



**CTA - Confederação das Associações
Económicas de Moçambique**

Parecer do Sector Privado sobre a Proposta de Revisão da Lei do Sistema de Administração Financeira do Estado

I. COMENTÁRIOS NA GENERALIDADE

A proposta de revisão da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 178 da Constituição da República, apresenta inovações importantes e susceptíveis de melhorar o desempenho das Finanças Públicas pelo fato de trazer reformas profundas e necessárias no contexto actual.

Entretanto, previamente, o Ministério de Economia e Finanças deveria tornar público um relatório de avaliação do grau de implementação da lei supracitada a ser revista. A falta de divulgação da lei a ser revista representa um risco de continuidade das ineficiências detectadas nos relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado publicados pelo Tribunal Administrativo.

Os objectivos da proposta de revisão da lei, descritos no artigo 4, são:

- a) estabelecer e harmonizar regras e procedimentos de planificação, orçamentação, execução, controlo, monitoria e avaliação dos resultados e da gestão dos recursos públicos;
- b) desenvolver subsistemas que proporcionem informação oportuna e fiável sobre o plano e orçamento e o património do Estado;
- c) estabelecer, implementar e manter um sistema contabilístico e de controlo da execução do plano e orçamento e do património adequado às necessidades de registo, da organização da informação e da avaliação do desempenho das acções desenvolvidas no domínio da actividade financeira do Estado;
- d) estabelecer, implementar e manter, em todos os subsistemas, normas e procedimentos de controlo interno eficientes, eficazes e internacionalmente aceites;
- e) estabelecer, implementar e manter normas e procedimentos de auditoria interna, internacionalmente aceites.

E os princípios fundamentais descritos no artigo 5 são:

- a) legalidade, o qual determina a observância integral das normas legais vigentes;
- b) regularidade financeira, pelo qual a execução do Plano e do Orçamento do Estado deve estar em harmonia com as normas vigentes e mediante o cumprimento dos prazos estabelecidos;
- c) economicidade, na base do qual se deve alcançar uma utilização racional dos recursos postos à disposição e uma melhor gestão de tesouraria;
- d) eficiência, que se traduz na maximização dos benefícios com o menor custo;
- e) eficácia, que resulta na obtenção dos efeitos desejados com a medida adoptada, procurando a maximização do seu impacto no desenvolvimento económico e social;
- f) segregação de funções, que consiste na separação de responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou actividades-chave potencialmente conflitantes;
- g) transparência, que consiste na disponibilização e divulgação, ao público em geral, de informação sobre a planificação, orçamentação, execução, controlo, monitoria e avaliação dos resultados na gestão do erário;

- h) boa-fé, na base do qual os servidores públicos devem agir com lealdade, honestidade e equilíbrio sem lesar o Estado e o privado;
- i) responsabilidade, que se traduz na obrigação de cumprimento de actos legais e no dever de prestação de contas.

Destes objectivos e princípios ressalta que o proponente pretende reformar e aproximar o sistema de administração financeira do Estado dos melhores padrões internacionais, entretanto sem referenciar as respectivas normas, garantindo que a gestão dos recursos públicos sejam feitos com eficiência, eficácia, economicidade, de forma ética, responsável e com respeito aos princípios de sustentabilidade e equidade inter-geracional contudo não houve referência a equidade de género que é igualmente importante.

Apesar destes avanços, o sistema não garante que se tenha uma visão integrada do sector público consolidado, nomeadamente do governo central, dos órgãos de governação descentralizada, das autarquias e do sector público não financeiro. Embora sejam actores importantes na mobilização de recursos públicos, realização de despesas e geração de responsabilidades, a proposta de revisão não dá visibilidade ao papel do parlamento em actividades de institutos públicos diversos, incluindo os que actuam na área da segurança social.

