

Grupo de Trabalho do Orçamento

1. Sumário Executivo

Indicadores de QAD

- 65% das despesas para as áreas prioritárias, das quais pelo menos 50% para Educação e Saúde: atingido (65.1%, 54%)
- Taxas de execução orçamental para despesas correntes em bens e serviços nas áreas prioritárias ≥ taxas nas áreas não prioritárias: atingido (97.4% vs. 91.2%)
- Taxas de execução orçamental para despesas correntes ao nível provincial 2006 > 2005: atingido (98% v.s. 95%)
- Receitas próprias incluídas no OE 2007: atingido
- Pelo menos um fundo comum maior na CUT: atingido (Fase, Prosaude, Proagri e Asas)

Áreas de melhor desempenho em 2006

- O nível da execução geral do orçamento em termos financeiros
- A qualidade de gestão do ciclo orçamental (incluindo planificação a médio prazo: CFMP)
- A qualidade e formato dos documentos (OE e REOE)
- A diminuição das dívidas nas infra-estruturas (águas e estradas)
- A implementação do e-Sistafe e CUT (desafios: execução directa e mais fundos on-CUT)
- Uma melhor execução aos níveis provincial e distrital, com algumas preocupações para as autarquias.

Áreas que carecem de melhorias e que serão brevemente analisada em conjunto de modo a que se chegue a um acordo de solução antes da Revisão Semestral:

- Orçamentação, execução e gestão das receitas próprias e consignadas das diferentes instituições;
- Gestão da componente externa de investimento (orçamento, execução e comunicação), incluindo nova abordagem dos fundos comuns, de modo alinhá-la com a legislação existente e incluindo um guião on-CUT e uso do ODAMoz como primeira fonte de informação;
- Previsibilidade dos desembolsos dos parceiros (AGO, mas também fundos e projectos) de modo alinhá-la com o ciclo do orçamento consolidado (processo único);
- Solução sustentável do assunto do IVA e participação interna focalizando numa solução tecnicamente privilegiada pelo GdM para superar os princípios de solicitação e excepções de fundos das contrapartes.
- Transparência nas áreas de património do Estado e gestão financeira das empresas públicas e empréstimos de tesouraria para empresas privadas.
- Melhorar o diálogo entre o GdM e o Tribunal Administrativo para solução dos pontos críticos evidenciados repetidamente nos relatórios do TA.
- Necessidade de uma melhor definição e análise das políticas de descentralização e desconcentração e definição clara dos critérios de distribuição de recursos às províncias e distritos.

Principais lições aprendidas

- Introdução do e-Sistafe já tem efeitos positivos visíveis

- Esforço para incluir mais fundos externos no OE já têm resultados e o enfoque agora pode mudar para colocar fundos on-CUT com a classificação apropriada.
- Utilidade dos diálogos ao nível técnico com a DNCP em preparação as RC e RS a ser estendida e sistematizada com outras direcções tais como DGI, DNPE ou ainda outras entidades como o IGEPE.

Compromissos da RC/RS 2006: os únicos que não foram cumpridos:

- Foi reintroduzido o classificador funcional no OE 2007, faltando porém alinhamento com a medida estabelecida na RC 2006
- Estabelecer uma discussão sobre as operações financeiras.

2. Avaliação mais detalhada

Em relação as QAD-indicadores:

