

Grupo de Trabalho do Orçamento

1. Sumário Executivo

Indicadores de QAD:

- O Indicador 2 monitora o nível de execução (excluindo a componente externa e serviço da dívida) como percentagem do orçamento inicial. Este indicador foi atingido com uma taxa de execução de 103.3% do orçamento inicial.
- Indicador 3: Alocação no OE 2008 em linha com o CFMP 2008-2010: o processo de preparação do CFMP melhorou e ao nível global o OE 2008 está em linha com o CFMP 2008-2010, mas não está ao nível desagregado por sectores e as diferenças não foram explicadas no orçamento: indicador não atingido, mas com progresso
- Indicador 4 PETS: progresso até a presente data é lento. Os resultados do estudo PETS (Public Expenditure Tracking Survey) em curso no sector da Educação não serão conhecidos até à data de início da RC 2008, devido ao atraso no início do trabalho de campo. O indicador não foi atingido, mas com progresso.

Áreas de Progresso em 2007:

- A informação contida no REO 2007 é mais abrangente e melhor estruturada do que as anteriores. Foram incluídos novos mapas sobre despesas publicas nos distritos e municípios e sobre operações financeiras.
- O nível da realização das receitas do Estado superou a meta planificada em 3pp, como resultado dos esforços do domínio da modernização e incrementos da eficiência e eficácia da administração fiscal e aduaneira. (Para mais detalhes vide o Relatório sobre os Impostos).
- A melhoria do roll out do SISTAFE acelerou a execução, embora alguns sectores tenham enfrentado problemas de transição (para detalhes vide Relatório sobre o SISTAFE)
- O CFMP 2008-2010 foi um passo significativo em frente comparativamente ao CFMP anterior pelo facto de ter sido incluída informação relativa ao orçamento de investimento e ter havido maior envolvimento dos sectores.
- A descentralização foi levada mais adiante, tendo aumentado os volumes de recursos para os órgãos locais, mas mantém-se os problemas na regulamentação de fundos de investimentos para os distritos. (para detalhes vide o Relatório sobre Descentralização).
- O *Aide Memoire* 2007 indicava que o classificador funcional seria integrado numa melhor maneira no Orçamento de Estado de 2008. O classificador funcional foi adaptado e implementado no OE 2008 (ainda não visível no documento publicado), o que permitirá avaliar com maior eficácia o impacto da despesa no combate à pobreza. O REO 2008 vai contemplar informação sobre a despesa de acordo com a classificação funcional.

Áreas que Constituem Desafios:

- No OE 2008 a orçamentação por programa foi implementada em três áreas pilotos de três sectores nomeadamente: Ensino Básico no MEC; Produção Agrícola no MINAG; Pontes do MOPH. No OE 2009 o Governo moçambicano propõe-se expandir a orçamentação por programa cobrindo a totalidade das areas nos sectores referidos e a expandindo para mais dois sectores a saber: Saúde e Transportes e Comunicações.
- Ainda persistem problemas no processo de pagamento do IVA no sector das obras públicas (para mais detalhes vide o Relatório dos Impostos).
- Tendo em conta que o nível da execução da componente externa alcançou apenas 55% (de acordo com dados preliminares no REO 2007), se requer que o Governo e os Parceiros

crêem mecanismos firmes conducentes a melhorar a sua gestão, especialmente de projectos mas também dos fundos comuns, de modo a aumentar a referida taxa. O ministério das Finanças coordenará o trabalho e envolverá tanto os ministérios sectoriais como os parceiros internacionais.

