



**REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE  
MINISTÉRIO DA PLANIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**

**Metodologia para a Elaboração das Propostas do  
CENÁRIO FISCAL DE MÉDIO PRAZO  
2009-2011**

**Maputo, Novembro de 2007**

---

## Índice

1.	Introdução	1
1.1.	Enquadramento	1
1.2.	Objectivos da Metodologia	1
2.	CFMP: Conceito e relevância	2
2.1.	Aplicação e relevância	2
	Oportunidades e riscos para as instituições.	3
3.	Prioridades na afectação de recursos públicos	3
4.	Abrangência das propostas sectoriais	4
4.1.	Fontes de recursos e modalidades	4
4.2.	Províncias e Distritos	5
4.3.	Instituições subordinadas ou tuteladas	5
5.	A Metodologia de Orçamento-Programa e o Custeamento das metas	6
5.1.	Objectivos, indicadores, metas	6
5.2.	Perspectiva histórica	7
6.	Propostas dos sectores	8
6.1.	Apresentação formal	8
6.2.	Estrutura do documento	8
7.	Processo interno nos sectores	9
7.1.	Liderança interna	9
7.2.	Conceitos a observar no trabalho inicial da aplicação da metodologia do Orçamento-Programa a cada sector e a cada UGB	9
7.3.	Envolvimento dos parceiros de cooperação internacional	12
8.	Instruções para o preenchimento dos mapas	12
8.1.	Mapas de Receita	13
8.2.	Mapa de Despesas de Funcionamento	13
8.3.	Mapas de Despesas de Investimento	14
8.3.1.	Mapa 2 - Estrutura Básica Orçamento-Programa do Sector	14
8.3.2.	Mapa 3 - Estrutura Básica Orçamento-Programa da UGB	14
8.3.3.	Projectão das Despesas de Investimento por Programa Transversal (PT) / Programa Sectorial (PS) / Subprograma Sectorial (SPS) / Projecto de cada UGB - TODAS AS FR (Mapa B2 – UGB-PT-PS-SPS-Projectos)	15

---

8.3.4. Projecção das Despesas de Investimento por Programa Transversal (PT) / Programa Sectorial (PS) / Subprograma Sectorial (SPS) de cada UGB - TODAS AS FR (Mapa B1 – UGB-PT-PS-SPS)	15
8.3.5. Projecção das Despesas de Investimento por Programa / Subprograma / Sector-UGB - TODAS AS FR (Mapa D3 – Sector-PT-PS-SPS-UGB)	16
9. Calendário	16
10. Aspectos práticos	16
10.1. Sessões de informação	16
10.2. Comunicações e contactos	16
10.3. Equipa de coordenação do CFMP	16

---

# 1. Introdução

## 1.1. Enquadramento

O Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) é um instrumento de planificação de base no processo de preparação e elaboração do Plano Económico e Social (PES) e do Orçamento do Estado (OE) e de gestão dos recursos do erário público, com o objectivo de introduzir uma visão de médio prazo na programação orçamental, contribuindo para a melhoria da qualidade de prestação de serviços públicos. Esta visão de médio prazo permite efectuar alterações estruturais na despesa e aumentar o grau de previsibilidade dos recursos, contribuindo para uma planificação estratégica coerente e compatível com os recursos disponíveis.

O CFMP deve garantir a interligação entre as despesas e as metas a alcançar. E para garantir tal propósito, este ano está fazendo uso da Metodologia de Orçamento-Programa. No CFMP devem estar presentes todas as determinações legais para:

- Assegurar a disciplina orçamental para manter o equilíbrio macroeconómico;
- Adequar a afectação inter e intra-sectorial e territorial de recursos às prioridades estratégicas e às metas do Programa Quinquenal do Governo (PQG), PARPA II, e estratégias sectoriais e territoriais;
- Promover a eficiência, a eficácia e a efectividade na utilização de recursos através da melhoria da previsibilidade das receitas disponíveis e de maior economicidade na alocação das despesas dos sectores necessárias à consecução dos resultados definidos pelas estratégias sectoriais e territoriais, para períodos além de um ano;
- Facilitar a discussão e decisões conjuntas sobre: (i) política tributária a prosseguir, e (ii) os benefícios/implicações de alterações do nível das despesas públicas;
- Melhorar a tomada de decisões sobre a adequada priorização na afectação de recursos; e
- Usar cada vez mais instrumentos eficientes que apoiem a tomada de decisões em harmonia com as políticas e prioridades estabelecidas.

A presente Metodologia enquadra-se nas determinações da Lei nº 9/2002, de 12 de Fevereiro, Lei do Sistema da Administração Financeira do Estado (SISTAFE), e do respectivo Regulamento, aprovado pelo Decreto nº 23/2004, de 20 de Agosto, e visa apoiar a elaboração do Cenário Fiscal de Médio Prazo que servirá de base para a fixação dos limites indicativos do Orçamento de Estado para 2009.

## 1.2. Objectivos da Metodologia

Esta metodologia tem por objectivo servir de suporte para a recolha de informação necessária para a elaboração das propostas do CFMP. A sua finalidade é orientar os órgãos e instituições do Estado em todos os âmbitos na formulação e apresentação das respectivas propostas que servirão de base para a elaboração do Orçamento de Estado de 2009, no concernente às Receitas de cada Fonte de Recursos, e às Despesas de Funcionamento e Despesas de Investimento.

Através dos procedimentos patentes nesta metodologia, pretende-se cobrir as lacunas prevaletentes das experiências passadas no sistema de programação orçamental, tendo

---

em conta o grau de complexidade e a natureza advindos da legislação actual neste sistema.

Existe ainda a convicção de que a experiência colectiva aos níveis central, provincial e distrital, apoiará a identificação de eventuais imperfeições sujeitas a um melhor equacionamento e apontará soluções que concorram, gradualmente, para que o País disponha de um sistema de planificação e orçamentação cada vez mais moderno, mais harmonizado e consistente e estável.

