



# REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

## RELATÓRIO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA — DESENVOLVENDO A GESTÃO DE CAIXA

January 2023

This technical assistance report on Republic of Mozambique was prepared by a staff team of the International Monetary Fund. It is based on the information available at the time it was completed in August 2012.

**Disclaimer:**

*This report was prepared in 2012 and the Republic of Mozambique consented to its publication in 2023. The report is being published as it was written at the time.*

Copies of this report are available to the public from

International Monetary Fund • Publication Services  
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090  
Telephone: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201  
E-mail: [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org) Web: <http://www.imf.org>  
Price: \$18.00 per printed copy

**International Monetary Fund  
Washington, D.C.**



**INTERNATIONAL  
MONETARY  
FUND**

**Fiscal Affairs  
Department**



**Republic of Mozambique**

---

*Developing Cash Management*

**August 2012**

**Roberta Pereira e Esther Palacio**

---



# **FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL**

**Departamento de Finanças Públicas  
AFRITAC Sul**

**MOÇAMBIQUE**

**DESENVOLVENDO A GESTÃO DE CAIXA**

**Roberta Pereira e Esther Palacio**

**AGOSTO 2012**

O presente relatório contém recomendações da assistência técnica prestada pelo corpo técnico do Fundo Monetário Internacional (FMI) às autoridades de Moçambique (o “beneficiário da AT”), em atendimento a um pedido de assistência técnica. Este relatório (na sua totalidade, em parte, ou de forma resumida) poderá ser divulgado pelo FMI aos seus Directores Executivos e membros dos respectivos gabinetes, bem como a outros organismos ou instituições do beneficiário da AT e, mediante solicitação, aos quadros do Banco Mundial e a outros prestadores de assistência técnica e doadores com interesses legítimos, a menos que o beneficiário da AT formule objecções específicas a esta divulgação (ver as directrizes operacionais sobre a divulgação de informações da assistência técnica, disponíveis apenas em inglês no endereço: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/040609.pdf>). A divulgação deste relatório (na sua totalidade, em parte, ou de forma resumida) a terceiros fora do FMI que não estejam ligados aos organismos ou instituições do beneficiário da AT, ao Banco Mundial e a outros prestadores de assistência técnica ou doadores com interesses legítimos requer o consentimento explícito do beneficiário da assistência técnica e do Departamento de Finanças Públicas do FMI.

<b>Conteúdo</b>	<b>Página</b>
Abreviaturas e Siglas.....	4
Prefácio.....	5
Resumo Executivo.....	7
Conclusões.....	7
Recomendações .....	8
I. Contexto e objectivos.....	13
II. Desenvolvendo Ferramentas Relevantes para a Gestão de Caixa .....	16
A. Diagnóstico da situação atual	16
B. Recomendações	20
III. Fortalecimento da Estrutura Institucional para a Eficiente Gestão de Caixa.....	21
A. Diagnóstico da situação atual	21
B. Recomendações	23
IV. Progresso na implementação da Conta Única do Tesouro.....	24
A. Diagnóstico da situação atual	24
B. Recomendações	26
V. Implementação em paralelo de reformas complementares na área de PFM .....	26
A. Reformas Prioritárias na área da gestão das finanças públicas	26
B. Recomendações	30
VI. Próximos Passos.....	32
VII. ANEXOS .....	33
Anexo I – Tabela de Recomendações de Missões Anteriores.....	34
Anexo II - Workshop.....	36
Anexo III – Lista de Colaboradores .....	47
Anexo IV – Modelo de Orçamento de Tesouraria .....	50
Anexo V – Modelo de Plano de Tesouraria .....	52

## ABREVIATURAS E SIGLAS

AFRITAC Sul	Centro de Assistência Técnica da Região Sul da África
AT	Autoridade Tributária
BM	Banco de Moçambique
BT	Bilhetes do Tesouro
CEDSIF	Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
CUT	Conta Única do Tesouro
CUT-ME	Conta Única do Tesouro Moeda Estrangeira
CUT-MN	Conta Única do Tesouro Moeda Nacional
DAF	Direcção de Administração Financeira
DGCUT	Departamento de Gestão da Conta Única do Tesouro
DNCP	Direcção Nacional de Contabilidade Pública
DNEP	Direcção Nacional de Estudos e Políticas
DNO	Direcção Nacional do Orçamento
DNT	Direcção Nacional do Tesouro
DPPF	Direcção Provincial de Planificação e Finanças
e-Folha	Sistema de Pagamento de Salários
e-Património	Sistema de Gestão de Contractos e Bens Patrimoniais
e-SISTAFE	Sistema Informático do SISTAFE
e-Tributação	Sistema de Administração Tributária
FAD	Departamento de Finanças Públicas
FMI	Fundo Monetário Internacional
GARE	Guia de Arrecadação de Receitas do Estado
IGF	Inspeção Geral de Finanças
IVA	Imposto do Valor Agregado
JUE	Janela Única Electrónica
MF	Ministério das Finanças
MISAU	Ministério da Saúde
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
MPE	Modulo do Patrimonio do Estado
ODAMOZ	<i>Overseas Development Aid for Mozambique</i>
OP	Ordem de Pagamento
OT	Orçamento de Tesouraria
OTs	Obrigações do Tesouro
PT	Plano de Tesouraria
REO	Relatório de Execução Orçamental
RNRF	Registo de Necessidades de Recursos Financeiros
SICRE	Sistema Integrado de Controlo e Gestão das Receitas do Estado
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
TA	Tribunal Administrativo
TI	Tecnologia da Informação
UGB	Unidade Gestora Beneficiária
UGE	Unidade Gestora Executora

## PREFÁCIO

Em atendimento à solicitação do Ministério das Finanças (MF) de Moçambique, uma missão de assistência técnica do Centro de Assistência Técnica da Região Sul da África (AFRITAC Sul) visitou Maputo durante o período de 1 a 15 de Agosto de 2012. A missão foi composta pela Sra. Roberta Moreira da Costa Bernardi Pereira, consultora do Departamento de Finanças Públicas (FAD) do Fundo Monetário Internacional (FMI), e pela Sra. Esther Palacio, coordenadora da assistência técnica da representação do FMI em Moçambique.

O objectivo principal da missão foi prestar assistência ao MF para implantação de sistemas e procedimentos necessários a uma gestão de caixa moderna e eficiente que permita antecipar e satisfazer as necessidades de liquidez do Governo de Moçambique. A missão revisou os procedimentos existentes de programação de caixa e os sistemas para coleta e análise das informações do fluxo de caixa, recomendou ações para modernizar a função de gestão de caixa, e realizou workshop para apresentar as boas práticas nessa área e discutir as conclusões preliminares com o MF.

A missão manteve encontros com a Directora Nacional do Tesouro, Maria Isaltina Lucas, o Director Geral Adjunto do Tesouro, Tomas Dimande, o Director Geral Adjunto do Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF), Tricamo Azize Tajú, a Directora do Serviço de Organização e Modernização para Assuntos Gerais do CEDSIF, Florência Suamade, o Assessor do CEDSIF, Antonio Amancio Ramalho, o Chefe do Departamento de Normatização e Apoio ao Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) da Direcção Nacional de Contabilidade Pública (DNCP), Manuel J. Matavele, o Assessor da Direcção Nacional do Orçamento (DNO), Orlando Chaves, o Director da Previsão e Análise da Receita da Autoridade Tributária (AT), Dinis Nhancume, o Coordenador dos Reembolsos do Imposto do Valor Acrescentado (IVA) e Impostos sobre Rendimento da Direcção Geral de Impostos da AT, Nordel Cadir e as respectivas equipas.

A missão também visitou o Banco de Moçambique (BM), onde se encontrou com a Directora da Divisão de Pagamentos, Aurora Vila, e técnicos do Departamento de Emissão e Pagamentos e do Departamento de Mercados; o Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), com a Chefa do Departamento de Planificação Macroeconómica da Direcção Nacional de Planificação (DNP), Marisa Alves, e a Chefa do Departamento de Políticas Macroeconómicas da Direcção Nacional de Estudos e Políticas (DNEP), Vanda Castelo; o Ministério da Saúde (MISAU), com o Director Adjunto da Direcção de Administração Financeira (DAF), Henário Siteo; o Fundo de Estradas, com o Director da DAF, João Mutombene e as respectivas equipas.

A missão reuniu-se ainda com o grupo de parceiros internacionais de apoio ao SISTAFE para debater as conclusões do trabalho realizado.

A missão foi acompanhada nos encontros por técnicos do Departamento de Gestão da Conta Única do Tesouro (DGCUT), João Melembe, Francisco Banze, José Fote, e do Sector de Apoio Técnico, Anastância Ribeiro, da DNT e por técnicos do CEDSIF do Serviço de Organização e Modernização para Assuntos Gerais, Alívio Jopela e Sandra Matavel.

O trabalho da missão foi guiado pelo apoio em regime de back-stopping dado pelos Assessores Residentes de AFRITAC Sul na área das Finanças Públicas, Jean Luc Helis e Vijay Ramachandran, e facilitado pela participação do Representante Residente do FMI em Moçambique, Victor Lledó.

A missão gostaria de agradecer pela colaboração recebida por todo o Governo e parceiros oficiais de cooperação que participaram dos encontros durante sua visita a Maputo. Agradece também o apoio recebido pela DNT, em especial o Director Geral Adjunto do Tesouro, Tomas Dimandi, por organizar a agenda de encontros e reuniões, em articulação com a Coordenadora de Assistência Técnica da representação do FMI em Maputo, Esther Palacio, e com apoio das técnicas do Sector de Apoio Técnico da DNT, Anastância Ribeiro e Emilia Silvestre.

## RESUMO EXECUTIVO

### Conclusões

**É possível a implantação de uma gestão de caixa moderna e eficiente em Moçambique, mas o processo tem que ser gradual.** Ainda há muitos pilares que precisam ser fortalecidos. Em termos operacionais, estão em andamento ações de reformas que contribuirão para a melhoria dos controlos da execução orçamental da receita (rede de cobrança e e-Tributação), dos controlos da execução da despesa (e-Património) e da operacionalização da CUT (diminuição das contas off-CUT). Está em discussão a criação de um módulo de programação financeira anual no e-SISTAFE e o aumento do envolvimento dos sectores e províncias na gestão de caixa. Em termos de disciplina operacional, os gestores e fornecedores tem que ser continuamente conscientizados sobre a importância da correta ordem de execução das despesas do Estado (cabimento, liquidação e pagamento) e a importância de se registar cada uma dessas fases no e-SISTAFE no momento em que elas efetivamente ocorrem. Os utentes do sistema devem ser informados das vantagens que esse procedimento trará para os controlos das unidades, com o objectivo de não permitir que se assumam compromissos além da disponibilidade orçamental, verificar a necessidade de recursos financeiros para evitar a ociosidade dos mesmos, impedir ajustes orçamentais em dotações já comprometidas, evitar a acumulação de atrasos de pagamento, e garantir a qualidade dos bens adquiridos e das obras e serviços contratados pela administração pública.

**A principal dificuldade encontrada para implantação de uma boa programação orçamental e financeira é a baixa capacidade para elaborar previsões de despesas.** As previsões utilizadas na prática não possuem um horizonte de tempo maior que um mês. As unidades gestoras executoras (UGEs) não estão acostumadas a fazer previsões, e em sua maioria não têm planos de *procurement* ou de cabimentação para se programarem. Os órgãos centrais não possuem dados históricos de efetiva cabimentação e efetiva liquidação, pois atualmente as três fases da despesa são registadas no e-SISTAFE de forma concomitante no momento do pagamento. Essa prática prejudica a formação de série histórica de despesa que possibilitaria ao Governo conhecer o real ritmo de execução orçamental e financeira das UGE, dificultando também a previsão de impacto do orçamento na liquidez do sistema bancário com os conseqüentes riscos para a execução da política monetária.

**Alguns procedimentos de gestão financeira fazem com que o gestor reconheça o e-SISTAFE como mero sistema de pagamentos.** Foram implementadas travas no e-SISTAFE que impossibilitam o gestor de registar as fases de cabimentação antes de receber a autorização de limite para cabimento (a DNO não intervém neste processo), e registar a liquidação antes do recebimento da quota financeira. A primeira trava estaria de acordo com as boas práticas se a DNT não associasse a autorização do limite de cabimento à libertação de quota financeira (procedimento atual). Quanto à segunda, o ideal seria a inversão do

procedimento, a libertação de quota financeira poderia ser realizada após a liquidação da despesa. Para manter certa flexibilidade na gestão dos recursos pela DNT e evitar liquidações “forçadas” nas unidades, talvez não fosse necessário amarrar a libertação de quota financeira à liquidação prévia da despesa no e-SISTAFE, mas a informação das despesas liquidadas nas UGEs seria de grande utilidade para a DNT na priorização de libertação de quotas financeiras. Atualmente, os registos de cabimentação e liquidação no e-SISTAFE parecem ser meramente formais, são realizados em muitos casos apenas para cumprir as etapas exigidas pelo sistema para que se efetive o pagamento, prejudicando a construção de base de dados com informações de execução orçamental efetiva, que auxiliaria na elaboração da programação orçamental de anos subseqüentes. A falta de registos de cabimentação e liquidação fiáveis no e-SISTAFE também dificulta a tarefa de priorização de libertação de limites financeiros, em momentos de restrição na disponibilidade de caixa.

**Em resumo, a programação financeira do governo se mostra eficiente apenas para limitar o registo da execução orçamental às disponibilidades de caixa.** No entanto, não parece contribuir de forma eficaz nos objetivos de gestão de riscos fiscais para a manutenção da disciplina fiscal agregada; de alocação estratégica de recursos de acordo com as capacidades reais de execução e financiamento aparecidas ao longo do exercício; de prestação eficiente de bens e serviços e de monitoramento do impacto do orçamento na política monetária.

A Tabela 1 apresenta as recomendações desta missão para aperfeiçoar a gestão de caixa<sup>1</sup>.

### Recomendações

Tabela 1. Desenvolvendo a Gestão de Caixa – Recomendações				Comentários do MF
	Recomendações	Prazo	Observações	
<b>Ações da capacitação e formação</b>				
1	Capacitação e conscientização dos usuários, agentes de controlo e fornecedores a nível central, provincial e distrital nos	Permanente	Começar a focar os treinamentos para a forma de execução da despesa, registo das três fases no momento em que efetivamente ocorrem. Para a formação ser eficiente o e-SISTAFE deve estar	<b>Ações de curto prazo:</b> A partir de 2013, iniciará o processo de consciencialização às unidades e aos agentes económicos

<sup>1</sup> As autoridades forneceram comentários adicionais ao aide-mémoire, com vistas a demonstrar suas intenções no curto e médio prazos para implementação das recomendações desta missão. A missão acatou as proposições, incluindo-as no relatório final para auxiliar assistências técnicas futuras e o acompanhamento das autoridades nesse processo.