- A execução do orçamento da despesa nos sectores prioritários está alinhada com o total orçamentado tendo-se, em geral, observado uma tendência de crescimento no nível de execução nos sectores. O peso total da despesa nos Sectores Prioritários em 2006 foi de 65% (em 2005: 67.6%), com uma taxa de realização em relação ao orçamento mais alto, 92.5% (em 2005: 87.8%). Normalmente a percentagem final na CGE é mais elevada. Os factores que contribuíram foram a implementação do e-Sistafe, um ano 'regular' com OE aprovado em tempo útil e melhores contribuições dos parceiros (baseado num plano de tesouraria). Também a execução nos sectores foi mais regular. Em comparação com outros anos os sectores não se queixaram sobre a disponibilidade tardia de fundos.
- A execução das despesas em bens e serviços foi muito melhor, em média 94.4%, em todos os sectores (em 2005: 83,36%; CGE), com melhor desempenho nos sectores prioritários (97.4%) em comparação aos outros sectores (91.2%). Isto significa que a meta foi atingida. A nova tabela que mostra os resultados vai fazer parte dos próximos RTEOs. O indicador foi atingido, contudo se recomenda que o montante orçamentado para bens e serviços seja aumentado.
- A execução do orçamento nos níveis descentralizados melhorou. O indicador QAD só abrange a taxa de execução orçamental por despesas correntes no âmbito provincial em comparação ao ano anterior. Esta meta foi cumprida (98% vs 95%). É relevante notar que a taxa de realização no âmbito distrital (87% vs 60%) e no âmbito autárquico (100% vs 98%) também melhorou.
- A proposta de OE 2007 contém previsões das receitas próprias para todos os ministérios listados no QAD (meta atingida). As Receitas Próprias totalizaram 1.622 Milhões de MTn com uma taxa de realização em relação ao orçamento de 147,9%, e com um nível de crescimento em relação a 2005 de 102,5%; Mas são necessários mais esforços nesta área. Sectores importantes como Justiça ainda têm pouca receita própria registada no orçamento. Na agricultura existem receitas próprias não incluídas e, no geral, a regulamentação das receitas próprias precisa duma melhor divulgação.
- A Conta Única do Tesouro avançou em 2006 com inclusão dos fundos comuns principais. Contudo, a execução directa das despesas ainda está num nível muito baixo e dos projectos quase nenhum entrou na CUT. Ainda não foi estabelecida a conta multi-moeda. O GdM e PAPs têm de melhorar os esforços de modo a cumprir com o indicador de PAPs QAD 2: 60% de fundos externos na CUT em 2009, que significa um total de pelo menos 900 milhões dólares. É preciso estabelecer um guião de on-CUT, incluindo informação sobre classificação, relatórios, para que se inicie em 2007 o processo de inclusão de mais fundos externos no CUT.

Áreas de melhor desempenho

- O nível de execução em 2006 foi, em geral, muito positivo, podendo-se verificar uma tendência de crescimento médio na execução de 8.7% (Receitas: 13.6%, Despesas de Funcionamento: 8.2% e Despesas de Investimento: 4.4%). Houve melhores contactos e colaboração entre sectores e o MF.

A introdução do e-Sistafe facilitou uma redistribuição dos fundos na componente interna de investimento, resultando numa execução de 100% incluindo o pagamento de dívidas de alguns sectores. É recomendável consolidar e fortalecer a articulação entre o MF e os sectores.

- A informação contida no REO IV 2006 é relevante, coerente e alinhada com o orçamento aprovado, com dados completos e preparada de forma transparente. O REO IV 2006, quando comparado com o REO IV de 2005, é um documento com um formato melhorado e com maior abrangência de dados e informação e, para agrado dos seus utilizadores, foi ainda disponibilizado em formato electrónico com a informação do relatório principal e quadros e mapas de suporte devidamente organizado em pastas. Os quadros resumos de dados constantes do relatório passaram a incluir não só a coluna da dotação actual mas também uma coluna para a dotação inicial, o que para efeitos de análise e interpretação de dados é de grande utilidade. Os quadros e grande parte dos mapas foram disponibilizados em formato Excel e Pdf.
- O impacto fiscal dos projectos de recursos minerais: vide relatório de reforma tributária.

