

ORÇAMENTAÇÃO

Informação geral

Objectivos:	Os participantes aprendem as várias fases de elaboração do OE
Duração:	30 min
Técnicas:	Trabalho em grupo
Nível de dificuldade:	Médio
Requisitos:	<ul style="list-style-type: none">- envelopes;- cartões com as fases já escritas;- quadro metaplan
Preparação da sala:	No início as cadeiras estão colocadas em forma de U com espaço suficiente para a produção individual.

Introdução

Orçamento do Estado: é o instrumento por meio do qual o Governo estima as receitas mínimas que irá colectar e define o máximo das despesas que espera realizar durante um ano económico. No caso de Moçambique, este coincide com o ano civil. É o plano financeiro, base de implementação dos compromissos assumidos no PES – Plano Económico e Social. O Orçamento do Estado segue uma série de etapas. Com este exercício pretende-se ilustrar as várias fases da elaboração do Orçamento do Estado.

Procedimento

Passos	Tempo	Conteúdos mais importantes	Material requerido	Dicas
Introdução	5	Comece por discutir o conceito de orçamento e OE. Depois de estar claro para todos o que é OE, divida a turma em 4/5 grupos. O OE é elaborado seguindo 7 etapas. As etapas estão descritas em cartões que estão nos envelopes. Cada grupo deve organizar os cartões e afixarem no quadro metaplan de forma sequencial.		Na parte final deste exercício na parte com subtítulo “Exercício” tem o conteúdo a por em cada cartão. Cada envelope deve conter 7 cartões com esses dizeres.
Acção	10´	Entregue a cada grupo um envelope contendo cartões com as fases de elaboração do OE. Os participantes devem trabalhar em grupos de 4-6. Depois de organizar os cartões cada grupo elege um representante.		
Publicação	10´	Solicite um grupo voluntário para apresentar os resultados. Pergunte aos outros grupos se têm algo diferente e discuta as diferenças.		

Dicas para a preparação, situações e problemas típicos

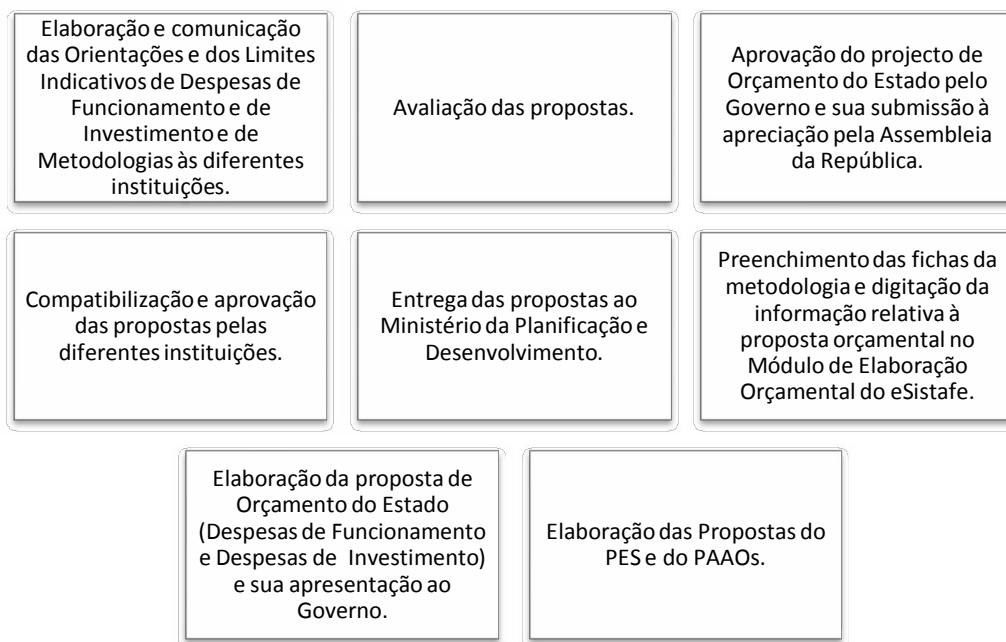
De forma a evitar escrever novamente os mesmos cartões na próxima vez que der a mesma formação, recolha sempre e volte a arrumar os cartões nos devidos envelopes.