<b>Tabela 1. Desenvolvendo a Gestão de Caixa – Recomendações</b>				<b>Comentários do MF</b>
	<b>Recomendações</b>	<b>Prazo</b>	<b>Observações</b>	
	procedimentos de administração financeira e orçamental, conforme o regulamento e a lei SISTAFE.		adequado ao registo separado das fases da despesa para os usuários poderem praticar os conceitos aprendidos.	<p>com vista ao adequado cumprimento dos procedimentos da execução da despesa e dos fornecedores na credibilização da Nota de Cabimento como garantia de pagamento pelo fornecimento de bens e serviços a prestar.</p> <p>Consta do Plano de Actividades e Orçamento do CEDSIF para 2013 (PAO_2013) acções voltadas para este fim.</p> <p>Com o propósito de melhor acompanhamento e avaliação das medidas acima citadas, será indicada uma unidade Piloto.</p> <p><b>Acções de Médio e Longo Prazos:</b></p> <p>Com a implementação do MPE, através da Funcionalidade de Aquisições, as UGE's estarão forçosamente obrigadas ao cumprimento de forma distinta dos três estágios da despesa resultantes de Concursos Públicos.</p> <p><i>Outras despesas de funcionamento como salários e transferencias terão outro tipo de tratamento.</i></p>
2	Formação e capacitação de quadros da DNT, DNO, DNCP, AT e CEDSIF em técnicas de programação orçamental e financeira moderna.	2013	O objectivo é solidificar os conceitos necessários para o desenho e posterior implementação da programação financeira anual mensualizada no e-SISTAFE.	Consta do PAO_2013 do CEDSIF, acções tendentes a formação de Técnicos em matérias de programação orçamental e financeira.
3	Escolher unidades piloto para iniciar o treinamento e capacitação de pessoas, no sentido a implementar a execução orçamental obedecendo o ciclo regular da despesa.	2012	De preferência um ministério sectorial a nível central, a DNT para pagamento da dívida e a DNCP para pagamento de salários.	Face aos comentários do ponto nº. 1, considerando ainda que a escolha de unidades estará condicionada ao trabalho de consciencialização dos intervenientes do processo, em 2013 iniciaremos com o Piloto para a área da Dívida. As demais unidades Pilotos serão implementadas a partir de 2014.

<b>Tabela 1. Desenvolvendo a Gestão de Caixa – Recomendações</b>				<b>Comentários do MF</b>
	<b>Recomendações</b>	<b>Prazo</b>	<b>Observações</b>	
<b>Reformas para melhorar as ferramentas actuais de programação financeira</b>				
4	Actualizar mensalmente o Orçamento de Tesouraria (OT), incluindo valores efetivamente realizados e promover ajustes nas previsões para os meses subsequentes.	2012	No início, e até a funcionalidade de programação financeira estar pronta no e-SISTAFE, o OT continuaria a ser feito em uma planilha Excel, de forma agregada para o conjunto de unidades orçamentais e as grandes rubricas da classificação económica. (Ver modelo no anexo IV).	Será adoptado.
5	Incluir no Plano de Tesouraria (PT) as informações de previsão de dois meses a frente.	2012	No início, e até a funcionalidade de programação financeira estar pronta no e-SISTAFE, o PT mensal continuaria a se fazer em uma planilha Excel, a partir das informações do e-SISTAFE e do OT actualizado. O PT seria feito no mês M, para os meses M+1, M+2 e M+3, com informação desagregada por semanas só para o mês M+1. (Ver modelo no anexo V).	O modelo deverá ser implementado.
6	Desassociar a autorização para cabimento da libertação de quota financeira para a dívida interna.	Iniciar a partir de 01/Jan/2013	Iniciar o piloto no âmbito da DNT para registo das três fases da despesa da dívida interna, cabimentando no início do ano a totalidade da dívida a ser paga naquele ano, e fazendo liquidações e pagamentos mensais pelos valores a vencer. Quando a CUT-ME estiver estabilizada, será possível incluir também a dívida externa.	A partir do segundo semestre de 2013, coadjuvado com o ponto n. 3, onde é frisado como unidade Piloto a área da Dívida, o sistema permitirá o tratamento da libertação do limite para cabimento e quota financeira a serem efectuados de forma diferenciada.
7	Desassociar a autorização para cabimento da libertação de quota financeira para pagamento de salários a nível central (sectores).	Iniciar a partir de 01/Jan/2013	Iniciar o piloto no âmbito da DNCP para registo das três fases da despesa de pessoal, cabimentando no início do ano, por estimativa, de 80% do valor total (valor histórico acrescido do aumento salarial esperado), liquidando mensalmente conforme a folha é gerada e pagando na data acordada. Acrescentar limite restante de 20% para cabimento no quarto trimestre, após ter informação sobre as realocações orçamentais necessárias.	A partir de 2014, coadjuvado com o ponto n. 3, onde é frisado que as demais unidades entrarão em 2014, o sistema permitirá o tratamento da libertação do limite para cabimento e quota financeira a serem efectuados de forma diferenciada. Durante o período do Piloto, a Programação Financeira considerara o período Trimestral.
8	Desassociar a autorização para cabimento da libertação de quota financeira nas libertações para uma unidade	Iniciar a partir de 01/Jan/2013	O primeiro passo será conceder o limite de cabimento para que a unidade piloto inicie seus processos de contratação e compras previstos na programação acordada. Contratos continuados	A partir de 2014, coadjuvado com o ponto n. 3, onde e frisado que as demais unidades entrarão em 2014, o sistema permitirá o tratamento da libertação do limite para

<b>Tabela 1. Desenvolvendo a Gestão de Caixa – Recomendações</b>				<b>Comentários do MF</b>
	<b>Recomendações</b>	<b>Prazo</b>	<b>Observações</b>	
	sectorial piloto.	3	firmados nesse mês deverão ser cabimentados pelo valor global e as requisições financeiras programadas para os meses subseqüentes. A libertação de quota financeira poderá ser concedida conforme a requisição, mas em caso de restrição de recursos financeiros poderá ser libertada quota apenas para despesas efetivamente liquidadas.	cabimento e quota financeira a serem efectuados de forma diferenciada.
9	Desassociar a autorização para cabimento da libertação de quota financeira nas libertações para uma província piloto.	Iniciar a partir de 01/Jan/2014 se o piloto de 2013 for finalizado com sucesso	O piloto se beneficiaria da experiência realizada em 2013 a nível central e abrangeria as despesas geridas e executadas a nível dessa província.	Constam do PAO_2013 do CEDSIF acções tendentes a que o nível provincial passe a operacionalizar a Programação Financeira. Contudo, sua disponibilização para operacionalização ocorrerá em 2014 em regime Piloto.
<b>Reformas na Tecnologia da Informação</b>				
10	Retirar do e-SISTAFE a trava que impede a liquidação antes do recebimento da quota financeira.	Avaliar a possibilidade de de iniciar a partir de 01/Jan/2013	Actualmente as unidades não podem liquidar despesas devidamente cabimentadas e executadas, se não tem quota financeira, o que impede o registo da fase da liquidação no momento em que efetivamente ocorre.	Esta acção já consta do nosso Plano de Actividades. A sua implementação está prevista para 1 de Janeiro de 2013.
11	Realização dos ajustes necessários no e-SISTAFE para permitir a solicitação de limite para cabimento, com independência da quota financeira ( <i>alteração no calendário da programação financeira</i> ).	2013	Actualmente as unidades só conseguem solicitar limite para cabimento no momento do registo de necessidades financeiras, e só para o mês M+1 (conforme o calendário de programação financeira carregado no e-SISTAFE pela DNT).	Conforme frisado no Ponto n. 6, o sistema permitirá, a partir do segundo semestre de 2013, a desassociação do limite de cabimento com independência da quota financeira.
12	Implementar a funcionalidade da programação financeira anual mensualizada no e-SISTAFE, preliminarmente com certa flexibilidade para não frear a execução.	Data de inicio a ser definida pelas autoridades (em função da necessidade de desenvolvimento do	O objectivo seria ter uma programação orçamental anual proposta pelas UGEs que serviria de base para autorizar os limites de cabimento, e uma programação financeira anual também proposta pelas UGEs, que serviria para prever as quotas financeiras conforme a solicitação das unidades, as quais seriam regularmente actualizadas com inputs da execução orçamental real, das solicitações mensais recebidas das	Esta acção já consta do nosso Plano de Actividades. A sua implementação está prevista para 1 de Janeiro de 2014 e deverá ser antecedida de uma formação intensiva.

<b>Tabela 1. Desenvolvendo a Gestão de Caixa – Recomendações</b>				<b>Comentários do MF</b>
	<b>Recomendações</b>	<b>Prazo</b>	<b>Observações</b>	
		aplicativo)	unidades e da disponibilidade de tesouraria. Em uma primeira etapa, poderia se continuar com a prática de aprovar as quotas financeiras para o mês M no mês M-1, a partir das solicitações de recursos financeiros registadas pelas unidades no e-SISTAFE.	
13	Acompanhar a implementação dos módulos do e-Tributação (rede de cobrança) e e-Património (gestão de contratos de bens e serviços).	Permanente	Os módulos do e-Tributação e de e-Património estão a ser desenvolvidos e constituem uma prioridade no plano anual do CEDSIF.	<b>Nada a Comentar.</b>
<b>Reformas Organizacionais</b>				
14	Fazer gestões junto a Inspeção Geral de Finanças (IGF) para incluir em suas inspeções a verificação do cumprimento da execução e registo das etapas da despesa.	Iniciar a partir de 01/Jan/2013	Deveriam se começar nas unidades piloto. Os incumprimentos detectados deverão acarretar restrições no processo de avaliação da gestão.	A IGF deve considerar esta Acção no seu Pano Anual de Auditoria.
<b>Reformas relacionadas ao sistema bancário</b>				
15	Subsidiar o Banco de Moçambique com informações de pagamentos de despesas detalhadas e receitas arrecadadas (com dados gerenciais em grandes agregados).	2014	Estabelecer um relatório padronizado no e-SISTAFE e dar acesso ao BM para consulta. Ficaria a cargo da DNT em conjunto com o BM definir o nível de detalhamento do relatório.	Por imperativo da lei, o BM não pode aceder ao sistema. Contudo, iremos trabalhar com o BM para saber sobre o tipo de informação que pretende ter, tendo em conta que actualmente já recebe informação sobre os pagamentos realizados e sobre as previsões de pagamentos semanais.
16	Informar diariamente ao BM os recursos disponíveis nas UGEs (CUT-virtuais), o que serviria para indicar um limite potencial de gasto.	Iniciar a partir de 01/Jan/2013	Atualmente essas informações são repassadas semanalmente. Também poderiam fazer parte do relatório mencionado no item anterior.	A DNT e o BM, com a participação do CEDSIF deverão especificar o referido Relatório. Considerar o prazo de 1 de Janeiro de 2014.
<b>Reformas regulatórias</b>				
17	Editar o Diploma Ministerial que vai atualizar a normatização para titulação e	2012	É importante estabelecer prazo para que as instituições bancárias apresentem o resultado do mapeamento e tipificação	A ser realizado no ano em curso.

Tabela 1. Desenvolvendo a Gestão de Caixa – Recomendações				Comentários do MF
	Recomendações	Prazo	Observações	
	controlo de todas as contas bancárias do Estado.		das contas bancárias do Estado.	

## I. CONTEXTO E OBJECTIVOS

**1. Missões anteriores de assistência técnica têm mostrado a necessidade de melhorar a gestão de caixa em Moçambique.** A última missão de seguimento das reformas da gestão de finanças públicas, realizada pelo Departamento de Finanças Públicas (FAD) do FMI em maio de 2012, levantou questões importantes na área de gestão de caixa as quais suscitaram esta nova missão de assistência técnica. Os tópicos listados a seguir, foram coletados do relatório daquela missão<sup>2</sup>, mais especificamente dos títulos Resumo Executivo, Situação Atual e Observações. Além disso, consta em anexo, tabela recapitulativa das recomendações relacionadas ao objeto desta assistência técnica, também extraídas daquele relatório<sup>3</sup>.

- *É importante avançar na melhoria da programação financeira e elaboração de um plano de caixa mais alargado que gradualmente inclua todo o exercício financeiro. (Resumo)*
- *É preciso desenvolver uma estratégia mais efectiva para garantir que as fases de cabimentação, liquidação e pagamento ocorram nos momentos devidos. (Resumo)*
- *A programação financeira a cargo da DNT autoriza recursos orçamentais (cabimento) iguais aos recursos financeiros (pagamentos) para o mês seguinte. (Situação atual)*
- *A CUT está a ser operada de forma efectiva transferindo electronicamente recursos financeiros tanto na arrecadação de receitas quanto no pagamento de despesas. (Situação atual)*
- *A programação financeira mensal da DTN é informada ao BM, mas aparentemente tem sido de limitada utilidade na gestão da política monetária. (Situação atual)*
- *A implementação do e-Folha está a avançar, apesar das dificuldades operacionais iniciais.*

<sup>2</sup> Seguimento das Reformas da Gestão das Finanças Públicas 2012. Relatório em português elaborado por Mário Pessoa, Margarida Azevedo e Paulo Enrique Feijó, FMI, maio 2012.

<sup>3</sup> Extraídas da Tabela 1 do Resumo Executivo, intitulada “Implementação da Reforma do SISTAFE - Plano de Acção 2010/2012”.

*(Situação atual)*

- *A implementação do e-Tributação continua a ocorrer apesar de um pouco lenta. (Situação atual)*
- *Deve-se incluir no REO informação sobre as despesas cabimentadas e liquidadas. (Observações da missão)*
- *Devem ser continuados os esforços para melhoria da CUT. (Observações da missão)*
- *A programação financeira do tesouro deve ampliar-se gradualmente e separar os tectos de cabimentação dos pagamentos. (Observações da missão)*
- *Os gestores continuam a realizar a cabimentação, liquidação e pagamento de forma concomitante. É preciso que a DNT elabore uma estratégia bem definida que actue sobre as causas do problema. (Observações da missão)*
- *A DNT deve trabalhar com algumas entidades piloto para definir as tipologias da execução orçamental e financeira e capacitar gradualmente os utentes. (Observações da missão)*
- *A inclusão do número e valor da Nota de Cabimentação nos contractos melhoraria substancialmente o controlo da execução. (Observações da missão)*

## **2. As autoridades se propõem a modernizar gradualmente a sua gestão de caixa.**

Uma gestão de caixa moderna e eficiente possibilita a qualquer instituição ajustar o fluxo de pagamentos a sua disponibilidade de recursos financeiros, com o objectivo de: a) assegurar que haverá recursos para pagamento das despesas realizadas; b) que apenas serão realizados empréstimos quando necessários, minimizando os custos decorrentes dessas operações; e c) que serão minimizados riscos e maximizados os retornos financeiros decorrentes do saldo de depósitos dos recursos do Estado. A boa gestão de caixa propicia flexibilidade para otimizar o uso dos recursos financeiros e promove a credibilidade do Estado entre fornecedores, prestadores de serviços, doadores e outros financiadores de créditos.

