

VERSÃO FINAL

REPÚBLICA DE CABO VERDE
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

CENÁRIO DE DESPESA DE MÉDIO PRAZO
MANUAL DE ELABORAÇÃO

24 de Julho de 2008

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	5
2. O QUE É O CENÁRIO DE DESPESA DE MÉDIO PRAZO (CDMP)	7
2.1 O conceito de Cenário de Despesa de Médio Prazo (CDMP)	7
2.2 O CDMP no contexto do sistema de planeamento, programação e orçamentação.....	10
2.3 A programação macroeconómica e o CDMP	12
2.4 Do orçamento tradicional, de base anual, ao orçamento multianual.....	14
2.5 A integração do CDMP no ciclo orçamental	16
2.6 As actuais orientações da ajuda externa e consequências sobre o CDMP.....	20
2.7 Condições para a concepção e sustentabilidade de um CDMP	24
3. O PROCESSO GERAL DE ELABORAÇÃO DO CDMP	27
3.1 As fases de elaboração do CDMP	27
3.2 Os passos da elaboração do QDS-MP a nível sectorial	33
3.3 O calendário da elaboração do CDMP	36
4. ASPECTOS TÉCNICOS DA ELABORAÇÃO DO CDMP	40
4.1 O método SWOT e a análise de diagnóstico no âmbito do CDMP	40
4.2 Estruturas programáticas e Quadro Lógico de um programa orçamental.....	42
4.3 Os indicadores de desempenho do programa.....	51
4.4 Os factores externos e a gestão do risco	53
4.5 A orçamentação de programas	54
4.6 O modelo RMSM-X e a sua utilização na elaboração do CFMP	58
4.7 Critérios de monitoria e avaliação.....	62
ANEXOS	64
Anexo 1: Formato dos relatórios sectoriais do QDS-MP	65
Anexo 2: Conjunto de quadros normalizados anexos aos Relatórios Sectoriais do QDS-MP.....	74
Anexo 3: Formato do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP)	76
Anexo 4: Formato do Cenário de Despesa de Médio Prazo (CDMP)	78
Anexo 5: Glossário	82
Anexo 6: Exemplo de Quadro Lógicos de um Programa Sectorial.....	88
Anexo 7: Documentação	94
Anexo 8: Legislação	94

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2-1: Arquitectura do Cenário de Despesa de Médio Prazo (CDMP)	8
Figura 2-2: Estrutura programática	10
Figura 2-3: O CDMP no contexto do sistema de planeamento e orçamento de Cabo Verde.....	11
Figura 2-4: Ciclo orçamental	17
Figura 3-1: Fases de elaboração do Cenário de Despesa de Médio Prazo.....	28
Figura 3-2: Calendário da preparação do Cenário de Despesa de Médio Prazo (CDMP).....	36
Figura 3-3: Calendário Orçamental segundo a Lei de Enquadramento Orçamental. ..	37
Figura 3-4: Combinação do calendário do Orçamento Anual e do CDMP.	39
Figura 4-1: Estrutura da matriz SWOT.....	41
Figura 4-2: Definição de estratégias a partir da análise SWOT.....	41
Figura 4-3: Estrutura programática	45
Figura 4-4: Estrutura programática em cadeia.....	47
Figura 4-5: Exemplo, de estrutura programática do Programa da Educação.	48
Figura 4-6: Relação entre objectivos e indicadores	51
Figura 4-7: Definição de metas.....	52
Figura 4-8: Método actual de determinação da despesa pública	55
Figura 4-9: Modelo de determinação da despesa por Actividades	56
Figura 4-10: Agregação da despesa	57

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 2-1: Comparação entre o Orçamento Tradicional e o Cenário de Despesa de Médio Prazo	14
Quadro 4-1: Estrutura da Matriz Lógica de um Programa	49
Quadro 4-2: Formulação de objectivos.....	50
Quadro 4-3: Exemplos de indicadores de desempenho	52

ÍNDICE DE CAIXAS

Caixa 1-1: Questões de terminologia.....	6
Caixa 3-1: As fases de elaboração do CDMP	29
Caixa 3-2: Os passos de elaboração do QDS-MP.....	33
Caixa 4-1: Definição da estrutura programática segundo a proposta de Lei de Enquadramento Orçamental.....	42
Caixa 4-2: A orçamentação por actividades	54

ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

AN	Assembleia Nacional
CDMP	Cenário de Despesa de Médio Prazo
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
CM	Conselho de Ministros
DERP	Documento de Estratégia de Redução da Pobreza
DECRP	Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza
ECRP	Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza
ICOR	Incremental capital-output ratio (Coeficiente capital-produto)
M&A	Monitoria e Avaliação
MF	Ministério das Finanças
QDS-MP	Quadro de Despesa Sectorial de Médio Prazo
OE	Orçamento do Estado
PIP	Programa de Investimento Público
SIGOF	Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira

1. INTRODUÇÃO

1. O presente *Manual* pretende constituir um auxiliar da tarefa que compete ao Ministério das Finanças, aos Ministérios sectoriais e a outras unidades orçamentais, na preparação anual do *Cenário de Despesa de Médio Prazo* (CDMP).
2. Foi-lhe dada uma orientação essencialmente prática de modo a simplificar aquela tarefa, antecedida todavia de uma apresentação prévia do respectivo quadro conceptual e dos aspectos metodológicos mais importantes.
3. O manual tem em conta o trabalho já anteriormente desenvolvido em alguns ministérios, e que esteve na base dos Quadros de Despesa elaborados por alguns sectores-piloto (Ministérios da Educação e Ensino Superior, Saúde, Agricultura e Ambiente, bem como o Ministério do Trabalho, Família e Solidariedade). Em conformidade com esta abordagem foram considerados e assumidos os documentos metodológicos anteriormente produzidos em Cabo Verde, no contexto de anteriores exercícios de CDMP. Em concreto, os documentos elaborados no âmbito da assistência técnica da Idea Internacional foram, em parte, integrados no presente manual¹, em particular nos aspectos que mantém a sua actualidade e que são consistentes com o quadro metodológico aqui adoptado. Esta abordagem permite assim aproveitar o capital de conhecimento e de informação que os sectores acumularam nos últimos anos neste domínio.
4. A implementação total do Cenário de Despesa de Médio Prazo tem ainda um longo caminho a percorrer, pelo que o presente manual deve ser visto como um **documento em aberto**, sujeito às alterações e aos desenvolvimentos que deverão ainda ter lugar. Na verdade, é reconhecido que a implementação e utilização do CDMP são exercícios exigentes, que exercerão uma pressão significativa sobre os recursos humanos disponíveis nos vários serviços a integrar no processo.
5. A presente versão traduz, por um lado, o ponto de situação actual em termos dos instrumentos metodológicos necessários para a implementação do CDMP, e por outro lado, indica a desejada situação de chegada, que se espera vir a atingir quando todo o sistema estiver implementado.
6. Será pois necessário um **processo de transição** para a progressiva instalação do sistema. Este processo deverá ser gerido, de preferência, na base de um **Programa de Acção** que traduza as fases do processo, as entidades responsáveis, as datas-chave da introdução dos vários elementos do CDMP.
7. O Manual está estruturado em três grandes capítulos para além da Introdução. No Capítulo 2, apresentam-se os conceitos de Cenário de Despesa de Médio Prazo (CDMP), Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) e Quadro de Despesa Sectorial de Médio Prazo (QDS-MP) e confronta-se esta nova abordagem com a abordagem orçamental tradicional.
8. No Capítulo 3, apresenta-se o processo de elaboração do CDMP, descrevendo-se as várias fases desse processo bem como as entidades intervenientes em cada uma delas.
9. O Capítulo 4 contém uma apresentação sintética das principais técnicas que mais frequentemente são utilizadas nas várias fases de elaboração e implementação do CDMP.
10. O Manual contém oito Anexos, os quais contém o formato normalizado dos relatórios sectoriais (Anexo 1), bem como os quadros normalizados que devem

¹ Esses casos estão devidamente assinalados com as necessárias referências.

acompanhar aqueles relatórios (Anexo 2), o formato do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) no Anexo 3 e o formato do Cenário de Despesa de Médio Prazo (CDMP) no Anexo 4. Inclui-se ainda um Glossário dos termos mais frequentemente usados no processo de elaboração do CDMP (Anexo 5), um exemplo de Quadro Lógico aplicado a um programa público (Anexo 6). Finalmente, os Anexos 7 e 8 indicam a documentação e a legislação utilizadas na elaboração do presente Manual.

Caixa 1-1: Questões de terminologia

Neste Manual utilizam-se alguns termos que são objecto de interpretações diferentes segundo o contexto em que são utilizados, ou segundo a interpretação que cada utilizador lhe dá. Justifica-se por isso esclarecer o seu significado no âmbito do presente Manual, sem prejuízo das definições apresentadas no Glossário.

Os termos sujeitos a uma maior ambiguidade são os termos '*Programa*', '*Programa Orçamental*', '*Sector*', para não referir o conceito de '*Cenário de Despesa de Médio Prazo*', cuja definição é, em todo o caso, feita adiante no Cap. 2.1.

O termo '*Programa*' é usado neste Manual como sinónimo de '*Programa Orçamental*'. Na verdade, o '*Programa*' corresponde a uma intervenção pública, normalmente associada a um objectivo de política. Tem habitualmente uma composição complexa, no sentido em que corresponde a um conjunto de intervenções que concorrem para o mesmo objectivo. Porém, o '*Programa*', sendo sobretudo financiado pelo Orçamento do Estado, pode ser também definido como um '*Programa Orçamental*'. Como tal, obedece a uma classificação orçamental programática (a qual classifica a despesa por Sub-programas, Projectos e Actividades) e é da responsabilidade de um determinado Ministério.

O conceito de '*Sector*' aplica-se neste Manual em dois sentidos. No âmbito da programação económica, corresponde à sub-divisão da economia em 'sectores de actividade' (por exemplo, 'sector primário', etc). No âmbito da elaboração do orçamento, utiliza-se como sinónimo de 'ministério'. Em rigor, o conceito de 'sector' é mais amplo do que o conceito de 'ministério' (por exemplo, o sector da Educação transcende o Ministério da Educação, na medida que podem existir actividades de natureza educativa que não são tuteladas por este Ministério), mas por simplificação os dois termos são assumidos aqui como sinónimos.

2. O QUE É O CENÁRIO DE DESPESA DE MÉDIO PRAZO (CDMP)

2.1 O conceito de Cenário de Despesa de Médio Prazo (CDMP)

11. O **Cenário de Despesa de Médio Prazo (CDMP)**² é uma previsão da despesa pública, bem como dos recursos financeiros disponíveis, a nível global e sectorial, num horizonte temporal de médio prazo.