Esta opção limita que os representantes do povo tenham uma participação activa no debate e fiscalização de elementos importantes para toda a sustentabilidade das Finanças Públicas. Em princípio, o tratamento destas matérias vai ser continuação da lei do SISTAFE de 2002, mas vista na perspectiva da função económica, política e jurídica do orçamento, não assegura o respeito cabal da alínea f do artigo 5 que estabelece a necessidade de segregação de funções, que consiste na separação de responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou actividades-chave potencialmente conflituantes. A função do Parlamento e por isso dos representantes do povo nesta área encontra-se bastante fragilizada. O executivo executa por via das suas instituições tuteladas, mas o papel da fiscalização parlamentar é no mínimo pouco visível para condicionar comportamentos das entidades fiscalizadas.

No geral, a proposta falha nos mecanismos de prevenção de situações de uso ineficiente e inapropriado de recursos. Não reforça os mecanismos de monitoria e fiscalização actualmente existentes. No que diz respeito a questões de sustentabilidade fiscal e equidade inter-geracional, há espaços para a melhoria, reforçando o papel do Parlamento e das avaliações independentes nesta matéria. As condições propostas na definição do défice e dos meios de financiamento aumenta os riscos de problemas de agência, porque minimizam a importância de imposição de limites concretos e a necessidade de coordenação inter-institucional nas fases cruciais de planificação e execução.

II. COMENTÁRIOS NA ESPECIALIDADE

COMENTÁRIOS NA ESPECIALIDADE

Capítulo	Artigo	Observação / Sugestão
CAPÍTULO I	6; § 2	Esta alínea pressupõe que se esteja a desburocratizar a venda do património do Estado. Ora num contexto de altos níveis de corrupção e baixo nível de transparência orçamental, torna-se arriscado optar por esta via, sob pena do património do Estado estar refém de interesses pessoais dos dirigentes públicos.
	7; § 4, 5, 6	Como serão acomodados os órgãos de governação descentralizada, com governadores eleitos e administradores eleitos em 2024. <i>Sugestão: incluir o e-SISTAFE dos órgãos de governação descentralizadas, atendendo as especificidades da sua missão emanada da revisão pontual da constituição.</i>
CAPÍTULO II SUBSISTEMAS DO SISTAFE	11; e), h)	Estas duas alíneas pressupõem competências que devem ser exercidas em coordenação com os subsistemas de monitoria e avaliação e de auditoria interna. Talvez fosse melhor transferir.
	12; d)	Incluir equidade de género.
	14; § 2, 3	Definir a periodicidade de submissão da estratégia nacional na Assembleia da República (AR), para que isso não dependa da discricionariedade do governo do dia, gerando a falta de sincronia de períodos de vigência entre diferentes estratégias de longo prazo.
	15; § 3	Definir a periodicidade com que os sectores devem elaborar e submeter as estratégias sectoriais e territoriais, para assegurar o alinhamento inter-sectorial e territorial e destes com a estratégia nacional como principal instrumento de governação de longo prazo.

	17; § 1, 2, 3, 4	No espírito das alíneas a), b), e d) do artigo 12, que trata da sustentabilidade, estabilidade e da equidade inter-geracional, o Programa e o Plano Quinquenal devem incluir a previsão das receitas, financiamentos e custos previstos. O mapeamento de custos sem previsão das fontes de financiamento parece ser de pouca utilidade para a boa gestão das Finanças Públicas
	18; § 1	O cenário fiscal de médio prazo identifica as projecções de crescimento económico, a receita fiscal, o nível de fiscalidade, a despesa pública, a dívida pública, os riscos fiscais do sector público consolidado e medidas de mitigação para a materialização do Programa quinquenal do Governo.
	18; § 3, 4	<p>Os órgãos de governação descentralizada como órgãos eleitos, possuem mandatos e demandas próprias que têm de ser tidas em conta na definição do cenário fiscal de médio prazo. Por isso, sugere-se que o seu plano quinquenal seja parte dos instrumentos de trabalho para a preparação do Cenário fiscal de médio Prazo.</p> <p>Como o instrumento de planificação de médio prazo a ser respeitado por todos órgãos do Estado, incluindo órgãos de governação descentralizadas, o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) carece de escrutínio e aprovação parlamentar. Passaria a ser proposto pelo Governo e aprovado pelo parlamento dentro de prazos previamente fixados. Assim, teria força de lei, condicionador, do governo central e dos órgãos de governação descentralizadas e dos respectivos planos de curto prazo.</p> <p>Desta forma materializa-se o espírito da descentralização, sustentabilidade fiscal e equidade inter-geracional. A aprovação CFMP pelo governo não protege os planos de curto prazo de potenciais conflitos de interesses associados ao ciclo político-eleitoral, favorece planos e orçamentos pro-cíclicos, em prejuízo da sustentabilidade fiscal, da equidade inter-geracional.</p>