## **3. Moçambique já reúne condições para gradualmente implementar uma gestão de caixa moderna, observando boas práticas internacionais, mas esse caminho pode ser longo.**

Em termos gerais, para que se consiga a implementação de uma efetiva gestão de caixa, alguns pontos são considerados fundamentais<sup>4</sup>:

- Centralização das contas do Estado com o estabelecimento efetivo da CUT, para facilitar os controlos da gestão
- Correto entendimento na abrangência da estrutura de planeamento de caixa, para compatibilização de dados e informações

---

<sup>4</sup> Fonte: Modernizing Cash Management, IMF Technical Notes and Manuals, Prepared by Ian Lienert.

- Capacidade para elaborar previsões de fluxo de caixa de curto prazo, de modo a fornecer informações para tomada de decisões
- Adequado processamento de transações e estrutura contábil, para facilitar a fiabilidade e consulta dos dados
- Partilha de informação atempada entre o Tesouro, as agências de recolha/coleta de receitas, os sectores de pagamento, e outras instituições, para propiciar um fluxo eficiente de informações e identificação de possíveis riscos
- Apropriada estrutura organizacional com atribuição clara de responsabilidades, para que os actores tenham consciência da sua importância e forma de colaboração no processo de gestão.

**4. O objectivo desta missão é prestar assistência às autoridades no desenvolvimento de ferramentas apropriadas e na estruturação institucional para uma eficiente gestão de caixa.** Trata-se de uma missão de diagnóstico que poderá ser seguida de apoios adicionais embasados na sequência e ações de reforma propostas. Este relatório resume as constatações e recomendações dadas pela missão para desenvolver ferramentas relevantes e fortalecer a estrutura institucional para a eficiente gestão de caixa, para melhorar progressivamente a estrutura institucional para a eficiente gestão de caixa, para melhorar progressivamente a CUT, e para implementar reformas complementares na área da gestão das finanças públicas. No resumo executivo, se recapitula a sequência proposta de recomendações, diferenciando as ações de reforma de curto e médio/longo prazo.

**5. Considera-se útil lembrar algumas definições e conceitos para sustentar o diagnóstico desenvolvido nas próximas secções.** A seguir delimita-se o termo “caixa” utilizado neste relatório e apresentam-se os principais instrumentos e componentes da gestão de caixa, em conformidade com as boas práticas internacionais.

#### ***Definição de Caixa***

*O termo “caixa” foi definido no Manual de Estatísticas de Finanças Públicas (GFSP) como sendo as cédulas, moedas e depósitos à disposição das unidades do governo em bancos ou outras instituições financeiras. Equivalentes de caixa referem-se àqueles investimentos com alta liquidez, que podem rapidamente ser convertidos em caixa. Embora aqui o foco esteja centrado na gestão de caixa, propriamente dita, o Tesouro também deve preocupar-se em administrar os equivalentes de caixa.*

#### ***Programação Financeira Anual (fluxo de caixa anual)***

*É a distribuição mensal da Lei Orçamental preparada para o ano inteiro, prevendo fluxos de ingressos e fluxos de saídas (fluxo de caixa). O objectivo da Programação Financeira Anual é estabelecer o ritmo da execução financeira da Lei Orçamental, portanto, serve de parâmetro para estabelecimento de limites financeiros.*

#### ***Programação Financeira Rolante Trimestral***

*Objectivo de gerir o fluxo de caixa durante o ano. Deve ser preparada no fim de cada mês para*

*refletir a expectativa de arrecadação e pagamentos para os próximos três meses. Serve para assegurar que as previsões estarão atualizadas a luz das novas previsões de receitas e despesas, e empréstimos internos e externos. Tradicionalmente, fornece abertura diária/semanal para o primeiro mês e informações agregadas para os próximos dois meses.*

### **Comitê de Liquidez e Unidades de Gestão**

*O Comitê de Coordenação Fiscal / Liquidez é um comitê de nível estratégico, que é responsável pela adoção de medidas corretivas para ajustar a programação financeira em casos de necessidade. Geralmente é composto por representantes do Tesouro, Orçamento, Planificação, Autoridade Tributária e Banco Central.*

*As unidades técnicas de gestão podem ser duas:*

- *A Unidade de Gestão de Caixa (UGC) é responsável por fornecer as informações gerenciais para tomada de decisões do Comitê de Liquidez. Tem o foco de suas atividades voltadas para estabelecer o ritmo da execução financeira e propor mecanismos de ajuste caso necessário.*
- *A Unidade de Gestão de Orçamento (UGO) é também uma unidade técnica que provê de informações gerenciais o Comitê de Liquidez, sendo que o foco de suas atividades está voltado em ritmar a execução orçamental, propondo realocações orçamentais quando necessário.*

### **Instruções e Procedimentos**

*Para um bom funcionamento da gestão de caixa devem existir:*

- *Organização institucional que possibilite a gestão de caixa de forma ordenada, com definição do nível de descentralização da programação financeira para racionalizar as atividades desenvolvidas pelo Tesouro e pela área de Orçamento.*
- *Clara definição de atribuição e de responsabilidades.*
- *Instruções para a preparação e submissão das projeções e relatórios*

### **Sistema TI e CUT**

*Previsões de Fluxo de Caixa geralmente requerem o desenvolvimento de base de dados independente, flexível, que permita obter informações necessárias para embasar decisões. A ferramenta de TI deve possibilitar a preparação de cenários e deve ser capaz de armazenar dados para análises.*

*A CUT é uma componente da gestão de caixa que propicia a centralização da recolha de receitas e a centralização sistêmica dos pagamentos. Requer procedimentos eficientes para reconciliação bancária de saldos e transações para garantir informações contábeis precisas.*

## **II. DESENVOLVENDO FERRAMENTAS RELEVANTES PARA A GESTÃO DE CAIXA**

### **A. Diagnóstico da situação atual**

**6. Em Moçambique já estão em andamento algumas reformas necessárias para que os fundamentos da gestão moderna e eficiente de caixa sejam implementados em sua totalidade. A CUT está em funcionamento operacional, embora ainda existam milhares de**

contas off-CUT no próprio Banco de Moçambique e em bancos comerciais. A Direcção Nacional do Tesouro (DNT) realiza projecções semanais de fluxo de caixa, no horizonte de um mês. O sistema informático de administração financeira do Estado (e-SISTAFE) foi desenvolvido com a filosofia de registar as três fases da despesa orçamental - cabimentação, liquidação e pagamento. Está em curso na Direcção Nacional da Contabilidade Pública (DNCP) a preparação do plano de acção para implementação da reforma da contabilidade pública com o objectivo de convergir progressivamente para as normas internacionais. A implantação da rede de cobrança e do módulo e-Tributação irá automatizar o processo de centralização de arrecadação e classificação de receitas. Está sendo desenvolvido para o e-SISTAFE um módulo de gestão do património que irá facilitar a gestão orçamental dos contratos. Em 2011 foi firmado, entre o Ministério das Finanças (MF) e o Banco de Moçambique (BM), um Acordo de Partilha de Informações, pelo qual se pretende, entre outros objectivos, melhorar a qualidade da previsão de curto prazo da liquidez do sistema bancário.

**7. O Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) pode ser considerado o ponto de partida no ciclo da elaboração da programação financeira de caixa.** O CFMP é o instrumento que faz a ligação entre a planificação estratégica e a operacional. O processo de elaboração inicia-se em novembro do ano (N-2) e termina em abril do ano (N-1). Este documento apresenta projecções de receitas e despesas, compreendendo três anos, e indica limites globais para as despesas de funcionamento e investimento. A partir destes limites, é feita a alocação de recursos para cada sector e província, que servirá como base para a elaboração da Lei Orçamental do ano (N). O MF em coordenação com o Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) se encarregam de supervisionar o processo da elaboração orçamental, de forma a ajustar as necessidades de dotações entre os sectores e províncias, com o objectivo de zelar pelo cumprimento dos limites indicados no CFMP.

**8. A programação financeira anual inicia-se no âmbito da DNT com a elaboração do Orçamento de Tesouraria (OT).** O OT do ano (N) é realizado em (N-1) com base na proposta de Lei Orçamental. Tomando como referência as dotações previstas enviadas para a Assembléia da República, a DNT prepara uma projecção mensal das principais rubricas da classificação económica de receitas e despesas para o ano fiscal, de forma agregada para todas as unidades orgânicas, divisões territoriais e programas. O governo utiliza esta planilha para verificar as necessidades de caixa mensais e apresentar a situação aos doadores em novembro/dezembro do ano anterior à vigência da Lei Orçamental, com o principal objectivo de tentar ajustar os défices mensais às intenções de desembolsos de recursos financeiros dos parceiros.

**9. A programação financeira requer capacidade para elaborar previsões e atualizá-las ao longo do exercício.** Na parte das receitas, o OT é elaborado com base na “Planilha Orçamental da Receita” preparada pela Autoridade Tributária, a qual inclui as receitas próprias e consignadas. No lado das despesas, as previsões mensais são realizadas

basicamente em função de coeficientes gerados a partir de séries históricas de três anos. Algumas despesas recebem uma atenção diferenciada, como é o caso da dívida, que possui um cronograma mensal previsível; salários, é levada em conta a revisão salarial que ocorre normalmente em abril de cada ano, que acaba por impactar o fluxo financeiro a partir de julho; subsídios a empresas públicas, o Departamento de Análises Económicas e Preços da DNT envia um cronograma próprio de desembolso. Contudo, as previsões de despesas de bens e serviços e de capital não são comparadas com as propostas recebidas dos sectores, por estas serem consideradas de pouca qualidade. No caso dos reembolsos do IVA e dos impostos sobre o rendimento, geralmente a dívida efectiva supera as possibilidades de reembolso do exercício, o que leva a pressupor desvios com respeito ao calendário proposto pela Autoridade Tributária.

**10. O Orçamento de Tesouraria é um documento estático, que sofre poucas alterações durante o ano.** O OT é eventualmente atualizado por alterações nas previsões de receitas mas, segundo a DNT, raramente se recebem novas previsões de arrecadação de receitas. Durante o ano, os dados efetivamente realizados não são incorporados ao OT, tanto do lado da receita, quanto do lado da despesa. Também, não se incorporam novas previsões das despesas a partir do registo de necessidades financeiras feito pelos sectores no e-SISTAFE. Portanto, pode-se dizer que a utilidade do OT fica limitada àquela negociação inicial com os doadores e depois passa a servir apenas como referência para incorporação dos dados de receita nas projeções que são feitas todo mês (M), para o mês (M+1), no marco da programação financeira rolante.

**11. A programação financeira no transcorrer do exercício é realizada por intermédio do Plano de Tesouraria (PT).** O PT é uma planilha elaborada pela DNT ao fim de cada mês, com o saldo virtual da CUT e a programação financeira do Tesouro para o mês (M+1), distribuída por semanas. A previsão de receita para o mês a que se refere é extraída do OT. A previsão de despesa é feita com base nos Registos de Necessidades de Recursos Financeiros (RNRFs) das Unidades Gestoras Executoras (UGE), que são colocadas no e-SISTAFE de acordo com um cronograma semanal. Desta maneira, se tem uma programação financeira rolante por grandes rubricas da classificação económica (como o OT), mais também por UGE e por programa. O PT é utilizado para a tomada de decisão de libertação de quotas financeiras (e do conseguinte limite para cabimento) para aquele mês e, das necessidades de financiamento adicionais. Por comodismo, as UGEs vinham concentrando suas requisições financeiras na primeira semana de cada mês, o que vinha dificultando a administração dos recursos disponíveis pelo Tesouro. Para diminuir a concentração de libertações no início do mês, a DNT estabeleceu o prazo de duas semanas para que as unidades utilizem os recursos financeiros libertados. Findo esse prazo, a DNT pode recolher o limite financeiro e as unidades são obrigadas a reiniciar o processo de solicitação de quota. Essa medida teve como objectivo estimular as unidades a se programarem melhor financeiramente.

**12. Planos de cabimentação e de *procurement* ainda não fazem parte do ciclo de programação orçamentária e financeira.** A nível dos sectores é possível encontrar casos isolados de unidades que utilizam planos de aquisições para se programarem orçamentária e financeiramente. Parece não haver uma orientação para que as unidades elaborem suas previsões financeiras levando em conta tais planos. Este é um procedimento que poderia ser padronizado e ajudaria na elaboração de previsões mais reais de requisições de recursos financeiros ao longo do ano. Tampouco existe uma programação orçamental, com estabelecimento de limites de cabimentação para ritmar a execução do orçamento. Como regra geral, o limite de cabimento é autorizado pela DNT no momento da libertação da quota financeira.

**13. As previsões de receita incluídas na Lei Orçamental constituem limite mínimo de arrecadação para o exercício.** Segundo avaliação da própria DNT, os valores globais de previsão são muito próximos ao que se realiza, havendo algumas falhas na distribuição mensal que é prevista. Segundo a Autoridade Tributária, as metas de arrecadação estão se tornando cada vez mais desafiadoras, exigindo um esforço grande para arrecadar os valores que vem sendo previstos. No âmbito da AT não é feita previsão global de receitas. A AT começa a realizar sua programação tomando como base o limite a ser atingido definido no CFMP. A partir daí são produzidos mapas de acompanhamento mensais em base diária, de onde serão definidas as metas de arrecadação. Atualmente, as metas operacionais de arrecadação contemplam um “Delta X”, para que seja possível arrecadar o que foi previsto na Lei Orçamental. Mensalmente, a Planilha de Meta Orçamental é partilhada com a DNT e contempla a receita classificada por natureza e território. Dados de cobrança efetiva são partilhados trimestralmente, mas estão disponíveis diariamente no sistema SICRE. O sector ouvido na Autoridade Tributária manifestou grande interesse em receber capacitação técnica na área de previsão de receitas, principalmente voltada para o desenvolvimento de modelos que auxiliem na melhoria do seu trabalho. Cabe destacar que tanto o sector informal como os sectores mineiro e de hidrocarbonetos representam um elevado potencial para a arrecadação, mas a inclusão deste desafio nas metas operacionais dos diferentes órgãos coletores requer análises avançadas.