12. O CDMP é, conseqüentemente, um instrumento de programação financeira que relaciona as políticas, o planeamento e o orçamento público num período de médio prazo (em norma 3 a 5 anos), cobrindo a totalidade da administração pública. O CDMP é um exercício deslizante, sujeito a uma actualização anual, no contexto do ciclo orçamental.

13. O processo de elaboração do CDMP, e o fluxo de informação daí resultante, deve ser visto em dois sentidos:

- **Descendente**, ou seja, do Ministério das Finanças (MF) para os ministérios sectoriais. O MF define os limites orçamentais e estabelece as directivas para a preparação do CDMP, bem como as principais orientações processuais;
- **Ascendente**, ou seja, dos ministérios sectoriais para o MF, segundo a qual os sectores submetem as suas propostas orçamentais plurianuais, justificadas pelos seus objectivos de política sectorial.

14. O CDMP, sendo um instrumento da política orçamental, deve respeitar os **princípios e finalidades dessa política**, ou seja, deve contribuir para:

- Uma política fiscal mais estável;
- Uma mais criteriosa alocação de recursos por áreas prioritárias;
- Uma aplicação mais eficiente e efectiva dos recursos financeiros na prestação de serviços públicos numa perspectiva de eficiência.

15. Em conformidade com aqueles princípios, os **objectivos técnicos** do CDMP são, mais concretamente:

- A **melhoria da situação macro-fiscal e dos equilíbrios macro-económicos em geral**, com base num quadro de recursos consistente e realista, o que implica défices públicos controlados, situação económica melhorada, e uma maior estabilidade das finanças públicas;
- A **melhoria da afectação dos recursos orçamentais pelos sectores** segundo as prioridades estratégicas de crescimento e de redução da pobreza;
- Uma **mais elevada previsibilidade na disponibilização dos recursos financeiros**, viabilizando uma melhor programação sectorial e contribuindo para a sua sustentabilidade; este objectivo é alcançado através de uma mais clara fixação dos tectos orçamentais para os sectores, acompanhada de uma maior autonomia de gestão e de uma política de incentivos visando um uso mais eficiente dos recursos financeiros.

16. Neste Manual utilizam-se os conceitos de Cenário de Despesa de Médio Prazo (CDMP), Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) e Quadro de Despesa

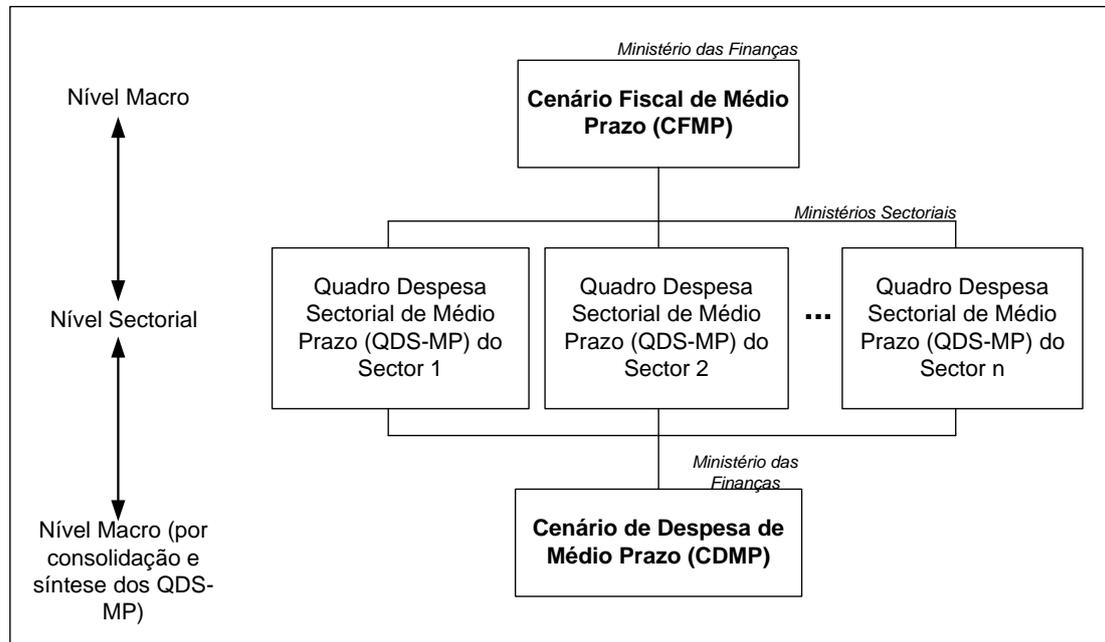
² Na literatura anglo-saxónica é designado por MTEF – Medium-Term Expenditure Framework

Sectorial de Médio Prazo (QDS-MP). São conceitos que estão estreitamente interligados, como se pode visualizar na figura abaixo:

- O **Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP)** é uma estimativa agregada da despesa pública, por grandes sectores, ministérios ou domínios de despesa, e dos recursos disponíveis para fazer face àquela despesa. Este cenário deve ser consistente com o cenário macroeconómico que serve de referência à condução da política económica do país³.
- O **Quadro de Despesa Sectorial de Médio Prazo (QDS-MP)**, consagra uma designação já adoptado em Cabo Verde, e refere-se concretamente ao CDMP a nível sectorial. Na verdade, Quadro ou Cenário são, neste contexto, sinónimos. Assim, ao longo deste manual utiliza-se o termo ‘Cenário de Despesa de Médio Prazo (CDMP)’ como termo genérico e ‘Quadro de Despesa Sectorial de Médio Prazo’ quando se pretende referir referir aos cenários sectoriais.
- O **Cenário de Despesa de Médio Prazo (CDMP)** é a consolidação, a nível do Ministério das Finanças, dos Quadros de Despesa Sectorial de Médio Prazo. É, por isso, uma estimativa da despesa pública e do respectivo financiamento, abrangendo o conjunto dos sectores ou ministérios (ver formato em Anexo).

17. A designação ‘Cenário de Despesa de Médio Prazo (CDMP)’ é também usada, no presente manual, como um **termo genérico** que abrange todo o exercício de estimativa e previsão das receitas e despesas a médio prazo, quer a nível global quer a nível sectorial.

Figura 2-1: Arquitectura do Cenário de Despesa de Médio Prazo (CDMP)



³ O documento ‘Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), 2008-2010), do Ministério das Finanças e Administração Pública, Direcção Geral de Planeamento, é na verdade, um *Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP)*. O formato de apresentação que se propõe no presente Manual é mais simplificado.

18. A designação de 'médio prazo' decorre directamente do horizonte temporal que é normalmente considerado. Se considerarmos um horizonte de três anos, tanto o CFMP como o CDMP oferecem uma previsão orçamental cobrindo aquele período. O ano $n+1$ corresponde ao ano do orçamento anual (ano seguinte em relação ao momento actual, ano n , em que o exercício de elaboração do cenário tem lugar, enquanto que os anos $n+2$ e $n+3$ são os anos sucessivos. Por exemplo, em 2008 prepara-se o CDMP para os anos de 2009 a 2011, bem como o OE para 2009.

19. A previsão do ano $n+1$ deve coincidir exactamente com a proposta de orçamento do ano $n+1$, que é submetida pelo governo à Assembleia Nacional. Seguindo o mesmo exemplo, o primeiro ano do CDMP coincide com o ano do orçamento (2009). Em suma, o CDMP é um **processo deslizante**, que é repetido anualmente, sendo agendado no ciclo orçamental do ano seguinte ($n+1$).

20. Fica assim melhor assegurada a consistência e a sequência, quer das receitas quer das despesas, nos anos sucessivos a cada orçamento anual.

21. As **vantagens do CDMP**, como instrumento da política orçamental, são evidentes:

- Assegura a consistência da despesa pública com o cenário macroeconómico;
- Estabelece uma mais clara correspondência entre os objectivos e resultados das políticas públicas sectoriais e a correspondente despesa pública;
- Fornece aos sectores um envelope indicativo dos recursos financeiros com que podem contar, num horizonte de médio prazo, o que lhes permite programar melhor as suas acções e estabelecer mais facilmente as respectivas prioridades.

22. A adopção do CDMP cria as condições para que cada ministério possa gerir os fundos orçamentais de acordo com os seus objectivos programáticos, incluindo a possibilidade de uma análise e uma revisão da sua política e estratégia em caso de necessidade.

23. O CDMP não deve ser visto como um novo instrumento de gestão orçamental que se junta simplesmente aos já existentes, sem alterar a metodologia de conjunto. Pelo contrário, o CDMP introduz uma abordagem totalmente nova no modo de elaborar e executar as políticas em relação com a gestão da despesa pública. Neste contexto, o **CDMP influencia de modo significativo importantes dimensões da política pública** como sejam:

- A tomada de decisão a nível do governo, sobre a utilização e distribuição dos recursos financeiros
- O processo de planeamento e de programação das acções públicas
- A formulação do orçamento do Estado e o modo como o MF se relaciona com os ministérios sectoriais
- A implementação do orçamento e o correspondente controlo da despesa pública
- O acompanhamento por parte da Assembleia Nacional
- A gestão de tesouraria
- A prestação de contas (conteúdo dos relatórios, monitoria, avaliação)

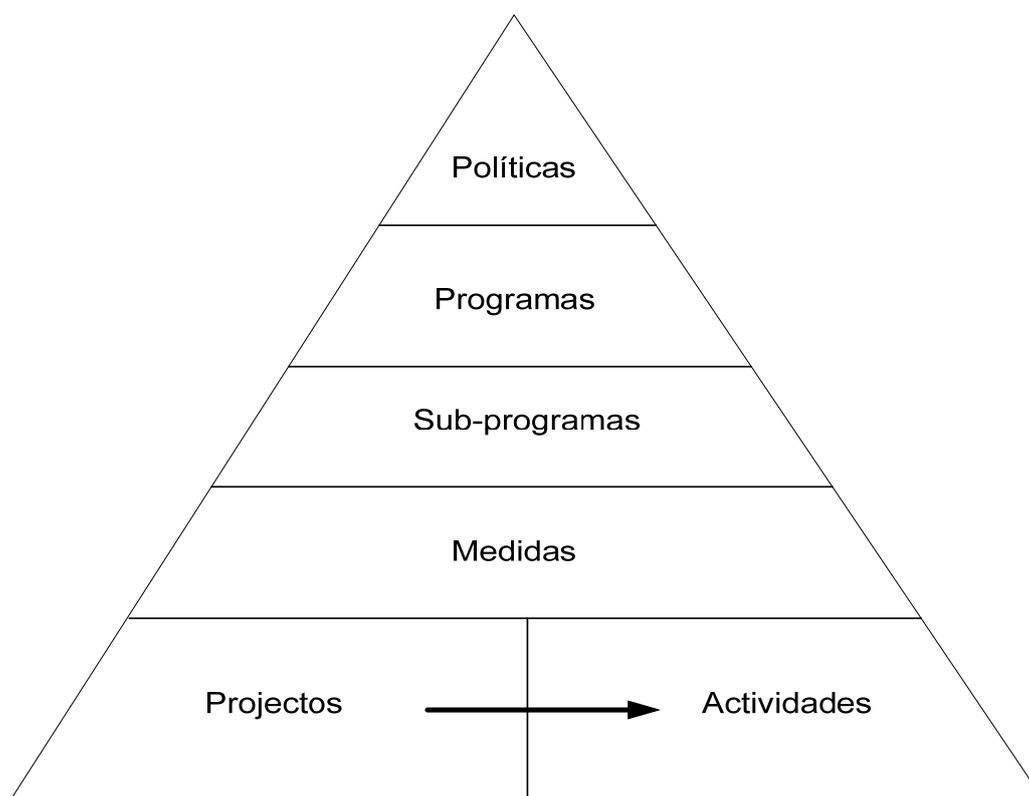
24. Um sistema orçamental eficiente requer necessariamente que todas aquelas dimensões estejam logicamente interligadas. Como tal, o CDMP faz parte integrante do ciclo orçamental anual pelo que os respectivos calendários devem ser coerentes.

