

Grupo de Trabalho do Orçamento: 30/03/2009

Revisão Conjunta Anual 2009

1. Sumário Executivo

Indicadores de QAD:

- Indicador 2: O Indicador 2 monitora o nível de execução (excluindo a componente externa e serviço da dívida de acordo com a metodologia PEFA) como percentagem do orçamento inicial. Este indicador foi atingido com uma taxa de execução de 98.2% e um desvio ao nível agregado de apenas 1.83% em relação do orçamento originalmente aprovado.
- Indicador 3:
- Alocação no OE 2009 em linha com o CFMP 2009-2011: o processo de preparação do CFMP em 2008 verificou alguns constrangimentos e atrasos devido á introdução da classificação programática da despesa. Em geral, a qualidade do documento final melhorou e o nível agregado do OE 2009 está em linha com o CFMP aprovado, mas ao nível desagregado por classificação económica da despesa (nomeadamente Despesas de Capital e Despesas de Investimento) e por sectores foram encontradas algumas diferenças não explicadas no orçamento. Também o CFMP não está desagregado por sectores o que se deveu ao facto do CFMP não ter apresentado o volume de recursos alocados aos sectores prioritários o que impossibilitou a verificação da dimensão deste indicador.
- Em termos do objectivo secundário: O processo de preparação do CFMP foi atrasado significativamente (em cerca de três meses e o CFMP não foi submetido antes do início da avaliação de meio termo ou de acordo com o ciclo orçamental). A intenção era de incorporar alguns factores externos – como o PAPA e preços de combustíveis e cereais - o que na prática acabou afectando negativamente a preparação do documento. Este indicador não foi atingido mas verificou-se progressos significativos na metodologia de preparação do CFMP.
- Indicador 4 PETS: Até a presente data poucos progressos relevantes foram verificados. 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 2009, devido ao atraso no início do trabalho de campo. Em relação ao ano anterior, o único progresso registado foi a i) assinatura do contrato entre a DNO e a empresa de consultoria e ii) o início dos trabalhos de campo no mês de Março deste ano. Este indicador não foi atingido, mas foram verificados progressos com o avançar do trabalho de campo.

Áreas de Progresso em 2008:

- A informação contida nos REOs 2008 foi mais abrangente e melhor estruturada do que em 2007. Foram incluídos novos quadros no relatório inicial e novos mapas produzidos pelo e-SITAFE nos anexos ao relatório. Reporte sobre a despesa de acordo com a classificação funcional foi introduzida bem como maior detalhe da rubrica de Receitas (maior detalhe das receitas proveniente da exploração de recursos naturais e concessões e detalhe das receitas próprias);
- O nível da realização das Receitas do Estado uma vez mais superou a meta inicialmente planificada em 0.8 pontos percentuais em termos agregados (salientando-se o incremento de 17.2% da rubrica de Impostos sobre Rendimento), 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 e a formação dos respectivos utilizados na utilização do sistema acelerou a execução. No entanto os sectores continuam a reportar alguns problemas de transição e de utilização plena no sistema (para detalhes vide Relatório sobre o SISTAFE).
- O CFMP 2009-2011 representou um desenvolvimento significativo comparativamente ao CFMP anterior pelo facto de ter sido adoptada a planificação com base em cenários e incluída a classificação programática da despesa. A informação relativa ao orçamento de investimento foi apenas parcialmente incluída ao contrário de anos anteriores e verificou-se uma deterioração da capacidade de resposta dos sectores e províncias no exercício de preparação do CFMP.
- O processo de descentralização prosseguiu tendo-se verificado que a despesa de funcionamento está cada vez mais desconcentrada do nível central aumentando o volume de recurso directamente geridos pelos órgãos locais. O problema de regulamentação de fundos de investimentos para iniciativa local nos distritos persiste (para detalhes vide o Relatório sobre Descentralização).
- O *Aide Memoire* 2007 indicava que o classificador funcional seria integrado no Orçamento de Estado de 2008. O mapa referente a este classificador não fez parte da documentação do OE mas verificou-se o reporte da respectiva execução nos REOs 2008. O mapa que reporta a despesa deste ponto de vista é preparado pelo sistema mas finalizado manualmente de forma a incorporar a informação OFF-CUT e onde se verifica o uso excessivo da subfunção n.e. (não especificado) em todas as principais funções.

