

Este informe destaca as informações chave incluídas nos documentos dos Cenários Fiscais de Médio Prazo emitidos pelo Governo de Moçambique (Ministério da Planificação e Desenvolvimento) desde 2007.



Mensagens Chave:

- **Em 2010, o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) 2011 - 2013 não chegou a ser aprovado pelo Conselho de Ministros.** Tal facto pode ter implicações a respeito da legitimidade do processo de planificação em anos subsequentes. Adicionalmente, a Assembleia da República não é envolvida na apreciação ou aprovação do CFMP.
- **Pouco alinhamento entre os tectos orçamentais do CFMP e as Propostas de Orçamento ao longo dos anos.** É natural que existam diferenças, mas é importante que as mesmas sejam explicadas e as causas contribuintes claramente apresentadas, a fim de não retirar a legitimidade deste instrumento de planificação.

INSTRUMENTO DE GESTÃO MACROECONÓMICO?

O Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) é um instrumento preparado anualmente para cada ciclo de três anos e que serve o objectivo de alocação estratégica de recursos ao estabelecer as prioridades na realização da despesa pública no médio prazo.

O CFMP determina, do topo para a base, o envelope de recursos disponíveis e a estimativa dos custos actuais e de médio prazo referentes a implementação das políticas do Governo.

Inclui-se também todas as obrigações financeiras do Governo, como as reformas da administração pública e/ou reforma salarial. Como complemento a este modelo macroeconómico, os sectores devem rever e escrutinar, do seu mais baixo nível para cima, as suas actividades e políticas sectoriais.

Vários objectivos podem ser alcançados através deste instrumento. O equilíbrio macroeconómico e a disciplina orçamental são promovidos e existe maior previsibilidade sobre os recursos e suas aplicações prioritárias nos diferentes programas do Governo, assim como uma maior responsabilização dos decisores e dos gestores pela planificação e orçamentação.

O CFMP foi introduzido pela primeira vez em Moçambique em 1997 como parte da estratégia da reforma orçamental do então Ministério do Plano e Finanças.¹ Desde então, verificou-se vários progressos de reforma deste instrumento.

A versão do CFMP 2007 – 2009 foi a primeira a ser apro-

vada pelo Conselho de Ministros. A versão de 2008 – 2010 passou a incluir os fundos distritais (geração de rendimentos e investimentos). Finalmente, a versão de 2009 - 2011 introduziu a metodologia de Planificação e Orçamentação por Programas.

PROCESSO E CALENDÁRIO

O CFMP é preparado pela Direcção Nacional de Estudos e Análises Políticas (DNEAP) do Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD). O processo de preparação tem início em Outubro de cada ano com a preparação da metodologia e formação das equipas provinciais. Segue-se a fase de formação nos sectores e províncias e o período de preparação por estes.

Em rigor, o CFMP deveria assim ser concluído e aprovado até Maio de forma a poder alimentar o processo de preparação anual que se inicia nesse mesmo período. Sectores e Províncias são chamados a este processo e o MPD tem a responsabilidade de agregar e harmonizar toda a informação recebida.

Entretanto, tem-se verificado nos últimos anos uma aprovação tardia do CFMP, geralmente em Setembro de cada ano, altura em que o processo de preparação orçamental anual está prestes a ser concluído.

Tal facto pode enfraquecer a validade do CFMP como instrumento de gestão macroeconómico. Em 2010, o CFMP

¹ Após as Eleições Gerais de 2004 o Ministério do Plano e Finanças foi desdobrado em Ministério das Finanças e Ministério da Planificação e Desenvolvimento.

2011-2013 não chegou a ser aprovado pelo Conselho de Ministros².

TENDÊNCIAS

O quadro abaixo mostra as projecções para o envelope total de recursos para cada ano conforme o respectivo CFMP emitido nesse mesmo ano. Mostra-se também o cruzamento

desta informação com o valor estipulado pela Lei de Orçamento do Estado (LOE) e aquele reportado pela Conta Geral do Estado (CGE), onde a mesma está já disponível.