- O OE 2008 não foi totalmente alinhado com o primeiro ano do CFMP 2008-10, pois apresenta algumas variações significativas nos sectores chaves. Apesar da melhoria do CFMP, há necessidade dum melhor custeamento dos planos dos sectores.
- O CFMP é o documento que permite fazer uma priorização da afectação de recursos públicos em consonância com a manutenção da estabilidade macroeconómica. O CFMP permite também fazer a ligação entre a afectação de recursos e a acções estratégicas delineadas nos pilares do PARPA. Assim afigura-se importante o aprofundamento dos critérios para afectação inter-sectorial e territorial de recursos públicos. Daí a necessidade de aperfeiçoamento dos elementos de equidade regional no processo de alocação do orçamento.
- Registaram-se progressos no domínio da inclusão de receitas próprias no OE. No entanto, subsiste a necessidade de reforçar-se a programação e a monitoria da execução de receitas próprias para minimizar as flutuações na execução desta rubrica.
- No Parecer do Tribunal Administrativo sobre a CGE 2006 parte dos comentários surge com base nas diferentes interpretações sobre a existência de uma legislação ou a falta de regulamento específico. No entanto, em 2007, o GdM fez alguns avanços com a publicação do Manual de Administração Financeira e Procedimentos Contabilísticos. Permanece a preocupação dos parceiros face a necessidade de estreitamento do diálogo entre o GdM e o TA sobre determinadas matérias.
- Em relação as áreas acima referidas (orçamentação por programa, gestão da componente externa, aprofundamento do CFMP, inclusão de receitas próprias no UE) medidas concretas serão definidas e inseridas no plano de acção da GFP em curso como parte integral do seguimento da PEFA.

2. Avaliação Detalhada

Em relação ao indicador 2 do QAD:

- A execução do orçamento (excluindo serviço da dívida e componente externa do investimento, mas incluindo o Apoio ao Orçamento de Estado) situou-se em 103% do orçamento inicial. Isto está dentro dos limites determinados pelo indicador (>95 e <105) e é por isso um indicador de boa execução ao nível agregado.
- Ao nível mais desagregado existem ainda margens de variação entre a alocação inicial e a execução final conforme evidenciado no Relatório PEFA: O fraco desempenho registado nalgumas áreas deveu-se essencialmente a fraca consistência entre orçamentação e execução. Em 2006, a variação média do OE foi de 10,8%. Em 2007, a mesma variação registou melhorias passando para 7,9%. Mantendo esta tendência, o GdM logrará alcançar melhorias no que concerne a previsibilidade do orçamento, respondendo às preocupações levantadas pelo TA.

Em relação ao indicador 3 do QAD:

- O CFMP (2008-2010) foi aprovado pelo Conselho de Ministros em Maio de 2007 e a alocação de recursos reportada para o primeiro ano (2008) foi indicada aos sectores e autoridades provinciais como sendo o seu limite a ser usado na preparação das suas

propostas orçamentais para 2008. Pela primeira vez, o CFMP integrou informação sobre a componente de investimento, apresentando uma visão mais compreensiva dos recursos disponíveis para os sectores. O processo de preparação do CFMP beneficiou dum melhoramento da metodologia, dum bom enquadramento do MPD e do MF, e duma boa participação dos sectores (mesmo si não são todos que fizeram contribuições muitas sólidas). Também Os parceiros de cooperação enviaram duma maneira atempada uma tabela com valores indicativos de apoio ao Governo de Moçambique para os anos 2008-2009.

- Comparando o CFMP e o OE 2008 constata-se que houve variações significativas entre as afectações anunciadas aos sectores através do CFMP e as afectações feitas no OE. Para muitas das rubricas orçamentais as variações situaram-se acima de 5%. As variações por cima constatadas na componente externa do investimento podem ser explicada pela depreciação do dólar americano entre os meses de Maio e Setembro de 2007 e também por cause dos sectores ter informação mais abrangente sobre os compromissos dos parceiros para o ano 2008. Dum outro lado se constatou variações negativas das afectações na componente interna de alguns sectores (e.g. agricultura e desenvolvimento rural e justiça) que são sectores prioritários pelo Governo. Explicações sobre os desvios entre os tectos de despesa sectorial previstos no CFMP e os limites efectivos atribuídos aos sectores não fizeram parte do documento de fundamentação do OE e o OE não faz referencia no CFMP. Melhoramentos são ainda necessários para que o CFMP tornou-se um instrumento sólido para alienar o processo do orçamento e de planificação para os sectores.
- Como complemento a este indicador QAD existe outro indicador na matriz do PARPA que monitora o alinhamento entre o PARPA e o CFMP. O CFMP é o documento que permite fazer uma priorização da afectação de recursos públicos em consonância com a manutenção da estabilidade macroeconómica. O CFMP permite também fazer a ligação entre a afectação de recursos e as acções estratégicas delineadas nos pilares do PARPA. Assim afigura-se importante o aprofundamento dos critérios para afectação inter-sectorial e territorial de recursos públicos, bem como o custeamento das actividades que visem materializar as políticas e estratégias sectoriais. Para além disso, há necessidade de aperfeiçoamento dos elementos de equidade regional no processo de alocação de recursos