2.2 *O CDMP no contexto do sistema de planeamento, programação e orçamentação*

25. Um sistema de intervenções públicas, devidamente estruturado, assenta numa cadeia lógica de objectivos que articula políticas, programas, subprogramas, projectos e actividades. O diagrama seguinte mostra a arquitectura programática subjacente ao modelo de planeamento e orçamento que está em fase de desenvolvimento em Cabo Verde.

26. A estrutura de objectivos parte da definição de uma política, a qual se materializa num programa e estes num conjunto de subprogramas, os quais se concretizam finalmente em projectos de desenvolvimento e em actividades de rotina.

Figura 2-2: Estrutura programática



27. Na prática, o Programa corresponde ao modo como uma determinada política é materializada e aplicada, embora na prática a designação de 'Programa' seja atribuída a diferentes tipos de intervenção. Neste contexto, um 'Programa' pode:

- Cobrir um sector inteiro (por exemplo, o Programa do Sector da Saúde);
- Focar apenas numa parte do sector da saúde (por exemplo, Programa de Cuidados Primários de Saúde);

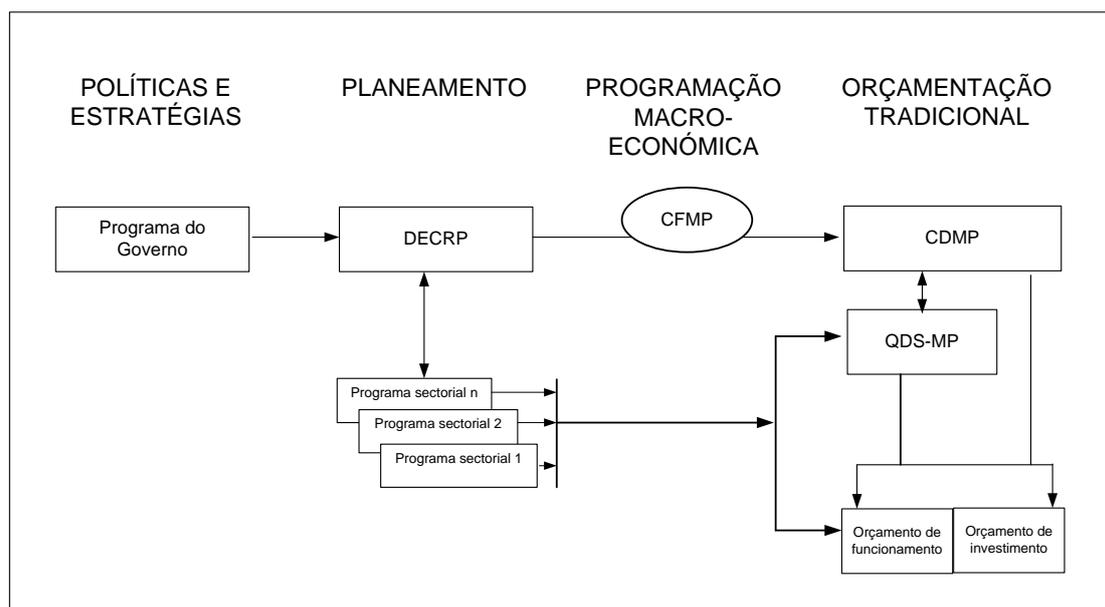
- Ser um pacote de projectos com uma finalidade comum (por exemplo, pequenos projectos agrícolas).

28. Em concreto, o papel do CDMP na estrutura de planeamento e orçamento de Cabo Verde está representado na figura seguinte, a qual mostra a ligação entre os vários instrumentos/documentos actualmente produzidos ou em vias de preparação e consolidação.

29. Assim, o *Programa do Governo* estabelece as grandes orientações de política, com base em opções estratégicas. Estas determinam os objectivos do *Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza (DECRP)*, o qual determina, por sua vez, os objectivos dos Programas Sectoriais, embora estes possam também influenciar os objectivos da estratégia de redução da pobreza.

30. A implementação da estratégia de redução da pobreza apoia-se numa política macroeconómica sustentável, a qual é respresentada, numa perspectiva de médio prazo, no *Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP)*⁴. Este serve de base à elaboração do *Cenário de Despesa de Médio Prazo (CDMP)*, quer na sua dimensão macro, quer na sua dimensão sectorial, através dos Quadros de Despesa Sectorial de Médio Prazo.

Figura 2-3: O CDMP no contexto do sistema de planeamento e orçamento de Cabo Verde



31. Finalmente, o *Orçamento do Estado (OE)*, anual, é enquadrado pelo *Cenário de Despesa de Médio Prazo (CDMP)*, de tal modo que o primeiro ano do CDMP corresponde exactamente ao OE, sendo por isso vinculativo, enquanto que os dois anos seguintes são indicativos.

⁴ Ver formato no Anexo 3.

2.3 *A programação macroeconómica e o CDMP*

32. A programação macroeconómica é um exercício periódico, da responsabilidade do Ministério das Finanças, e é feita em coerência com o calendário do ciclo orçamental. A elaboração do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), em concreto, decorre da programação macroeconómica.

33. Esta consiste, no essencial, na fixação de metas de política económica (orçamental, monetária), no contexto de um determinando cenário macroeconómico de médio prazo. É justamente neste contexto que se faz uma previsão da despesa e das receitas públicas agregadas.

34. A programação macroeconómica é viabilizada através de um **modelo de previsão macroeconómica**, o qual é, come se vê, instrumental na construção do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP).

35. Em concreto, o modelo assegura os equilíbrios macroeconómicos fundamentais, e relaciona a despesa pública com o Produto Interno Bruto (PIB). Em função da evolução previsível do PIB, determina-se a despesa pública, a qual deve ser compatível com um determinado nível de défice público (normalmente definido como meta), tendo em conta as receitas previsíveis.

36. O modelo macroeconómico que tem sido usado em Cabo Verde, é o RMSM-X, construído pelo Banco Mundial, que no essencial responde às necessidades de programação económica do país. Pese embora algumas limitações, como seja a ausência de equações de comportamento, é todavia um instrumento adaptado a situações em que há limitações de informação.

37. Uma questão importante a decidir quando se elabora um CDMP é se se devem utilizar **preços correntes** ou **preços constantes**. Assim, num contexto de baixa inflação, é recomendável o uso de preços correntes, o que possibilita uma mais clara relação com o orçamento de Estado anual, o qual é elaborado a preços correntes.

38. Em alternativa, ou porque a taxa de inflação tende a ser elevada, ou porque não há uma indicação precisa sobre a amplitude do índice de preços a considerar nas projecções, então é recomendável fazer as projecções a preços constantes, e posteriormente ajustar com a taxa de inflação logo que esta seja conhecida ou estimada.

39. Em todo o caso, compete ao Ministério das Finanças definir com clareza, e em momento oportuno, as regras a seguir na conversão das variáveis a preços constantes em preços correntes. Em concreto, o Ministério das Finanças deve indicar aos ministérios sectoriais a taxa de inflação previsional para os anos seguintes, em concreto os anos do CDMP, de modo que estes possam fazer as suas projecções a preços correntes de um modo harmonizado.

40. Quando as projecções são feitas a preços correntes, deve-se assumir como hipótese uma dada taxa de inflação futura, cobrindo os anos do CDMP. Em concreto, trata-se de estender ao exercício de elaboração do CDMP, a mesma prática que já se segue na elaboração do Orçamento do Estado anualmente. A diferença é que no caso do CDMP se consideram mais anos, o que aumenta a incerteza sobre a evolução futura da inflação. Esta operação comporta os seguintes riscos:

- Se a taxa de inflação for subavaliada, o que acontece frequentemente no contexto da preparação do orçamento anual, na prática isso pode implicar cortes futuros na despesa, na medida em que a despesa efectivamente realizada se

revela, em termos nominais, superior ao previsto no orçamento inicialmente aprovado.

- Se a taxa de inflação for sobreavaliada, situação pouco frequente, então empola-se a despesa pública em termos nominais, o que obriga estimar um montante de recursos mais elevados do que o necessário.

2.4 Do orçamento tradicional, de base anual, ao orçamento multianual

41. A prática de orçamentação tradicional, que prevalece ainda em Cabo Verde, baseia-se num ciclo orçamental anual, em que a preparação do orçamento do ano seguinte se inicia cerca do mês de Março e se conclui em Dezembro, com a aprovação por parte da Assembleia Nacional da proposta de orçamento submetida pelo governo.

42. Esta prática tem todavia muitas limitações. Em primeiro lugar, não permite uma adequada ligação às políticas, quer macroeconómica quer sectoriais, as quais têm, por norma, um alcance de médio ou longo prazo. Em segundo lugar, não permite uma sólida programação financeira dos recursos orçamentais, a qual só é possível se for perspectivada num horizonte de médio prazo.

43. O Cenário de Despesa de Médio Prazo procura ultrapassar aquelas limitações, como evidencia o quadro seguinte, no qual se comparam as características do orçamento tradicional com um sistema orçamental baseado num CDMP.