## **2. CFMP: Conceito e relevância**

### **2.1. Aplicação e relevância**

O CFMP é o instrumento de Governo norteador da gestão pública para período 2009-2011, de forma a direccionar as acções desenvolvidas aos resultados pretendidos. Sua implementação subentende um processo de planeamento, envolvendo e comprometendo todos os órgãos sectoriais e territoriais e dele devem derivar os parâmetros que conduzem à elaboração do orçamento anual.

Desta forma, o CFMP organiza as acções do Governo em programas, de acordo com a Metodologia de Orçamento-Programa, orienta a afectação dos recursos públicos, procurando assegurar o alinhamento das acções aos objectivos e à orientação estratégica, que identificam os principais focos e prioridades da acção governamental.

Deve, também, no processo de sua execução, canalizar os esforços e os recursos físicos e humanos de todos os órgãos sectoriais e territoriais para o enfrentamento dos problemas e obtenção dos resultados esperados em termos de produção de bens e de prestação de serviços à população. É um processo que requer sistemática e permanente revisão, o que implica em periódica actualização todos os anos.

O Orçamento do Estado como produto final do processo de planificação do Governo deve estar estreitamente ligado aos objectivos estratégicos e intermédios dos Governos Central, Provinciais e Distritais e à necessidade de disponibilizar “bens e serviços públicos” para a promoção do desenvolvimento económico e social e como elemento indutor do incremento da iniciativa privada em prol do bem-estar da população.

O CFMP permite destacar as grandes linhas da política e da estratégia de Governo, que são detalhadas e operacionalizadas pelo orçamento anual.

**O CFMP serve de base para a fixação dos limites de programação da Despesa Pública na elaboração do orçamento e para a análise da despesa de médio prazo.** A discussão sobre a afectação de recursos às instituições deve ter lugar, primeiro e principalmente, no contexto do CFMP e, em segundo lugar e em função de mudanças conjunturais, no momento da elaboração do orçamento anual. Isto, porque o CFMP permite uma tomada de decisões com melhor informação sobre as consequências financeiras das políticas a médio prazo, tomando em consideração o envelope global dos recursos disponíveis. Convém mencionar o carácter flexível do CFMP, o que pode ser derivado da cessação de um programa ou surgimento de uma nova orientação da estratégia. O Ministério da Agricultura, por exemplo, introduziu uma nova orientação de intervenção na sua estratégia que é a revolução verde e desta podem resultar em pequenas alterações na concepção dos programas deste sector, bem como na atribuição dos recursos nos programas em causa.

---

**Este instrumento de planificação serve também de base para a afectação dos recursos externos.** Parte da Despesa Pública em Moçambique é financiada através de ajuda externa e, como tal, o Governo e os parceiros de cooperação precisam de alguma orientação sobre a estrutura das despesas financiadas por fundos externos. O CFMP pretende assim oferecer tal orientação no que diz respeito à parte da ajuda externa que vem sob forma de projectos ou apoio sectorial.

### **Oportunidades e riscos para as instituições.**

O processo do CFMP é o espaço no qual as instituições governamentais devem fundamentar a necessidade das acções de governo programadas nos seus planos estratégicos para se beneficiarem de fundos necessários para o alcance dos objectivos sectoriais, à luz dos objectivos do Governo e as metas acordadas nas matrizes estratégicas do PARPA II. É através de uma fundamentação clara e racional, em termos de ligação e efectivação dos desafios definidos nestes instrumentos de planificação do País, que um sector melhora a sua posição no período de afectação de recursos. É importante salientar que um objectivo ou uma acção de governo “desejável” não é razão suficiente para a afectação de fundos. O objectivo, especificado qualitativa e quantitativamente, tem que constar nos documentos estratégicos.

Nestes termos, o CFMP aumenta o risco de não se alcançar as metas em instituições que não conseguirem fundamentar as despesas em termos de consistência com os objectivos do Governo ou do PARPA II, ou ainda, as que por qualquer razão, não justificam as despesas actuais e as solicitações para os anos a seguir. Como consequência directa, à instituição poderá ser atribuída um limite orçamental que não seja suficiente para o alcance das metas previstas pelo sector nos documentos em referência durante o ano.

## **3. Prioridades na afectação de recursos públicos**

As linhas que vão nortear a elaboração das propostas do CFMP 2009-2011 deverão ser coerentes com os objectivos definidos no Programa Quinquenal do Governo (PQG) para 2005-2009 e no PARPA II (incluindo a Matriz Estratégica). Os intervenientes neste processo devem ainda ter em consideração os planos estratégicos sectoriais, provinciais e distritais.

Assim, os esforços deverão concentrar-se em acções visando concretização das prioridades dos 3 pilares do PARPA II, conforme detalhado no MAPA 1 em anexo.

É importante notar no MAPA 1 que os Assuntos Transversais, listados no PARPA II, que até então eram tratados a parte dos pilares do PARPA, em consequência da aplicação da Metodologia de Orçamento-Programa, que determina que um objectivo seja associado a um único objectivo ou área estratégica de nível superior, foram associados ao Pilar do PARPA com o qual têm maior afinidade. Desta forma, como Área Estratégica, Subárea Estratégica ou Programa Transversal poderão ter associados a eles programas sectoriais e/ou, directamente, apenas projectos orçamentais de qualquer sector.

Para além do PQG, PARPA II e planos estratégicos, na priorização das actividades para os próximos 3 anos, os sectores devem ter em conta as decisões tomadas nas várias sessões do Conselho de Ministros ordinários e alargados e visitas presidenciais. Existem outros aspectos que de uma ou de outra maneira poderão influenciar a afectação dos recursos nos próximos anos. Entre estes há que destacar:

- 
- (1) a integração regional na SADC; e
  - (2) o aproveitamento do mundial 2010 a decorrer na África do Sul.

Especificamente a integração regional deverá ser reflectida nos programas dos diferentes sectores, uma vez que o impacto é esperado ocorrer tanto ao nível das receitas, por via da produção de bens e serviços, como ao nível das despesas públicas em Moçambique. Há outros aspectos não menos importantes que se devem fazer menção, como por exemplo as várias reformas ao nível do Governo tal como a Reforma dos Sector Público.