Variação

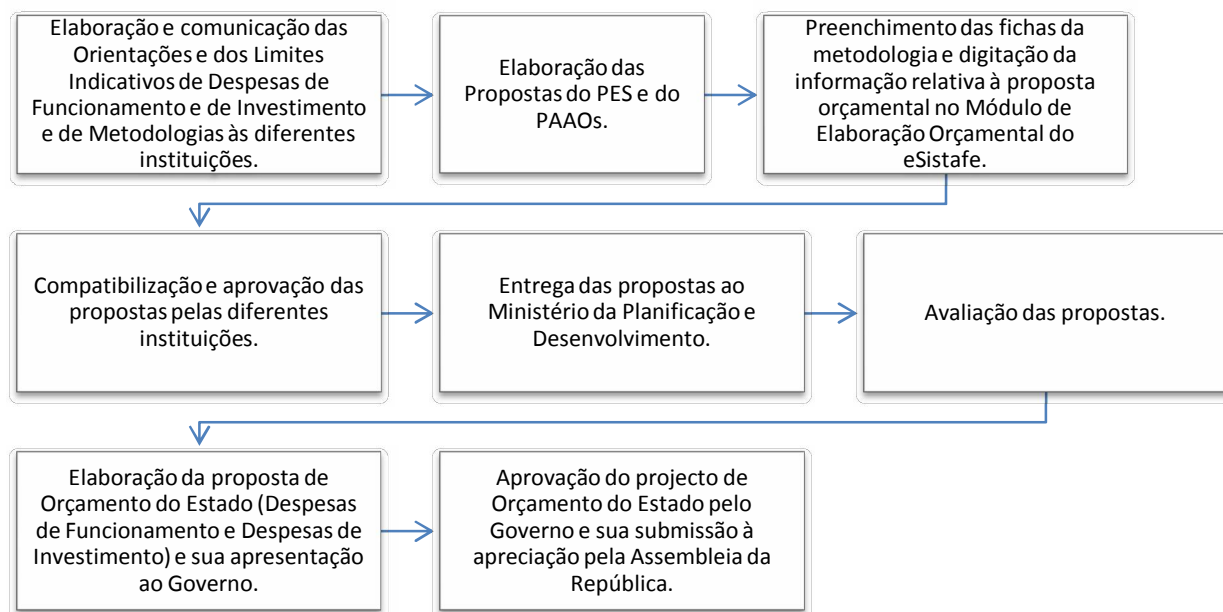
Não se encontra.

