenha uma boa qualidade um tal sistema manual é totalmente insuficiente para identificar claramente os diferentes anos para efeitos de comparação entre o plano e o desempenho real.

RECOMENDAÇÕES

É necessário desenvolver para todas as entidades aos níveis central e provincial, um sistema integrado e uniforme com procedimentos contabilísticos bem adaptados à administração de águas, que permitam um controlo financeiro preventivo, bem como um eficiente controlo da gestão orientada para os resultados;

Este sistema deve fornecer relatórios com base na contabilidade de partidas dobradas para permitir a fiabilidade das demonstrações financeiras. As experiências do sector de Estradas devem ser utilizadas para este propósito;

Estabelecer um sistema contabilístico que permita mostrar, de uma maneira fiável e para um certo período, a ligação contabilística e reconciliada entre as contas bancárias e facturação dos empreiteiros/fornecedores, devendo para isso incluir informação sobre os adiantamentos aos empreiteiros e fornecedores não regularizados e sobre facturas apresentadas pelos empreiteiros e fornecedores mas ainda não pagas;

Assegurar que futuramente os sistemas informáticos estejam interligados com o e-SISTAFE. Deverá também existir uma documentação clara e acessível de como as transacções financeiras serão tratadas, incluindo os vários passos de controlo e que tipo de *output* vai ser produzido pelo sistema e como os documentos devem ser arquivados;

Deverão ser implementadas rotinas mensais de reconciliação das contas bancárias;

Criação e pleno funcionamento das comissões de compra e de recepção de bens, nos termos do Decreto 42/89, de 28 de Dezembro;

Instauração de mecanismos de segregação de funções nos diversos DAFs;

Elaboração de mapas de adiantamentos de fundos às outras instituições, incluindo às subordinadas, permitindo, deste modo, um efectivo controlo sobre a utilização dos recursos financeiros a disposição da instituição;

Introdução de um mecanismo de controlo sobre o abastecimento de combustível para as viaturas. Para o efeito, deverão ser instituídos mapas de controlo de viaturas a abastecer, regras claras para o abastecimento de combustível, bem como celebração de contratos com as instituições fornecedoras;

Todas as despesas realizadas devem obedecer às regras de execução orçamental e possuir documentos de suporte;

Elaboração de uma relação completa de receitas próprias e sua canalização às respectivas repartições de finanças;

O arquivo deve ser organizado ao nível de serviços de acordo com um guia classificador devidamente aprovado, de forma a facultar com eficiência, simplicidade e rapidez a obtenção de informação ou consulta; e

O IRPS relativo aos pagamentos efectuados pelas instituições a terceiros deve ser retido na fonte e posteriormente canalizado para as respectivas repartições de finanças.