**14. As ferramentas de programação financeira utilizadas não parecem as ideais para contribuir no monitoramento e para o cumprimento de algumas das metas de Governo.** A execução efectiva das dotações da Lei Orçamental, de acordo com os planos de trabalho, requer que as unidades gestoras de orçamento recebam informações confiáveis sobre a disponibilidade de fundos com os quais possam iniciar (cabimento) e realizar (liquidação) despesas correntes e de capital. Atualmente, estas unidades só recebem informações confiáveis sobre valores máximos para contratação de despesas com um mês de antecedência. A política do governo parece estar focalizada em garantir que não haja despesas por pagar, uma vez que o e-SISTAFE limita a possibilidade de registrar liquidações se a UGE não tem quota financeira (mesmo se estiver dentro do limite para cabimento). Desta maneira, parte das despesas podem estar sendo registadas no e-SISTAFE após sua

efetiva realização, comprometendo a qualidade das informações gerenciais para se ter o controlo efetivo das despesas por pagar. Em resumo, se não há quota financeira, a UGE não consegue registar a liquidação no e-SISTAFE, mesmo que formalmente a liquidação já tenha ocorrido. Nesse caso, o controlo do que está efetivamente pendente de pagamento pode estar ficando fora do e-SISTAFE.

**15. Ainda não se dispõe de ferramentas de programação financeiras eficientes dentro do e-SISTAFE.** O Orçamento de Tesouraria e o Plano de Tesouraria são elaborados em planilha Excel. As informações de execução da despesa são extraídas do e-SISTAFE. Os dados de previsão de despesas mensais são incorporados ao Plano de Tesouraria com base nos RNRFs das UGEs. A DNT não possui mecanismos para acompanhar previamente (antes da libertação de quotas financeiras) a execução orçamental nas fases do cabimento e da liquidação, pois só a partir da autorização do limite de cabimento e da libertação financeira é que será permitido à UGE iniciar os registos da cabimentação e da liquidação da despesa. Sendo assim, o Plano de Tesouraria pode não estar refletindo a necessidade real de financiamento do Estado.

## **B. Recomendações**

- Definir de forma clara quais serão as metas do Governo a serem monitoradas por intermédio da programação financeira do exercício. Como por exemplo: garantir a execução das dotações da Lei Orçamental, garantir que não haja despesas por pagar, monitorar o impacto do Orçamento na política monetária. Essa definição é importante para estabelecer a abrangência da programação financeira, como serão consideradas as receitas (em qual estágio?) e como serão computadas as despesas (em qual fase?).
- Na prática é necessário ampliar a visão da programação financeira anual. O Orçamento de Tesouraria tem que ser atualizado ao longo do exercício, contemplando informações da execução orçamental e financeira já realizadas e os ajustes necessários nas previsões, de forma a monitorar o atingimento das metas de Governo. A programação financeira anual poderia num futuro estar integrada no e-SISTAFE e conter informações mais detalhadas (classificações orgânica e por programas da despesa, além das grandes rubricas da classificação económica).
- A programação financeira rolante trimestral também precisa propiciar uma visão alongada. O Plano de Tesouraria poderia incorporar informações de três meses a frente. Preliminarmente, a projeção do primeiro mês seria realizada com base nas propostas de requisições financeiras, conforme prática atual. Os dois meses subseqüentes seriam incorporados ao PT com base nas previsões ajustadas do OT.

- A medida que outros instrumentos de planeamento forem sendo incorporados ao ciclo, como a obrigatoriedade das unidades efetuarem um plano de *procurement* e cabimentação, que servirão de base para elaboração de previsões anuais em base mensal, o OT e o PT poderão incorporar as projeções elaboradas pelas próprias unidades gestoras. Os valores constantes destes instrumentos poderão servir para estabelecer os limites de cabimento e as quotas financeiras ao longo do exercício.
- A médio prazo é importante desenvolver a funcionalidade de programação financeira anual no e-SISTAFE. Imagina-se esta ferramenta sendo alimentada inicialmente com dados da Lei Orçamental. Os sectores (UGEs) ajustariam os valores de acordo com suas necessidades orçamentais e financeiras, que seriam consolidados pelo e-SISTAFE para compor a primeira versão da programação financeira anual mensualizada. A DNO, em coordenação com a DNT, aprovaria o cronograma orçamental com limites de cabimentos mensais para o ano. A DNT aprovaria a programação financeira global de acordo com as estimativas de ingresso de recursos, a qual serviria para limitar as requisições de quota financeira mensais das unidades ao longo do exercício. Estes limites financeiros seriam incorporados aos planos de tesouraria da DNT (plano consolidado) e das UGEs. Em uma primeira etapa, poderia se continuar com a prática de aprovar as quotas financeiras para o mês M no mês M-1, a partir das solicitações de recursos financeiros registadas pelas unidades no e-SISTAFE. O orçamento e o plano de tesouraria seriam atualizados com base nos valores pagos até o mês encerrado e da reprogramação dos valores que apresentaram desvios com relação às previsões. A distribuição de limites seria dinâmica, com possibilidade de atualização pela DNT (financeiro) e pelo DNO (orçamental). Os cronogramas de desembolso informados no momento do cabimento, bem como a informação da despesa liquidada, poderiam ser consolidados em relatórios gerenciais, e serviriam como informação acessória para auxiliar o Tesouro na priorização de libertação de quotas financeiras ou redistribuição de limites de pagamento.

### III. FORTALECIMENTO DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL PARA A EFICIENTE GESTÃO DE CAIXA

#### A. Diagnóstico da situação atual

**16. Comitê de Coordenação de Mercados Interbancários é um grupo de nível técnico que se reúne semanalmente no Banco de Moçambique (BM) para tratar da política de intervenção semanal e das movimentações financeiras das contas do Estado.** Técnicos do Departamento de Estrangeiros, Departamento de Intervenções e Departamento de Estatísticas do Banco de Moçambique, juntamente com técnicos do Departamento de Gestão da Conta Única do Tesouro (DGCUT), reúnem-se toda sexta-feira para discutir as intervenções, os pagamentos e a recolha de receitas ocorridos durante a semana, bem como as previsões de libertações de quotas financeiras e arrecadação para a semana subsequente.

Embora a informação dos pagamentos efetuados pelas UGE seja semelhante às registadas pelo BM, a informação sobre as previsões de libertações de quotas financeiras a curto prazo mostra-se insuficiente para prever corretamente as saídas efectivas de caixa. O objectivo do comité é harmonizar os impactos do lado fiscal e a base monetária. Eventualmente podem ser negociados atrasos ou antecipações de pagamentos para amenizar o impacto monetário.

**17. A nível estratégico a gestão de caixa é discutida no Conselho Técnico do Ministro das Finanças e nas reuniões de coordenação entre os representantes do BM e da DNT.** O Conselho Técnico do Ministro é composto pelo Ministro das Finanças, os Directores Gerais e o Presidente da Autoridade Tributária. Nestas reuniões semanais se analisa essencialmente a execução orçamental (mapas de execução de receitas e despesas). Nas reuniões de gestão celebradas entre o BM e a DNT, o Banco é representado por um administrador e a DNT pela Directora Geral ou o Director Geral Adjunto.

**18. Não há uma regra clara para priorização de libertação de quotas financeiras, em momentos de restrição na disponibilidade de caixa.** Quando necessário, a DNT tem autonomia para definir prioridades no momento da libertação de quotas financeiras. Em alguns momentos são priorizadas as despesas correntes, em outros são priorizadas as de investimentos. Considerando a forma como as unidades registam a execução orçamental, sem obedecer o momento real de ocorrência de cada estágio da despesa, fica difícil para a DNT estabelecer regras lógicas para priorizar, por exemplo, libertação de quotas financeiras para despesas que já se encontrem na fase efetiva de pagamento, pós-liquidação.

**19. Devem ser continuados os esforços para melhorar a partilha de informações entre o MF e o BM.** Em março de 2011, foi firmado um Acordo de Partilha de Informações entre o MF e o BM com o objectivo de melhorar a qualidade de previsão da liquidez do sistema bancário e da gestão da política fiscal. No geral, as informações enviadas ao BM pela DNT são relativas a dados de execução já realizada. Dados de previsão são partilhados no início do ano, com o envio do Orçamento de Tesouraria, e semanalmente, com a previsão de gestão de tesouraria para a semana seguinte (Plano de Tesouraria e suas atualizações). No acordo está previsto que a DNT deve também enviar, no início de cada mês, a programação detalhada dos pagamentos e recebimentos para o mês em curso, mas a DNT não possui essa informação, haja vista que a execução orçamental da despesa acontece de forma descentralizada, assim como a arrecadação de receitas. No lado do BM, as informações a serem partilhadas com a DNT, são relativas à operacionalização da CUT (saldo, movimentações, constrangimentos, SWIFT do pagamento da dívida, desembolsos de ajuda externa), além de outras informações, tais como: taxas de câmbio, Balança de Pagamentos, taxas de juros e agregados monetários.

**20. O processo de programação financeira está centralizado no Tesouro enquanto a execução orçamental está descentralizada nas UGEs.** A DNT se relaciona directamente com todas as UGEs no processo de programação financeira. Actualmente é a DNT quem

estabelece as prioridades na autorização de limite para cabimento e liberação de quota financeira, inclusive para as províncias e distritos. A Direcção Nacional de Orçamento (DNO) não parece tomar parte neste processo. Existem aproximadamente 900 unidades beneficiárias de dotação orçamental (UGB), mas nem todas executam o seu orçamento directamente no e-SISTAFE. Cerca de 400 UGBs precisam de uma UGE especial para executar as suas dotações. O processo de expansão (*roll-out*) do e-SISTAFE deve ser concluído até 2015. Por outra parte, as unidades beneficiárias de dotação orçamental que são executoras têm geralmente duas UGEs associadas para atender de forma separada as despesas de funcionamento e de investimento.

## B. Recomendações

- Na implementação da programação orçamental e financeira, será fundamental a integração da DNO no processo, uma vez que este órgão poderá ser o responsável, em coordenação com a DNT, pelo estabelecimento dos limites orçamentais (limites para cabimentos).
- O Comitê de Liquidez precisa ser institucionalizado formalmente. Devem ser definidos suas atribuições, sua composição, a periodicidade das reuniões, os assuntos a serem tratados, o respaldo para adoção de medidas corretivas. Deve ter a unidade de gestão de caixa como unidade de apoio para preparar os relatórios a serem analisados nos encontros.
- Embora não faça parte do acordo de partilha de informações entre o MF e o BM, a DNT poderia preparar informações adicionais e atempadas sobre saldos, pagamentos e recebimentos, de forma a contribuir para a formação de série histórica de mais qualidade, para identificação de sazonalidades e padrões no comportamento das receitas e despesas, que ajudarão na elaboração de previsões mais confiáveis pelo BM. Exemplos:
  - a. Fluxo de caixa diário, de forma a subsidiar o BM com informações de pagamentos de despesas detalhadas e receitas arrecadadas por dia. Para dar início a essa atividade, o fluxo de caixa poderia limitar-se às transações realizadas por meio da CUT (receitas no momento que ingressam na CUT, despesas no momento em que os recursos saem da CUT, e ao final, conciliam-se as movimentações com a variação do saldo diário). Aos poucos, poderiam ser agregadas ao fluxo outras informações necessárias. Ficaria a cargo da DNT em conjunto com o BM definir o nível de detalhamento do relatório, que a princípio devem apresentar dados gerenciais em grandes agregados.
  - b. Os recursos disponíveis nas UGEs (quota financeira autorizada ainda não utilizada para ordenar pagamentos) deveriam ser informados diariamente ao BM pela DNT, o que serviria para indicar um limite potencial de gasto.

Atualmente essas informações são repassadas semanalmente pela DNT ao BM, mas como o processo de pagamentos é dinâmico, a disponibilização diária dessa informação forneceria ao BM a situação diária atualizada do potencial de gasto das UGEs. Mais a médio prazo, as reformas recomendadas para melhorar a programação financeira deveriam fornecer informação em tempo real sobre as liquidações realmente realizadas de forma a prever com maior precisão o potencial de gasto das UGEs.

- c. Agendamentos de pagamento de pessoal. Considerando que os pagamentos de pessoal são realizados por meio de agendamento no dia D no e-SISTAFE, para pagamento em D+1, essas informações também poderiam ser repassadas ao BM ao final do dia D, para que já houvesse informação do impacto que essa despesa causará na liquidez do sistema bancário.
- A critério das autoridades, também poderiam se adotar mecanismos para aumentar a previsibilidade do impacto do orçamento na liquidez do sistema bancário. Maior previsibilidade de liquidez poderia ser conseguida com a retenção das ordens de pagamento para processamento em D+1. Uma alternativa intermediária seria criar modalidades de OPs que pudessem ser processadas em tempo real, e a outra parte, relativa aos pequenos pagamentos que são feitos em grande quantidade de OPs, e que são de difícil previsão, seriam processadas em D+1, assim como já acontece com aquelas que são emitidas após as 14h. Caberia ao Governo decidir o que é mais importante, manter a sistemática de pagamentos em tempo real ou melhorar a previsão do impacto das operações do Estado na liquidez do sistema bancário.
  - A DNT deve dar continuidade ao estudo de descentralização da programação financeira para as províncias e eventualmente para os sectores. Desta maneira se lograria um maior envolvimento das unidades executoras na programação financeira, principalmente no que se refere ao estabelecimento de prioridades. Recomenda-se optar por uma descentralização gradual, que permita ao Tesouro libertar quotas desagregadas a nível das grandes rubricas da classificação económica (de forma a proteger determinadas despesas consideradas prioritárias, tais como salários).

#### IV. PROGRESSO NA IMPLEMENTAÇÃO DA CONTA ÚNICA DO TESOURO

##### A. Diagnóstico da situação atual

21. **A CUT é utilizada na transferência electrónica de recursos financeiros tanto na arrecadação de receitas quanto no pagamento de despesas.** A CUT é movimentada pelas UGEs, gerida pela DNT e administrada pelo BM. Não há uma remuneração dos saldos de depósitos dos recursos do Estado mas, por outro lado, também não há pagamento de tarifas

bancárias pela prestação de serviços. O piloto de Janela Única Electrónica (JUE) está trabalhando com *float* de dois dias. As regras para movimentação da CUT são claras e de pleno conhecimento do sistema financeiro, considerando-se o nível de rejeição imaterial.

**22. Embora a CUT tenha por finalidade consolidar as disponibilidades financeiras do Estado, ainda existem milhares de contas off-CUT.** Tem havido um esforço para reduzir o número de contas off-CUT de modo a restarem apenas as necessárias para administração de fundos de maneio, contas de órgãos de soberania e segurança e projectos externos. Não se conhece exatamente o número de contas off-CUT, mas missões precedentes estimaram que está em cerca de quatro mil. Muitas das contas off-CUT estão abertas no BM, e outras estão em bancos comerciais. Para abertura de qualquer conta do Estado é necessária a autorização da DNT. A DNT tem acesso aos extratos diários das contas do BM. Em atendimento a recomendações anteriores, a DNT já elaborou uma proposta de Diploma Ministerial que pretende aprovar e atualizar as regras de titulação e controlo das contas bancárias do Estado, bem como regular a abertura, movimentação e encerramento das contas bancárias dos órgãos e instituições da Administração Central e Local. Com essa ação pretende-se tipificar e mensurar com maior exatidão as diferentes contas existentes, com o objectivo de traçar estratégia para transferir a maioria das movimentações financeiras realizadas por intermédio dessas contas para a CUT.