Quadro 2-1: Comparação entre o Orçamento Tradicional e o Cenário de Despesa de Médio Prazo

	Orçamento tradicional	Cenário de Despesa de Médio Prazo
Disciplina fiscal agregada	Foca apenas os equilíbrios macro-económicos de curto prazo	Coloca a situação macroeconómica de curto prazo num contexto de médio prazo (anos n+1, n+2 e n+3) e numa perspectiva sectorial. Está enquadrado num cenário macro-económico.
Relação entre políticas, planeamento e orçamento	Fraca ligação, uma vez que as políticas são definidas independentemente da avaliação dos recursos financeiros potencialmente disponíveis. Consequentemente, as políticas não são sustentáveis e o padrão de despesa pública não reflecte as prioridades do governo.	As políticas sectoriais são fortemente condicionadas pela disponibilidade de recursos orçamentais. Existe consequentemente, uma melhor articulação entre a concepção das políticas, o planeamento e a orçamentação. Por outro lado, o padrão de despesa reflecte as prioridades de política.
Desempenho e prestação de serviços	Os incentivos para alcançar resultados são normalmente baixos, dado que a ênfase é colocada no controlo dos recursos. É prestada pouca atenção à previsibilidade do financiamento da despesa.	A ênfase é colocada na prestação de serviços (realizações e resultados) com os recursos disponíveis. Os incentivos estão associados à demonstração de um bom desempenho, pelo que os gestores públicos são mais responsabilizados. Consequentemente, há um incentivo para melhorar a prestação de serviços públicos.
Autonomia dos gestores orçamentais	É geralmente baixa, uma vez que a baixa disciplina orçamental no orçamento tradicional conduz a um foco excessivo no controlo dos inputs.	É geralmente elevada, uma vez que a maior disciplina no estabelecimento de limites orçamentais permite atribuir aos gestores orçamentais uma maior autoridade para determinar o nível e qualidade dos serviços públicos prestados.

44. No orçamento tradicional, ocorre com frequência a necessidade de proceder a ajustamentos extraordinários, devido a factores ou circunstâncias externas não previstas na altura em que o orçamento foi elaborado. Se não se dispuser de um CDMP, aqueles ajustamentos acabam por se revelar arbitrários, na medida em que afectam indiscriminadamente todos os sectores, através da redução do valor das alocações orçamentais inicialmente aprovadas.

45. Pelo contrário, a disponibilidade de um CDMP, como adiante se demonstra, permite verificar quais são as implicações daqueles ajustamentos, na medida em que proporciona uma mais clara relação entre os resultados da política e a despesa orçamentada. Consequentemente, é possível proceder a ajustamentos orçamentais, por norma através da redução selectiva dos valores inicialmente programados, de um modo mais criterioso à luz das prioridades estabelecidas.

2.5 A integração do CDMP no ciclo orçamental

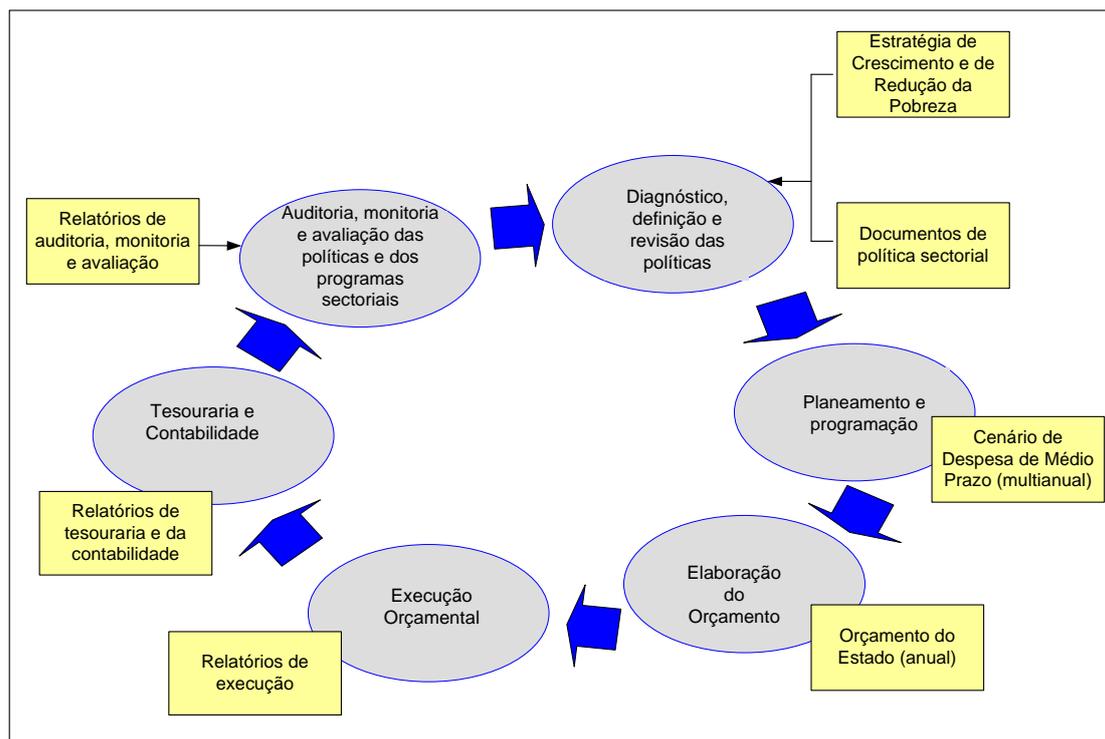
46. O CDMP é parte integrante do ciclo orçamental, assumindo aí um papel fundamental na programação temporal da despesa pública, em estreita ligação com os resultados esperados das políticas sectoriais. Esta integração do CDMP no ciclo orçamental muda significativamente o modo como se prepara e executa o Orçamento do Estado.

47. Na verdade, e como se viu atrás na comparação entre o processo de orçamentação tradicional e a orçamentação com base no CDMP, esta nova abordagem permite integrar as várias dimensões do processo orçamental que antes eram fragmentadas. Em concreto integra:

- A dimensão **horizontal**, entre as várias categorias de despesa. A despesa de funcionamento e a despesa de investimento deixam de estar desligadas e passam a ser integradas debaixo de um mesmo programa ou sub-programa. Por outro lado, as várias categorias de despesa consideradas no classificador económico (pessoal, bens e serviços, etc.) passam a ser vistas como um conjunto coerente de despesas que concorre para determinados objectivos.
- A dimensão **vertical**, entre a concepção das políticas, o planeamento e o orçamento. Ou seja, o CDMP permite visualizar a ligação entre a formulação de objectivos de política e a respectiva expressão orçamental.
- A dimensão **temporal**, na medida em que o CDMP fornece um horizonte mais claro e mais realista para a implementação das políticas e dos programas públicos.

48. O **ciclo orçamental** obedece a uma sequência lógica de fases, as quais estão representadas na figura seguinte. A figura evidencia, em particular, o papel e a posição do Cenário de Despesa de Médio Prazo.

Figura 2-4: Ciclo orçamental



Fase 1: Diagnóstico, definição e revisão das políticas públicas, a nível macroeconómico e a nível sectorial

49. O ciclo orçamental inicia-se com a formulação ou a revisão das políticas, a nível macroeconómico e a nível sectorial, as quais se expressam no documento de 'Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza'. Caso existam, consideram-se também os documentos de estratégia ou de política sectorial.

50. Estes documentos devem ter uma estrutura programática, de modo a melhor evidenciar os respectivos objectivos bem como os indicadores de desempenho. Uma tal estrutura permitirá uma melhor articulação com o orçamento.

Fase 2: Planeamento e programação

51. Esta fase tem como actividade central a revisão e a actualização do CDMP para o triénio seguinte. Deve preceder e enquadrar a fase de elaboração do Orçamento Anual.

52. A sustentabilidade e credibilidade do CDMP depende crucialmente da relação coerente entre o alcance dos objectivos das políticas sectoriais e os recursos disponíveis ou potenciais e mobilizáveis para esse efeito. Outros aspectos como a evolução provável dos custos bem como a manifestação de factores externos na implementação das políticas devem entrar na equação recursos-empregos (ver adiante sub-capítulo 4.4.)

53. O que é importante considerar, é que o processo anual de revisão e actualização do CDMP deve ser visto como o momento em que as opções de política são clarificadas e a sua viabilidade confirmada face aos recursos disponíveis.

Fase 3: Elaboração do Orçamento

54. Durante a fase de preparação do orçamento anual surgem, por norma, sobretudo na abordagem orçamental tradicional, tensões entre o montante global de recursos financeiros postos à disposição de cada sector (através da fixação de um tecto orçamental) e as necessidades declaradas por estes.

55. Uma das vantagens do CDMP é a de permitir que essas tensões sejam resolvidas numa fase inicial, evitando assim que elas se venham a desencadear durante a fase de execução do orçamento. Isto é facilitado pelo facto de o CDMP oferecer uma melhor perspectiva temporal dos recursos potencialmente disponíveis, o que facilita uma melhor priorização das actividades e respectivos custos. Por outro lado, facilita o estabelecimento de prioridades num contexto de escassez de recursos, bem como a observação da relevância dessas prioridades ao longo da execução orçamental.

56. A elaboração orçamental tem duas vertentes: a das receitas e a das despesas. Na fixação dos tectos orçamentais, deve-se ter em conta a colecta de **receitas próprias** que tem lugar em alguns sectores (por exemplo, Educação, Agricultura, etc.), através do pagamento, total ou parcial, dos serviços por parte dos utentes. Em princípio, o modo como devem ser processadas essas receitas (entrega das receitas ao Tesouro ou retenção no sector) deve obedecer à lei orçamental. Nos casos em que as receitas são retidas pelos sectores, deve ser claro em que medida elas fazem parte do tecto orçamental atribuído ao sector.

Fase 4: Execução orçamental

57. Nesta fase ocorrem dois fluxos interligados: a disponibilização dos recursos orçamentais aos sectores, de acordo com o que foi orçamentado, e a realização da despesa com base naqueles recursos. Neste caso, a credibilidade do CDMP depende da transferência dos fundos segundo o calendário previsto evitando assim roturas na implementação das actividades programadas.

58. Se porventura durante o processo de execução orçamental ocorrerem alterações no contexto macroeconómico que impliquem reduções nas alocações orçamentais, estas podem ser feitas tendo em conta as prioridades de política, as quais por sua vez, podem ser melhor equacionadas com base no CDMP. Por outro lado, caso seja necessário reforçar o orçamento de algum sector devido a factores não previstos inicialmente, tal deve ser justificado à luz das prioridades estabelecidas e tendo em conta as possíveis poupanças que podem ser feitas noutros sectores ou actividades.

Fase 5: Tesouraria e Contabilidade

59. Nesta fase têm lugar as operações de transferências de fundos para os sectores ou os pagamentos directos a fornecedores. Igualmente, nesta fase tem lugar o registo contabilístico das operações realizadas.

60. A disponibilidade de uma contabilidade pública de compromisso é crucial para uma gestão eficiente dos recursos públicos. Em concreto, a base de informação do sistema contabilístico deverá contribuir para a análise de custos.

Fase 6: Auditoria, monitoria e avaliação

61. As operações de auditoria, monitoria e avaliação são formal e legalmente operações distintas, mas integradas no sistema de controlo das contas públicas, sendo, por conseguinte, peças essenciais do processo de prestação de contas por parte dos órgãos públicos.

