

Termos de Referência para a Avaliação da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira em Moçambique

1. Antecedentes

1.1. O Memorando de Entendimento (MdE) assinado em 2004 entre o Governo de Moçambique e os Parceiros de Apoio Programático (PAPs)¹ estabelece os princípios e termos de tal parceria. O objectivo geral do Apoio Programático é contribuir para a redução da pobreza em todas as suas dimensões, apoiando a evolução, implementação e monitoria das estratégias de redução da pobreza (PARPA II). As referidas dimensões incluem estratégias para melhorar os Sistemas governamentais de Gestão Financeira, considerados como chave para uma disciplina fiscal sólida, alocação estratégica de recursos e fornecimento de serviços.

Para alimentar o diálogo existente entre os PAPs e o Governo na agenda da reforma da Gestão das Finanças Públicas (GFP), e para fornecer uma base credível de monitoria do progresso nesta área, o Governo comprometeu-se igualmente no MdE a *“fornecer aos PAPs um relatório anual sobre a avaliação do risco fiduciário na gestão das finanças públicas”*. Os PAPs concordaram com o Governo de Moçambique que seja levada a cabo em 2007/2008 uma avaliação dos Gastos Públicos e da Responsabilidade Financeira (PEFA) e que a avaliação PEFA sirva como base para o diálogo sobre a agenda de Gestão de Finanças Públicas.

Há já várias iniciativas de reforma na área GFP, onde o SISTAFE é a acção planificada mais importante para cobrir a preparação orçamental, execução do orçamento e a contabilidade, auditoria, gestão do património e *procurement*. Assim, a avaliação PEFA fornecerá uma contribuição para o diálogo em termos da relevância e sequenciamento das reformas. As acções relevantes recomendadas serão incorporadas nas estratégias.

1.2. Uma primeira avaliação de GFP, com a utilização da metodologia PEFA, foi feita em 2004 em Moçambique, no contexto do primeiro ano de implementação do MdE. Um segundo PEFA foi levado a cabo em 2005, tendo o relatório final sido apresentado em 2006. A avaliação PEFA agora planificada será a terceira avaliação GFP baseada na metodologia PEFA.

1.3. O envolvimento e a apropriação do Governo no processo de avaliação PEFA, desde a preparação até ao seu seguimento, é fundamental para o reconhecimento dos resultados, compreensão da metodologia e para se ser capaz de utilizar as constatações e recomendações para o ajustamento das estratégias de reforma de GFP. A participação dos

¹ O Governo de Moçambique e os Parceiros de Apoio Programático (Alemanha, Bélgica, Comissão Europeia, Dinamarca, França, Holanda, Irlanda, Itália, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça, Áustria, Banco Africano de Desenvolvimento e Banco Mundial) assinaram o Memorando de Entendimento (“MdE”) de Abril de 2004 para o fornecimento de apoio orçamental e à balança de pagamentos de Moçambique.

principais doadores na área de GFP também é importante. O Governo de Moçambique se compromete a ter uma participação mais activa, tanto nos processos de avaliação futuros, Segundo a metodologia PEFA, como na implementação das recomendações. Ainda mais o Governo de Moçambique tem interesse em criar e fortalecer capacidades internas para fazer futuras auto-avaliações, segundo a metodologia PEFA, a partir da próxima acção planeada para 2010, comportando uma validação externa. Para este fim, foi criado um modelo de gestão com um Comité Directivo e um Comité Técnico, com representação dos doadores, cobrindo as áreas funcionais chave da GFP. Os Termos de Referência (TdR) para o Comité Directivo e Comité Técnico estão anexos ao presente documento de TdR. A activa participação dos protagonistas na preparação, execução e implementação das recomendações, revela-se de crucial importância para a prossecução dos objectivos da auto-avaliação PEFA, a partir do próximo processo.

1.4. Com vista à realização do anteriormente exposto, o Governo e os PAPs pretendem realizar uma nova Avaliação GFP que cobre os anos completos de 2005/2006 e primeiro semestre de 2007 em Moçambique. O relatório inicial deveria estar pronto, de preferência, antes do final de 2007. Pretende-se contar com a experiência do exercício de 2004/5. Caso este calendário seja demasiado apertado, o relatório final deverá, no máximo, estar pronto para a Revisão Conjunta de 2008, designadamente em Fevereiro de 2008.