## **4. Abrangência das propostas sectoriais**

Para a elaboração do CFMP 2009-2011, sector, ao nível central, se refere ao Ministério, enquanto ao nível das províncias se refere ao Governo Provincial, que abrangerá os órgão e instituições provinciais e distritais. Neste sentido, os órgãos ou instituições componentes dos sectores são aqueles cadastrados no Módulo de Elaboração Orçamental – MEO do e-SISTAFE como Unidades Gestoras Beneficiárias – UGB; e que podem ser Direcções Nacionais, Direcções Provinciais, Secretarias Distritais, Universidades, Institutos etc.

### **4.1. Fontes de recursos e modalidades**

À luz dos aspectos fundamentais referidos acima, é imperioso que os valores a constar no CFMP abranjam **todos os fundos necessários para o alcance das metas da instituição em análise.**

Assim, devem ser incluídos:

#### **a) ao nível da Receita Pública:**

- Todas as Receitas Próprias e Consignadas de cada órgão ou instituição, conforme legislação específica.
- Todas as Receitas do Tesouro;
- Todas as Receitas de Donativos e de Créditos, internos e externos.

Aqui, é preciso ressaltar um facto constatado ao longo dos últimos anos. Dentro da política de gradualismo da melhoria da gestão nacional e integrada de Finanças Públicas é preciso melhorar: o registo na elaboração orçamental de todas as receitas próprias e consignadas de qualquer órgão ou instituição, de todos os âmbitos, seguida da sua efectiva recolha e programação durante a execução orçamental. E para que as projecções de receitas do CFMP 2009-2011 reflectam um cenário próximo da VERDADEIRA CAPACIDADE DE GERAÇÃO DE RECEITAS INTERNAS, é preciso que cada órgão ou instituição faça o exercício de previsão destas receitas.

#### **b) ao nível da Despesa Pública:**

- Despesa de Funcionamento (actividades orçamentais) e de Investimento (projectos orçamentais);
- Toda a despesa independentemente da fonte de recursos e da modalidade de financiamento, sejam fundos do Tesouro, receitas próprias ou receitas consignadas, ou fundos externos que venham como apoio em dinheiro ou em espécie.

---

## 4.2. Províncias e Distritos

Uma parte substancial dos bens e serviços do Estado é ofertada pelos níveis locais da administração pública. Os limites para orçamentação anual são emitidos separadamente para cada nível, isto é, central, provincial e distrital. Por isso, enquanto não for claramente definida a responsabilidade de cada um dos níveis territoriais numa política de descentralização, a atribuição dos respectivos fundos aos diferentes níveis territoriais deve ser feita quer dentro do âmbito do CFMP, quer no processo de derivação dos limites para a orçamentação do CFMP, em função da prática actual nos respectivos sectores.

Para os Distritos, os fundos de produção de alimentos, geração de rendimento e de emprego e o investimento distrital vão aparecer no CFMP sob forma de linhas com discriminação dos montantes globais pelos distritos, dentro de cada sector provincial.

As transferências para as autarquias também vão aparecer como uma linha, discriminada por autarquia, **dentro do sector EGE – Encargos Gerais do Estado**. Entretanto, as províncias vão aparecer no CFMP em pleno e com todas as receitas e despesas.

Tendo em conta os desafios da descentralização e com a cada vez maior assumpção do distrito como pólo de desenvolvimento, este exercício vai abordar a elaboração do CFMP nas províncias. A integração das províncias na elaboração do CFMP visa essencialmente maximizar a conjugação de esforços de harmonização do PES e OE do Estado, através da minimização de duplicações de acções de governo (actividades ou projectos) entre os níveis central e provincial, na planificação e orçamentação. Neste sentido, a Metodologia de Orçamento-Programa impõe uma regra de hierarquização que pretende acabar com tais duplicidades.

A expectativa é de que a integração das províncias no exercício de elaboração do CFMP abra espaço para maior participação no processo de programação das estratégias futuras alinhadas com as prioridades numa abordagem abrangente com a integração dos níveis de base. O exercício irá contribuir também para ampliar os horizontes dos funcionários que lidam com a planificação ao nível das províncias, na medida em que passarão a participar de todo o processo e mecanismo que culminam com a fixação dos limites orçamentais.

Tal como foi referido no ponto 3 deste documento, o CFMP ao nível provincial, deverá reflectir as prioridades nacionais e da província no geral, tendo em consideração o que vai ser implementado nos distritos. Neste contexto, as estratégias de desenvolvimento provincial de desenvolvimento e as distritais deverão jogar um papel importante. Um aspecto importante que deve ser ressaltado neste caso é que na sua fundamentação para além de indicar o valor que as metas vão custar, deve-se indicar a localidade e/ou o distrito onde esta vai ser materializada. Os CFMP's provinciais devem passar pela aprovação dos respectivos Governos Provinciais antes da submissão ao nível central.

Caberá às DPPF's coordenar o processo e globalizar o documento sob assessoria técnica dos Ministérios da Planificação e Desenvolvimento e das Finanças e o documento aprovado deve ser enviado ao MPD pelo Governo Provincial.

## 4.3. Instituições subordinadas ou tuteladas

Em muitos casos, existem instituições subordinadas e especializadas tuteladas por um ministério. As informações prestadas pelos sectores devem incluir também as acções das instituições subordinadas, as receitas próprias e/ou consignadas e as despesas a efectuar com tais receitas, na proposta do ministério central. Depois de ter feito o cálculo

---

das despesas necessárias para o alcance das metas, o sector discriminará a parte de cada uma das instituições subordinadas para efeitos de fixação de limites para a elaboração do orçamento 2009. Mas pode haver excepções. Isto fica por esclarecer caso-a-caso junto da equipa técnica do CFMP.

## **5. A Metodologia de Orçamento-Programa e o Custeamento das metas**

### **5.1. Objectivos, indicadores, metas**

O processo de elaboração do CFMP é o momento oportuno e apropriado para solicitar fundos para o alcance das metas. Os fundos a solicitar devem corresponder na totalidade ao que o sector calcular necessário para manter a máquina e produzir bens e serviços que satisfaçam as metas contidas nos planos estratégicos dos vários níveis. Evidentemente, o cálculo deve ser bem fundamentado e plausível.