Áreas que Constituem Desafios:

- A planificação de médio prazo através de programas e a orçamentação anual seguindo a mesma metodologia constitui o grande desafio tanto ao nível dos sectores como ao nível do MdF \ MPD. Apesar da informação no Orçamento de 2008 de que se iriam realizar um piloto desta abordagem em três sectores (Ensino Básico no MEC; Produção Agrícola no MINAG; Pontes do MOPH) durante o ano de 2008 nada foi reportado sobre esta experiência. No OE 2009 foram incluídos novos mapas de reporte da despesa de acordo com os objectivos do PGQ \ PARPA e por programas estratégicos representando um passo importante na introdução da classificação programática mas a sua compreensão e análise pelos diferentes utilizadores da informação necessita de ser suplementada com acções de sensibilização e formação adicionais.
- Tendo em conta que o nível da execução da componente externa alcançou apenas 49% (de acordo com dados preliminares do REO IV 2008), requer que o Governo e os Parceiros revejam as suas práticas e mecanismos existentes de registo de fundos externos no Orçamento e os mecanismos de reporte de execução dos mesmos (tanto projectos como fundos comuns). O OE 2009 não esteve totalmente alinhado com o primeiro ano do CFMP 2009-11 quer devido á introdução da classificação programática quer pelo tempo em que demorou a ser aprovado oficialmente pelo CdM influenciando negativamente o ciclo de orçamentação em 2009. Os dois documentos apresentaram também diferenças em relação aos valores e % de despesa alocada aos chamados sectores prioritários.
- Na medida em que o CFMP é o documento de planificação e alocação estratégica de recursos para o médio prazo onde uma priorização da afectação desses recursos públicos é efectuada para contribuir para a manutenção da estabilidade macroeconómica torna-se necessário que os critérios de afectação inter-sectorial e territorial de recursos públicos sejam clarificados e baseados num 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 tal como sublinhado pelo próprio TA nos seus pareceres. **Com base no plano de acção do Governo para o aumento da abrangência orçamental, esta acção está a ser**

levada a cabo de forma progressiva. No seminário da despesa pública realizado em Fevereiro último foi criado um grupo de trabalho integrando a DNO e a AT, para dinamizar este processo, tanto do lado da programação como do lado da execução, para que até Dezembro de 2009 sejam registados progressos significativos e seu o resultado tenha impacto ainda na execução de 2009.

- As observações contidas no Relatório e Parecer do Tribunal Administrativo sobre a CGE 2007 incluem algumas áreas de relevo a saber: realocações orçamentais durante o ano sem envolvimento e escrutínio da AR, ausência de legislação sobre Operações de Tesouraria (**este regulamento foi aprovado por Diploma Ministerial em Outubro de 2008**), ausência de regulamentação sobre previsão e recolha de Receitas Próprias (**no Seminário da Despesa Pública foi criado um Grupo de Trabalho composto por DNO e AT para análise de questões legais ligadas a receitas próprias, por forma a que o seu resultado tenha impacto no Orçamento de 2009**), algumas dificuldades na implementação do Regulamento de Aquisições (D 54/2005) **mas está em curso um trabalho conjunto com o TA visando a redução dos contrangimentos que originaram estas situações incluindo a revisão do Decreto**, questões relacionadas com as práticas contabilísticas e apresentação de dados na CGE, utilização do e-SISTAFE (diferenças de dados no sistema), disparidade de dados entre IGEPE e DNPE (**necessidade de clarificação do tipo de disparidades**), entre outros, permanece a preocupação dos parceiros face a necessidade de estreitamento do diálogo entre o GdM e o TA sobre determinadas matérias (**foi registado intenso diálogo em matérias ligadas ao procurment e á contabilização**).
- Em relação as áreas acima referidas (orçamentação por programa, gestão da componente externa, aprofundamento do CFMP, inclusão de receitas próprias entre outros, **o Governo está a elaborar a Estratégia da Gestão das Finanças Públicas e respectivo Plano de Acção, baseado, entre outros, nas recomendações das avaliações PEFA e ROSC. Paralelamente, está a implementar o seu plano de acção de seguimento das recomendações das avaliações PEFA, ROSC, Revisões Conjuntas, TA e Assembléia da República, eliminando pontualmente as deficiências detectadas.**

2. Avaliação Detalhada (a rever em função dos ajustamentos feitos no Sumário Executivo)

Em relação ao indicador 2 do QAD:

- O desvio agregado da execução do orçamento originalmente aprovado (excluindo serviço da dívida e componente externa do investimento, mas incluindo o Apoio ao Orçamento de Estado) situou-se em 1.83% encontrando-se dentro dos limites determinados pela nota técnica do indicador (>95 e <105).
- Ao nível desagregado (institucional e sectores) existem ainda margens de variação entre a alocação inicial e a execução final conforme evidenciado pelas análises dos diferentes REOs de 2008 e no último Relatório PEFA nacional. As áreas de fraco desempenho devem-se essencialmente a problemas de consistência entre orçamentação e execução.
- De acordo com o Relatório de Avaliação de Gestão de Finanças Públicas 2006 (Metodologia PEFA), os valores dos desvios entre as despesas reais e os orçamentos originais foram de -5,19% em 2004, de -8,04% em 2005 e de -2,40% em 2006. Como em dois dos últimos três anos em análise a despesa agregada desviou-se do orçamento originalmente aprovado em mais de 5% a pontuação foi de "B". Seguindo a mesma metodologia, o desvio em 2007 foi de +3.03% pelo que o resultado obtido para o indicador é "A" pois em apenas um dos últimos três o desvio foi superior a 5% (mas inferior a 10%). Em 2008 verificou-se que o desvio foi de +1.83% o que de acordo com a mesma metodologia significa que a pontuação se mantém em A.
- Em termos práticos verificou-se uma diminuição do desvio entre as despesas previstas no orçamento originalmente aprovado e o resultado das despesas agregadas executadas no final do ano entre 2007 e 2008 de +3.03% para +1.83% o que significa