1.5. A documentação de referência será fornecida aos consultores por intermédio do Comité Técnico.

2. Objectivos

2.1. O *objectivo geral* desta avaliação de GFP baseada na metodologia PEFA é de fortalecer a implementação do PARPA II, fornecendo contribuições para a criação/desenvolvimento de estratégias visando uma alocação de recursos e prestação de serviços mais eficiente e eficaz.

2.2. Os *objectivos imediatos* são prover o Governo e os PAPs de:

- a) Uma avaliação da qualidade da GFP no país em 2005/2006/2007, baseado na metodologia PEFA, incluindo uma avaliação das forças e fraquezas relativas e dos três principais resultados orçamentais: Disciplina fiscal agregada, Alocação estratégica de recursos e Prestação eficiente de serviços;
- b) Uma comparação cuidada entre os resultados da avaliação PEFA levada a cabo em 2005/6 nas várias dimensões da GFP, ligando os resultados e os indicadores standard do PEFA com processos de reforma correlacionados nos últimos três anos (2005, 2006 e 2007);
- c) Propor acções recomendadas ao Comité Directivo e ao Comité Técnico para inclusão no Plano de Acção ou noutras estratégias existentes na área da GFP;
- d) Propor caminhos futuros para que o Governo crie capacidades interna e que seja capaz de levar a cabo uma avaliação própria baseada na metodologia PEFA, incluindo a capacitação

e responsabilidades institucionais, que será realizada em coordenação com o processo de validação externa e independente.

2.3. O âmbito principal deste trabalho é levar a cabo uma Avaliação Padronizada da GFP, segundo o Quadro dos Gastos Públicos e Responsabilidade Financeira, com referência ao Quadro PEFA de Avaliação de Desempenho da GFP e as orientações relacionadas com esta metodologia, incluindo todos os indicadores do quadro e apresentação de análises e constatações, conforme o formato do relatório definido pelo no quadro PEFA. A avaliação inclui:

- i. Preparar e comunicar um plano de trabalho contendo as necessidades de informação/documentação e o trabalho de campo planificado, incluindo os encontros necessários.
- ii. Estabelecer diálogo com o Comité Técnico na base do plano de trabalho proposto, incluindo as contribuições necessárias do Comité Técnico, consultas com o Comité Directivo, participação de eventuais partes interessadas externas relevantes, tais como Parlamento, Sociedade Civil, Tribunal Administrativo e doadores. O processo deve tomar em consideração lições das avaliações anteriores de GFP. O acordo relativo ao nível de participação do governo sera parte integrante destas discussões..
- iii. Garantir que é possível identificar o progresso a partir da avaliação PEFA levada a cabo em 2005/06.
- iv. Apoiar o Comité Técnico na apresentação duma proposta de plano final de trabalho ao Comité Directivo.
- v. Realisar pelo menos uma reunião com os Comités Directivo e Técnico para discutir sobre as constatações preliminares da avaliação, incluindo o “scoring” para criar capacidades e garantir que o Governo assuma a responsabilidade da implementação das constatações e recomendações do PEFA.
- vi. Desenvolver trabalho de campo na segunda quinzena de Outubro, com participação e estreita cooperação com o Conselho Técnico
- vii. Quando se revelar necessário, manter consultas com o Comité Técnico ou Comité Directivo e providenciar a ambos informação sobre o progresso do trabalho.
- viii. Apresentar um relatório preliminar em finais de Novembro, incluindo uma apresentação das constatações e recomendações num seminário com participação abrangente do Governo e outros relevantes protagonistas.
- ix. Finalizar o relatório, incluindo as acções recomendada a integrar nas estratégias existentes e planos de acção para a reforma da GFP.