Áreas de Progresso em 2007

- O *Aide Memoire* 2007 indicava que o classificador funcional seria integrado duma melhor maneira no Orçamento de Estado de 2008. O classificador funcional foi adaptado e implementado no OE 2008, o que contribuirá para avaliar de forma mais eficaz o impacto da despesa pública no combate à pobreza. O REO 2008 vai contemplar informação sobre a despesa de acordo com a classificação funcional.
- Melhorou a qualidade da informação no relatório de execução do orçamento, especialmente em relação aos distritos, municípios e operações financeiras. O orçamento e respectivo relatório de execução são mais compreensivos e transparentes em todos os seus classificadores usuais: económico, orgânico e territorial. Actualmente, todas as tabelas são produzidas através do SISTAFE, excepto os projectos externos que não passam através da CUT. Outras áreas de melhor desempenho são tratadas nos relatórios do SISTAFE, descentralização e impostos.
- Ao longo dos anos 2005 e 2006 registou-se uma diminuição do montante de despesas executadas através de operações de tesouraria, tendência que se espera venha a manter após a publicação de dados definitivos sobre a execução orçamental em 2007. Deverão prosseguir os esforços tendentes a reduzir cada vez mais o recurso às operações de tesouraria para a execução da despesa pública.

Áreas que Constituem Desafios:

- No OE 2008 a orçamentação por programa foi implementada em três áreas pilotos de três sectores nomeadamente: Ensino Básico no MEC; Produção Agrícola no MINAG; Pontes do MOPH. Para o exercício económico de 2007, o Governo de Moçambique prevê a cobertura de todas as áreas dos sectores já mencionados, como também a expansão da orçamentação por programa aos sectores de Saúde e Transportes e Comunicações. Ao acometer-se ao desafio imposto pela orçamentação por programa o Governo está a dar passos significativos na melhoria da ligação entre os objectivos de política e a despesa. Contudo, monitoria dos resultados dos pilotos é importante para guiar a implementação mais ampla.
- O Governo está a analisar a possibilidade de adoptar o classificador programático como classificador de gestão da afectação de recursos e o classificador funcional para análise e comparação internacional.
- O nível de financiamento fora do orçamento decresceu significativamente ao longo dos três últimos anos. No entanto, há necessidade de acelerar a melhoria da qualidade da componente externa do orçamento nas áreas seguintes:
 - a) Alguns projectos executados por ONGs foram integrados no OE, tal como projectos que não são ainda sustentados por acordos assinados. Este aspecto deveria ser melhor confrontado através dum exame rigoroso, incluindo os projectos no OE executados pelos doadores. Neste caso, o envolvimento do sector é crucial.
 - b) Muitos projectos, especialmente em infraestruturas, tendem a ser demasiado optimistas quanto as expectativas de desembolsos. Informação mais realista dos doadores e a avaliação dos sectores deveria minimizar o problema.
 - c) A inclusão dos fundos no orçamento não foi seguida por uma igual inclusão dos fundos através da CUT. O Apoio Global ao Orçamento e uma grande parte dos fundos comuns passam actualmente através da CUT, mas muito poucos projectos. Agora que o guião da CUT está disponível e a CUT multi-moeda operacional, cabe aos doadores decidir integrar-se de forma a alcançar a meta acordada de 60% da componente externa a passar através da CUT em 2009.
 - d) Apesar de melhorias na base de dados ODAMOZ existem ainda deficiências na informação e na ligação com os sistemas do GoM: Não existe ainda uma relação de um para um entre os projectos no orçamento e na ODAMOZ; a classificação na ODAMOZ sobre a ajuda ao Governo de Moçambique não está clara. Estas deficiências serão tratadas em 2008 num esforço conjunto entre doadores e GdM. Isto vai ajudar a resolver o problema da fraca qualidade da informação sobre a execução dos projectos que não passam pela CUT;
 - e) A prática do compromisso atempado e o desembolso em linha com o plano de tesouraria acordado está firmemente em prática para o Apoio ao Orçamento do Estado. O *track record* do fundo comum não é tão satisfatório, tal como foi demonstrado no 2007 e respectiva execução. Os desembolsos para saúde foram efectuados muito tardiamente, de salientar o do Fundo Global, o que provocou grandes problemas ao normal funcionamento do sector. As alocações originais para o CNCS foram muito altas em relação aos compromissos finais. Quase todos os fundos tiveram problemas de saldo no final do ano e tiveram que ser reinscritos no orçamento do ano seguinte. A deficiente disponibilização e troca de informação sobre a execução da componente externa do investimento continua a ser a causa das divergências dos dados entre o REO e os relatórios sectoriais. O orçamento de 2008 e respectiva execução deveria apresentar um bom progresso como resultado dos esforços realizados em 2007, por forma que as informações relativa as alocações e desembolsos serão mais fiáveis e previsíveis e com novos *Memorando de Entendimento* para os sectores maiores.
- O REO 2007 aponta que o nível de arrecadação de receitas próprias sofreu um decréscimo de 36%. Na maior parte dos ministérios a diferença entre a previsão e a realização é muito