Material de fundo

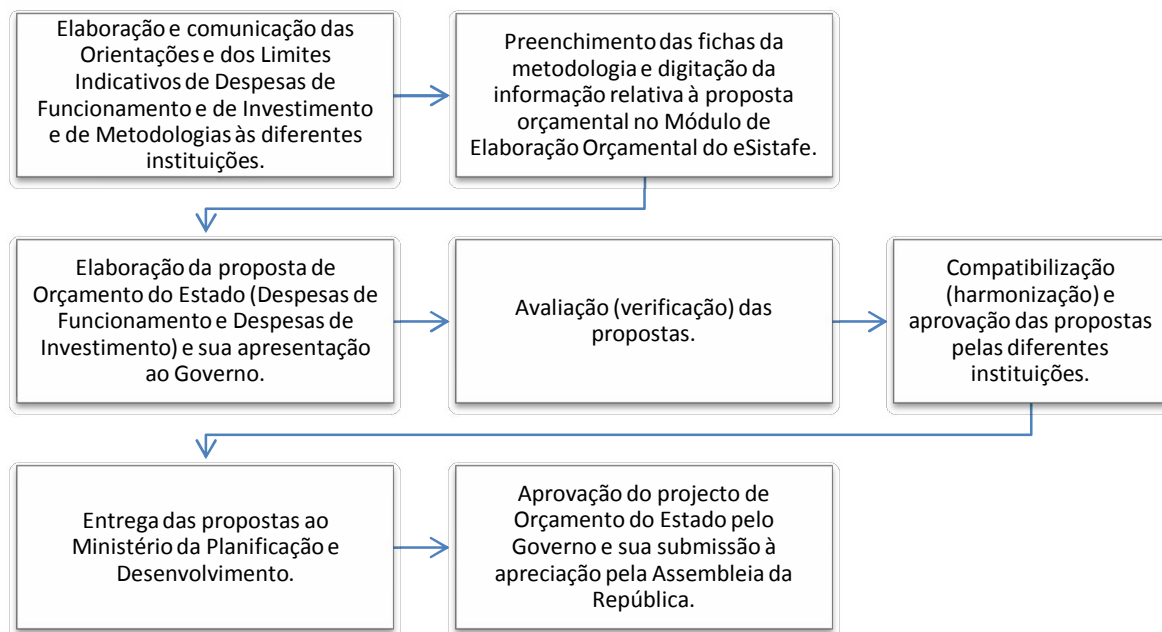
Exercício



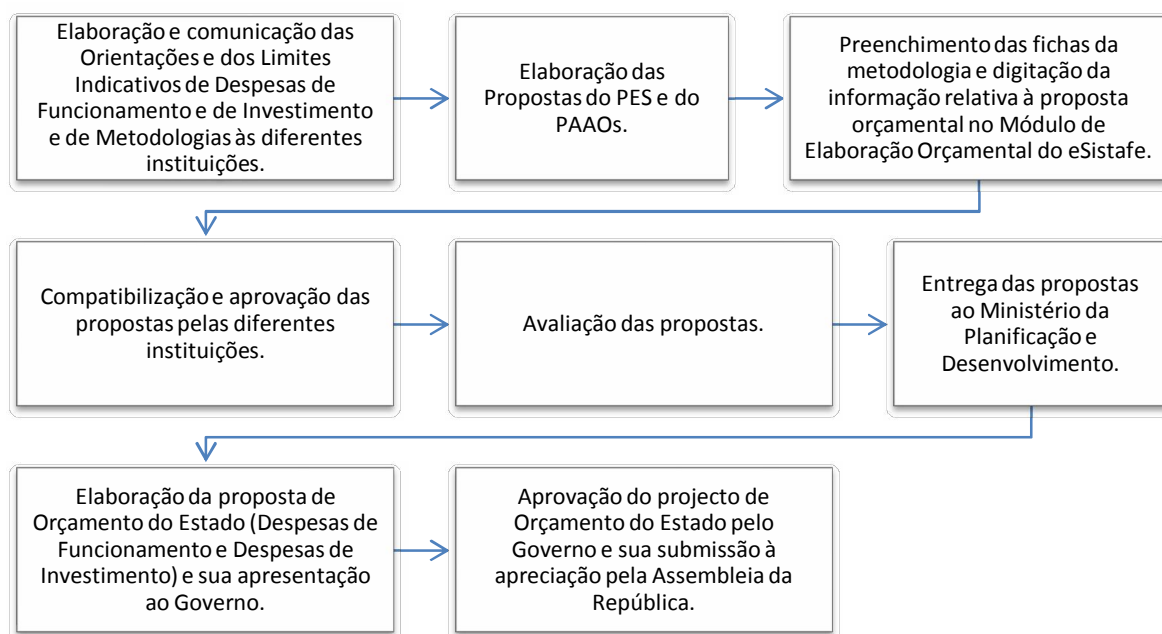
Solução ao Nível do MPD



Solução ao Nível do MINAG Central



Solução ao Nível das DPAs e SDAEs



ORÇAMENTO DO ESTADO

Nos termos do artigo 12 da Lei nº Lei n.09/2002, “O Orçamento do Estado é o documento no qual são previstas as receitas a arrecadar e fixadas as despesas a realizar num determinado exercício económico e tem por objectivo a prossecução da política financeira do Estado”.

Assim, todas as instituições e órgãos do Estado, dotadas de autonomia administrativa e financeira ou não, as autarquias e empresas públicas devem apresentar as suas propostas do OE considerando as receitas e as despesas previstas.