**23. A consolidação das contas bancárias é realizada trimestralmente quando da elaboração dos relatórios de execução orçamental (REO).** A reconciliação bancária de cada uma dessas contas é feita pelas unidades responsáveis. A CUT é reconciliada de forma automática no e-SISTAFE, tanto a CUT em moeda nacional (CUT-MN) quanto a CUT em moeda estrangeira (CUT-ME). As contas de projetos financiados com recursos externos são reconciliadas pela DNT quando alimentam a CUT, e pelas instituições beneficiárias quando operam off-CUT. As contas de receita dos postos de cobrança da Autoridade Tributária são reconciliadas nas respectivas repartições. Contas para adiantamento de fundos são objeto de prestação de contas para a DNCP no dia 20 do mês seguinte ao recebimento dos recursos. A consolidação das contas é realizada pela DNCP no fim de cada trimestre para incorporação dessa informação nos relatórios trimestrais.

**24. O Banco de Moçambique emite Bilhetes do Tesouro (BTs) semanalmente para efeitos de política monetária que podem ser utilizados para política fiscal por solicitação do MF.** Esta prática dá pouca previsibilidade e transparência, de maneira que o mercado não conhece com antecedência quando ocorrem emissões de BTs para política monetária e quando ocorrem para política fiscal. Quando a DNT necessita de recursos para financiar seu déficit corrente é enviada carta de solicitação para o BM. Este oferece ao Tesouro uma listagem com a carteira de BTs disponíveis. O Tesouro faz uma seleção dos BTs pelos quais ele passa a ser o responsável pela liquidação da obrigação e o BM transfere os recursos correspondentes para a CUT. Normalmente a utilização do BT se dá por três meses. Diploma Ministerial autoriza uma previsão de utilização de BTs, que pode ser ajustada no mês de

setembro de cada ano. Na prática, se incorre em novos BTs para atender aos vencimentos passados ou atender necessidades adicionais de tesouraria. Além desse instrumento de financiamento, o Tesouro dispõe de autorização para emissão de Obrigações do Tesouro (OTs), que correspondem à emissão de papéis no mercado de capitais (Bolsa de valores de Moçambique) e podem originar dívida para exercícios futuros.

## **B. Recomendações**

- Priorizar as ações que estejam direcionadas à incorporação das contas do Estado à CUT. Entre outras: (i) Editar a norma que possibilitará o mapeamento real das contas existentes no BM e em bancos comerciais; (ii) Estabelecer prazo para que os bancos enviem essas informações à DNT e respectivas atualização de posição; (iii) Com base no levantamento enviado ao Tesouro; (iv) Discutir a real possibilidade de incorporação dessas contas à CUT; e (v) Definir estratégia e cronograma de ação para cada tipo de conta mapeada.
- Para o mercado distinguir quando ocorrem emissões de BTs para política monetária e para política fiscal seria importante fazer um calendário em separado e dar a conhecer com pelo menos um mês de antecedência.

## **V. IMPLEMENTAÇÃO EM PARALELO DE REFORMAS COMPLEMENTARES NA ÁREA DE PFM**

### **A. Reformas Prioritárias na área da gestão das finanças públicas**

25. **Moçambique dispõe de um sistema de administração financeira moderno, com legislação relevante e um sistema informático operacional adequado às boas práticas internacionais, mas que nem sempre é respeitado na prática.** O ciclo regular de despesa compreende distintas fases (cabimento, liquidação - após a efetiva entrega do bem ou serviço - e pagamento) e agentes de execução e controlo diferenciados. Não obstante, as últimas missões de seguimento das reformas da gestão das finanças públicas do FMI têm observado desvios nestas fases, tanto nos momentos efetivos de registo, como na ordem em que estas fases acontecem na prática.

26. **O e-SISTAFE foi desenvolvido com a filosofia de acompanhar as três fases da despesa orçamental, mas não é utilizado em sua plenitude.** O e-SISTAFE permite a unidade gestora registar compromissos dentro do limite de cabimento autorizado pela DNT, para uma determinada fonte de recursos e rubrica agregada da classificação económica. A missão verificou que as unidades só conseguem solicitar limite para cabimento quando efetuam o registo de necessidades financeiras. Além disso, da maneira como está configurado o calendário da programação financeira no e-SISTAFE, as unidades só podem solicitar limite para cabimento pela quantia da solicitação das quotas financeiras semanais do mês a seguir.

Como regra geral, a DNT só autoriza o limite de cabimento no momento da libertação da quota financeira. Esse é um procedimento de gestão, que poderia ser feito em momentos diferentes, caso o Tesouro assim o desejasse. Em algumas situações, como na preparação de pagamento da folha de salários, o Tesouro autoriza o limite de cabimento antes, para que os procedimentos administrativos sejam adiantados, e o recurso financeiro só é libertado quando da real necessidade de pagamento. Também se verificou que a liquidação de uma despesa só é possível caso exista quota financeira libertada para aquela unidade, categoria econômica da despesa e fonte de recurso. Nesse caso, o e-SISTAFE possui uma trava implementada que não permite que se faça de forma diferente.

27. **Os procedimentos de gestão financeira aplicados atualmente pressupõem que todo processo administrativo só pode ser iniciado após a solicitação da quota financeira, e pela quantia máxima da mesma.** Na prática, as unidades que respeitam estritamente as regras de execução orçamental implantadas no e-SISTAFE, só começam a comprometer recursos uma vez que se tenha mobilizada a correspondente quota financeira. Essa sistemática pode gerar ociosidade de recursos, principalmente no caso de contratação e aquisição de bens e serviços, por se tratar de procedimento que leva tempo para ser concretizado. A ociosidade de recursos nas UGEs dificulta muito a gestão de disponibilidades do Tesouro e do BM, principalmente no que se refere a ter previsibilidade do momento em que os pagamentos serão realizados ao longo do ano, inviabilizando qualquer avaliação de impacto do orçamento na liquidez do mercado. Para limitar a ociosidade de recursos, o Tesouro tem adotado a prática de retirar a quota financeira autorizada, toda vez que não se utilizem os recursos após a segunda semana. Esta medida pode acarretar que se tenham cabimentos registados no sistema que não podem ser liquidados por falta de quota financeira. Saldos de cabimentos não liquidados até o encerramento do exercício é motivo de preocupação da DNT, pois a anulação dos mesmos é uma tarefa complicada, que acontece atualmente de forma manual, a qual é atribuída a DNCP ao final do ano.

28. **Na prática, muitos dos processos administrativos podem estar sendo executados por fora do e-SISTAFE, até a fase de pagamento.** Nestes casos, as fases de cabimento e liquidação podem ter sido feitas pelas UGEs na ordem correta de execução, porém os registos e controlo devem estar sendo realizados de forma paralela até que se receba a quota financeira e seja possível o registo oficial no e-SISTAFE. Não obstante, podem surgir algumas dificuldades que vale a pena analisar.

- a. No caso de contratos continuados a situação é complexa, pois a UGE provavelmente só regista no e-SISTAFE o cabimento para a parcela do contrato a vencer no mês de recebimento da quota financeira. O correto seria fazer o cabimento pelo valor integral do contrato que se pretende assinar, e solicitar as quotas financeiras a medida que fosse necessário efetuar os pagamentos. Essa situação gera a falta de informação para o Tesouro dos compromissos orçamentais já assumidos pelas UGEs, o que implica

ainda na ineficiência no processo de realocação de recursos orçamentais, já que não se conhece onde estão os recursos realmente disponíveis.

- b. Em contratos plurianuais a questão é ainda mais grave. Em visita a um fundo sectorial, foi levantada a questão dos contratos plurianuais em andamento, aos quais nem sequer é garantida a dotação orçamental para continuidade da obra ou prestação de serviço. Nesses casos, o registo do cabimento no e-SISTAFE só é realizado quando se dispõe de recursos financeiros do orçamento corrente.
- c. De forma geral, os procedimentos de gestão financeira implementados pelo Tesouro, por intermédio do e-SISTAFE, visam garantir que não existam despesas por pagar ao fim do exercício, geradas por insuficiência de disponibilidades de recursos financeiros. De fato é o que a execução orçamental demonstra, já que no e-SISTAFE só se cabimenta e liquida quando o recurso financeiro é disponibilizado. No entanto, não há conhecimento por parte do Tesouro dos valores comprometidos e executados em contratos plurianuais e outros de carácter continuado que possam a vir impactar as disponibilidades futuras de recursos.

29. **Pagamentos adiantados a fornecedores não constam em registos específicos no e-SISTAFE.** Relatórios passados de assistência técnica do FMI, assim como uma avaliação recente levada a cabo pela Inspeção Geral das Finanças, em coordenação com o CEDSIF, mostram que adiantamentos a fornecedores e prestadores de serviços (pagamentos realizados antes da recepção de bens e serviços) são uma prática comum, especialmente nas províncias e distritos, comprometendo a qualidade da despesa pública, além de incrementar o seu custo (crédito a fornecedores). No entanto, a lei é estrita no que diz respeito aos adiantamentos a fornecedores e empreiteiros, não permitindo essa prática. Estão sendo levadas a cabo medidas para reduzir estas irregularidades mediante conscientização de fornecedores, que reconheçam a nota de cabimento emitida pelo e-SISTAFE como garantia da existência de dotação orçamental, e o reforço dos controlos documental e processual internos (está sendo implantado no e-SISTAFE o *check-list* para verificação pelo agente de controlo interno).

30. **Um trabalho forte de conscientização para mudança de cultura é indispensável para que haja a efetiva modernização na gestão de caixa do Estado.** Este trabalho deve abranger diferentes níveis:

- Conscientização das autoridades da importância de se ter o controlo dos comprometimentos de dotações e recursos assumidos pelas unidades. A DNT precisa se convencer que separar o limite de cabimento do limite financeiro não vai criar obrigações para o Estado além das que já existem atualmente. Vai exigir sim, maior capacidade de previsão para estabelecer um ritmo de execução orçamental e financeira que não comprometa recursos além dos que serão efetivamente arrecadados.

- Conscientização do gestor de que o e-SISTAFE não é um mero sistema de pagamentos, e sim um sistema que possibilita outros tipos de controlo quando as despesas são registadas nas suas diferentes fases da execução. Alertar o gestor sobre suas responsabilidades quanto ao cumprimento das normas estabelecidas (proibição de realizar pagamentos antes do recebimento do bem - adiantamento de fundos a fornecedores; proibição de comprometer recursos além da dotação orçamental, etc.)
- Conscientização dos fornecedores de que o Estado é um bom pagador, de forma a diminuir a prática usual de entrega do bem somente após o processamento das ordens de pagamento (OPs). Alertar sobre a impossibilidade dos fornecedores de se financiarem com recursos do Estado para prestarem serviços ou efetuarem aquisições (adiantamento a fornecedores).

31. **A informação que pode ser extraída do e-SISTAFE para auxiliar a programação financeira é insuficiente.** Uma boa programação financeira requer capacidade para elaborar previsões e atualizá-las ao longo do exercício. Para que as previsões sejam de qualidade, são necessárias informações completas e confiáveis. Dados assim serão obtidos se as fases da despesa forem devidamente registadas no sistema, e se houver ferramentas que possibilitem a consulta gerencial dessas informações. A tabela a seguir ilustra o tipo de informação que poderia ser extraída do sistema para auxiliar a programação orçamental e financeira.

*Despesas cabimentadas e não liquidadas => Compromissos em potencial para o Estado.*

*Despesas cabimentadas e liquidadas => Despesas executadas que geram obrigação de pagamento do Estado*

*Despesas pagas => OPs emitidas*

*Despesas efetivamente pagas => OPs emitidas e processadas*

*Despesas cabimentadas e liquidadas (-) Despesas efetivamente pagas => Despesas por pagar*

*Despesas por pagar (-) Despesas não vencidas => Atrasos de pagamento (despesas em mora)*

*Dotação atualizada (-) Cabimentos => Dotação disponível*

*Receitas Arrecadadas => Ingressos das receitas nas contas de receita*

*Receitas Recolhidas => Ingressos das receitas na CUT*

*Receitas Recolhidas e Classificadas => Ingressos das receitas na CUT e classificadas no e-SISTAFE*

*Fluxo de Caixa do Tesouro na CUT-virtual => Saldo Inicial CUT-virtual (+) Ingressos CUT (-) Liberação de Quota (=) Saldo final da CUT-virtual*

*Fluxo de Caixa do Tesouro na CUT-física => Saldo Inicial CUT-física (+) Ingressos na CUT (-) Pagamentos efectivos (=) Saldo final CUT-física*

*Fluxo de Caixa do Estado => Saldo Inicial CUT e demais contas do Estado (+) Ingressos em todas as contas do Estado (-) Pagamentos de todas as contas do Estado (=) Saldo final da CUT e*

32. **O classificador orgânico agregado utilizado por alguns sectores representa mais uma trava à informação.** Existem alguns ministérios que consolidam as dotações orçamentais de todas as direcções centrais e entidades públicas dependentes em uma mesma unidade beneficiária gerida pela DAF. Determinadas etapas da gestão do orçamento se realizam de forma *ad-hoc* ao e-SISTAFE, utilizando as tabelas de orçamento destas entidades. Essa não é uma boa prática dado que se perde informação desagregada e se evitam determinados controlos automatizados no e-SISTAFE, dando uma maior flexibilidade para realização de realocações orçamentais de outra maneira não permitidas.

33. **O e-SISTAFE ainda está em fase de *roll-out* e de desenvolvimento.** O processo de *roll-out* está em curso para se concluir até 2015. A maioria das entidades já tem acesso ao e-SISTAFE. Dentre estas unidades (UGEs), algumas executam dotações orçamentais de outras entidades (UGBs) que não tem aceso ao e-SISTAFE (porque o processo de expansão está em curso ou porque não se justifica). Nem todas as despesas com fonte de recurso interna se executam de forma directa, realizando a OP via CUT. Algumas ainda se executam por meio de adiantamento de fundos, especialmente para pagamento de salários, fundos de maneiio, receitas próprias e consignadas e despesas de entidades sem acesso ao e-SISTAFE. Geralmente, os dados destas despesas, assim como aquelas financiadas com recursos externos *off-CUT*, são integradas ao e-SISTAFE pelo menos trimestralmente, no momento da prestação de contas que é realizada junto à DNCP (ou às DPPFs), mas por vezes com certo atraso, o que reduz a qualidade dos relatórios de execução orçamental. No que diz respeito ao desenvolvimento do e-SISTAFE, está sendo dada prioridade ao módulo do e-Património, que contribuirá na gestão orçamental dos contratos (criação da fase de cativo e controlos na liquidação pelo agente patrimonial), e do módulo e-Tributação que, entre outras ações, irá automatizar o processo de centralização de arrecadação e classificação de receitas.

