

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.

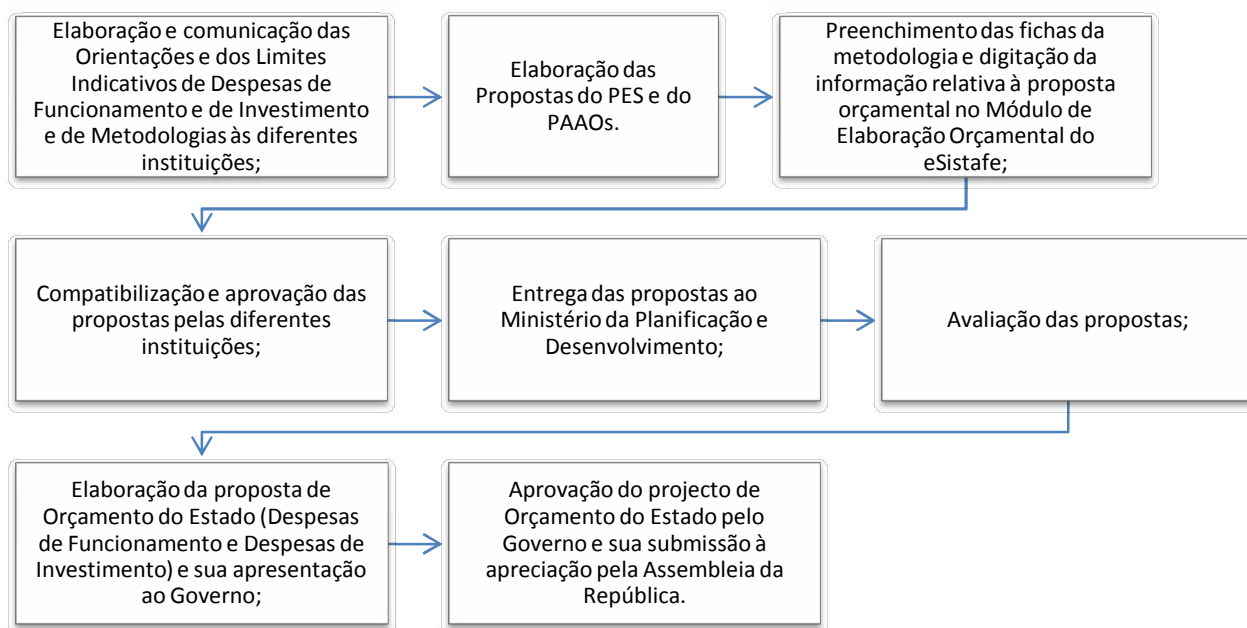
Orçamento-Programa (visão físico-financeira): com a evolução do papel do Estado e da importância do gasto público, os programas passaram a ser instrumentos de administração, auxiliando o Governo nas etapas de planificação, orçamentação, execução, monitoria e avaliação (POEMA).

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



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.

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.

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).