62. O processo de **auditoria** das contas públicas está consagrado na lei orçamental e tem vindo a ser realizada na base de uma rotina já estabelecida. A questão principal que se pode levantar, num contexto de evolução para uma orçamentação programática, ou de desempenho, é o modo como a auditoria se deve adaptar à nova abordagem orçamental. Neste caso, a auditoria das contas públicas deve também evoluir para uma **auditoria de desempenho**, baseada na análise dos resultados obtidos (óptica dos resultados e realizações) para além da verificação tradicional da conformidade legal na realização da despesa (óptica dos recursos).

63. Não existe ainda em Cabo Verde uma prática sistemática de **monitoria** dos programas e acções públicas. Esta prática tem algumas exigências metodológicas e estatísticas, o que pode explicar as dificuldades práticas na sua implementação. Em todo o caso a importância da monitoria é geralmente reconhecida, e a consolidação do CDMP contribuirá seguramente para o seu desenvolvimento. Como solução imediata, preconiza-se que os relatórios anuais de execução orçamental passem a incluir uma análise dos resultados alcançados através da observação dos indicadores de desempenho como complemento da análise da execução financeira.

64. A **avaliação** corresponde à última fase do ciclo orçamental, e os seus resultados, conclusões e recomendações deveriam, como linha de princípio, ajudar a preparar o ciclo de programação e orçamentação seguinte. Esta utilização das conclusões das avaliações dos programas representa justamente uma das vantagens do CDMP, o qual fornece a informação necessária para a estimativa da eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos. Na verdade, um dos factores-chave na alocação de recursos aos domínios prioritários é justamente a informação sobre os resultados anteriormente obtidos na aplicação dos recursos orçamentais.

2.6 As actuais orientações da ajuda externa e consequências sobre o CDMF

A estratégia de crescimento e de redução da pobreza

65. A generalidade dos doadores e financiadores internacionais orientam actualmente as suas estratégias de cooperação na base dos objectivos de redução da pobreza e o crescimento dos países beneficiários da ajuda externa.

66. Em termos práticos, os Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza (DERP)⁵ tornaram-se a referência fundamental para a apresentação e discussão das políticas públicas de desenvolvimento, e formam actualmente a base essencial e incontornável das parcerias entre os doadores e os países em desenvolvimento. Por sua vez, pretende-se que os DERPs estejam articulados com os Objectivos do Milénio através de uma convergência de objectivos de política.

67. A ideia central subjacente aos DERP é a de assegurar um dispositivo que articule explicitamente, num enquadramento lógico e consistente, a formulação das políticas públicas de redução da pobreza e de crescimento económico com a afectação da despesa pública. Deste modo, assegura-se uma relação directa entre o estabelecimento das políticas e o Orçamento do Estado.

O Apoio Directo ao Orçamento como instrumento central da cooperação externa

68. Esta nova abordagem é por sua vez acompanhada por uma nova estratégia de cooperação assumida pelos países doadores, e que consiste em orientar os recursos financeiros para o apoio directo ao orçamento dos países recebedores de ajuda externa, abandonando ao mesmo tempo o apoio directo a projectos. Trata-se da abordagem habitualmente designada por 'Ajuda Orçamental'.

69. Esta abordagem, embora esteja a ser adoptada e introduzida lentamente sobretudo em países com uma elevada dependência da ajuda externa, corresponde a uma verdadeira revolução na cooperação internacional contribuindo para alterar a natureza da assistência ao desenvolvimento e a lógica das relações entre os parceiros de desenvolvimento, quer sejam doadores quer sejam recebedores. Na verdade, o DERP pressupõe uma nova distribuição de responsabilidades:

- Da parte dos países recebedores implica: i) uma clara assunção da responsabilidade de condução do processo de desenvolvimento e da correspondente formulação de políticas; ii) a montagem de um sistema orçamental e de gestão dos recursos públicos credível e funcional; iii) uma gestão orçamental orientada por princípios de responsabilização e de transparência.
- Da parte dos doadores implica: i) prescindirem dos seus instrumentos convencionais de gestão da ajuda, como sejam os procedimentos de aquisição pública (*procurement*), contabilidade, reporting, auditoria, monitoria e avaliação, aceitando em contrapartida os sistemas de gestão dos países recebedores; ii)

⁵ Na versão inglesa: Poverty Reduction Strategy Papers – PRSP

harmonizarem os seus procedimentos e concertarem as suas estratégias em conjunto com os países beneficiários; iii) assegurarem uma maior previsibilidade dos desembolsos através de compromissos plurianuais.

70. No quadro das responsabilidades conjuntamente partilhadas por ambas as partes, cabe o estabelecimento de um diálogo sobre as políticas de crescimento e de combate à pobreza, conduzido de modo sistemático e regular. Este diálogo é apoiado por um mecanismo de acompanhamento da implementação daquelas políticas baseado num sistema de indicadores de desempenho que devem reflectir as opções tomadas e os resultados esperados.

71. As vantagens desta nova abordagem para os países recebedores de ajuda externa são evidentes:

- Os fluxos de ajuda externa são mais previsíveis, na medida em que decorrem de compromissos pluri- anuais assumidos pelos doadores
- Os recursos financeiros podem ser geridos de modo mais eficiente no quadro do orçamento do Estado, ultrapassando deste modo a fragmentação associada à 'abordagem de projecto'
- A ligação entre os objectivos das políticas e os recursos necessários para as implementar torna-se mais evidente e mais fácil de gerir
- Os custos de transacção associados à gestão da ajuda externa diminuem substancialmente.

As condições necessárias para a Ajuda Orçamental Directa

72. Porém, a nova abordagem implica a existência de um conjunto de condições que nem sempre estão reunidas, pelo menos de imediato. Em concreto, implica da parte dos países beneficiários:

- Políticas com objectivos bem definidos e susceptíveis de serem avaliados através de um sistema de indicadores apropriado.
- Um sistema orçamental bem estruturado, credível e transparente. Caso isso não se verifique, deve ser assumido o princípio da sua reforma, eventualmente com o apoio (financeiro e técnico) dos doadores. Isto explica a razão por que actualmente estão em curso processos de reforma orçamental em muitos países.
- Um cenário de despesa de médio prazo que articule os resultados das políticas com a despesa pública.

73. Por outro lado, a nova estratégia de cooperação adoptada por muitos doadores, quer multilaterais quer bilaterais tem fortes implicações no modo como são formuladas, implementadas e avaliadas as políticas públicas. Sublinham-se as seguintes implicações:

- Um quadro macroeconómico estabilizado
- Uma maior selectividade na definição das políticas face aos objectivos de redução da pobreza e face aos recursos financeiros disponíveis
- Uma melhor integração das políticas públicas em torno dos objectivos de crescimento e de redução da pobreza

- Uma melhor articulação entre os objectivos de política e o Orçamento do Estado, através de uma mais visível relação entre resultados e despesa pública. Esta situação só é todavia viabilizada através da adopção de um orçamento programático ou por resultados.

Problemas e questões da Ajuda Directa ao Orçamento

74. A 'Ajuda Orçamental' não é isenta de problemas, alguns dos quais podem ser equacionados do seguinte modo:

- Em primeiro lugar, o quadro da condicionalidade abrange o conjunto das políticas, designadamente as que têm um efeito sobre a redução da pobreza e que na verdade preenchem uma parte significativa dos recursos orçamentais, normalmente acima dos 60% da despesa pública total. Pode por isso tornar-se mais invasiva caso não se definam bem as regras do diálogo entre governos e doadores.
- Em segundo lugar, esta abordagem transfere para os ministérios globalizadores, responsáveis pela política orçamental e pelo planeamento a responsabilidade de alocação dos recursos financeiros, seguramente na base de critérios que são por sua vez fundamentados com base nos objectivos de política definidos no contexto da estratégia de redução da pobreza. Esta prerrogativa dos ministérios centrais faz-se de certo modo à custa da perda de influência dos ministérios sectoriais os quais deixam de ter um acesso directo aos recursos financeiros por via da relação directa com os doadores.
- Finalmente, e na óptica dos doadores, estes assumem um risco significativo na medida em que a avaliação da aplicação dos fundos da ajuda passa a ser feita a posteriori, em função dos resultados alcançados pelas políticas apoiadas. Por sua vez, estes dependem de um sistema de monitoria e avaliação credível o qual por sua vez depende de um sistema de informação devidamente estruturado.

A coexistência das modalidades de ajuda externa

75. Embora a Ajuda Orçamental constitua a modalidade de cooperação externa preferencial de um importante número de doadores, ela coexiste com outras modalidades que decorrem aliás das modalidades tradicionais da ajuda, como seja o apoio directo a projectos e as intervenções em situações de emergência.

76. A ajuda directa a projectos justifica-se, na óptica dos doadores nas seguintes situações:

- Quando não haja condições para a Ajuda Orçamental Directa devido à instabilidade macroeconómica ou à debilidade do sistema de gestão financeira.
- Existência de elevados custos de transação para o governo beneficiário no lançamento e gestão de determinados projectos públicos, designadamente de grande dimensão (por exemplo, grandes infraestruturas ou obras complexas de engenharia).
- Projectos de âmbito multinacional relacionados com bens públicos internacionais (por exemplo, na área do ambiente)

- Projectos de assistência técnica visando criar as condições para um futuro apoio orçamental directo.

Os efeitos sobre a política orçamental

77. Conforme se referiu atrás, a disponibilidade de um Cenário de Despesa de Médio Prazo (CDMP) é uma das condições para a ajuda orçamental directa.

78. Por outro lado, a ajuda orçamental vem alterar de modo radical o modo como se faz a gestão do investimento público.

2.7 Condições para a concepção e sustentabilidade de um CDMP

79. A experiência de outros países mostra que o desenvolvimento e sustentabilidade de um CDMP, apesar das suas vantagens evidentes, tem-se defrontado com grandes dificuldades, as quais em última análise, podem conduzir ao seu insucesso, reduzindo o CDMP a um papel meramente formal.