Áreas de desempenho que carecem de melhorias (não incluídas nos indicadores QAD):

- Para 2006 ainda falta informação ao nível funcional e programático que limita a utilidade do REOE aos sectores e assuntos transversais. O OE 2007 já usa o classificador funcional, mas ainda não de forma muito útil. Vai ser discutido entre Utrafe e DNCP a possibilidade de integrar já no RTEO 2007 tabelas baseando-se na informação funcional, que já está disponível no e-Sistafe. O OE 2008 vai integrar o classificador funcional de uma forma melhor que em 2007.
- A gestão do pagamento do IVA e da comparticipação interna em projectos com financiamento externo melhorou. Graças a uma melhoria no processo da sua orçamentação, foi possível liberar fundos para pagar parte das dívidas nas áreas de infra-estruturas. O orçamento de 2007, previu também uma melhor programação para a componente interna dos investimentos, o que deve contribuir para a não acumulação de dívidas aos empreiteiros. Contudo, permanecem ainda desafios para gestão de dívidas, IVA e comparticipação interna. O problema dos atrasos no pagamento e reembolsos pendentes de IVA (no contexto deste relatório de projectos com financiamento externo), está a ser resolvido gradualmente, mas precedido de uma verificação que assegure que os montantes reclamados foram adequadamente tratados e são efectivamente devidos. Este processo deverá continuar de forma mais abrangente. Um grupo técnico por parte do GdM envolvendo DGI, DNO e o Fundo de Estradas está em funcionamento, analisando diferentes opções para revolver estes problemas. Com vista a evitar quebrar a cadeia do IVA ou alterar a natureza do imposto, a opção técnica ideal e preferida pelo Governo para solucionar este problema no futuro, seria o financiamento total dos projectos pelos doadores, incluindo pagamento dos impostos. Com o crescimento de execução dos projectos no sector de infra-estruturas, a solução deste problema é cada vez mais premente e exige uma maior atenção dos diferentes *stakeholders* e uma melhor comunicação e coordenação entre as direcções do Orçamento e dos Impostos, assim como o envolvimento dos financiadores externos.
- Os MTn 7 milhões contribuíram muito para a dinâmica nos distritos, de acordo com as conclusões das visitas províncias. Porém, ainda não existem dados finais sobre despesas liquidadas, já é claro que o nível de execução foi excelente. Contudo, merece uma monitoria particular por causa de fraqueza dos recursos humanos nesse nível. A gestão dos fundos nos distritos no futuro vai ser regulamentado na base das normas específicas em curso de preparação.
- O fluxo do Fundo da Compensação Autárquica para as autarquias tem uma tendência decrescente. Esta tendência precisa duma análise mais profunda, também considerando as receitas próprias e os investimentos nas autarquias. Vai ser agendada na reunião de GFP no início de Maio. Este ponto vai incluir uma discussão sobre os critérios (e aplicação) de distribuição dos fundos pelas províncias e como responder melhor aos níveis de população e de pobreza.
- A informação na componente externa em 2006 melhorou bastante mas ainda há muita margem para melhorias. Um passo importante foi a transferência em 2006 da base de dados ODAMoz para o GdM. A partir de 2007 a ODAMoz pode servir como primeira fonte de informação sobre

compromisso e desembolso na componente externa de orçamento e também contém a informação relevante para os fundos comuns (compromisso e desembolso). Um desafio é de integrar na ODAMoz todos doadores para obter informação transparente, acessível e completa. A actualização da informação na ODAMoz vai ter quatro datas fixas para alimentar o ciclo orçamental do governo (CFMP e OE). Nesse sentido, a ligação entre MPD, MF e outras organizações relacionadas deve ser melhorada por forma ao assegurar que informação na ODAMoz seja reflectida na CFMP e OE.

- Na gestão dos fundos externos há uns assuntos que precisam clarificação. O primeiro e como tratar fundos afectados aos projectos que não são directamente controlado pelo governo (também Ref. aos comentários do TA). O segundo e o tratamento dos fundos comuns como recursos de orçamento no lado interno e não como projectos na componente externa. Esta mudança abre um conjunto de oportunidades para integrá-los na gestão orçamental. Estes assuntos vão ser discutido no On-budget Task Force.
- Os desembolsos e compromissos de parceiros melhoraram no 2006, incluindo pela primeira vez compromissos pelos fundos comuns, mas ainda tiveram problemas em desembolsar no mes combinado, como mostra o relatório dos PAPs.