Como fazer esta projecção? A abordagem depende em grande parte da tradição de planificação no sector em questão. Portanto, não existe uma forma ou modelo padrão, depende muito da especificidade de cada sector. Mas há princípios gerais a serem observados.:os princípios de *economicidade, eficiência, eficácia e efectividade*.

O primeiro princípio avalia a qualidade das decisões públicas, sob o prisma da análise de seus custos e benefícios para a sociedade, ou comunidade a que se refere, num determinado período. Este princípio tem a ver com estabelecer prioridades. Enquanto alguns bens e serviços são muito prioritários, outros talvez não o sejam diante do seu custo-benefício e dos recursos disponíveis. Deve-se considerar a opção de reduzir (mesmo até abandonar) alguns produtos não prioritários, a fim de criar espaço orçamental e financeiro para a expansão dos que são verdadeiramente importantes e que geram uma maior contribuição para que os objectivos estratégicos sejam atingidos mais rapidamente.

Os outros três princípios cuidam das avaliações do desempenho de qualquer indivíduo, organização, programa ou projecto. Estes conceitos são independentes entre si, ou seja, é possível alcançar cada um deles sem alcançar também os outros. O ideal, entretanto, é planejar para alcançar os três juntos: a eficiência, a eficácia e a efectividade.

Em uma definição simplificada, eficácia é a capacidade de realizar objectivos, eficiência é utilizar produtivamente os recursos, e efectividade é realizar a coisa certa para transformar a situação existente.

Elaborando um pouco mais, pode-se afirmar que a efectividade diz respeito à capacidade de se promover os resultados pretendidos; a eficiência indica a competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete à capacidade de alcançar as metas definidas para os programas transversais, programas sectoriais, subprograma sectoriais ou para as acções de governo.

O sucesso da implementação da Metodologia depende da adequação dos diferentes modelos de planificação sectoriais à Metodologia por Orçamentação por Programas.

Alguns sectores têm modelos de custos bem elaborados que ligam serviços (no sentido de um conjunto de produtos semelhantes e complementares) aos custos e que tomam em conta os custos das funções gerais no sector.

---

Outros sectores têm uma tradição de fazer orçamentos na base de actividades. Geralmente, uma actividade pertence a um único produto.

Um terceiro grupo de sectores normalmente estabelece o orçamento de maneira incremental.

O exercício do CFMP 2009-2011 marca a transição destes modelos de planificação sem um elo firme com a orçamentação para a Metodologia de Orçamento-Programa, já implementada num Piloto nos sectores do MEC, MOPH / Fundo de Estradas e MINAG na Elaboração do OE 2008 e que será alargado para a Elaboração do OE 2009.

A Metodologia de Orçamento-Programa cria uma hierarquia clara de objectivos desde o PQG, passando pelo PARPA II e pelo planeamento sectorial, por meio de Programas Transversais (através-sectores) e de Programas Sectoriais (intra-sector) que se desdobrarão nas acções orçamentais: actividades orçamentais, geradoras de despesas de Funcionamento; e projectos orçamentais, geradores de despesas de Investimento. A Metodologia cria um elo forte entre os instrumentos de planificação e os de orçamentação, o que permitirá a avaliação qualitativa, quantitativa e financeira de cada instrumento, de qualquer nível.

Os conceitos novos encontram-se em anexo a esta metodologia e precisam ser bem entendidos para a adequação da prática de cada sector à Metodologia de Orçamento-Programa, a fim de contribuir para o sucesso das projecções e análises do CFMP 2009-2011.

Ao longo deste exercício, importa tomar em conta o carácter dos objectivos estratégicos nacionais e sectoriais e seus indicadores e produtos. Um objectivo estratégico define um Programa Transversal (através-sectores) ou um Programa Sectorial (intra-sector). Pelo menos ao nível do PARPA II, refere-se a um efeito que uma ou várias acções de governo realizadas pelo Estado devem produzir na sociedade. Os indicadores são parâmetros qualificados e/ou quantificados que servem para detalhar em que medida os objectivos de um Programa, subprograma ou Acção de Governo foram alcançados, dentro de um prazo delimitado e numa região ou Público-Alvo específico.

Na Metodologia de Orçamento-Programa, enquanto o objectivo é frequentemente formulado em termos de mudança – como “Universalizar e melhorar a Educação no País” ou “aumentar o acesso a educação primária” (note que estes objectivos apontam para uma mudança das quantidades e qualidades de um produto já existente; o Programa é evidenciado por uma frase simples, de fácil assimilação pela população, e indicadora do núcleo do foco da acção de governo. No exemplo, os objectivos mencionados são do Programa de Ensino Primário, do MEC.

## **5.2. Perspectiva histórica**

A etapa de estabelecer as necessidades através da elaboração dos custos associados com as metas implica o perigo de aquelas necessidades ficarem muito acima do que pode ser financiado. Como evitar?

O sector e a Província devem começar por olhar para o passado e analisar quais os fundos que teve nos últimos 2-3 anos e quais os resultados alcançados com estes fundos. As séries de referência são:

- a Conta Geral do Estado de 2006;
- o Orçamento do Estado para 2007 em execução,

- 
- as dotações de cada sector na proposta do OE 2008 que foi apresentado à Assembleia da República e que está disponível na página da DNO ([www.dno.gov.mz](http://www.dno.gov.mz)) e MPD ([www.mpd.gov.mz](http://www.mpd.gov.mz)),
  - as projecções do CFMP 2007-2009 e 2008-2010. A notar que a componente externa não foi devidamente detalhada no CFMP 2007-2009. Entretanto, os números referentes a componente interna deveriam ser tomadas em conta como guião de alto peso para os anos 2009, 2010 e 2011.

## 6. Propostas dos sectores

Até Fevereiro de 2008, espera-se uma proposta escrita por cada Sector. O formato dos mapas de síntese deve respeitar o formato em anexo. Entretanto, os sectores são convidados a anexar tabelas adicionais de suporte para fundamentar os números globais que constarem nos mapas.