ORÇAMENTO FINANCEIRO X ORÇAMENTO-PROGRAMA

Orçamento Financeiro Tradicional (visão financeira): o orçamento tradicional, em vigor até 2008 no País, era um instrumento de controlo dos gastos públicos que, utilizava da linguagem contábil e de classificações por unidades administrativas e por itens de despesa, autorizava o Estado a dispor dos meios necessários à realização de suas tarefas. O Orçamento Financeiro foca nos inputs.

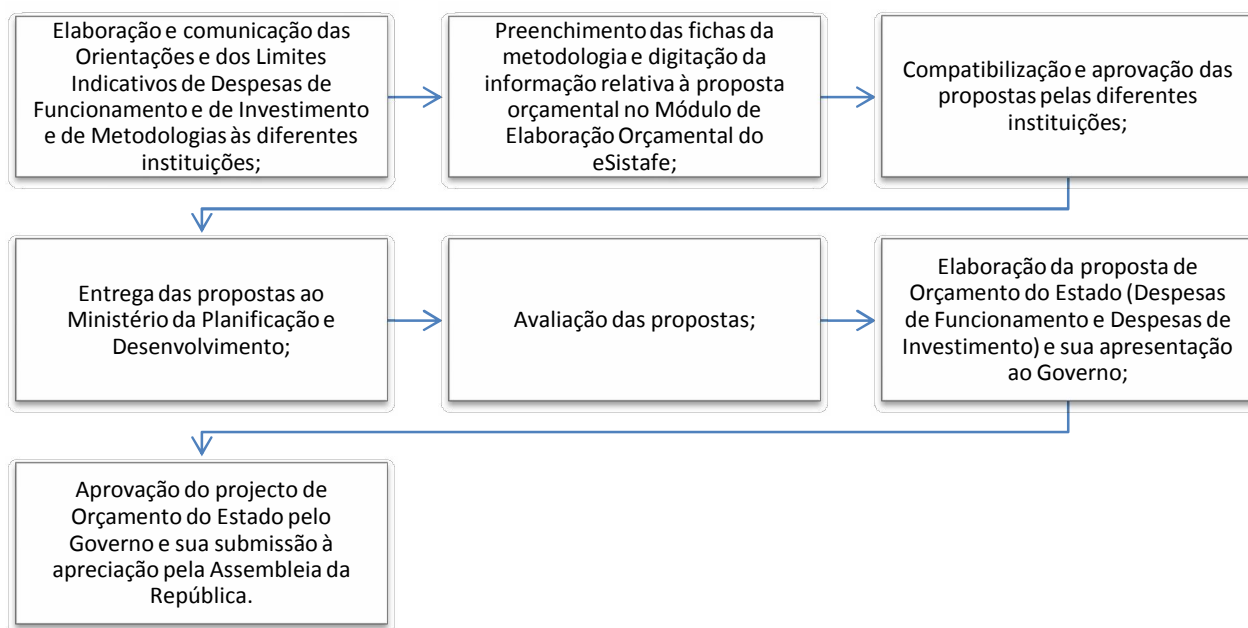
Orçamento-Programa (visão físico-financeira): com a evolução do papel do Estado e da importância do gasto público, os programas passaram a ser instrumentos de administração, auxiliando o Governo nas etapas de planificação, orçamentação, execução, monitoria e avaliação (POEMA).

O Orçamento-Programa foca nos resultados.

ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DE ESTADO

A elaboração da proposta do Orçamento do Estado, cuja aprovação é da competência da Assembleia da República, passa pelas seguintes etapas:

Figura 1: Etapas de elaboração da proposta do orçamento do Estado ao Nível do MPD



O OE é elaborado online, pelas instituições à todos os níveis, utilizando para o efeito os terminais do e-Sistafe existentes.

Para além da digitação da proposta orçamental, as propostas devem ser enviadas, em papel, ao Ministério da Planificação e Desenvolvimento.