80. Importa por isso clarificar quais são os **factores** que permitem assegurar a sustentabilidade de um DCMP⁶:

- **Compromisso e empenhamento político a nível de todo o governo.** É necessário um compromisso político e decisões ao mais elevado nível, implicando a aplicação firme das decisões relativas à despesa pública, designadamente a vontade de sujeitar as decisões políticas, com implicações orçamentais, à disciplina imposta pelo CDMP. Na verdade, o CDMP não deve ser visto como um processo da exclusiva responsabilidade do Ministério das Finanças, mas sim do governo no seu conjunto. Por isso, os marcos principais do processo de montagem do sistema (divulgação e adopção da metodologia do CDMP) e os momentos decisivos do processo de implementação e funcionamento (aprovação dos Quadros de Despesa, do Cenário de Despesa, etc.), devem ser objecto de discussão e de decisão do Conselho de Ministros, de modo a assegurar o empenhamento de todo o governo nessas decisões.
- **Desenvolvimento do orçamento programático.** Uma aplicação integral do CDMP pressupõe um orçamento de desempenho⁷, que permita uma inequívoca associação entre os resultados das políticas sectoriais e a correspondente despesa pública. Na verdade, o CDMP é um instrumento de programação financeira que assenta numa lógica programática da despesa pública.
- **Diálogo sistemático e estruturado entre o Ministério das Finanças e os Ministérios sectoriais.** A credibilidade do CDMP depende crucialmente de um adequado diálogo entre o Ministério das Finanças e os ministérios sectoriais, sobretudo nas fases mais decisivas do ciclo orçamental (revisão das políticas, fixação dos limites orçamentais, discussão e aprovação das propostas de QDS-MP dos sectores). A falta de resposta, sobretudo do MF, às propostas dos sectores reduz significativamente o incentivo dos sectores à participação empenhada no processo do CDMP, e poderá traduzir-se na redução da qualidade e da oportunidade da informação prestada, nos ciclos subsequentes.
- **Estabilidade económica.** A implementação de um cenário de despesa de médio prazo requer uma situação macro-económica estável, o que implica, no plano interno, uma disciplina económica e fiscal adequada, e no plano externo, que os factores negativos sejam minimizados ou controlados. Em Cabo Verde, a elevada exposição à variações dos preços internacionais da energia e dos produtos alimentares, bem como a grande dependência do financiamento externo, são factores que ameaçam de forma persistente a estabilidade

⁶ A abordagem que segue neste ponto deriva em parte da sistematização feita em Schiavo-Campo, S. e Tommasi, D., (1999) *Managing Government Expenditure*, Asian Development Bank. Todavia, o texto foi adaptado de modo a reflectir a situação concreta de Cabo Verde e os problemas principais que aqui se levantam.

⁷ Usam-se também com frequência os termos 'orçamentação por resultados', 'orçamentação por objectivos. Na prática são conceitos sinónimos.

macroeconómica, o que faz aumentar a relevância da política interna como factor de estabilidade. As projecções das receitas orçamentais são particularmente sensíveis à incerteza associada aos factores externos.

- **Boa gestão orçamental.** Uma boa gestão orçamental é um factor crucial para assegurar a sustentabilidade do CDMP. Tal inclui a inclusão no CDMP e no OE de todos os recursos financeiros externos e internos, a elaboração de um plano de tesouraria rigoroso, o respeito do calendário subjacente ao ciclo orçamental (revisão do CDMP, preparação e aprovação do orçamento, prestação de contas), uma gestão das finanças públicas capaz de acomodar eventuais e inesperadas reduções das receitas orçamentais. Finalmente, existência e aplicação generalizada a todos os sectores de uma contabilidade pública de compromisso de tipo patrimonial. A sustentabilidade do CDMP depende crucialmente de uma boa disciplina orçamental, o que significa, neste contexto, a fixação de limites orçamentais sectoriais realistas, e o respeito desses limites durante a execução orçamental. Como se referiu atrás, uma das vantagens mais salientes do CDMP é justamente a possibilidade que este oferece de fazer alinhar os objectivos da política com a despesa pública, num horizonte de médio prazo. Colocando a despesa pública numa perspectiva multi-anual, é possível ultrapassar as limitações de uma orçamentação anual, de tipo incremental. Porém, se essa perspectiva orçamental não for respeitada, isto é, se houver um grande desvio entre os valores projectados e a despesa efectivamente realizada, então o CDMP torna-se um instrumento redundante, e a sua credibilidade fica seriamente ameaçada.
- **Disponibilidade e operacionalidade de um adequado sistema de informação.** A credibilidade do CDMP depende crucialmente da existência de projecções macroeconómicas fiáveis regulares, as quais devem estabelecer as metas fiscais de referência à política macroeconómica (por exemplo, défice público em relação ao PIB, receitas em relação ao PIB, etc). Para tal, é necessário dispor-se de um sistema de informação que alimente de forma regular o modelo macroeconómico utilizado nas projecções. O sistema de informação deve também incluir um subsistema de informação histórica sobre a execução orçamental, segundo os diferentes classificadores económicos, que permita uma análise da eficiência e eficácia da despesa pública no passado recente.
- **Cobertura integral da despesa pública.** Como se disse atrás, o CDMP é por definição um exercício que compreende a totalidade da despesa pública. Só assim é possível, utilizar o CDMP como instrumento de alocação de recursos inter-sectoriais segundo as prioridades de política estabelecidas para o país num horizonte de médio prazo, e no contexto de um enquadramento macroeconómico estável. Em Cabo Verde, há já uma prática consagrada de programação orçamental com algumas aproximações ao CDMP, através do Programa de Investimento Público. Todavia, este programa cobre apenas uma parte da despesa pública, e tem sido, em grande parte, financiado com recursos externos. Trata-se por isso de uma solução insuficiente e insatisfatória para o desenvolvimento de um CDMP, embora se possa aproveitar a experiência de programação multianual já adquirida naquele domínio.
- **Disponibilidade de programas ou estratégias sectoriais, com objectivos e resultados bem definidos.** Em coerência com o ponto anterior, a elaboração de um CDMP a nível de um sector requiere que esta disponha de uma estratégia sectorial materializada num programa sectorial.
- **Sistema de monitoria e avaliação operacional.** É essencial o estabelecimento de um sistema de monitoria e avaliação que permita seguir a implementação dos

programas e projectos, derivando desses exercícios as necessárias lições para os subsequentes exercícios orçamentais. Tal viabilizará uma gestão da despesa pública tendo como referência os resultados a alcançar e a demonstração regular e sistemática de que esses resultados foram de facto alcançados. Note-se que o CDMP, sendo um instrumento de programação, não comporta em si mesmo um mecanismo específico de monitoria e avaliação. Porém, deve estar estreita e logicamente interligado com o sistema de M&A vigente do Orçamento do Estado e dos programas orçamentais. Esta interligação significa que o sistema de M&A deve produzir evidência sobre a execução do CDMP, enquanto que este deve proporcionar ao sistema de M&A a informação de que este necessita para poder comparar a programação orçamental com a respectiva execução. O presente Manual adopta os conceitos sobre a gestão de programas consagrada no sistema de M&A.

- **Capacidade técnica a nível dos sectores, com suficiente estabilidade e massa crítica** (número e especialização do corpo técnico), para poder responder às novas exigências da orçamentação por objectivos e do CDMP. Na verdade, a evolução para uma orçamentação por resultados é particularmente exigente num conjunto de áreas técnicas algumas das quais carecem ainda de ser desenvolvidas, enquanto que outras devem ser reforçadas.

3. O PROCESSO GERAL DE ELABORAÇÃO DO CDMP

3.1 *As fases de elaboração do CDMP*

81. O processo de elaboração do CDMP tem lugar a dois níveis:

- **Ao nível macro**, sob a responsabilidade do Ministério das Finanças, elabora-se em primeiro lugar o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP)
- **Ao nível sectorial**, sob a responsabilidade dos Ministérios sectoriais, elaboram-se os Quadros de Despesa Sectorial de Médio Prazo (QDS-MP).

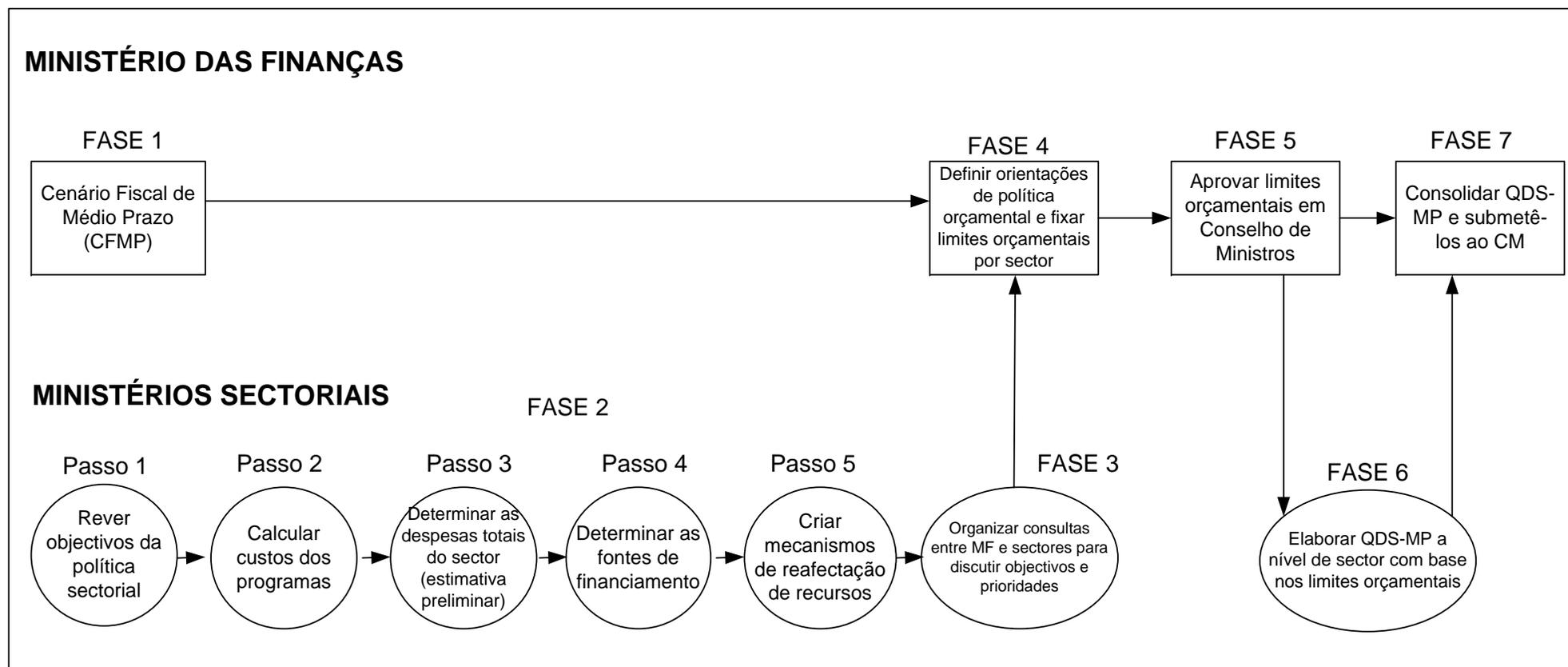
82. Aqueles dois níveis estão estreitamente interligados, no sentido em que o CFMP dá o necessário enquadramento macro-económico aos QDS-MP.