A intenção deste exercício é simples: mostrar, através de uma análise rápida, até que ponto o CFMP serve como um guia de projecções de tetos orçamentais para a elaboração do Orçamento do Estado.

Figura 1 – Envelope Total de Recursos: Comparação CFMP com LOE e CGE

LOE	72,915	89,003	98,142	117,977	132,403		
CGE	63,513	70,468	87,438				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CFMP - 2007 - 2009	61,234	67,098	73,754				
CFMP - 2008 - 2010		82,306	88,949	97,664			
CFMP - 2009 - 2011			90,468	98,291	107,692		
CFMP - 2010 - 2012				95,168	104,832	117,760	
					106,453		

Fonte: CGE 2007, 2008, 2009; LOE 2007 a 2011; CFMP acima indicados.

Milhões de Meticals

O quadro acima sublinha que há pouca relação entre as previsões incluídas no CFMP para o tecto orçamental e os valores realmente orçamentados a cada ano e ao médio prazo.

A Lei de Orçamento do Estado (LOE) deveria representar o ano 1 de cada cenário fiscal (ou muito próximo) mas não é o caso em nenhum dos anos desde 2007 até 2010. Na África do Sul, por exemplo, o tecto orçamental do primeiro ano do CFMP é o mesmo do OE para aquele ano (detalhes disponíveis em www.treasury.gov.za).

Em termos de manutenção de disciplina fiscal agregada, tem-se verificado que o CFMP é mais conservador que as propostas de orçamento em cada ano (e ao longo das respectivas contas anuais). Mas este cenário mais conservador também é devido à dificuldade de se obter informações fiáveis e atempadas sobre a componente externa.

O CFMP para 2011-2013 (ainda não aprovado pelo Conselho de Ministros) apresenta para o ano 3 (2013) um volume de recursos ou tecto orçamental (135,659 milhões de MT) que está já próximo do valor realmente orçamentado para 2011 (132,403 milhões de MT). O que explica esta situação?

QUALIDADE E FIABILIDADE

Os quadros abaixo fazem uma comparação semelhante à anterior. Olha-se mais especificamente para as projecções da Despesa de Funcionamento e Investimento (total) para cada ano conforme o respectivo CFMP emitido nesse mesmo ano em contraste com o mesmo valor aprovado na LOE e reportado pela Conta Geral do Estado (CGE), onde a mesma está disponível.

A análise efectuada anteriormente para os tectos orçamentais globais é válida, no entanto, as seguintes questões são pertinentes em relação a estes quadros:

Para a Despesa de Funcionamento: os valores previstos para a despesa de funcionamento nos CFMP emitidos nos anos de 2007, 2008 e 2009 estão muito próximos dos valores orçamentados e executados nestes mesmos anos.

No entanto, verificou-se uma mudança brusca em 2010 onde o valor orçamentado foi largamente superior ao valor previsto pelo CFMP, passando de 40,264 milhões de MT previstos no CFMP 2010-2012 para 57,256 milhões de MT orçamentados para 2010. O que será que está por detrás de tamanho desvio entre o CFMP e a LOE 2010? Curiosamente a situação parece normalizar-se quando comparamos a previsão do CFMP 2011-2013 e a Proposta de OE 2011.

Figura 2 – Despesa de Funcionamento: Comparação CFMP com LOE e CGE

LOE	32,174	38,081	43,995	57,256	68,785		
CGE	31,983	37,276	43,793				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CFMP - 2007 - 2009	31,232	34,502	37,890				
CFMP - 2008 - 2010		37,417	41,924	46,952			
CFMP - 2009 - 2011			41,773	47,160	53,745		
CFMP - 2010 - 2012				40,264	43,773	47,772	
CFMP - 2011 - 2013					62,249	71,992	79,598

Fonte: CGE 2007, 2008, 2009; LOE 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011; CFMP acima indicados.