Princípios e regras gerais de elaboração do Orçamento do Estado

A Lei do SISTAFE impõe a observância de princípios e regras gerais na elaboração do Orçamento do Estado. Assim, de acordo com a referida Lei, na sua preparação e execução, o Orçamento do Estado observa, de entre outros os seguintes princípios e regras: **anualidade, unidade, universalidade, especificação, não compensação, não consignação, equilíbrio e publicidade.**

Anualidade <ul style="list-style-type: none"> o OE tem um período de validade e de execução anual, sem prejuízo da existência de programas que impliquem encargos plurianuais. 	unidade <ul style="list-style-type: none"> o OE é apenas um. 	universalidade <ul style="list-style-type: none"> todas as receitas e todas as despesas que determinem alterações ao património do Estado devem ser obrigatoriamente inscritas no OE. 	Especificação <ul style="list-style-type: none"> cada receita e cada despesa deve ser suficientemente individualizada, excepto a dotação provisória que se destina à afectação para a realização de despesas não previsíveis e inadiáveis.
não compensação <ul style="list-style-type: none"> as receitas e despesas devem ser inscritas de forma ilíquida. 	não consignação <ul style="list-style-type: none"> o produto de quaisquer receitas não pode ser afectado à cobertura de determinadas despesas específicas, ressalvadas as excepções previstas 	equilíbrio <ul style="list-style-type: none"> todas as despesas previstas devem ser efectivamente cobertas por receitas inscritas no OE. 	publicidade <ul style="list-style-type: none"> a Lei Orçamental, as tabelas de receitas e as tabelas de despesas e bem assim as demais informações económicas e financeiras julgadas pertinentes devem ser publicadas em <i>BR</i>.

O respeito pelos referidos princípios e regras requer a sistematização das receitas e das despesas, de acordo com os diferentes classificadores orçamentais (económico, fonte de recurso, fonte de financiamento, orgânico, funcional e territorial) cuja aplicação é obrigatória. Exceptuando o classificador económico da despesa que também figura nas fichas de programação financeira, os restantes classificadores são apenas apresentados em anexo.

ELABORAÇÃO E COMUNICAÇÃO
DAS ORIENTAÇÕES E DOS LIMITES
INDICATIVOS DE DESPESAS DE
FUNCIONAMENTO E DE
INVESTIMENTO E DE
METODOLOGIAS ÀS DIFERENTES
INSTITUIÇÕES.

PREENCHIMENTO DAS FICHAS DA
METODOLOGIA E DIGITAÇÃO DA
INFORMAÇÃO RELATIVA À
PROPOSTA ORÇAMENTAL NO
MÓDULO DE ELABORAÇÃO
ORÇAMENTAL DO ESISTAFE.

COMPATIBILIZAÇÃO E
APROVAÇÃO DAS PROPOSTAS
PELAS DIFERENTES INSTITUIÇÕES.

ENTREGA DAS PROPOSTAS AO
MINISTÉRIO DA PLANIFICAÇÃO E
DESENVOLVIMENTO.

AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS.

ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DE
ORÇAMENTO DO ESTADO
(DESPESAS DE FUNCIONAMENTO E
DESPESAS DE INVESTIMENTO) E
SUA APRESENTAÇÃO AO
GOVERNO.

APROVAÇÃO DO PROJECTO DE
ORÇAMENTO DO ESTADO PELO
GOVERNO E SUA SUBMISSÃO À
APRECIACÃO PELA ASSEMBLEIA
DA REPÚBLICA.

ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS DO
PES E DO PAAO.

PLANIFICAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS (POP)

Informação geral

Objectivos: Os participantes aprendem a definir um programa e os seus principais elementos e a categorizá-lo.

Duração: 95 min

Técnicas: Trabalho em grupo

Nível de dificuldade: Médio

Requisitos:

- folhas flipchart;
- marcadores;
- ficheiro em PowerPoint;
- laptop e data show.

Preparação da sala: No início as cadeiras estão colocadas em forma de U com espaço suficiente para a produção individual.

Introdução

Os programas são categorizados em 5 categorias: estratégicos; económicos; soberanos; prioritários e outros. E a Lei do SISTAFE preconiza que os programas devem conter 12 elementos específicos. Com base nestes 2 pontos, solicita-se aos grupos para: i) definirem um programa para o sector agrícola; ii) identificarem a categoria deste mesmo programa; iii) desenharem o programa respeitando os 12 elementos de um programa.