## B. Recomendações

- Desenvolver um plano de formação, capacitação e conscientização direcionado aos diferentes níveis de usuários e beneficiários do sistema, incluindo:
  - a. Formação, capacitação e conscientização permanentes dos usuários, agentes de controlo e fornecedores a nível central, provincial e distrital nos procedimentos de administração financeira e orçamental, conforme o regulamento e a lei SISTAFE. Recomenda-se começar a focar os treinamentos para a forma de execução da despesa, registo das três fases no momento em que efetivamente ocorrem. Para a formação ser eficiente o e-SISTAFE deve

estar adequado ao registo separado das fases da despesa para os usuários poderem praticar os conceitos aprendidos.

- b. Formação e capacitação de quadros do MF (DNT, DNO, DNCP, AT e CEDSIF) em técnicas de programação orçamental e financeira moderna. O objectivo destas formações seria solidificar os conceitos necessários para o desenho e posterior implementação da programação financeira anual mensualizada no e-SISTAFE.
- Implementar a execução orçamental obedecendo o ciclo regular da despesa, de maneira a obter registos diferenciados. Deve-se avaliar o antes possível, a possibilidade de retirar de forma generalizada do e-SISTAFE a trava que impede a liquidação antes do recebimento da quota financeira. Também se deve iniciar um processo gradual para desassociar a autorização para cabimento da libertação de quota financeira em determinadas despesas e unidades. Isto exigirá a realização de alguns ajustes no e-SISTAFE para permitir a solicitação de limite para cabimento, com independência da quota financeira (por exemplo, alteração no calendário da programação financeira). Recomenda-se escolher três unidades pilotos a nível central e, em caso de sucesso, capitalizar a experiência num quarto piloto, a nível duma província. A experiência das unidades piloto poderá servir para generalizar esta prática ao resto das unidades. Os pilotos propostos para registo diferenciado das três fases da despesa poderiam ser:
    - a. Dívida interna, no âmbito da DNT: cabimentar no início do ano a totalidade da dívida interna a ser paga naquele ano, e fazer liquidações e pagamentos mensais pelos valores a vencer. Quando a CUT-ME estiver estabilizada, será possível incluir também a dívida externa.
    - b. Pagamento de salários a nível central (sectores), no âmbito da DNCP: cabimentar no início do ano, por estimativa, de 80% do valor total (valor histórico acrescido do aumento salarial esperado), liquidar mensalmente conforme a folha é gerada e efetuar os pagamentos na data acordada. Acrescentar limite restante de 20% para cabimento no quarto trimestre, após ter informação sobre as realocações orçamentais necessárias.
    - c. Despesas de uma unidade sectorial: o primeiro passo será elaborar programações orçamental e financeira anuais mensualizadas e de forma articulada com o plano de *procurement* da entidade. Conceder o limite de cabimento para que a unidade piloto inicie seus processos de contratação e compras previstos na programação acordada. Contratos continuados firmados no mês deverão ser cabimentados pelo valor global e as requisições financeiras programadas para os meses subseqüentes. A libertação de quota financeira poderá ser concedida conforme a requisição, mas em caso de

restrição de recursos financeiros poderá ser libertada quota apenas para despesas efetivamente liquidadas.

- d. Despesas de uma unidade provincial: O piloto se beneficiaria da experiência realizada a nível central e abrangeria as despesas geridas e executadas a nível dessa província. Este piloto estaria condicionado ao sucesso dos anteriores.
- Acompanhar de forma permanente a implementação dos módulos do e-Tributação (rede de cobrança) e e-Património (gestão de contratos de bens e serviços), e os impactos positivos que possam ser imediatamente incorporados ao ciclo da programação financeira.
  - Incluir nas inspeções da IGF a verificação do cumprimento da execução e registo das etapas da despesa. Recomenda-se começar nas unidades piloto e criar restrições no processo de avaliação da gestão nos casos de incumprimentos detectados.
  - Avaliar a possibilidade de permitir e regular adiantamentos a fornecedores em proporções moderadas, de maneira a poder registar uma prática que de facto é real no país.
  - Avaliar a possibilidade de se incluir na rotina de encerramento do exercício o cancelamento automático (via e-SISTAFE) de saldos de cabimentos não liquidados.

## **VI. PRÓXIMOS PASSOS**

1. Esta missão realizou diagnóstico detalhado dos fundamentos e componentes necessários para a implantação de uma gestão de caixa moderna e eficiente no Tesouro de Moçambique. Na avaliação realizada, levou-se em consideração que existem muitas reformas em andamento, que irão paulatinamente contribuir para a melhoria dessa gestão. Verificou-se que embora exista um sistema moderno e integrado de administração financeira e orçamentária, o e-SISTAFE, as pessoas ainda não estão capacitadas para utilizá-lo em sua totalidade. Portanto, ao definir um plano de ações, esta missão tentou identificar o que seria possível aprimorar a curto prazo, de forma a ir convergindo para o modelo adotado internacionalmente, sem causar grandes impactos na sistemática de gestão utilizada atualmente pela DNT. A médio e longo prazo, há que se desenvolver a funcionalidade da programação financeira anual mensualizada no e-SISTAFE e acompanhar a implementação das reformas do e-Tributação (rede de cobrança) e do e-Património, que fortalecerão o e-SISTAFE e trarão grandes benefícios para a gestão de caixa. Assim, esta missão propõe um rol de ações a serem implementadas para o aprimoramento gradual da gestão de caixa em Moçambique, que estão sintetizadas na tabela 1 do Resumo Executivo deste relatório.

2. Assistência Técnica da AFRITAC Sul do FMI está à disposição para apoiar as autoridades neste processo, tanto *in-situ* como no exterior. De imediato, constatou-se a oportunidade de capacitação na área de previsão de receitas da Autoridade Tributária, e sugere-se a coordenação desta possível assistência com o departamento FAD do FMI. Sugere-se também, que haja uma continuidade na assistência técnica relacionada a gestão de caixa, tendo em vista que existem projetos importantes em andamento. São eles: a) desenvolvimento da programação financeira anual mensualizada no e-SISTAFE; b) estudo de descentralização da programação financeira para as províncias; c) rede de cobrança e e-Tributação; e d) e-Património. A modalidade de assistência técnica que parece melhor se adaptar às necessidades atuais de reforma é a de carácter prático (*training on the job*), que poderia eventualmente integrar alguma visita a países que já trabalham com uma programação financeira mais moderna. Dado que grande parte das ações de reforma propostas são para se implementação até 1 de Janeiro de 2013 e de 2014, poderiam se programar missões de *follow-up* em Novembro de 2012 e de 2013, se as autoridades considerarem necessária, para avaliar se houve avanço na implementação das recomendações propostas. Também se recomenda acompanhar a implantação da programação financeira no e-SISTAFE, mediante pelo menos uma missão de carácter prático.

## VII. ANEXOS

I - Tabela de recomendações de missões anteriores

II - Workshop

III – Lista de colaboradores

IV – Modelo de Orçamento de Tesouraria

V – Modelo de Plano de Tesouraria

**ANEXO I – TABELA DE RECOMENDAÇÕES DE MISSÕES ANTERIORES**

Missão de seguimento das reformas da gestão de finanças públicas  
(FAD/FMI, Maio/2012)

Tabela recapitulativa das recomendações relacionadas ao objeto desta assistência técnica

<b>Recomendações da Missão de Seguimento das Reformas da Gestão das Finanças Públicas (Maio/2012)</b>	<b>Unidade Responsável</b>	<b>Prazo</b>	<b>Situação atual - Missão de Assistência Técnica em Gestão de Caixa (Agosto/2012)</b>
<b>1. Elaboração do Orçamento</b>			
1.1. Incluir no orçamento as operações de todas as entidades públicas do Estado, inclusive as instituições autônomas e fundos.	DNO, DNT DNCP	2014	Em curso.
1.2. Incluir todas as receitas próprias e consignadas no orçamento.	DNO, DNT	2014	Em curso.
(...)			
1.6. Incluir todas as operações com recursos externos dos parceiros de cooperação no orçamento.	DNO, DNT	2014	Em curso.
(...)			
<b>4. Execução Orçamental e Financeira</b>			
(...)			
4.3. Obrigar que o número da nota de cabimentação conste dos contratos.	DNT, DNPE, CEDSIF, DNCP	2013	Pendente.
4.4. Realizar a programação orçamental e financeira mensualizada com base na despesa cabimentada e liquidada abrangendo todo o ano fiscal.	DNT	2013	Pendente.
4.5. Atuar sobre a forma como a execução orçamental que em muitos casos faz o pagamento antes da entrega do bem ou serviço e não se regista corretamente as fases de cabimentação e liquidação.	DNT, CEDSIF	2015	Em curso.
4.6. Incluir no relatório de execução orçamental REO informação sobre os valores cabimentados, liquidados e pagos por ministério.	DNCP, DNT, CEDSIF	2012	Pendente.
4.7. Divulgar para os sectores a programação financeira anual por mês de realização.	DNT	2012	Pendente.
(...)			
<b>5. Conta Única do Tesouro</b>			
5.1 Racionalizar o uso das contas bancárias, das entidades que integram o orçamento e que operam directamente no e-SISTAFE, classificar as contas bancárias off-CUT por tipo de conta (recolha de receita, fundo de maneio, projetos externos, etc.), definir estratégia para encerramento dessas contas; e definir regras para exceções a CUT.	DNT, CEDSIF e BM	2014	Em curso. Já existe uma <b>proposta</b> de Diploma Ministerial que atualiza as regras para a titulação e controlo de todas as contas bancárias do Estado.
5.2. Aumentar a abrangência das CUTs (em moeda estrangeira, CUT-ME e em moeda nacional, CUT-MN). Incluir os recursos das entidades que integram o OE e operam no e- SISTAFE na CUT, inclusive as receitas próprias.	DNT, CEDSIF e BM	2014	Em curso.
5.3. Automatizar a transferência para a CUT dos saldos das contas de receitas de modo a zerar as contas diariamente.	DNT, CEDSIF e BM	2014	Em curso.
5.4. Movimentar, por meio das CUTs (CUT-ME e CUT-	DNT, CEDSIF	2014	Em curso.

MN) os recursos de financiamento externo das entidades que executam no e- SISTAFE.			
(...)			
<b>8. Receitas</b>			
8.1. Implantar Documento Único Guia de Arrecadação de Receitas do Estado (GARE)	AT, DNT, CEDSIF	2012	Em curso.
8.2. Implementar a rede de cobrança electrónica das receitas directamente pela rede bancária.	AT, DNO, CEDSIF, BM	2012 /2014	Em curso.
(...)			
<b>10. Controlos Interno e Externo</b>			
(...)			
10.4 Modificar a transação de conformidade documental e incluir <i>checklist</i> para melhorar os controlos internos.	DNT, CEDSIF, IGF	2013	Em implementação.
(...)			
10.8 Desenvolver no e-SISTAFE, até que os módulos e- <i>Procurement</i> e MPE estejam implementados, controlo simplificado dos contractos, prevendo o registo do visto prévio pelo TA.	DNT, CEDSIF	2014	Em curso.
10.9 Certificar a qualidade dos controlos internos das entidades públicas	TA e IGF	2010	
(...)			
<b>12. Sustentabilidade e Fortalecimento do e-SISTAFE</b>			
(...)			
12.4 O CEDSIF deve aumentar os esforços no sentido de mapear todos os sistemas informáticos utilizados pelas entidades que façam ações de execução e controlo orçamental e financeiro de modo a facilitar a comunicação entre o e-SISTAFE e esses sistemas, evitando-se a duplicidade de lançamentos e risco de incompatibilidade das informações. Implantar funcionalidade que permita exportar e importar dados do e-SISTAFE.	CEDSIF em articulação com os sectores	2010	Em curso.

## ANEXO II - WORKSHOP

Boas práticas de gestão de caixa e a  
programação financeira em Moçambique

Fundo Monetário Internacional - FMI  
Centro Regional de Assistência Técnica na África - Afrítac Sul



## Gestão de Caixa

Missão de Assistência Técnica  
Esther Palácio e Roberta Pereira

Maputo, Moçambique  
Agosto/2012

### Objetivos da Gestão de Caixa

Ajustar o fluxo de pagamentos  
à disponibilidade de recursos financeiros

↓

- Assegurar que no momento certo haverá recursos para o pagamento das despesas
- Serão realizados empréstimos apenas quando necessários
- Otimizar a utilização dos recursos financeiros
  - Reduzir custos
  - Reduzir riscos
  - Maximizar retornos

### Gestão de Caixa Tradicional x Moderna

Tradicional	Moderna
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Essencialmente passiva</li> <li>• Monitorar fluxo de caixa e manter saldo mínimo em caixa</li> <li>• Quando necessário, impor ritmo lento para pagamentos ou atrasar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão mais activa</li> <li>• Tenta ajustar as necessidades de recursos com atividades de mercado</li> <li>• Permite saldo mínimo mais reduzidos</li> <li>• Disponibiliza ferramentas para proteger a execução de despesas das volatilidades de caixa</li> </ul>

### Fundamentos para a moderna e eficiente Gestão de Caixa

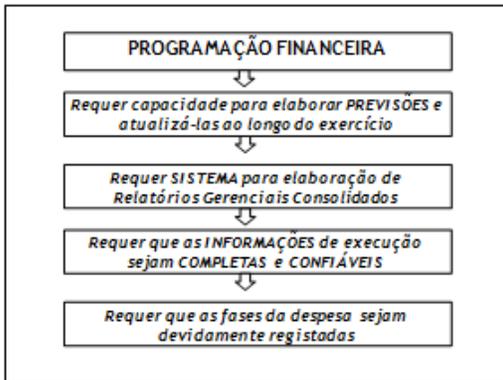
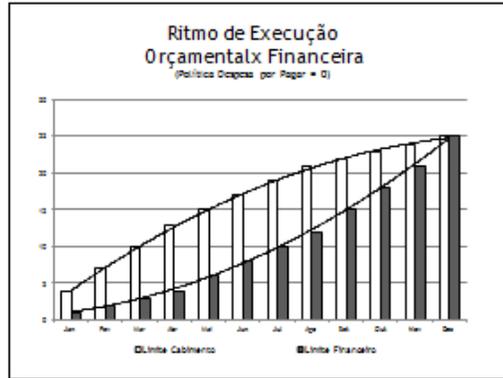
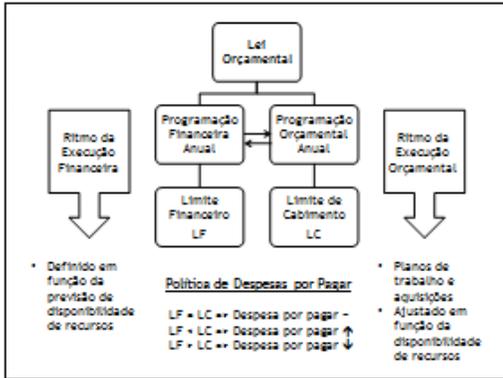
- ♦ Centralização das contas do Estado => CUT
- ♦ Correto entendimento da abrangência
- ♦ Capacidade para elaborar previsões de curto prazo
- ♦ Adequado processamento de dados
- ♦ Partilha de informações
- ♦ Estrutura Organizacional