Anexo ao relatório do Grupo de Trabalho de Orçamento

Os termos de referência da Revisão Conjunta incluem três tarefas adicionais para se discutirem no grupo de trabalho de orçamento: (i) o progresso feito na elaboração do CFMP, (ii) avaliar a CGE e relatório TA 2005 e (iii) uma breve apreciação do OE 2007

Progresso feito no CFMP [2008-2010]

- O processo de preparação do CFMP iniciou em finais do ano passado, com o lançamento da Metodologia para a Preparação do CFMP. Na mesma altura foi constituído o Grupo de Trabalho, que inclui técnicos do Ministério da Planificação e Desenvolvimento e das Finanças. Durante o mês de Dezembro a Equipe Técnica esteve disponível aos sectores para esclarecimento de eventuais dúvidas na Metodologia do CFMP. Porque se trata de um processo que inclui algumas mudanças importantes na organização da informação, nomeadamente a abordagem por “serviços” justificava-se um grau de dificuldade maior na formulação das propostas.
- O prazo inicial de recepção das propostas dos sectores foi prorrogado de 28 de Fevereiro para 05 de Março. Foi igualmente realçado que as duas semanas seguintes estão reservadas a análise das propostas dos sectores, sendo que neste processo serão convidados alguns sectores para fundamentarem as respectivas propostas perante um painel (membros da Equipe Técnica e outros convidados, incluindo economistas).
- Foi realçado que o processo de preparação do CFMP em curso apresenta mudanças qualitativas de assinalar, incluindo o forte envolvimento dos sectores. Aos parceiros de cooperação uma nota de apreço pelo envio atempado de uma tabela com valores indicativos de apoio ao Governo de Moçambique para os anos 2008-2009, peça fundamental para o exercício. Em Abril será publicado o primeiro esboço para comentários das partes relevantes. O CFMP deverá ser aprovado nas datas previstas (antes de 31 de Maio), para o lançamento dos limites para o OE 2008.
- Em geral, a equipe do CFMP deu notas positivas sobre a qualidade das propostas de alguns sectores, embora outros sejam mais fracas. Realizar um equilíbrio melhor na distribuição dos fundos pelas diferentes províncias e distritos também faz parte do CFMP.

Espera-se que em finais de Abril se discuta a versão do CFMP a ser enviada para o Conselho de Ministro.

Avaliação da CGE e TA 2005

- Dentro do quadro jurídico nacional, o Governo enviou em 31 de Maio de 2006 a CGE de 2005 ao TA que, por sua vez, enviou à Assembleia da República o respectivo relatório e parecer até 30 de Novembro de 2006.
- Foi possível verificar que entre os relatórios de 2004 e 2005 o número de instituições públicas anualmente visitadas sofreu um ligeiro aumento, continuando a contribuir para que o exercício de revisão da CGE seja cada vez mais completo e documentado.
- Fazemos notar que o Orçamento do Estado e a Conta Geral do Estado de 2005 têm como base um ano “anormal” em termos de funcionamento do ciclo orçamental em Moçambique: as eleições gerais em Dezembro de 2004 que criaram a necessidade de se reconduzir o Orçamento de 2004 para os primeiros meses de 2005 e a introdução do SISTAFE (e da respectivo sistema de apoio, o e-SISTAFE).
- A CGE 2005 é um documento diferente quando comparado com as contas de anos anteriores, devido à introdução e cumprimento de certos requisitos previstos no SISTAFE: os mapas de suporte de informação, classificadores orçamentais, obrigações de reporte e outros requisitos de forma e conteúdo são apresentados de forma diferente. A área de maior melhoramento é de longe, a introdução do distrito como unidade orçamental (ainda que apenas ao nível agregado).
- Em alguns casos, o nível de informação e detalhe foi reduzido ou (i) pela forma como alguma da informação é tratada e reportada ou (ii) pela introdução de novas práticas, nomeadamente dos novos classificadores (que, por exemplo, no nível funcional não detalham os serviços ou componentes, isto é, na educação apenas se tem duas categorias – Ensino Geral e Ensino Superior e não os diferentes níveis de ensino).