Os mapas devem obrigatoriamente ser acompanhados por uma fundamentação que explica detalhadamente como as metas estabelecidas correspondem as despesas projectadas.

### 6.1. Apresentação formal

Logo depois da recepção das propostas, alguns sectores que a equipa considerar especiais (com grandes saltos de um ano ao outro, ou com muitos novos programas e/ou acções de governo (actividades e/ou projectos orçamentais) serão convidados a apresentar a proposta formalmente a um auditório alargado para esclarecer algumas questões específicas do sector e que serão dirigidas pelos directores das Direcções Nacionais de Orçamento (DNO), de Estudos e Análises de Políticas (DNEAP) e de Planificação (DNP). Assim vai ser dada a oportunidade de argumentar a proposta. Evidentemente, a qualidade da apresentação e a maneira de derivar os valores solicitados das metas por alcançar determinará, em parte, o limite que o sector irá receber. Detalhes vão ser comunicados em tempo oportuno.

### 6.2. Estrutura do documento

A proposta deve ser composta por de uma fundamentação e anexos como se descreve na secção 8.1.

A fundamentação deve incluir seguintes pontos:

- a) Desafios chaves para o sector que constam no Programa Quinquenal do Governo e no PARPA II; complementado pelos objectivos e metas definidas num eventual plano estratégico do sector;
- b) Descrição dos programas e da sua interligação com os objectivos e metas do PQG e PARPA II.
- d) Resultados esperados ou produtos resultantes dos projectos de investimento. Neste aspecto, cada instituição deve indicar claramente os beneficiários e a sua localização (Distritos, Cidades, Capitais ou Vilas).

- 
- e) Explicação dos mecanismos (fórmulas, raciocínios etc.) utilizados para relacionar a despesa com a evolução dos programas; e explicação das bases (pressupostos etc.) da projecção dos gastos administrativos e gerais da instituição.
  - g) Fundamentação da projecção da ajuda externa consignada a fundos comuns ou projectos com financiamento externo directo (i.e. o financiamento não passa pelo fundo comum) que o sector prevê para o período 2009-2011.

Os anexos devem conter os mapas no formato definido. Solicita-se que os mapas e tabelas sejam entregues também em formato electrónico, a fim de facilitar a verificação e integração nos ficheiros globais, primeiro pelos sectores e, depois, pelo MPD.

## **7. Processo interno nos sectores**

### **7.1. Liderança interna**

As Direcções de Planificação ou Economia deverão liderar a elaboração das propostas. Evidentemente, ela precisa de estreita colaboração das outras partes da respectiva instituição e de informação a ser preparada pelo Departamento de Administração e Finanças.

O estabelecimento dos programas a serem implementados, bem como a projecção das despesas inerentes, devem ser de inteiro conhecimento e apropriação dos dirigentes do Sector que submeter a sua proposta do CFMP de forma a reduzir os constrangimentos que muitas das vezes se verifica já durante a elaboração do OE no qual alguns Sectores mencionam desconhecem a forma e o valor do limite orçamental estabelecido.

### **7.2. Conceitos a observar no trabalho inicial da aplicação da metodologia do Orçamento-Programa a cada sector e a cada UGB**

A sequência do trabalho inicial a seguir descrita está baseada nas duas regras de ouro da Metodologia de Orçamento-Programa:

- a) primeira regra - um objectivo de nível superior se desdobra em pelo menos um, ou mais, objectivos de nível mais baixo; e
- b) segunda regra - no sentido inverso, um objectivo de nível mais baixo, só se relaciona com um único objectivo de nível superior.

Estas duas regras devem ser observadas no preenchimento de todos os mapas constantes da Metodologia do CFMP 2009-2011.

Assim, propõe-se a seguinte sequência de trabalho para a hierarquização dos objectivos estratégicos, intermédios e específicos:

1) Em anexo à Metodologia, o MPD distribui o **Mapa 1**, que consiste numa matriz com a hierarquia:

- # Objectivo Central do PQG
- # Pilar do PARPA II
- # Área Estratégica
- # Subárea Estratégica

---

# Objectivos Estratégicos Prioritários.

Cada Objectivo Estratégico Prioritário pode gerar um Programa Transversal, se vier a se desdobrar em programas sectoriais e/ou projectos orçamentais executados por mais de um sector Central (através-sectores); ou um Programa Sectorial, quando se desdobrar em programa e/ou projectos orçamentais executados por um único sector Central (intra-sector). Desta forma, a matriz do **Mapa 1**, terá a seguinte hierarquia:

- # Objectivo Central do PQG
  - # Pilar do PARPA II
    - # Área Estratégica
      - # Subárea Estratégica
        - # Programa Transversal (Objectivos Estratégicos através-sectores)
          - # Programa Sectorial (Objectivos Estratégicos intra-sector)
            - # Subprograma Sectorial (Objectivos Intermediários intra-sector)

2) Ao receber a Metodologia do CFMP 2009-2011, cada sector Central deverá criar seus próprios Programas Sectoriais a partir do **Mapa 1**. Cada objectivo estratégico sectorial gera um Programa Sectorial. Se um objectivo estratégico sectorial se desdobrar em dois, ou mais, objectivos intermediários sectoriais, o sector deverá criar um Subprograma Sectorial para cada um deles. Em seguida deverá preencher o **Mapa 2** e interagir com a equipa do CFMP do MPD para validação.

3) Depois de validado pelo MPD, o **Mapa 2** preenchido deve ser distribuído pelas UGB tuteladas de âmbito Central e pelas Províncias (DPPF). Na Província, caberá à DPPF a distribuição pelas UGB provinciais e distritais.

4) Neste momento, as UGB dos sectores Central, Provinciais e Distritais deverão associar suas acções de governo, do tipo Projecto Orçamental, aos Programas ou Subprogramas de âmbito Central, conforme o caso, usando para isso o modelo do **Mapa 3**. No nível da UGB teremos a seguinte hierarquia:

- # Objectivo Central do PQG
  - # Pilar do PARPA II
    - # Área Estratégica
      - # Subárea Estratégica
        - # Programa Transversal (Objectivos Estratégicos através-sectores)
          - # Programa Sectorial (Objectivos Estratégicos intra-sector)
            - # Subprograma Sectorial (Objectivos Intermediários intra-sector)
              - # Projecto Orçamental (Objectivos Específicos)

Apenas quando existir projectos orçamentais cujo objectivo específico não estiver alinhado directamente com um Programa Transversal, Programa Sectorial ou Subprograma Sectorial de âmbito Central, de uma determinada Área / Subárea Estratégica do PQG / PARPA, é que o sector provincial poderá estudar a criação de um programa sectorial de nível provincial associado directamente a uma Área / Subárea Estratégica do PQG / PARPA.