grande e nem todas as instituições reportam as suas receitas. No entanto, deve ser reconhecido que a integração de receitas próprias no orçamento teve início somente há três anos. Antes de uma orçamentação apropriada destas receitas, as instituições precisam de criar o hábito de recolha e prestação de contas.

Anexo 1: Avaliação da CGE de 2006 e do Parecer do TA

- Dentro do quadro jurídico nacional, o Governo enviou em 31 de Maio de 2007 a CGE de 2006 ao TA que, por sua vez enviou à Assembleia da República o respectivo relatório e parecer em 30 de Novembro de 2007.
- O relatório do TA detalha os resultados da sua revisão à CGE 2006 e onde possível cruza esses resultados com (i) as auditorias parciais efectuadas em instituições públicas / sectores e (ii) com os pedidos de informação adicionais efectuados ao Ministério das Finanças. De notar que existem ainda situações pendentes para serem tratadas com o MoF (pedidos de esclarecimento não recebidos).
- Foi possível verificar também no 2006 o número de instituições públicas anualmente visitadas sofreu um ligeiro aumento, continuando a contribuir para que o exercício de análise da CGE seja cada vez mais completo e documentado mas, no entanto, desafios subsistem na medida da implementação do SISTAFE.
- Em 2006 a maior parte das instituições do Estado não utilizaram a modalidade de execução directa no e-SISTAFE. Note-se porém, que foram disponibilizadas as funcionalidades para a utilização do e-SISTAFE, não só pelas UGE's que haviam iniciado a execução da despesa no e-SISTAFE em 2005, nomeadamente o MF, MPD, MEC como também pelas UGE's da PR, AR, Gabinete do PM, MISAU, MINAG, MOPH, MINT, MAE e MCT.
- Ainda em 2006, prosseguiram os esforços para a preparação do Manual de Administração Financeira e Procedimentos Contabilísticos e Proposta de Regulamento do Património do Estado. Estes documentos foram finalizados, aprovados e publicados em 2007.
- O TA envia os resultados de auditoria e respectivas recomendações por escrito ao MF bem como às demais instituições auditadas e uma resposta formal a este informe é recebido pelo TA, no entanto, existe reduzida evidência de que um acompanhamento sistemático da implementação dessas recomendações é efectuado.
- Os comentários gerais efectuados pelo TA à CGE 2006 incluem:
 1. Participação da receita total no PIB: as metas fixadas pelo PARPA II estão ainda longe de serem alcançadas e há necessidade de desenvolver esforços para se atingirem os valores definidos naquele plano;
 2. Tem-se verificado uma tendência crescente da despesa que poderá se tornar incompatível com o objectivo de défice orçamental e poderão levar a necessidade de financiamento adicional que com certeza culminarão em aumento da dívida do país;
 3. O saldo global antes de donativos reflecte as necessidades de financiamento conforme preconizado pelo PARPA II de que a dependência em relação a recursos externos seja reduzida; e
 4. O serviço da dívida ultrapassou os níveis anteriores à iniciativa HIPC o que poderá vir a comprometer as expectativas criadas pela implementação desta iniciativa.