2.4. Os resultados esperados são (i) um relatório final que responda aos objectivos e escopo acima referidos, (ii) um fortalecimento da capacidade de realizar avaliações GFP baseadas na metodologia PEFA dentro das instituições governamentais relevantes envolvidas neste exercício e (iii) contribuições relevantes para as estratégias e planos de acções referentes a melhorias na área da GFP.

3. Metodologia

A metodologia detalhada a ser usada consistirá dos seguintes passos:

1. Preparação dum plano de trabalho:

- a. O trabalho dos consultores começará pela apresentação por escrito de um plano de trabalho, incluindo o plano detalhado para as actividades e seu calendário, necessidades de informação e documentos, descrição do âmbito e metodologia, plano para visitas ao terreno, encontros necessários e comentários sobre como é que os consultores acham que deve ser a ligação com o Comité Directivo e Comité Técnico, definidos em Termos de Referência separados para o processo.
- b. A proposta do plano de trabalho será submetida o mais cedo possível ao ponto focal do Governo (IGF à atenção: Jorge Marcelino) e ao secretariado dos PAPs (Torun Reite, Noruega), antes de qualquer trabalho no terreno.
- c. O Governo e os PAPs darão o retorno sobre a proposta de plano de trabalho no prazo de uma semana (cinco dias úteis).

2. Encontros preparatórios com o Comité Directivo e o Comité Técnico.

A equipa de consultores terá um encontro introdutório com o *Comité Directivo* e o *Comité Técnico* de forma a clarificarem o plano de trabalho com ênfase na definição de necessidade de contribuições, documentação, entrevistas e diálogo/discussão, incluindo um acordo em relação ao nível de participação do Governo. O encontro introdutório deverá igualmente ter como objectivo a clarificação de assuntos relacionados com a abordagem da Avaliação Padronizada e do Quadro de Avaliação de Desempenho da GFP. O encontro introdutório terá o objectivo de tratar de questões técnicas específicas que o pessoal governamental possa eventualmente levantar. O Comité Técnico e o Comité Directivo deverão ter recebido formação a esse respeito antes do encontro introdutório.

3. Entrevistas com as partes interessadas chave (Comité Técnico e outros) e análise da documentação chave.

4. Relatório preliminar

O relatório preliminar incluirá os resultados das entrevistas e seminários com as partes interessadas, resultados da recolha de dados e principais constrangimentos identificados.

O relatório preliminar deverá ser apresentado até uma semana depois do término da missão de um mês ao terreno.

5. Comentários

Presume-se que todas as partes interessadas envolvidas nesta avaliação entreguem os seus comentários ao relatório preliminar, por escrito, o mais rápido possível e, seja como for, até um mês após a entrega do relatório preliminar. O relatório preliminar deverá também ser discutido e comentado num seminário com participação do Governo e dos PAPs.

6. Apresentação do Relatório Final

Os consultores prepararão um relatório final, que deverá ser submetido o mais tardar até Fevereiro de 2008.

Sem porem em causa a natureza independente desta avaliação e a objectividade necessária do exercício de classificação, os consultores deverão levar em consideração no relatório os comentários das partes interessadas, desde que tenham sido enviados dentro dos prazos estipulados. Contudo, caso persistam diferenças de opinião, os consultores deverão expressar a sua análise independente no relatório, informando separadamente, em anexo específico, o registo da eventual existência de diferenças de opinião.

2.5. Actores Locais e Ligação

O parceiro principal do GdM para este exercício é o Ministério das Finanças (MF). O MF indicou a Inspeção Geral das Finanças (IGF) como ponto focal do Governo. O ponto focal irá ajudar na organização do trabalho, coordenará a participação do Governo em torno deste exercício e colaborará cabalmente para a realização do exercício. A IGF coordenará o processo e presidirá ao Comité Directivo e o Comité Técnico. Isso está referido nos TdR específicos para o modelo de gestão, no anexo 1.

O Ministério das Finanças (ao nível da IGF, ou mais alto se for necessário) será responsável pela ligação com outros actores exteriores ao modelo de gestão.