**Observações importantes:**

Cada sector deve determinar, olhando para os documentos estratégicos tais como o PQG, PARPA II e estratégias sectoriais, as mudanças requeridas em termos de valores dos vários indicadores que descrevem o resultado dos programas e subprogramas e o produto de cada projecto orçamental.

---

Aqui, o PARPA II é o principal documento orientador. É importante que as quantidades e qualidades sejam fixadas de acordo com as metas acordadas. Embora seja sempre desejável que o Estado ofereça mais e com melhor qualidade, é importante ter em conta que o PARPA constitui um compromisso baseado na ideia de definir um equilíbrio apropriado entre as contribuições das diferentes secções da administração pública, tomando em conta a disponibilidade de recursos.

Deve-se analisar onde o custo da produção dos serviços pode ser reduzido sem prejudicar a qualidade. Em segundo lugar, devem-se ponderar as desvantagens de reduzir as despesas de um programa sectorial, em prol de um produto, para criar espaço orçamental para melhorar outro. É preciso ter em mente que cada produto de cada Projecto Orçamental contribua na medida exacta para que o objectivo intermédio ou estratégico do Subprograma ou Programa ao qual ele está associado seja atingido com eficiência, eficácia e efectividade.

A direcção responsável pela planificação e orçamento dentro de cada instituição, idealmente apoiado por um grupo de trabalho restrito com representantes das demais secções do ministério/província, estabelecerá os cenários e consequências em termos de despesas a fim de preparar a tomada de uma decisão ao nível das instâncias hierárquicas superiores do Sector.

Depois das alterações, e da sua quantificação física e financeira, segue a elaboração da proposta que deve ser apreciada, apropriada e aprovada pelo Ministro/Governador ou Secretário Permanente do Ministério/Governo antes do envio ao MPD.

Resumindo, é preciso, primeiro, identificar os objectivos estratégicos sectoriais e a que áreas ou subáreas estratégicas do PARPA II que cada um deles está associado; em seguida, para cada objectivo estratégico sectorial, deve-se criar um programa sectorial correspondente; depois, deve-se associar cada acção de governo, actividade ou projecto orçamental do OE 2008, a cada um dos programas sectoriais (cada objectivo estratégico sectoriais gera um programa sectorial e é parte integrante deste); e, por fim, deve-se projectar o montante de recursos necessários para cada acção orçamental produzir os produtos fisicamente definidos.

**Um exemplo:** o Programa Transversal “Educação para todos”, associado à área estratégica de “Educação”, que integra o Pilar do PARPA II “Capital Humano”, implica que a taxa de escolarização líquida deve aumentar e que a percentagem dos alunos do sexo feminino deve melhorar. Este Programa Transversal se desdobra em vários programas no sector MEC. Um deles é o Programa Sectorial “Ensino Primário” que busca a melhoria da educação primária requerida para alcançar os objectivos do “Educação para todos”. Assim, objectivos de nível sectorial, contribuem para se alcançar objectivos de nível mais elevado, seja de uma subárea estratégica, de uma área estratégica, de um Pilar do PARPA, ou mesmo, de um Objectivo Central do PQG.

A equipa do Cenário vai prestar assistência aos sectores na escolha de uma abordagem apropriada ao ambiente e à tradição do sector. Particularmente para a descrição exacta dos Programas e Subprogramas Sectoriais e a sua associação com as acções orçamentais e a determinação da qualidade e quantidade necessária para o alcance dos objectivos específicos de cada acção. Recomenda-se que sejam envolvidos os grupos sectoriais que reúnem doadores e pessoal dos respectivos ministérios.

---

### **7.3. Envolvimento dos parceiros de cooperação internacional**

O CFMP é um instrumento importante não só para o Governo de Moçambique mas também para os parceiros de cooperação que querem ver como os recursos totais do Governo, incluindo as contribuições dos parceiros, são alocados. O PARPA constitui a base da parceria no que diz respeito às prioridades e metas. O CFMP complementa o PARPA na parte financeira.

A fim de consolidar o consenso ao nível da instituição, é importante que os Grupos de Trabalho Sectoriais sejam envolvidos no processo da elaboração das propostas sectoriais. Os economistas dos doadores vão ter a oportunidade de comentar e criticar o resultado no global, juntamente com o MPD e MF.

Ao nível sectorial, os grupos sectoriais de trabalho devem ser envolvidos nas seguintes etapas:

- Estabelecimento dos compromissos existentes para apoio aos fundos comuns e projectos em curso ou quase prontos.
- Caracterização das actividades com fundos externos como “rotina” ou “desenvolvimento” e enquadramento nas caixas apropriadas dos programas e subprogramas.
- Criticar e comentar a estrutura dos programas nos casos onde uma tal abordagem é adoptada.
- Comentar e criticar um *draft* a ser submetido

Os representantes dos doadores activos nos grupos sectoriais/províncias de trabalho podem ser convidados a participar na apresentação formal da proposta do sector, dependendo da iniciativa de cada instituição.

Apesar de se recomendar o envolvimento dos doadores ao nível Sectorial, o processo deve ser liderado pelos responsáveis do Sector.

## **8. Instruções para o preenchimento dos mapas**

Primeiro, é preciso ter-se em conta que a presente Metodologia do CFMP 2009-2011 é transitória. Dentro da política de gradualismo da reforma das Finanças Públicas do Estado, é possível que já no próximo ano, na elaboração do CFMP 2010-2012, já tenhamos a colecta de dados via uma interface do Módulo de Elaboração Orçamental – MEO do e-SISTAFE, o que eliminará o trabalho com as fichas de cada ficheiro, adiante descrito.