### Programação Financeira

*É um instrumento fundamental para gestão de caixa*

- Facilita o atingimento de metas
- Facilita a coordenação de unidades subordinadas com a elaboração de cronogramas de desembolso
- Busca garantir que as despesas serão devidamente financiadas
- Auxilia na elaboração de estratégias para harmonizar o fluxo de caixa
- Na esfera de governo é feita, a princípio, de acordo com a Lei Orçamental

### Programação Financeira do Tesouro



- ### Pontos Chave para Elaboração da Programação Financeira
- Abrangência deve ser bem definida e compreensível
  - Monitoramento e análise das divergências de forma atempada
  - Concentração nos maiores fluxos e transações
  - Previsões realizadas com base em séries históricas e experiências

### Pontos Chave para Elaboração da Programação Financeira

De acordo com o objetivo da programação financeira, as despesas e receitas serão consideradas em estágios diferentes de execução

Objetivo	Reconciliação de Saldos Bancários	Receita	Despesa
Garantir a Liberação de Quota Financeira	Recursos à disposição do Tesouro	Depósito na CUT e Classificação	Liberação de Quota Financeira
Garantir a Execução do Orçamento	CUT e demais contas do Estado	Depósito na CUT e Classificação	Cabimentação e Liquidação
Garantir o Pagamento das Despesas Orçamentais	CUT e demais contas do Estado	Depósito na CUT e Classificação	Cabimentação, Liquidação e Pagamento Efetivo
Verificar o Impacto do Orçamento na Liquidez do Mercado	CUT e demais contas do Estado	Arrecadação	Pagamento Efetivo Ajustado

- ### Componentes da Programação
1. Programação Financeira Anual (fluxo de caixa anual)
  2. Programação Financeira Rolante Trimestral
  3. Unidade de Gestão de Caixa e Comitê de Liquidez
  4. Instruções e Procedimentos
  5. Sistema TI e CUT



## 1 - Programação Financeira Anual Ferramentas e Técnicas

No âmbito das UGE's executoras do orçamento as projeções devem se basear nos planos de trabalho e no mesmo processo que é usado para preparação da Lei Orçamental:

- Identificar o tipo de despesa relativa a cada atividade / plano de trabalho, ex.: salários, eletricidade, água, transporte, material de expediente, equipamentos, etc.
- Certificar a quantidade e o momento de efetuar a despesa
- Estimar o custo de cada despesa
- Calcular o total dos custos e o tempo para conclusão do processo
- Consolidar a informação nas projeções

## 1 - Programação Financeira Anual (Na prática)

- ♦ Alocação dos limites globais entre os órgãos e instituições do Estado em coordenação com DNO
- ♦ As unidades precisam saber com antecedência os limites de cabimentação e financeiros que serão alocados a eles (em momentos e valores não necessariamente iguais)
- ♦ Recursos devem ser desembolsados de acordo com a programação
- ♦ Departamento de gestão da dívida tem que administrar dia a dia as operações de financiamento do plano

20

## 1 - Programação Financeira Anual (Na prática)

- É importante a cooperação dos órgãos e instituições do Estado
  - Requerer previsões das unidades
  - Se necessário, legislar
  - Recompensar boas previsões e considerar penalidades para más previsões
  - Demonstrar que não há incentivos para acúmulo de disponibilidades
- Monitoramento diário
  - Monitorar transações por meio da CUT
  - Transações de um dia devem ser conhecidos até a manhã seguinte
  - Experiência de análise
- Contatos pessoais
  - Partilha de informações
  - Área de previsões do Tesouro deve possuir contactos com unidades de gasto e de arrecadação

21

## 1 - Programação Financeira Anual (Na prática)

- ♦ A Programação Financeira Anual deve ser revisada a cada mês, demonstrando o que efetivamente ocorreu
- ♦ As variações devem ser analisadas. Podem ser explicadas? Podem acontecer novamente?
- ♦ Constante aprimoramento das previsões
  - Reduzem a incerteza nos empréstimos, reduzindo custos
  - Possibilita planejar investimento para os recursos disponíveis

22

## 1 - Programação Financeira Anual (Na prática)

- ♦ Atualização de projeções
  - Inflação
  - Taxas de câmbio
  - Taxas de juros
  - Taxa de crescimento
  - Premissas de arrecadação
  - Taxa de implementação de projectos de investimento
  - Revisão de cronograma de pagamento de dívida (rolagem)

23

## 1 - Programação Financeira Anual (Na prática)

Quando a programação anual de fluxo de caixa é estabelecida, esta deve servir de base para a programação financeira rolante trimestral, e para a previsão de fluxo de caixa para o mês seguinte

## Componentes da Programação

1. Programação Financeira Anual (fluxo de caixa anual)
2. Programação Financeira Rolante Trimestral
3. Unidade de Gestão de Caixa e Comitê de Liquidez
4. Instruções e Procedimentos
5. Sistema TI e CUT

## 2 - Programação Financeira Rolante Trimestral

- Objetivo de *gerir o fluxo de caixa durante o ano*
- Deve ser *preparada no fim de cada mês* para refletir a expectativa de arrecadação e pagamentos para os próximos três meses
- Serve para assegurar que as *previsões estarão atualizadas* a luz das novas previsões de receitas e despesas, e empréstimos internos e externos
- Tradicionalmente, fornece *abertura diária/semanal para o primeiro mês* e informações agregadas para os próximos dois meses

## 2 - Programação Financeira Rolante Trimestral (Modelo)

SECRETARIA DE ECONOMIA E FINANÇAS  
SECRETARIA DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS  
SECRETARIA DE GESTÃO DE TI

UNIDADE	RECEITAS	DESEMPENHO								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
SECRETARIA DE ECONOMIA E FINANÇAS										
SECRETARIA DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS										
SECRETARIA DE GESTÃO DE TI										
TOTAL										

SECRETARIA DE ECONOMIA E FINANÇAS  
SECRETARIA DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS  
SECRETARIA DE GESTÃO DE TI

## 2 - Programação Financeira Rolante Trimestral

- Informações são requeridas dos mesmos participantes, e baseadas nos mesmos princípios da Programação Financeira Anual
- Considerando que a projeção rolante trimestral de fluxo de caixa é realizada para os próximos três meses, e leva em conta atuais pagamentos e recebimentos, deveriam ser fornecidas previsões mais precisas de *ingressos e saídas de recursos* como base para a gestão de caixa durante o ano
- Assim como na programação financeira anual, todas as receitas e despesas devem ser incluídas na previsão

## Componentes da Programação

1. Programação Financeira Anual (fluxo de caixa anual)
2. Programação Financeira Rolante Trimestral
3. Unidade de Gestão de Caixa e Comitê de Liquidez
4. Instruções e Procedimentos
5. Sistema TI e CUT

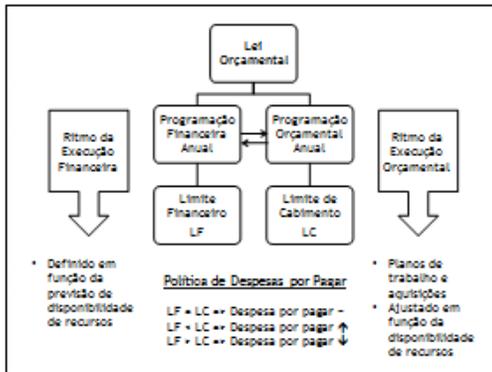
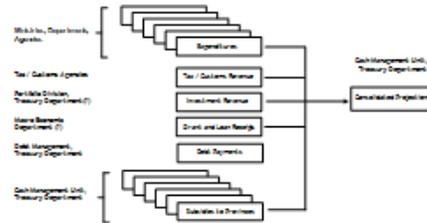
## 3.1 - Unidade de Gestão de Caixa (Responsabilidades)

- A Unidade de Gestão de Caixa (UGC) é responsável por coordenar-se com os executores do orçamento para assegurar que serão enviados as programações financeiras anuais e trimestrais sectoriais e regionais
- Consolidar as projeções anual e trimestral para embasar a tomada de decisões do Tesouro e do Comitê de Coordenação Fiscal / Liquidez, incluindo acordos / ajustes na receita / projeções de despesa e determinações de necessidade de financiamento

### 3.1 - Unidade de Gestão de Caixa (Responsabilidades)

- Monitorar execução das receitas / despesas
- Preparar e analisar relatórios de receitas / despesas e atualizar as projeções de fluxo caixa
- Realizar propostas para o Comitê de Liquidez para ajustar a projeção de fluxo de caixa quando as necessidades aumentam
- Manter o Banco de Moçambique totalmente informado sobre as projeções dos fluxos de caixa
- Monitorar as receitas mais significativas e pagamentos e a posição diária de caixa, incluindo os extratos bancários das contas do Estado

### 3.1 - Unidade de Gestão de Caixa (Consolidação de dados)



### 3.2 - Unidade de Gestão de Orçamento (UGO) (Responsabilidades)

- A Unidade de Gestão de Orçamento (UGO) é responsável por coordenar-se com os executores do orçamento para assegurar que serão enviados as programações orçamentais anuais e trimestrais sectoriais e regionais
- Objetivo: ritmar a cabimentação e propor realocações dos limites orçamentais em caso de necessidade

### 3.3 - Monitoramento da Execução

Preferencialmente, programação anual de fluxo de caixa e projeção rolante trimestral de fluxo de caixa deveriam ser integradas com dados contábeis para fornecer meios de monitorar e comparar as despesas efetivas com as previsões

Este processo de monitoramento tem o objetivo de assegurar que a programação financeira esteja integrada ao processo de execução orçamental e que atende o propósito de realocar dotações e limites e gerir os recursos orçamentais e financeiros

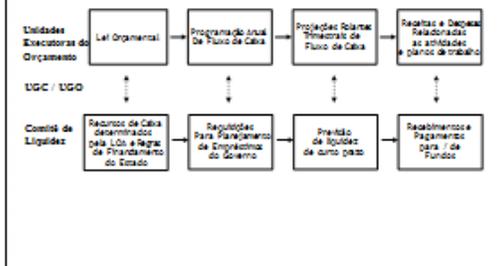
### 3.4 - Comitê de Coordenação Fiscal / Liquidez

#### ♦ Comitê de Coordenação Fiscal

- Tesouro
- Departamento de Orçamento
- Banco Central
- Autoridade Tributária
- Departamento de Previsões Macroeconómicas

➤ Adoção de ações corretivas para ajustar a programação financeira em caso de necessidade

### 3.5 - Rol de Coordenação



### Quem faz o que em Programação Financeira

*Não há um modelo, mas devem ser adotadas as melhores práticas*

- Unidades de gasto e de arrecadação - fornecem dados para resultado "acima da linha"
- MoF/Tesouro/Área de Gestão da Dívida
  - Quem realiza projeções para os agregados de resultado "acima da linha" e se responsabiliza pela projeção global
  - Quem apura o resultado "abaixo da linha" - gerenciar área de dívida
  - Quem é responsável pela tomada de decisão sobre investimento de supervisão ou emissão de Títulos para gerar fluxo de caixa
- Banco Central - fornece serviços bancários e informações de fluxos
- Guia de boas práticas
  - Identificar quem é responsável pelo quê?
  - Foco na complementação de dados e tomada de decisões
  - Encontros regulares (semanais) para equidade responsável pela revisão de provisões, atualizações, decisão de investimentos, definição de políticas, estabelecimento de parâmetros de risco

14

### Componentes da Programação

1. Programação Financeira Anual (fluxo de caixa anual)
2. Programação Financeira Rolante Trimestral
3. Unidade de Gestão de Caixa e Comitê de Liquidez
4. Instruções e Procedimentos
5. Sistema TI e CUT

### 5 - Instruções e Procedimentos

Instruções para a preparação e submissão das projeções devem ser elaboradas para as unidades executoras do orçamento e devem incluir:

- Descrição dos componentes do sistema de programação financeira e um guia apropriado em relação ao valor dos dados e a partilha de informações
- Orientações completas e detalhadas para cada item que se deseja elaborar previsões e para cada tipo de executor do orçamento

### 5 - Instruções e Procedimentos

Instruções para a ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL do sistema de programação financeira e orçamental:

- Definir o nível de descentralização da programação financeira para racionalizar atividades desenvolvidas pelo Tesouro e Orçamento
- Definir de forma clara as atribuições e responsabilidades de cada nível institucional e de cada entidade envolvida no processo

### Componentes da Programação

1. Programação Financeira Anual (fluxo de caixa anual)
2. Programação Financeira Rolante Trimestral
3. Unidade de Gestão de Caixa e Comitê de Liquidez
4. Instruções e Procedimentos
5. Sistema TI e CUT

### 5.1 - Sistema TI

- Previsões de Fluxo de Caixa geralmente requerem o desenvolvimento de base de dados independente
  - Informações necessárias para embasar decisões imediatas
  - Não tem que ter a precisão "contábil"
- Administradores de caixa precisam de uma base de dados
  - Flexível e que esteja sob seu controle
  - Que permita a preparação de cenários
  - Capaz de armazenar dados para análises
- Muitos países usam EXCEL, pelo menos inicialmente

43

### 5.1 - Sistema TI

- O uso de planilhas do Microsoft Excel para implementações de programações financeiras no nível *mais básico*
- O uso de banco de dados do Microsoft Access para *aprimorar a integridade* de dados e relatórios
- Um módulo de programação financeira de fluxo de caixa no sistema integrado de administração financeira para *plena integração* com orçamento, processo de pagamento e contabilidade

### 5.2 - Conta Única - CUT

- ♦ Centralização da recolha de receitas e clareza na responsabilidade das agências
- ♦ Sistema de execução eficiente
- ♦ Coordenação com a administração de ativos e passivos financeiros
- ♦ Procedimentos eficientes para reconciliação bancária de saldos e transações para garantir informações contábeis precisas
- ♦ Preferência por receber juros pelo depósito de saldos bancários e por pagar pelos serviços bancários

45

### Caso a execução aconteça de forma diferente à esperada?

#### Ações

- Tentar de alguma forma acelerar ingressos de forma a cobrir défice temporário de caixa
- Cortar ou atrasar despesas não prioritárias
- Buscar financiamento adicional, se o limite da dívida não for um problema

46

## A programação financeira em Moçambique

Conclusões preliminares

Agosto 2012

### Programação financeira anual

- Orçamento de Tesouraria (classificação económica)
  - Elaborado no início do ano pela DNT para prever o fluxo de caixa de cada mês
  - Previsões da receita e da despesa essencialmente baseadas em séries históricas (3 anos)
    - Previsões da receita recebidas da AT
    - Previsões da despesa propostas pelas UGE's (bens e serviços, despesas de investimento) não tidas em conta (fraca qualidade)
- Se baseia apenas em previsões de fluxo de caixa (pagamento versus cabimento)*

48

### Programação financeira anual (cont.)

49

- Atualizada unicamente de forma esporádica para integrar previsões revistas de receitas
- Não se integram valores realizados de meses passados
- Não se ajustam as previsões das despesas
- Só incluem revisões significativas das receitas (ligadas as metas acordadas na AT)

### Programação financeira rolante trimestral

50

- Programação financeira (Plano de Tesouraria)
- Horizonte mensal com previsões de gasto semanais
- Elaborado no fim do mês *M* para o mês *M+1*
- Baseado:
  - No orçamento de tesouraria (parte das receitas)
  - Nas requisições de recursos financeiros recebidas dos diferentes sectores (parte da despesa)
  - No saldo virtual da CUT

*Ajustado em função dos recursos disponíveis (e mobilizáveis) e as prioridades de gasto estabelecidas (Tesouro)*

### Programação financeira rolante trimestral (cont.)

51

- Não se tem visibilidade dos meses a seguir no trimestre (*M+2* e *M+3*)
- Não se tem em conta as despesas efectivamente cabimentadas e liquidadas para definir prioridades na libertação de quotas
- Libertação dos limites para cabimento e pagamento de forma simultânea
- Sectores visitados parecem conscientes sobre as diferentes fases da despesa

### Unidade de gestão de caixa e comité de liquidez

52

- Departamento de gestão da CUT (DNT)
  - Elaboração do Orçamento de Tesouraria
  - Elaboração do Plano de Tesouraria
  - Libertação de limite para cabimento e quota financeira
  - Monitoramento da liquidez: com o BM (semanal)
- Departamento de seguimento e monitoria (DNO)
- Conselho Consultivo (MF) semanal
  - Analisa a execução financeira (pagamentos solicitados)
  - Estabelece prioridades de financiamento?