83. No seu conjunto, o exercício de construção do CFMP e dos QDS-MP é feito de um modo articulado, de acordo com as seguintes **fases** (ver Figura seguinte):

- Fase 1: Elaborar o Cenário Fiscal de Médio Prazo a partir de um Cenário Macroeconómico, onde se explicitem os objectivos da política orçamental
- Fase 2: Fazer o diagnóstico do sector, determinar os objectivos da política sectorial, estimar a despesa pública correspondente e estabelecer o respectivo envelope de recursos
- Fase 3: Realizar consultas entre o MF e os sectores para consensualizar objectivos e prioridades sectoriais e programáticas
- Fase 4: Definir as orientações da política orçamental e fixar os limites orçamentais por sectores
- Fase 5: Discutir e aprovar os tectos orçamentais por sector em Conselho de Ministros
- Fase 6: Elaborar, a nível de cada sector, um cenário de despesa e de receita, a médio prazo, dentro do tecto financeiro estabelecido pelo MF
- Fase 7: Consolidar as estimativas sectoriais e submetê-las à aprovação do Conselho de Ministros.

84. A figura seguinte ilustra cada uma daquelas fases, e os quadros que se seguem mostram, de modo detalhado, o conteúdo de cada uma daquelas fases.

Figura 3-1: Fases de elaboração do Cenário de Despesa de Médio Prazo



Fonte: World Bank, Public Expenditure Management Handbook

Caixa 3-1: As fases de elaboração do CDMP

Fase 1: Elaborar o Cenário Fiscal de Médio Prazo

Entidade responsável: Ministério das Finanças

Nesta fase, procede-se à elaboração do quadro macroeconómico previsional, cobrindo, pelo menos, o período do CDMP. Neste contexto, são projectadas as receitas e despesas orçamentais em coerência com a evolução provável da economia, tendo em conta variáveis como o produto interno bruto, a inflação, a despesa pública, etc.

Para o efeito, usa-se um modelo macroeconómico capaz de produzir um cenário macro-económico de médio prazo, evidenciando as metas fiscais e orçamentais a atingir. Um dos resultados deste modelo é justamente o de produzir uma projecção da despesa pública, susceptível de ser financiada, e a partir da qual é fixado o tecto de despesa quer a nível global quer a nível sectorial.

Fase 2: Fazer ou rever o diagnóstico do sector, determinar, ou rever, os objectivos da política sectorial, fazer uma estimativa preliminar da despesa pública correspondente e identificar as fontes de financiamento

Entidades responsáveis: Ministérios sectoriais

Esta fase consiste na revisão das políticas do sector, a partir do documento de política sectorial em vigor, sendo a análise subdividida em três fases:

- revisão de objectivos, resultados e actividades do Programa e Sub-programas (análise necessária apenas se se verificarem alterações ou desvios em relação ao que está já estabelecido no documento de estratégia sectorial. (ver secção 4.2. sobre o quadro lógico dos programas);
- elaboração ou revisão dos quadros lógicos dos sub-programas
- análise da execução orçamental nos períodos precedentes
- orçamentação (custo) dos programas e sub-programas;
- definição ou revisão dos indicadores de desempenho

Esta fase pode iniciar-se em paralelo com a Fase 1.

A nível sectorial, esta fase decompõe-se em **5 passos**, os quais são descritos adiante. Em síntese, cada sector estabelece os seus objectivos, na base dos quais elabora e orçamenta os seus programas, quer em termos de despesa quer em termos de receita, designadamente se existirem fontes de receitas próprias.

Devem ser estabelecidas prioridades, caso os recursos não sejam suficientes para cobrir toda a despesa desejável. Tal pode implicar o cancelamento ou adiamento de actividades.

Toda esta informação deve ser, num determinado momento, submetida ao Ministério das Finanças, o qual com base no Cenário Fiscal, e nas propostas de todos os sectores, fixará os tectos orçamentais que todos os sectores devem seguir.

Durante esta fase, os sectores devem desenvolver os indicadores de desempenho, em ligação com os resultados esperados das políticas. Tais indicadores são essenciais para permitir a monitoria da implementação das políticas bem como a sua avaliação futura.

Fase 3: Realizar consultas entre o MF e os sectores para consensualizar objectivos e prioridades sectoriais e programáticas

Entidades responsáveis: MF e Ministérios sectoriais

Nesta fase são estabelecidas consultas entre cada sector e o MF. Em regra, tais consultas obedecem a um calendário estabelecido por este ministério.

O conteúdo dessas consultas consiste na justificação, por parte dos sectores, da despesa prevista face aos resultados de política que se propõem alcançar, com base na análise sectorial feita na Fase 2.

Fase 4: Definir as orientações da política orçamental e estabelecer os limites orçamentais por sector

Entidade responsável: Ministério das Finanças

Nesta fase, o MF define as orientações da política orçamental e estabelece os tectos de despesa que devem ser atribuídos aos ministérios sectoriais.

Estes tectos devem ser usados como base para as deliberações do Conselho de Ministros, o qual deve decidir sobre a afectação dos recursos por sectores. Estas deliberações devem ser na medida do possível consensuais, criando assim as condições para o respeito do princípio da disciplina orçamental por parte dos ministérios sectoriais.

A distribuição dos *plafonds* orçamentais por ministério, deve cobrir um horizonte temporal de três anos, e deve ser justificada:

- tendo em conta a necessidade de garantir a disciplina na gestão macroeconómica;
- à luz dos principais objectivos de política;

A repartição dos recursos orçamentais deve ser consensual na medida do possível. O consenso a estabelecer deve incluir as esferas políticas e técnicas bem como os doadores nos casos em que estes sejam relevantes. Todavia, a liderança do processo deve ser assumida pelo governo tendo em vista assegurar a sustentabilidade das decisões tomadas.

A circular de preparação do orçamento habitualmente enviada aos ministérios deve incluir as referidas orientações de política orçamental bem como os limites orçamentais por sector.

Fase 5: Discutir e aprovar os limites orçamentais por sector em Conselho de Ministros

Entidade responsável: Conselho de Ministros

Nesta fase, o Conselho de Ministros decide sobre a alocação dos recursos financeiros por sector, na base das disponibilidades e das prioridades intersectoriais. Esta alocação materializa-se através da fixação dos tectos orçamentais por sector para os três anos seguintes.

A fixação destes limites deve ser feita numa base técnica suficientemente sólida, de modo a assegurar a sua credibilidade junto dos sectores. Esta credibilidade será, na prática, testada através da estabilidade, ao longo do tempo, dos valores fixados. Embora os limites de despesa sejam indicativos para os anos futuros (anos $n+2$ e $n+3$), espera-se que eles sejam razoavelmente firmes na formulação do orçamento anual ($n+1$) e muito rígidos durante a fase de execução.

O estabelecimento do envelope de recursos disponíveis para o sector, no período coberto pelo CDMP, deve ser exaustivo. Em concreto, deve incluir todas as fontes de receita ou de financiamento, tais como, transferências do Orçamento do Estado, taxas cobradas, receitas de serviços prestados, doações externas, etc.

Esta fase enfrenta normalmente grandes dificuldades, na medida em que a previsão de receitas a médio prazo se defronta com uma grande margem de incerteza sobretudo no que se refere às dotações orçamentais futuras e às doações nos casos

em que existam. Todavia, o CDMP constitui justamente um factor de redução da incerteza, enquanto que a previsibilidade das doações externas tende a aumentar no novo contexto criado pela Declaração de Paris.

A disciplina na utilização efectiva dos recursos alocados aumenta a previsibilidade das receitas e das despesas o que aumenta a eficiência operacional. Um consenso sobre os critérios de distribuição dos recursos orçamentais é um factor de reforço da disciplina orçamental.

Fase 6: Elaborar, a nível de cada sector, um cenário de despesa e de receita, a médio prazo, dentro do tecto financeiro estabelecido pelo MF

Entidades responsáveis: Ministérios sectoriais

Nesta fase, os vários ministérios sectoriais elaboram a versão definitiva dos seus Quadros de Despesa Sectorial a Médio Prazo.

Nesse sentido, procedem a uma revisão das suas estimativas orçamentais, previamente distribuídas ao MF, tendo em conta os tectos orçamentais aprovados

Fase 7: Consolidar as estimativas sectoriais e submetê-las à aprovação do Conselho de Ministros.

Entidade responsável: Ministério das Finanças e da Administração Pública

Na fase de consolidação deve ter-se em conta as categorias de despesa que não têm um carácter sectorial, como seja a despesa com a dívida pública, as transferências para os municípios, pensões de reforma, etc.

3.2 Os passos da elaboração do QDS-MP a nível sectorial

85. A **Fase 2** acima referida tem lugar a nível sectorial, e divide-se nos seguintes **passos**:

- Passo 1: Definir ou rever os objectivos da política sectorial
- Passo 2: Determinar custos e implicações em termos de despesa e desenvolver o QDS-MP
- Passo 3: Considerar as despesas totais do sector
- Passo 4: Determinar as fontes de financiamento incluindo a ajuda externa
- Passo 5: Estabelecer mecanismos para facilitar a realocação de recursos quando mudam as prioridades de política

Caixa 3-2: Os passos de elaboração do QDS-MP

Passo 1: Actualizar a análise de diagnóstico e definir ou rever os objectivos da política sectorial

O primeiro passo no desenvolvimento de um QDS-MP consiste em actualizar a análise de diagnóstico e verificar quais são os objectivos da política sectorial. Para isso, importa consultar os documentos de política existentes, designadamente o *Programa do Governo*, a *Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza* e o documento de estratégia sectorial caso exista.

Tomando como referência aqueles documentos, clarificam-se, estabelecem-se, ou revêem-se as prioridades sectoriais. Para o efeito, a disponibilidade de uma análise ou estudo sectorial constituem uma grande ajuda, sobretudo se ajudarem a determinar quais os resultados que devem ser obtidos bem como as respectivas actividades a desenvolver.

Num ministério complexo, formado por diferentes Direcções-Gerais a definição das prioridades do sector não é uma tarefa fácil, na medida em que cada direcção pode considerar que as suas funções são mais importantes do que as outras. Neste caso, devem ser estabelecidos mecanismos de debate interno de modo a superar eventuais divergências e estabelecer um consenso sobre a escala de prioridades.

Só se justifica fazer uma análise de diagnóstico, caso esta não exista ou mereça ser revista devido à alteração dos problemas que estiveram na base no estabelecimento dos objectivos sectoriais. Nos casos em que se faz uma análise de diagnóstico no contexto do CDMP, esta dever ser feita de um modo sintético (ver nota no sub-capítulo 4.1.)

Passo 2: Determinar custos e implicações em termos de despesa e desenvolver o QDS-MP

Este passo na elaboração do QDS-MP é particularmente laborioso e deve, na medida do possível, ser apoiado por um sistema informatizado, para ser utilizado como uma rotina sempre que se procede à revisão anual do QDS-MP.

Em termos práticos, trata-se de apurar qual será o custo previsível das políticas que se deseja implementar. Um ponto de partida adequado consiste em determinar o custo das políticas actuais, no pressuposto de que estas são adequadamente financiadas. Por exemplo, a política de cuidados primários de saúde implica a disponibilidade de uma rede de unidades de saúde, um corpo de pessoal devidamente qualificado e adequadamente remunerado, bem como a disponibilidade de recursos materiais.