Procedimento

Passos	Tempo	Conteúdos mais importantes	Material requerido	Dicas
Introdução	10'	Antes de começar com o exercício apresente os slides de Planificação e orçamentação por programa. É importante que os participantes tenham um conhecimento prévio de categorias e elementos de um programa.	Ficheiro em PowerPoint; laptop e data show.	Divida os grupos somente após a apresentação dos slides em PowerPoint.
Acção	50'	Os participantes devem trabalhar em grupos de 4-6. Oriente os grupos a: i) Fazerem brainstorming de alguns programas para o sector e seleccionarem um programa específico. ii) Identificarem a que categoria este programa corresponde. iii) completarem os 12 elementos de um programa Depois do brainstorming devem por o trabalho em folhas de flipcharts e elegerem um representante.	Folhas flipcharts; marcadores	Poderá organizar os grupos por área, e cada grupo teria que apresentar um programa para tal área.
Publicação	20''	Os representantes apresentam os seus trabalhos e no final de cada apresentação, oriente os outros grupos a contribuírem e/ou		Ponha as folhas todas visíveis durante todo o exercício.

Passos	Tempo	Conteúdos mais importantes	Material requerido	Dicas
		esclarecerem as suas dúvidas.		
Processamento	10'	Oriente a discussão de forma a identificar quais os elementos que foram mais de preencher. Como é que conseguiram preencher estes mesmos elementos?		

Dicas para a preparação, situações e problemas típicos

Este tema de POP é novo e ainda está a ser expandido para os diferentes sectores. Encorajamos ao facilitador procurar actualizar-se, verificando sempre se já há guiões mais específicos.

Verifique se os programas apresentados contêm os atributos descritos no material de fundo.

Variação

Poderá ser interessante dividir os participantes por área em eles trabalham. Nem sempre é possível, pois poderá ter uma turma desproporcional.

Material de fundo

PLANIFICAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS (POP)

Planificação e Orçamentação por Programas (POP) é uma Metodologia que sistematiza e integra a planificação, a orçamentação e a gestão; as políticas públicas e as estratégias; que foca a eficiência e a eficácia para atingir um resultado e que faz do Programa do Governo o elo de ligação entre o Plano e o Orçamento.

O QUE É PROGRAMA NA LEI DO SISTAFE?

Art.19 da Lei 9/2002, de 12FEV – Lei do SISTAFE, estabelece:

O **PROGRAMA ORÇAMENTAL** inclui as despesas correspondentes a um conjunto de medidas ou projectos ou acções de carácter plurianual que concorrem, de forma articulada e complementar, para a concretização de um ou vários **OBJECTIVOS ESPECÍFICOS**, relativos a uma ou mais **POLÍTICAS PÚBLICAS**, dele fazendo necessariamente parte integrante um conjunto de **INDICADORES** que permitam avaliar a **economia, a eficiência e a eficácia da sua REALIZAÇÃO**.

REQUISITOS PARA CRIAÇÃO DE UM PROGRAMA

O programa deve ser constituído de modo a:

- Dar solução a um problema mediante um conjunto articulado de acções de Governo, orçamentais e não orçamentais, que assegurem a consecução do objectivo (a solução do problema).
- Estimular a geração de receita própria e a alavancagem de outros recursos, além dos orçamentais, mediante a aglutinação das diversas formas de actuação do Governo do Estado, inclusive por meio de parcerias com o setor privado e integração com outros sectores e municípios, visando ampliar a base de financiamento da acção governamental.

CATEGORIAS DE PROGRAMAS

Existem cinco categorias de programas, a saber:

- i) Estratégicos, que são os programas fundamentais e de natureza imprescindível e vitais atendendo aquilo que é a situação socioeconómica do País. Fazem parte desta categoria os programas de desenvolvimento de infra-estruturas (hospitais, escolas, abastecimento de água e saneamento, estradas e pontes, entre outras).