### Instruções e procedimentos

53

- Lei e regulamento SISTAFE
- Circular para execução do orçamento e circular de encerramento do exercício
- Circular de programação financeira
- Manual de finanças públicas
- Outras normas

### Instruções e procedimentos (cont.)

54

- Execução descentralizada (ao nível das UGEs), no orçamento estão centralizadas
- Programação financeira centralizada no Tesouro
- Programação orçamental inexistente
- Descentralização da programação financeira ao nível das províncias em estudo

55

## Sistema TI e CUT

- E-SISTAFE
  - Sistema moderno instalado em todas as UGEs que permite registos diferenciados para cabimento (limite nota de cabimento), liquidação e pagamento
  - Mas que não é utilizado na sua plenitude
    - Opção para solicitar apenas quota de cabimento não disponível para os sectores
    - Multiplicidade de sistemas paralelos de gestão e controle nas UGEs
  - Desenvolvidos para melhorar o sistema em curso
    - Não inclui a programação financeira (em estudo)
    - Módulo de gestão de informação com relatórios padronizados (impossibilidade de aplicar filtros, são mais de 1000)
    - Módulo de informação gerencial parametrizável pelo utente (em desenvolvimento)
    - Alguns relatórios apresentam despesas mês a mês
    - Os utentes precisam ser treinados e informados sobre a possibilidade do sistema

56

## Sistema TI e CUT

- CUT
  - Operacionalmente implementada
  - Mas ainda existem muitas contas off-CUT, o que dificulta a consolidação de informações para reconciliação bancária e tomada de decisões de intervenção de liquidez no mercado

57

## Implicações do sistema atual

- Não se dispõe de informações adequadas para realizar e ajustar as previsões de receita e despesa (fluxo de caixa)
  - Possíveis problemas de liquidez no mercado

58

## Implicações do sistema actual (cont.)

- Não se dispõe de informação gerencial adequada sobre a execução orçamental real para:
  - Assegurar que não se ultrapassem as dotações orçamentais (nos casos em que a UGE só inicia o registo no e-SISTAFE no momento que precisa de quota para efetuar o pagamento. As fases iniciais da despesa são controladas em tempo real em processos paralelos).
  - Realizar realocações orçamentais de forma a otimizar os recursos (cabimentos previstos não efectuados ou pelo menos recursos não cabimentados)
  - Implementar a política de despesas por pagar (liquidações reais não pagas)
- Possíveis ineficiências no uso dos recursos (alocação estratégica dos recursos)
- Possíveis atrasos de pagamento não reconhecidos
- Possível risco fiscal

59

## Implicações do sistema atual (cont.)

- Os atrasos de pagamento não reconhecidos podem acarretar desconfiança e obrigar o sector público a efetuar pagamentos antes de liquidar as despesas
  - Possíveis ineficiências na prestação de bens e serviços públicos (diminui a qualidade da despesa)

60

## Possíveis melhorias

A curto prazo:

- Desligar a quota de cabimento no e-SISTAFE da quota financeira para permitir os sectores começar a registar o ciclo de despesa no momento da efetiva realização de cada fase (a libertação da quota financeira continuaria sob o controle do Tesouro)
- Informar - Formar os sectores sobre como registar as fases do ciclo da despesa no momento efetivo

### Possíveis melhorias (cont.)

#### Curto prazo:

- Atualizar a programação financeira anual com dados da execução real (orçamento de tesouraria em classificação económica). Utilizar essa programação financeira anual atualizada para melhorar o plano de tesouraria
- Informar os gestores das necessidades eventuais de limitar os cabimentos
- Dar seguimento a edição da norma que tipifica e regulamenta a utilização das contas bancárias do Estado
- Incorporar nas informações remetidas ao BM dados detalhados da despesa efetuada

### Possíveis melhorias (cont.)

#### Mais a médio e longo prazo:

- Melhorar as previsões utilizadas na programação financeira anual e na sua atualização
- Realização uma programação orçamental e financeira anual dentro do e-SISTAFE, com envolvimento dos sectores (classificação económica e orgânica) e com previsão dos cabimentos e pagamentos
- Atualização da programação orçamental e financeira anual
- Programação financeira trimestral rolante com quotas de cabimento e financeiro mensais
- Está em desenvolvimento a funcionalidade da inclusão do Orçamento de Tesouraria no e-SISTAFE. O projeto foi freado para uma avaliação dos impactos antes de implementar.

### Possíveis melhorias (cont.)

#### Mais a médio e longo prazo:

- Definição de regras para organizar/racionalizar as quotas de cabimento e financeiro dadas
- Institucionalizar o sistema de programação financeira com a criação do comité de liquidez e unidades técnicas responsáveis no processo (descentralização de responsabilidades)
- Acrescentar a fase de catch no ciclo de despesa para registo de abertura de processos de contratação (reserva das dotações orçamentais)
- Formação do setor privado para aceitar a nota de cabimento como documento que garante a existência de dotação para o pagamento da despesa
- Dar continuidade ao processo de diminuição das contas off-CUT
- Regular a contratação plurianual e prever mecanismos para garantir dotações aos contratos em andamento

**Muito obrigada!**

### ANEXO III – LISTA DE COLABORADORES

Lista de Participantes  
nas reuniões da Missão

<b>Nr.</b>	<b>Nome</b>	<b>Instituição</b>	<b>E-mail</b>	<b>Telefone</b>
1	Tricamo Taju	CEDSIF	<a href="mailto:tricamo.taju@sistafe.gov.mz">tricamo.taju@sistafe.gov.mz</a>	823055242
2	Florencia Suamade	CEDSIF	<a href="mailto:florencia.suamade@sistafe.gov.mz">florencia.suamade@sistafe.gov.mz</a>	827040140
3	Antonio Amancio Ramalho	CEDSIF	<a href="mailto:antonio.ramalho@sistafe.gov.mz">antonio.ramalho@sistafe.gov.mz</a>	823035659
4	Alivio Jopela	CEDSIF	<a href="mailto:alivio.jopela@sistafe.gov.mz">alivio.jopela@sistafe.gov.mz</a>	827575730/846120621
5	Anastancia Ribeiro	MF-DNT	<a href="mailto:clarabizarro@yahoo.com.br">clarabizarro@yahoo.com.br</a>	823935960
6	Joao Melembe	MF-DNT-DGCUT	<a href="mailto:joamelembe@yahoo.com.br">joamelembe@yahoo.com.br</a>	823575071
7	Francisco Banze	MF-DNT	<a href="mailto:francisco.banze@mf.gov.mz">francisco.banze@mf.gov.mz</a>	823575071/827393730
8	Joao Mutombene	Fundo de Estradas	<a href="mailto:mutombene@fe.gov.mz">mutombene@fe.gov.mz</a>	823077610
9	Marcelino Salvador	Fundo de Estradas	<a href="mailto:marcelino@fe.gov.mz">marcelino@fe.gov.mz</a>	824975300
10	Felismina da Esperanca Munguambe Sitoi	Fundo de Estradas	<a href="mailto:felismina@fe.gov.mz">felismina@fe.gov.mz</a>	823115630
11	Jose Fote Jamo	MF-DNT	<a href="mailto:fotejamo@yahoo.com.br">fotejamo@yahoo.com.br</a>	842488902
12	Rosana Camorai	DGCUT	<a href="mailto:rcamorai@hotmail.com">rcamorai@hotmail.com</a>	
13	Sandra Matavel	CEDSIF-SOM-DAF	<a href="mailto:sandra.matavel@sistafe.gov.mz">sandra.matavel@sistafe.gov.mz</a>	
14	Dinis Nhoncima	AT/GPECI/DPAR	<a href="mailto:dnhoncume@at.gov.mz">dnhoncume@at.gov.mz</a>	825928540
15	Maria Jose Pinto Samuel	AT/DGI/DCCCBF	<a href="mailto:mssamuel@at.gov.mz">mssamuel@at.gov.mz</a>	823169290
16	Tarzan Joaquim M. Mendonca	AT/GPECI/DPAR	<a href="mailto:tmondunde@at.gov.mz">tmondunde@at.gov.mz</a>	824291460
17	Salomao da Graca Lourenco	DAF-MISAU	<a href="mailto:sglourenco@yahoo.com.br">sglourenco@yahoo.com.br</a>	843018541

18	Horacio Siteo	DAF-MISAU	<a href="mailto:lmariositoe@gmail.com">lmariositoe@gmail.com</a>	842028066
19	Alirio Ozias Chirindza	DAF-MISAU	<a href="mailto:alirioozias@hotmail.com">alirioozias@hotmail.com</a>	843018595
20	Jorge Perrolas	DAF-MISAU	<a href="mailto:jorge.perrolas@gmail.com">jorge.perrolas@gmail.com</a>	829816924
21	Alberto Salvador Chambule	AT/DGI	<a href="mailto:aschambule@at.gov.mz">aschambule@at.gov.mz</a>	
22	Nordel Cadir	AT/DGI	<a href="mailto:ncadir@at.gov.mz">ncadir@at.gov.mz</a>	
23	Joaquim Melembe	MF-DNT	-	823575071
24	Maria Cornelia	Técnica/IVA	<a href="mailto:corneliamunhere@yahoo.com.br">corneliamunhere@yahoo.com.br</a>	82706917
25	Talita Araujo	Chefe Rep./IVA	<a href="mailto:temporais26@yahoo.com">temporais26@yahoo.com</a>	846812640
26	Perra Vasco	DNCP	<a href="mailto:perravasco@yahoo.com.br">perravasco@yahoo.com.br</a>	828009440
27	Manuel Matavele	DNCP	<a href="mailto:mfmatavele@yahoo.com.br">mfmatavele@yahoo.com.br</a>	823038030
28	Tomas Dimane	MF-DNT	<a href="mailto:tomasdimande@mf.gov.mz">tomasdimande@mf.gov.mz</a>	823036667
29	Adelaide Mandlate	DNCP	-	822552720
30	Samuel Matola	DNPS	<a href="mailto:samuelmatsolo@yahoo.com.br">samuelmatsolo@yahoo.com.br</a>	824742150
31	Albertina Cuambe	DGCUT	<a href="mailto:cuambe68@yahoo.com.br">cuambe68@yahoo.com.br</a>	826545700
32	Alves Fininho Mahumane	DGCUT	-	826153270
33	Paulo Francisco Vombe	MF-Técnico		825314720
34	Agostinho Saene	MF-Técnico		824381940
35	Olinda Custodio Cavele	MF-Técnica		828918690
36	Arsenia Francisco Massango Nhele	MF-Técnica	<a href="mailto:arseniafmassangonhele@gmail.com">arseniafmassangonhele@gmail.com</a>	829377600
37	Justina da Graca J. Cuna	MF-Técnica	<a href="mailto:jcuna345@gmail.com">jcuna345@gmail.com</a>	828247470
38	Felicidade Elina Salva Chonero Mecessa	MF-Técnica	<a href="mailto:felicidadesalva@gmail.com">felicidadesalva@gmail.com</a>	821531190
39	Orlando Chaves	DNO	<a href="mailto:orlando.chave@dno.gov.mz">orlando.chave@dno.gov.mz</a>	825678460
40	Aurora Bila	BM-DEP/DISP	<a href="mailto:aurora.bila@bancomoc.mz">aurora.bila@bancomoc.mz</a>	843132000

41	Zacarias Mario Maculuve	BM-DEM	<a href="mailto:zacarias.maculuve@bancomoc.mz">zacarias.maculuve@bancomoc.mz</a>	
42	Cardoso Manjate	BM-DEM	<a href="mailto:cardoso.manjate@bancomoc.mz">cardoso.manjate@bancomoc.mz</a>	
43	Benesse Paulo	BM-Sist. de Pagamentos	<a href="mailto:benesse.paulo@bancomoc.mz">benesse.paulo@bancomoc.mz</a>	
44	Gabriel Domingos	DM-DEP Técnico	<a href="mailto:gabriel.domingos@bancomoc.mz">gabriel.domingos@bancomoc.mz</a>	
45	Angelina Chivindze	BM-FIM	<a href="mailto:angelina.chivindze@bancomoc.mz">angelina.chivindze@bancomoc.mz</a>	
46	Helena Matos	BM-DES Técnico	<a href="mailto:maria.momade@bancomoc.mz">maria.momade@bancomoc.mz</a>	
47	Marisa Alves	Planificação Macro	<a href="mailto:malves@mpd.gov.mz">malves@mpd.gov.mz</a>	
48	Vanda Castelo	MPD-DNEAP	<a href="mailto:vanda.castelos@gmail.com">vanda.castelos@gmail.com</a>	
49	Odeisse Daniel	MPD-DNP	<a href="mailto:odaniel@mpd.gov.mz">odaniel@mpd.gov.mz</a>	
50	Amorim Pery	MPD-DNP	<a href="mailto:apery@mpd.gov.mz">apery@mpd.gov.mz</a>	
51	Edson Manguichure	MPD-DNEAP	<a href="mailto:emanguichure@mpd.gov.mz">emanguichure@mpd.gov.mz</a>	