Dado o seu papel específico na área da GFP, como auditor externo, é particularmente importante que o Tribunal Administrativo, que trabalha de forma independente do Governo, seja informado em tempo apropriado, forneça informação relevante e participe nas discussões sobre as conclusões preliminares. Em geral, todos os serviços que são afectados pelas conclusões e recomendações da avaliação devem ser convidados pelo MF a participarem nos seminários e a reagirem às conclusões.

A ligação com o grupo dos PAPs será feita através do ponto focal dos doadores e do coordenador da GFP. O ponto focal é representado pela economista da Embaixada da Noruega.

2.6. Recursos humanos

A equipa de consultores será formada por três consultores: dois internacionais e um local, todos com excelentes capacidades na área de GFP, conhecimento da abordagem PEFA e, de preferência, com uma sólida experiência de trabalho em Moçambique. Pelo menos um dos dois consultores internacionais deve ser completamente fluente em Português.

2.7. Calendário

O trabalho de campo em Moçambique deverá ter, no máximo, um mês de duração.

Prevê-se uma semana adicional para a elaboração escrita do relatório preliminar.

O relatório final deverá ser entregue até duas semanas após a recepção dos comentários finais.

2.8. Apresentação dos relatórios

Todos os relatórios submetidos pelos consultores devem ser enviados em Português e em Inglês, quer em papel, quer em versão electrónica, para o ponto focal do Governo, IGF, e para o ponto focal dos doadores/secretariado dos PAP.

Anexo 1

Termos de Referência

Gestão do Processo de avaliação da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira em Moçambique **e criação do Conselho de Gestão e do Conselho Técnico**

1. Introdução

Em conformidade com o Memorando de Entendimento assinado entre os Parceiros para o Apoio Programático (PAPs) e o Governo de Moçambique, em 2004, este último comprometeu-se a melhorar a Gestão das Finanças Públicas, compromisso esse que leva a uma avaliação conjunta do desempenho.

Na avaliação conjunta feita em 2006 pelos PAPs e o Governo moçambicano, ficou acordado que seria adoptada a metodologia PEFA, para a avaliação da Gestão das Finanças Públicas em 2007.

Esta avaliação vem sendo levada a cabo por consultores. No entanto, é de interesse conjunto que sejam criadas condições internas do governo para fazer uma auto avaliação com objectividade. E para que tal objectivo seja alcançado, é necessário envolver os gestores e técnicos dos sectores considerados chaves para a avaliação da Gestão das Finanças Públicas (GFP).

É nesse sentido que se pretende criar um Conselho de Gestão (CG) e um Conselho Técnico (CT), para operacionalizar as actuações tanto do governo, como dos parceiros e consultores que venham a ser contratados para a efectivação da referida avaliação.

Os dois conselhos serão constituídos, para a presente avaliação, por representantes dos PAPs e do Governo.

2. Objectivos

A criação dos dois Conselhos tem como objectivo chave fazer a gestão do processo de avaliação referida no ponto 1, tomando decisões em relação aos diversos assuntos que lhe são inerentes em função da sua especificidade e facilitar a obtenção de informação, seu processamento e discussão dos relatórios intermédios e finais.

Criação de capacidades futuras a nível do governo para se efectuar uma avaliação da GFP com maior isenção e profissionalismo.

3. Papel específico e Constituição dos Conselhos

Como já se fez referência, cada um dos Conselhos supra mencionados, tem um papel específico, tendo porém, um carácter de complementaridade.

3.1. Conselho de Gestão

O conselho de gestão tem como papel:

- Aprovação dos termos de referência em todos os seus aspectos
- Aprovação e Gestão dos financiamentos
- Verificação do cumprimento dos objectivos definidos
- Aprovação e apresentação de um relatório de avaliação

3.2. Constituição do Conselho de Gestão

O Conselho de Gestão será constituído pelos directores das áreas consideradas estratégicas e representantes dos PAP's.

São consideradas áreas estratégicas

- Inspeção-Geral de Finanças – *Coordenador do Processo*
- A Direcção Nacional do Tesouro – *Vice-Coordenador*

- A Direcção Nacional do Orçamento;
- A Direcção Nacional da Contabilidade Pública;
- Direcção Nacional de Planificação;
- UTRAFE
- Direcção Nacional do Património
- Autoridade Tributária de Moçambique

Os Parceiros serão representados por dois elementos por si indicados.