O documento de fundamentação do CFMP2009-2011 deve ser acompanhado, em anexo, pelos seguintes mapas:

---

## 8.1. Mapas de Receita

### a) Mapa “R” - Projecção das Receitas Consignadas e Próprias da UGB

O registo de todas as receitas próprias e/ou consignadas de qualquer órgão ou instituição, de todos os âmbitos, seguida da sua efectiva recolha e programação durante a execução orçamental, além de uma obrigação legal, prevista em Lei, sinaliza para os parceiros e para o povo moçambicano a real capacidade de geração de receitas pelo Estado para financiar suas despesas. A realização de uma projecção adequada, evidenciando o amparo legal de cada fonte de receita, acompanhada da metodologia e da memória de cálculo, é um passo importante para que a Receita Global do CFMP 2009-2011 reflita um cenário próximo da VERDADEIRA CAPACIDADE DE GERAÇÃO DE RECEITAS INTERNAS.

O Mapa “R” deve ser enviado ao sector, junto com cópia da Legislação e da Metodologia e Memória de Cálculo. UGB distritais e provinciais devem enviá-lo à DPPF da respectiva província.

A Metodologia compreende a descrição dos parâmetros considerados para a projecção da receita, como, por exemplo, crescimento do PIB, crescimento da população do território etc.

### b) Mapa “S” - Resumo das Receitas Consignadas e Próprias das UGB do Sector.

Cada Sector deverá se certificar de que todas as UGB de sua tutela / território preencheram adequadamente cada Mapa “R” para, em seguida, preencher o Mapa “S”.

O Mapa “S”, juntamente com cópia dos Mapas “R” de cada UGB do sector, cópia de cada Legislação e de cada Metodologia e Memória de Cálculo devem ser enviados pelo Sector ao MPD, junto com cópia da Legislação e da Metodologia e Memória de Cálculo. UGB distritais e provinciais devem enviá-lo à DPPF da respectiva província.

## 8.2. Mapa de Despesas de Funcionamento

### a) Mapa “A” - Projecção das despesas de Funcionamento da UGB

Para o preenchimento deste mapa, deverão ser consideradas todas as despesas de funcionamento da UGB, sejam aquelas previstas e executadas por meio da Actividade Orçamental “OF00 – Outras Despesas de Funcionamento” e por meio de “OF Específicos”. Embora a Metodologia de Orçamento-Programa exija que os “OF Específicos” sejam associados a Programas ou Subprogramas, está-se abrindo mão desta associação no exercício da Elaboração do CFMP 2009-2011 de modo a se ter uma simplificação do processo.

Os valores registados no mapa deverão observar:

- i) no exercício de 2008 devem ser iguais à Dotação Inicial aprovada pela Assembleia da República para o OE 2008 e constante do Módulo de Elaboração Orçamental – MEO do e-SISTAFE;
- ii) nos exercícios de 2009, 2010 e 2011 devem ter por base a projecção das necessidades efectivas da UGB a preços constantes de 2008. Qualquer incremento deverá ser objecto de forte fundamentação.

---

## **b) Mapa “C” - Resumo das despesas de Funcionamento do Sector por UGB**

Cada Sector deverá se certificar de que todas as UGB de sua tutela / território preencheram adequadamente o Mapa “A” para, em seguida, preencher o Mapa “C”.

O Mapa “C”, juntamente com cópia do Mapa “A” de cada UGB do sector, deve ser enviado pelo Sector ao MPD. As UGB distritais e provinciais devem enviá-lo à DPPF da respectiva província. E a DPPF, depois da aprovação pelo Governador da Província, envia o Mapa “C” da Província, juntamente com cópia do Mapa “A” de cada UGB provincial e distrital.

### **8.3. Mapas de Despesas de Investimento**

#### **8.3.1. Mapa 2 - Estrutura Básica Orçamento-Programa do Sector**

Ao preencher este mapa, em estreita sintonia com o Mapa 1 distribuído pelo MPD, o Sector, por um lado, estará alinhando o seu planeamento estratégico ao PQG/PARA II, como, por outro lado, estará sinalizando para suas UGB de tutela / território quais são os programas e os subprogramas de sua responsabilidade, bem como dos resultados que pretende alcançar a cada exercício do CFMP.

É importante que cada sector tenha em conta que os objectivos estratégicos listados pelo MPD na Mapa 1 são apenas aqueles considerados prioritários. E que o sector deverá considerar no seu Mapa 2 todos os seus objectivos estratégicos e intermédios de alta, média e de baixa prioridade do Governo e de cada sector. E que caibam dentro do envelope de recursos estimados.

Aqui é importante, também, considerar que o esforço de arrecadação e registo das receitas consignadas e próprias deverão financiar parte substancial do esforço do sector e de cada uma de suas UGB tuteladas/territoriais.

Recomenda-se que cada sector emane orientação específica motivando suas UGB tuteladas/territoriais a não só projectarem adequadamente suas receitas consignadas e próprias, bem como que as aloquem adequadamente na elaboração do CFMP.

#### **8.3.2. Mapa 3 - Estrutura Básica Orçamento-Programa da UGB**

Neste mapa, cada UGB deverá associar cada um de seus projectos orçamentais aos programas e subprogramas sectoriais, bem como preencher adequadamente o campo “objectivo específico”, tal como foi feito na elaboração do orçamento para 2008, no Módulo de Elaboração Orçamental – MEO.

Lembrar que é possível associar um projecto directamente a um Programa Transversal, desde que este não tenha se desdobrado em um Programa Sectorial.

Após esta primeira etapa, enumerar o Produto de cada Projecto, sua Unidade de Mensuração e as metas físicas de cada exercício. Não esquecer de preencher o campo Localização do Produto, que pode ser uma província, um distrito, um posto administrativo, ou mesmo, uma localidade.

---

Em anexo, segue exemplos seleccionados do Piloto de Orçamento-Programa da Elaboração do OE 2008, nos sectores: MEC, MINAG e MOPH.