- ii) Prioritários, a aqueles a partir dos quais se pretende ver realizada a agenda de redução da pobreza através de ritmos sustentáveis de crescimento económico. São a segunda categoria de programas.
- iii) Económicos, os que possuem um potencial de gerar recursos para a economia. Fazem parte deste grupo programas que visão desenvolver as infra-estruturas de transporte e comunicação e de turismo, a actividade pesqueira, promover o ambiente de negócios entre outros.
- iv) Soberania, são aqueles cujo objectivo é preservar e valorizar o património nacional e garantir a segurança da nação.
- v) Outros, os restantes que não se enquadram nas categorias acima mencionadas e que são agrupados desta forma dada a sua relativa menor importância na materialização da agenda do Governo. Nesta categoria, se encontra principalmente os programas que contribuem para a melhoria da máquina administrativa.

ATRIBUTOS DE UM PROGRAMA

O programa deve conter os seguintes atributos:

a) Objetivo claramente definido que:

- mantenha alinhamento estratégico com os Objetivos Gerais do Governo;
- refira-se expressamente ao problema que se quer solucionar;
- seja passível de mensuração por um ou mais indicadores; e
- seja compatível com os recursos disponíveis.

b) Conjunto de ações ou de instrumentos normativos que assegurem a concretização de um objetivo comum;

c) Identificação precisa do público-alvo que se deseja atender diretamente, cujas características devem apresentar um grau elevado de homogeneidade;

d) Relação consistente de causa e efeito entre o problema a resolver, o objetivo, o indicador, o conjunto de projetos e atividades, suas metas e as demais ações previstas; e

e) Escala adequada a uma gestão eficaz: não deve ser tão amplo que torne difícil seu gerenciamento, mas deve ter dimensão suficiente para que o seu impacto na sociedade justifique a criação de um programa no âmbito do Governo do Estado.

A simples afinidade de ações não configura um programa. É essencial que essa afinidade esteja relacionada consistentemente a um determinado problema, público-alvo e solução, tudo passível de mensuração por indicadores e metas.

ELEMENTOS DE UM PROGRAMA

O Programa deve conter os seguintes elementos:

Designação – deve traduzir os propósitos do programa. Não há restrições quanto ao uso de nome fantasia, desde que identifique claramente o programa.

Objectivo – sempre mensurável por um ou mais indicadores – expressa um resultado sobre o público-alvo, descrevendo a sua finalidade, com concisão e precisão.

Indicador – ao objetivo deve estar associado pelo menos um indicador, por meio do qual se mensura o resultado pretendido para avaliar a efetividade do programa. Definido o indicador, deve-se apontar o seu valor mais recente (índice) e a data de sua apuração.

Público-alvo – população (pessoas, comunidades, categorias da sociedade, instituições, sectores, etc) que possui em comum algum atributo, necessidade ou potencialidade e à qual se pretende atingir directamente com os resultados esperados pela execução do programa.

Unidade Gestora Responsável – órgão ou instituição responsável pelo gerenciamento do programa. Mesmo os programas de natureza multisectorial ou transversal, com mais de um sector executor de projectos e/ou actividades, devem, obrigatoriamente, ter a identificação do sector responsável pelo seu gerenciamento.

Valor Global – valor global das acções orçamentais (projectos e actividades) e acções não orçamentais que compõem o programa, ao longo de seu período de execução, com a especificação dos cronogramas físico-financeiros anuais de cada acção. No caso de actividades considerar-se-á, para efeito de definição do valor global, o período de vigência do plano.

Forma de Financiamento – especificação dos recursos financeiros a serem empregados no programa, segundo as suas origens (orçamento do Estado, do município, da empresa estatal, da iniciativa privada, de organizações sociais, de agentes financeiros no País e no exterior, etc.).

Prazo de Execução – Horizonte temporal do programa, identificando se é de natureza contínua ou temporária. No caso de programa de natureza temporária, identificar início e término previstos. A data de término do programa é a data de término da última acção a ser concluída.

Acção – Operação ou conjunto de operações da qual resultam produtos (bens ou serviços) que concorrem para atender aos objectivos de um programa.

As acções orçamentais se subdividem em projectos e actividades.

As acções não orçamentais não figuram no orçamento, embora contribuam para a consecução dos objectivos do programa.