	20; e), i)	<p>e) A quantificação das despesas fiscais, nomeadamente isenções, deduções e créditos; devidamente fundamentados, incluindo a previsão das receitas substitutas</p> <p>i) A informação de riscos fiscais e formas de mitigação;</p>
	23; § 2	Incluir ressalva de que a recondução a que se refere este parágrafo é válida apenas para as despesas correntes.
	30; § 1	<p>A assinatura de contratos e acordos internacionais que impliquem a assunção de responsabilidades financeiras para o Estado ou envolvam matéria fiscal carecem de prévia autorização do Ministro que superintende a área das Finanças, ouvida o Banco de Moçambique e a PGR.</p> <p>Incluir: “O Ministro que superintende a área das Finanças deve garantir que as responsabilidades financeiras assumidas sejam consistentes com os programas do Governo e dentro dos limites aprovados pela Assembleia da República.”</p> <p>Inclui: “As entidades que não fazem parte do nível central do Governo, não podem assumir responsabilidades com credores internacionais, incluindo os órgãos descentralizados.”</p>
CAPÍTULO II	52; d)	Onde se lê: “gerir a conta única”, devia ler-se: “gerir a Conta Única do Tesouro e a Conta Autárquica, bem como todas as contas que forem abertas ao abrigo do artigo 55; §3.”
	59; 3, 4	Para a ratificação referida no número anterior, o Ministro que superintende a área de Finanças deve solicitar à Procuradoria-Geral da República a emissão de parecer ou opinião legal para certificação jurídica da legalidade da contratação da dívida, incluindo o parecer do Banco de Moçambique sobre a sua dimensão económica.

		<p>1. No espírito do princípio de sustentabilidade e equidade inter-geracional, parece relevante tal como feito no âmbito de garantias no artigo 60 seguinte, definir os elementos relevantes que o Governo deve ter em conta na contratação da dívida, como financiamento de despesas de capital, formação do capital humano, nível de sustentabilidade da dívida, viabilidade económica e social estabelecida por indicadores apropriados.</p>
	60; § 2, 3, 4	<p>No espírito da sustentabilidade fiscal e da equidade inter-geracional, torna-se importante definir os elementos considerados para derivar o limite máximo de garantias, intervalos de variação e as condições em que o mesmo pode ser excepcionalmente levantado. As garantias geram de facto soft-budgets para os beneficiários, em prejuízo da eficiência, eficácia, sustentabilidade e equidade inter-geracional na gestão das finanças públicas.</p>
<p>SECÇÃO V Monitoria e Avaliação</p>	77; § 1 a) b) c) d), 2	<p>O principal desafio passa por encontrar mecanismos para garantir a integridade, credibilidade e a independência do sistema de monitoria e avaliação</p> <p>Tal como colocado no artigo 78 seguinte com referência a unidade de auditoria, a entidade responsável pela monitoria e avaliação deve posicionar-se e reportar num nível da estrutura organizacional, que permita conduzir as suas responsabilidades com integridade, credibilidade e independência.</p> <p>Particularmente a avaliação externa da gestão das finanças públicas, do Plano e orçamento do Estado pode beneficiar do estabelecimento do conselho de finanças públicas, ou do conselho fiscal como órgão independente que realiza avaliações periódicas da gestão das finanças públicas, tendo como referência os seus desafios de sustentabilidade fiscal. Esta entidade com independência assegurada por lei emanada da Assembleia da República pode ser constituída por personalidades de reconhecido mérito dentro e fora do país, tem de ter orçamento próprio e reportar directamente a Assembleia da República.</p>

Pela Melhoria do Ambiente de Negócios!