Relativamente aos comentários do Tribunal Administrativo sobre a CGE de 2006, importa salientar o desenvolvimento, pelo Governo, das seguintes acções:

- Foi reduzido consideravelmente o volume de adiantamentos de fundos por operações de tesouraria, como resultado das melhorias que se têm registado de ano para ano, no processo de execução do OE a todos os níveis, através da implementação gradual do e-SISTAFE;
- Foi incorporado na CGE de 2006 o Mapa Global de Receitas, Despesas e Financiamento do Estado, que evidencia os saldos de caixa do ano anterior, as receitas do Estado, os recursos externos, os empréstimos, as despesas, as operações financeiras e os saldos no final do exercício;

- Foi elaborado o Regulamento sobre o Património do Estado, aprovado pelo Conselho de Ministros e publicado através do Decreto n.º 23/2007, de 9 de Agosto;
- Foram realizadas auditorias e fiscalizações tributárias, no âmbito de combate à evasão e fraude fiscais, com destaque para: (i) a verificação das obrigações de facturação; (ii) controlo das mercadorias em circulação; (iii) controlo da entrega de impostos devidos pelos sujeitos passivos não residentes; e (iv) melhor controlo das obrigações fiscais das empresas que operam na área do turismo;
- Foi revista a legislação sobre os benefícios fiscais na área de recursos naturais, o que resultou na aprovação da legislação dos impostos específicos sobre a actividade mineira e petrolífera (Leis n.º 11/2007 e 12/2007, ambas de 27 de Junho) e respectivo regime de incentivos fiscais (Lei n.º 13/2007, de 27 de Junho);
- Foram tomadas medidas visando incentivar os devedores a honrarem os seus compromissos, no respeito ao reembolso dos créditos concedidos pelo Governo, nomeadamente a reprogramação da dívida, pelo período de 6 anos e o pagamento a pronto, com desconto.
- Relativamente ao comentário do TA sobre a evolução do serviço da dívida, a DNT salienta que o serviço da dívida tem estado a crescer pelo facto da maior parte dos créditos estar a vencer o período de deferimento. Influenciou esta tendência o pagamento dos dividendos da MOZAL ao Banco Europeu de Investimento.

Anexo 2: Conclusões sobre Execução Final do OE 2005 com Base na CGE

Os números apresentados no REO são preliminares, pois os números finais irão ser apresentados com a publicação da CGE. Durante a Revisão Conjunta em 2007, conclui-se 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 a CGE 2006, o total da despesa nos sectores prioritários foi de 28.076 Milhões de MTNs, do total de despesa de 43.429 Milhões MTNs (excluindo Encargos da Dívida), o que significa que **64.6%** da despesa total foi gasta nos sectores prioritários. O alcance em relação ao orçamento foi de 92.5%. Este significa que o indicador não foi atingido.

Os sectores da Educação (20.3% da despesa total), Infraestruturas (16.8% da despesa total) e Saúde (13.9% da despesa total) foram os que mais absorveram a despesa total e, por sua vez os sectores que menos despesa absorveram foram os da Boa Governação (8.1% da despesa total), Agricultura e Desenvolvimento Rural (4.6% da despesa total) e Outros Sectores Prioritários (0.9% da despesa total).

Em termos de realização (despesa efectuada quando comparada com a despesa orçamentada) os Outros Sectores Prioritários (83% de realização), Saúde (88.7% de realização) e Agricultura e Desenvolvimento Rural (90% de realização) observaram realizações abaixo dos 90%. O sector da Boa Governação foi o sector com a maior taxa de realização (96.2%), logo seguido pelas Infraestruturas (94.2%) e Educação (93.5%). Os Outros Sectores Prioritários foram o sector com a menor taxa de realização.