Três diferentes tipos de comentários são levantados pelo Tribunal Administrativo que merecem diferente tratamento

1. Parte dos actuais comentários do TA surgem com base nas diferentes interpretações sobre a existência de uma legislação ou a falta de regulamento específico. O diálogo entre o MF e o TA é necessário e o GdM deve urgentemente preencher as lacunas da legislação/regulamento/procedimentos especialmente nesta primeira fase da implementação do e-SISTAFE. Mesmo sem diálogo há avanços nesta área. Um exemplo é que já existe o primeiro manual da administração financeira e procedimentos contabilísticos.
2. Comentários do segundo tipo são sobre as reformas em curso. Estes comentários do TA devem ser analisados tendo em conta as reformas e procedimentos efectuados nos últimos tempos antes da Revisão Conjunta
3. Comentários do terceiro tipo são os relacionados com erros, mau comportamento, acções criminais no seio da Administração Pública e de um modo geral no processo e procedimentos da GFP. Estes vão ser objecto duma discussão técnica para esclarecer e analisar os passos dados para solucionar os erros e sancionar os visados pelas autoridades competentes.

Conclusões sobre execução final do OE 2005 à base do CGE

Os números apresentados no REO são preliminares, pois os números finais irão ser apresentados com a publicação da CGE. Durante a RC 2006, a conclusão foi que o indicador dos 65% das despesas nos sectores prioritários havia sido alcançado. Esta conclusão foi revista com os números finais, a saber:

De acordo com o REO IV 2005, o total da despesa nos sectores prioritários foi de 21.309,30 Milhões de MTn, do total de despesa de 31.710,30 Milhões MTn (excluindo Encargos da Dívida), o que significa que 67,20% da despesa total foi gasta nos sectores prioritários. Se compararmos o total incorrido com o total orçamentado, nos sectores prioritários, 79,47% do valor orçamentado foi atingido.

De acordo com a CGE 2005, o total da despesa nos sectores prioritários foi de 24.081,56 Milhões de MTn, do total de despesa de 35.646,01 Milhões MTn (excluindo Encargos da Divida), o que significa que 67,56% da despesa total foi gasta nos sectores prioritários. O alcance em relação ao orçamento foi de 87,79%.

Conclusão: entre os totais da despesa total reportados na REO IV 2005 e a CGE 2005 não existe uma diferença significativa e a % da despesa total gasta nos sectores prioritários permaneceu na casa dos 67%.

Avaliação do OE 2007

Conforme os TdR, a Revisão Semestral não discutiu o Orçamento do Estado para 2007, visto que a missão do FMI confirmou, na apresentação das constatações feita aos parceiros a 11 de Setembro, que não houvesse problemas sérios de coerência entre o quadro macro e o orçamento proposto para 2007. A análise de OE 2007 dos PAPs já foi discutida na reunião de grupo de trabalho de orçamento de Dezembro 2006. Pode consultar os documentos sobre as conclusões e observações e a acta final desta reunião (disponível no www.pap.org.mz). Em resumo, a avaliação foi positiva. A introdução do próprio documento OE 2007 já apresenta uma lista adequada de **prioridades** para melhorar o Orçamento e a sua execução, incluindo o recente papel do e-SISTAFE para os distritos, o desenvolvimento de um sistema de pagamentos compatível com o e-SISTAFE, a consolidação e implementação da reforma do procurement a todos os níveis, o reforço do CFMP e o início da introdução gradual da orçamentação por programas começando no OE 08.

Um ponto adicional é o seguinte: a nível de receitas aparece só o total de donativos e créditos. Sugere-se uma tabela que indique os compromissos estabelecidos com os respectivos doadores e os montantes a serem disponibilizados para o apoio geral ao orçamento e para os fundos comuns. Isto para que haja uma clareza por parte da A.R e outros interessados e uma melhor apreciação por a nível superior