que a capacidade de o Governo implementar as despesas inicialmente previstas está gradualmente a aumentar e que o desvio em relação aos planos é cada vez menor. Este indicador (Indicator 02 do QAD) foi assim alcançado.

Em relação ao indicador 3 do QAD:

- O CFMP (2009-2011) foi aprovado pelo Conselho de Ministros em Setembro 2008 e a alocação de recursos reportada para o primeiro ano (2009) foi indicada aos sectores e autoridades provinciais antes desta data e de forma indicativa de forma a minimizar os impactos negativos de tal aprovação tardia na preparação do Orçamento de Estado 2009 já em curso naquela data.
- Esta versão do CFMP, ao contrário da versão anterior, não integrou informação sobre a componente de investimento externa minando a possibilidade de se ter uma visão mais compreensiva dos recursos disponíveis para os sectores.
- O processo de preparação do CFMP beneficiou de melhoramentos na sua metodologia – a introdução da planificação por recursos a cenários e a classificação programática da despesa. No entanto, apesar destes desenvolvimentos serem bem vindos e necessários, significou uma muito fraca participação por parte dos sectores e por parte das províncias. Os parceiros de cooperação uma vez mais enviaram atempadamente a sua tabela de informação com valores indicativos de Apoio ao Governo de Moçambique para os anos 2009-2010.
- Comparando o CFMP e o OE 2009 constata-se que houve variações significativas entre as afectações anunciadas aos sectores através do CFMP e as afectações feitas no OE. Para algumas das rubricas orçamentais (nomeadamente Despesas de Capital de Investimento) as variações situaram-se acima de 5%. Melhoramentos adicionais (em termos de calendário e metodologia) são ainda necessários para que o CFMP se torne um verdadeiro instrumento de planificação de médio prazo sólido.
- 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 intersectorial 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 2008

- O *Aide Memoire* 2007 indicava que o classificador funcional seria integrado no Orçamento de Estado de 2008. O classificador funcional foi adaptado no OE 2008 e reportado de acordo nos diferentes REOs emitidos ao longo do ano no entanto a qualidade de apresentação de dados (num mapa de reporte preparado manualmente e o uso excessivo da subfunção n.e.) não é a desejável.
- O formato e conteúdos dos REOs sofreram melhorias ao longo dos diferentes trimestres. O orçamento e respectivos relatórios de execução são mais compreensivos e transparentes em todos os seus classificadores usuais: económico, orgânico e territorial. A maior parte das tabelas são produzidas através do SISTAFE, excepto os projectos externos off-CUT, sectores prioritários, operações de tesouraria e contas monetárias.. Outras áreas de melhor desempenho são tratadas nos relatórios do SISTAFE, descentralização e impostos.
- Ao longo dos anos 2007 e 2008 registou-se uma diminuição significativa 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 2008. Deverão prosseguir os esforços tendentes a reduzir cada vez mais o recurso às operações de tesouraria para a execução da despesa pública e o seguimento da recomendação do TA em regulamentar esta área.

Áreas que Constituem Desafios:

- No OE 2008 a orçamentação por programa foi implementada como piloto em três sectores nomeadamente: Ensino Básico no MEC; Produção Agrícola no MINAG; Pontes do MOPH. Na proposta de OE 2009 verificou-se a expansão desta abordagem a toda a componente externa de investimento. No entanto, nos REOs de 2008 nada foi reportado sobre o piloto. 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 a monitoria dos resultados dos pilotos é importante para guiar a implementação mais ampla que necessariamente deverá ser acompanhada de formação extensa e detalha aos sectores sobre esta nova abordagem de planificação e orçamentação.
- O Governo adoptou o classificador funcional para análise e comparação internacional mas as regras para a sua aplicação Devem ser tornadas claras e acompanhadas de formação adequada aos utilizadores do sistema.
- O nível de financiamento fora do orçamento decresceu significativamente ao longo dos três últimos anos mas a execução da componente externa do orçamento tem apresentado em contrapartida níveis reduzidos. 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 infraestrutura, 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.

- Os REOs 2008 mostra que o nível de arrecadação de Receitas Próprias está a aumentar significativamente e que os níveis de recolha por um lado e reporte por outro nada tem a ver os com valores de cobrança planificados. 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 e o MdF deveria acolher a sugestão do TA em regulamentar esta matéria.