A fundamentação das metas físicas deverá ser produzidas por Programa / Subprograma Sectorial / Projecto e deverão ser feitas a parte deste mapa, mas na mesma sequência deste: Programa Transversal / Programa Sectorial / Subprograma Sectorial / Projecto Orçamental.

**A base para a informação da despesa de investimento é constituída pelos projectos da elaboração orçamental para o OE 2008, disponíveis no Módulo de Elaboração Orçamental – MEO do e-SISTAFE:** Cada instituição deve listar todos os projectos:

- Para os que terminarem antes de 2011, só detalhar os valores para os exercícios que estarão em execução, deixando em branco os exercícios após a conclusão do seu objectivo específico.
- Manter os projectos em curso até o exercício de sua conclusão
- Incluir (inscrever) novos projectos aprovados ao nível mais alto da instituição e indicar a vigência (data de início e de término) e os valores por fonte de financiamento. Nos casos em que a fonte não estiver identificada, manter na componente interna. Na codificação de projectos novos, usar o trígama do sector seguido do exercício do início da execução do projecto, seguido de 9999. Por exemplo: MEC-2009-9999; AGR-2010-9999; MOP-2011-9999
- Preencher as Datas de Início e de Término de cada Projecto com mês e ano.

### **8.3.3. Projecção das Despesas de Investimento por Programa Transversal (PT) / Programa Sectorial (PS) / Subprograma Sectorial (SPS) / Projecto de cada UGB - TODAS AS FR (Mapa B2 – UGB-PT-PS-SPS-Projectos)**

Para preencher este mapa, obrigatório para todas as UGB que planificam Despesas de Investimento, é condição primeira que a UGB tenha preenchido o Mapa 3, descrito no item anterior.

Preencher cada coluna das Componentes Internas e Externas conforme indicado no mapa, por FR agregadas. No caso de Fontes de Donativos e de Créditos, internos ou externos, discriminar o doador/agência credora na fundamentação.

### **8.3.4. Projecção das Despesas de Investimento por Programa Transversal (PT) / Programa Sectorial (PS) / Subprograma Sectorial (SPS) de cada UGB - TODAS AS FR (Mapa B1 – UGB-PT-PS-SPS)**

O preenchimento deste **Mapa** é obrigatório para todas as UGB que planificam Despesas de Investimento, e deve ser produzido mediante cópia e cola dos valores previstos na matriz do “Resumo INT + EXT” do Mapa B2, descrito no item anterior. O preenchimento deste Mapa contribuirá para evidenciar a visão programática da UGB e para a análise do sector de tutela da UGB.

O Mapa 3, o Mapa B1 e o Mapa B2, juntos com a fundamentação, devem ser enviados pela UGB ao seu sector de tutela. As UGB provinciais e distritais devem enviá-los à DPPF de sua respectiva Província.

---

### **8.3.5. Projecção das Despesas de Investimento por Programa / Subprograma / Sector-UGB - TODAS AS FR (Mapa D3 – Sector-PT-PS-SPS-UGB)**

Para preencher este mapa, obrigatório, é condição primeira que o Sector analise o mapa B2 de cada UGB de seu sector, descrito no item 8.3.3, e fundamente seu parecer.

Idealmente, usar o ficheiro em meio magnético enviado pela UGB e agregar cada coluna das Componentes Internas e Externas conforme indicado no mapa, por FR agregadas. Na fundamentação do sector, assinalar, principalmente, as causas do incremento de valor em 2009 em relação a 2008, se houver.

O preenchimento dos **Mapas D1 e D2**, obrigatórios, são diferentes formas de agregação do Mapa D3 e são importantíssimos para a agregação nacional pelo MPD.

Os Mapas D1, D2 e D3, junto com a fundamentação do Sector, devem ser enviados pelo Sector ao MPD.

## **9. Calendário**

O calendário global está anexado. Os sectores devem detalhar os seus respectivos calendários internos de maneira a respeitar o calendário global.

## **10. Aspectos práticos**

### **10.1. Sessões de informação**

Imediatamente após a publicação desta metodologia, vai ser organizada uma série de sessões de apresentação da metodologia. Para além de apresentação do documento, vai ser dada a oportunidade aos participantes de levantar dúvidas, discutir aspectos específicos dos sectores presentes e estabelecer os contactos com os técnicos sectoriais e das províncias da equipa de coordenação do CFMP.

### **10.2. Comunicações e contactos**

O MPD vai colocar documentos relevantes para o exercício no endereço [www.mpd.gov.mz](http://www.mpd.gov.mz) (navegar para “Políticas Globais”, escolher CFMP), de onde o sector pode obter os documentos e instruções, e espelhar a página no sítio [www.dnpo.gov.mz/cfmp](http://www.dnpo.gov.mz/cfmp). Recomenda-se a consulta regular a estas páginas.

### **10.3. Equipa de coordenação do CFMP**

A elaboração do CFMP será coordenada por uma equipa de técnicos da DNP, DNEAP e DNO. O Director António Cruz da DNEAP é o responsável pela supervisão do processo.

A equipa de coordenação técnica está responsabilizada aos seguintes elementos:

---

Cláudio Massingarela, MPD, DNEAP

Tel. 84-39 80 504

PBX 21-49 00 06/7 Ext. 280

E-Mail [claudiomassingarela@dnpo.gov.mz](mailto:claudiomassingarela@dnpo.gov.mz), alternativo: [massingarela@gmail.com](mailto:massingarela@gmail.com)

Araújo Martinho, MPD, DNP

Tel. 82-70 95 000PBX: 21-49 00 06/7 Ext. 257

E-Mail [araujomartinho@dnpo.gov.mz](mailto:araujomartinho@dnpo.gov.mz).

Amilcar Tivane, MF, DNO

Tel 21-315263

E-Mail: [amilcartivane77@gmail.com](mailto:amilcartivane77@gmail.com)

Marisa Alves, MPD, DNP

PBX: 21-49 00 06/7 Ext. 257

E-Mail [marisaalves@dnpo.gov.mz](mailto:marisaalves@dnpo.gov.mz)

Chamila Idrisse, MF, DNO

Tel 21-315263

E-Mail: [chamy32@gmail.com](mailto:chamy32@gmail.com)