Milhões de Meticals

² O CFMP 2011-2013 não está, por esta razão, disponível ao público, mas o documento de fundamentação da Proposta de Orçamento do Estado 2011 inclui os principais números do documento e que utilizamos nesta análise.

Para a Despesa de Investimento: A previsão do CFMP para cada ano tende a ser mais conservadora comparada às previsões do OE de cada ano, o qual tende a ser mais optimista. Uma explicação para este desvio está relacionada com o calendário de aprovação de ambos documentos. Após o prazo de preparação do CFMP (30 de Maio), há ainda muito trabalho a ser feito pelo Governo para confirmar e registar os compromissos externos de financiamento, acarretando em um aumento do tecto orçamental para o OE.

No entanto, a previsão da Despesa de Investimento no OE tende a ser mais elevada do que aquela que aparece como executada na CGE. Na verdade, a execução da Despesa de Investimento reportada na CGE de cada ano está mais em linha com a previsão do CFMP 2007-2009 (Figura 3).

Tal situação sugere que o CFMP parece oferecer uma boa previsibilidade da Despesa de Investimento ao médio prazo. Ou talvez indique uma persistente baixa execução da mesma despesa, principalmente em referência à componente externa na CGE.

Figura 3 – Despesa de Investimento: Comparação CFMP com LOE e CGE

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
LOE	34,972	43,902	47,453	55,805	60,044		
CGE	24,661	28,336	35,336				
CFMP - 2007 - 2009	25,475	28,461	31,951				
CFMP - 2008 - 2010		38,510	40,478	43,687			
CFMP - 2009 - 2011			41,429	43,907	46,872		
CFMP - 2010 - 2012				46,443	51,660	57,662	
CFMP - 2011 - 2013					54,736	66,455	50,595

Fonte: CGE 2007, 2008, 2009; LOE 2007 a w2011; CFMP acima indicados.

Milhões de Meticals

Verifica-se assim que vários desafios norteiam o CFMP enquanto instrumento, nomeadamente:

- O nível de alinhamento entre o limite orçamentado e o limite determinado pelo CFMP é limitado;
- As razões do não-alinhamento não são explicadas no CFMP. Tão pouco se explica o porquê e quais as razões dos valores alterados ou ajustados na proposta de LOE;
- O CFMP não tem a força de uma lei pois é apenas aprovado pelo Conselho de Ministros, colocando-se em questão a legitimidade do processo de planificação e utilidade deste instrumento em tal processo;
- A aprovação do Conselho de Ministros é efectuada tardiamente e já quase no momento em que a Proposta de OE está a ser finalizada para ser submetida à Assembleia da República servindo pouco o objectivo de alocação estratégica de recursos.

Verificamos assim, que apesar dos ganhos alcançados e das melhorias verificadas na mudança de atitude perante os processos de planificação e orçamentação – uma mudança entre a planificação e orçamentação incremental para uma orientação com base em resultados –, os desafios persistem e devem ser endereçados rapidamente.

Questões críticas como: o calendário de preparação do CFMP, a participação de todos os sectores e níveis do Governo, a aprovação atempada pelo Conselho de Ministros, o envolvimento ou não da Assembleia da República, entre outros aspectos devem ser considerados pertinentes de modo a melhorar a real utilidade do CFMP.

Outro grande desafio que ainda permanece é a qualidade da previsibilidade incluída nas edições anuais do CFMP e o seu grau de alinhamento com as Propostas de Orçamento de cada ano: é natural que existam diferenças mas é importante que essas diferenças sejam explicadas e as causas contribuintes claramente apresentadas.

Uma iniciativa da Parceria:



Av. 25 de Setembro - Edifício Times Square
Bloco 2, nr. 12504 • Maputo, Moçambique
Tel. +258 21 355300
Website: www.fdc.org.mz



Av. do Zimbabwe, nr. 1440
Maputo, Moçambique
Tel. +258 21 481100
Website: www.unicef.org/mozambique

Com o apoio de:

 FORUM
DE MONITORIA
DO ORÇAMENTO