Parcerias – Relação dos parceiros responsáveis por acções integrantes do programa.

Parcerias podem ser:

- com outros órgãos e instituições de outros sectores; e
- com entidades ou empresas privadas;
- com parceiros internacionais; etc.

Material de Fundo

INTEGRAÇÃO DO PROCESSO DE PLANIFICAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO

A estratégia de desenvolvimento e o processo orçamental Moçambicanos estão cada vez mais interligados (OECD/DAC, 2007a: 23-2). O processo da formulação anual do orçamento está ligado à formulação do plano (preparação do *PES* anual), que por sua vez provém de uma estratégia fiscal mais ampla (o *CFMP*) e um conjunto global de objectivos governamentais (o *PARPA*). Conforme indicado explicitamente em Lawson et al (2006: 2) as ligações entre estes quatro elementos não são tão coerentes e consistentes como deveriam ser, mas os seus respectivos papéis são definidos na lei e está cada vez mais a ser abordado o desafio de melhorar a coerência.

Mas a existência de dois documentos separados que descrevem detalhadamente a política orçamental (OE) e objectivos do programa (PES) distintos dificultam a ligação directa dos objectivos de *PARPA* a planos e prioridades de despesas anuais (de Renzio et al, 2006: 22).

Na maioria dos Ministérios sectoriais, o OE e o PES são formulados por duas unidades administrativas distintas, o Departamento de Finanças e Administração no primeiro caso e o Departamento de Planificação no segundo (de Renzio et al, 2006: 10). A planificação e orçamentação são divididas, ao nível central, entre o MPD e o MF. Antigamente havia um único Ministério, designadamente o Ministério de Planificação e Finanças (MPF), mas o Governo decidiu dividi-lo depois das eleições em 2004 (Lawson et al, 2006:14). O motivo por detrás desta divisão foi provavelmente político e motivado pela intenção do Governo de fortalecer o seu papel e concentrar-se mais na planificação do desenvolvimento (de Renzio et al, 2006: 10; entrevistados). Embora os Ministérios ainda trabalhem proximamente e ainda não tenham sido observadas quaisquer potenciais consequências negativas resultantes da divisão (entrevistados), a divisão entre dois Ministérios pode ameaçar a integração da planificação e orçamentação (Batley, 2006: 56; OECD/DAC, 2007a: 23-3; de Renzio et al, 2006: 10; entrevistados).

De Renzio e Sulemane (2006: 23) referem o actual sistema de classificação orçamental, que não permite ligações claras de dados de despesas de produtos e resultados, como sendo outra importante característica que limita a capacidade do Governo em relacionar os objectivos do *PARPA* com as prioridades orçamentais. É aplicado um sistema de classificação económico, administrativo e funcional tanto na formulação como na execução do orçamento.

Mas a classificação funcional ainda está incompleta porque os classificadores funcionais só se relacionam com as 10 principais funções do Governo e excluem as 69 subfunções dentro do sistema de Classificação das Funções do Governo (COFOG) (Lawson et al, 2008: 34).

Para preencher a lacuna de classificação, no orçamento de 2008, o GdM introduziu orçamentação com base em programas em três programas nos sectores de educação

(educação básica), agricultura (segurança alimentar) e obras públicas (pontes). Este novo sistema define produtos específicos e os recursos necessários para alcançar os resultados predeterminados, que estão relacionados com os objectivos estratégicos e de políticas dos programas (Lawson et al, 2008: 23, 35).

A introdução de orçamentação à base de programas nestes três programas era suposto ser um projecto-piloto e ser gradualmente aplicado nos outros sectores, mas é sabido que o Governo pretende introduzir a orçamentação à base de programas em todos os sectores no orçamento para 2009. Os entrevistados têm dúvidas sobre a implementação rápida porque segundo eles falta efectuar uma boa avaliação da situação e as pré-condições ainda não foram cumpridas. Temem que a orçamentação com base em programas seja apenas mais um classificador juntamente aos restantes classificadores (entrevistados). A PEFA descreve tal desejo como muito ambicioso e considera que tal só será viável se o programa for acompanhado de um programa de formação abrangente (Lawson et al, 2008, p. 36).