3.3. Conselho Técnico

Este é de carácter operacional e tem como papel:

- Criar condições materiais para facilitar a execução do trabalho pelos consultores
- Acompanhar o trabalho dos consultores na fase de recolha e interpretação dos dados, fazendo uma avaliação técnica dos resultados apresentados
- Providenciar toda a informação solicitada pelos Consultores referente aos respectivos serviços ou sectores;
- Participar na discussão das conclusões preliminares do relatório intermédio
- Elaborar o documento que expresse as posições por si sustentadas e que sejam divergentes com as opiniões dos consultores;
- Definir os indicadores de desempenho que serão tomados para a avaliação;
- Facilitar as reuniões dos consultores com as instituições do governo;
- Representar os sectores de proveniência e
- Criar capacidades para uma auto-avaliação em futuras ocasiões

3.4. Constituição do Conselho Técnico

O Conselho Técnico (CT) será constituído por técnicos das áreas estratégicas e representantes dos Parceiros, considerando como sectores estratégicos:

- A Inspeção-Geral de Finanças - Coordenador
- A Direcção Nacional do Tesouro- Vice-Coordenador
- A Direcção Nacional do Orçamento

- A Direcção Nacional da Contabilidade Pública
- Direcção Nacional do Património para a área do Procurement (UFSA)
- UTRAFE
- Direcção Nacional de Planificação
- Autoridade Tributária de Moçambique

Os Parceiros serão representados neste conselho por dois técnicos por si indicados enquanto os demais técnicos que integrarão o Conselho Técnico serão indicados pelos respectivos directores, cujos nomes deverão ser enviados à Inspeção-Geral de Finanças até finais de Junho.

4. Cronograma

4.1. Planificação

Junho-Julho

1. O Conselho de Gestão (CG) propõe e aprova todas as etapas do processo da avaliação: preparação e formação necessárias, processos de discussão dos resultados preliminares e finais, disseminação e seguimento depois de aprovação do relatório final (TORs para o processo).
2. O CG prepara todo o processo de contratação dos consultores, incluindo a decisão sobre a modalidade do concurso a seguir, num diálogo com o ponto focal dos parceiros;
3. O Financiamento será através do fundo Comum do SISTAFE por meio da UTRAFE.

Agosto

1. Reunião do Conselho de Gestão para pronunciamento em relação à contratação do grupo consultores segundo a proposta técnica e financeira apresentada pelos consultores e para proposta de decisão para a UTRAFE sobre a finalização da contratação;
2. Reunião do Conselho Técnico, para recepção e análise dos documentos da 1ª avaliação (2005) para ter um entendimento do processo e o respectivo guião de metodologia elaborado pelo secretariado de PEFA em Washington.

Setembro-Outubro

1. Seminário referente à formação dos intervenientes (CT e CG) – que será facilitado pelo secretariado do PEFA em Washington, se for possível durante a terceira semana em Setembro.
2. Disponibilização, pelo CT, de informação necessária para os consultores
3. Preparação do programa dos consultores pelo CG e CT

4.2. Execução

Outubro

1. Início do trabalho do campo na segunda metade de Outubro;
2. Diálogo e ponto de situação em relação aos resultados alcançados e dificuldades encontradas

Final de Novembro

Apresentação do relatório preliminar

Meados de Dezembro

Um seminário com interlocutores do Governo e com os parceiros de desenvolvimento para divulgar a informação sobre a avaliação PEFA no relatório preliminar. Convite para apresentar comentários.

Na base dos resultados do seminário, uma avaliação do relatório preliminar e apresentação dos comentários pelo CT, por escrito.

Aprovação dos mesmos pelo CG .

Finais de Janeiro

Apresentação do Relatório final incluindo propostas para incluir no plano de acção.

4.3. Implementação das Recomendações

Fevereiro/Abril

Elaboração de um plano de acção pelo Governo na base de documentos já existentes referente à visão na área de Finanças Públicas pelo CT e aprovado pelo CG.