Estes custos devem ser, na medida do possível, calculados numa base efectiva, tendo em conta a evolução dos preços do mercado, o número de unidades necessárias (número de médicos, número de enfermeiros, etc.) para assegurar o alcance dos objectivos de política. Tal prática, constitui uma ruptura com a prática tradicional de cálculo da despesa, com base num aumento percentual em relação ao ano anterior. Naturalmente, que a despesa total daí resultante deve ter em conta o envelope de recursos colocado à disposição do sector. No caso de as necessidades financeiras excederem o tecto orçamental para o sector, fixado num horizonte de médio prazo, então os objectivos da política devem ser revistos, e eventualmente redefinidos de um modo mais modesto, ou em alternativa, as acções previstas devem ser definidas na base de um quadro de prioridades, a satisfazer sequencialmente ao longo do tempo.

Passo 3: Determinar as despesas totais do sector

Como princípio geral, o QDS-MP sectorial deve cobrir a totalidade das actividades do sector, bem como as respectivas organizações. Por exemplo, no QDS-MP do Ensino Superior devem incluir-se as despesas com as instituições de ensino mas também as despesas com as bolsas de estudo, na medida em que concorrem, globalmente, para a política de ensino superior. Por outro lado, do lado das receitas, devem considerar-se as propinas pagas pelos alunos ou pelas famílias, bem como os vários emolumentos pagos em relação com algumas actividades e serviços administrativos prestados pelos institutos de ensino superior.

Deste modo, torna-se possível avaliar as implicações financeiras das opções de política, como seja por exemplo, a opção entre alocar mais recursos às bolsas de estudo, em detrimento dos recursos alocados aos estabelecimentos de ensino, ou vice-versa.

O QDS-MP deve também cobrir todo o tipo de despesa, quer seja despesa corrente (ou de funcionamento) quer seja despesa de capital. Na actual abordagem dualista que caracteriza o Orçamento de Cabo Verde nem sempre é evidente a relação entre a despesa de funcionamento e a despesa de investimento. O QDS-MP permite

consolidar, a nível de cada sector, a totalidade da despesa, em relação aos resultados que se pretende alcançar com a política sectorial.

Passo 4: Determinar as fontes de financiamento incluindo a ajuda externa

Todas as fontes de receitas devem ser consideradas no QDS-MP sectorial. As mais importantes são geralmente as transferências orçamentais, as receitas provenientes de serviços prestados, taxas cobradas directamente pelos serviços públicos, e ainda as doações da cooperação externa.

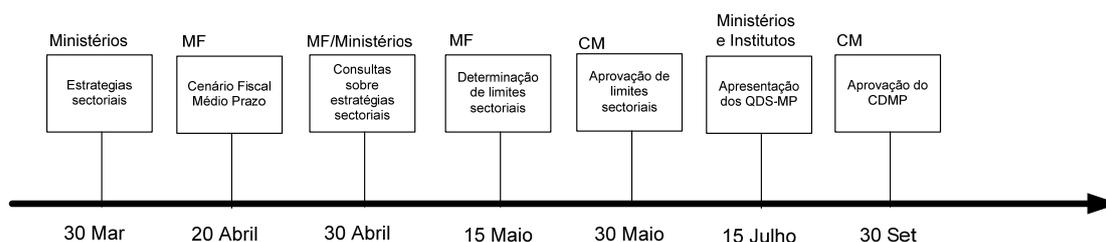
Passo 5: Estabelecer mecanismos para facilitar a realocação de recursos quando mudam as prioridades de política

Cada sector deve ter a possibilidade de alterar a distribuição de recursos financeiros ajustando-os às respectivas prioridades de política. O limite dessas alterações é, em todo o caso, condicionada pelo limite orçamental imposto ao sector. Todavia, deveria existir suficiente flexibilidade para realocar recursos, a nível intra-sectorial, respeitando o tecto orçamental.

3.3 O calendário da elaboração do CDMP

86. A elaboração do CDMP está enquadrada no ciclo orçamental, e por isso deve respeitar o respectivo calendário. Na figura seguinte apresenta-se a sequência cronológica da preparação anual do CDMP.

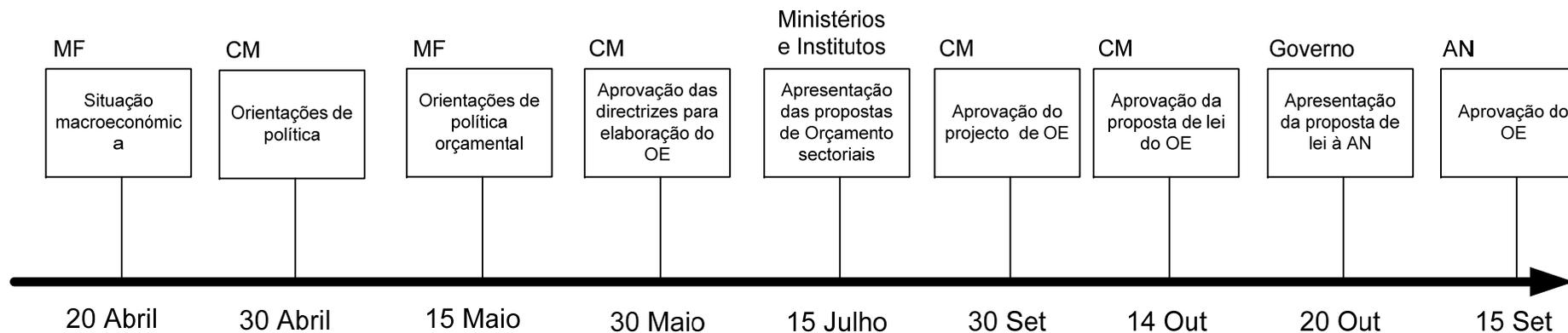
Figura 3-2: Calendário da preparação do Cenário de Despesa de Médio Prazo (CDMP)



87. O **calendário de elaboração e aprovação do OE** actualmente em vigor decorre da Lei 78/V/98 e é apresentado na figura seguinte.

Figura 3-3: Calendário Orçamental segundo a Lei de Enquadramento Orçamental.

Calendário estabelecido pela Lei de Enquadramento Orçamental



88. A figura seguinte mostra a articulação entre os calendários do Orçamento Anual e do Cenário de Despesa de Médio Prazo. A adopção do CDMP implica, na realidade, a coincidência entre o respectivo calendário de preparação e o calendário de preparação do orçamento anual. Na prática, algumas das acções que eram já realizadas no âmbito do orçamento anual, passam agora a incorporar uma dimensão multi-anua, assegurando assim uma perspectiva de médio prazo á reallização da despesa pública.

89. Em concreto, a elaboração do Cenário Fiscal de Médio Prazo (no âmbito da preparação do CDMP) coincide na prática com a preparação do cenário macroeconómico que era já elaborado no âmbito da preparação do orçamento anual.

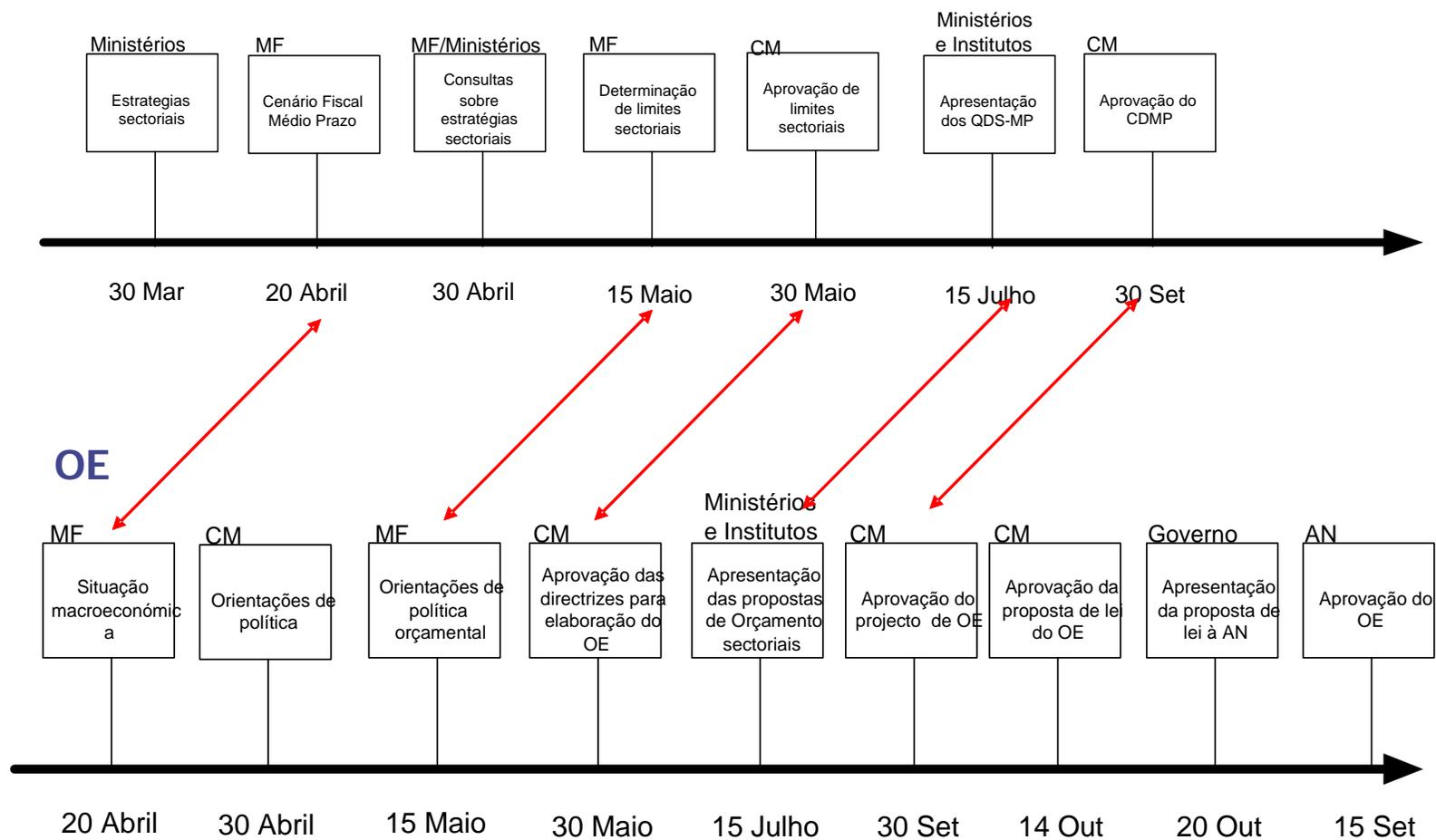
90. Igualmente, a determinação dos limites de despesa por sector, que no âmbito do orçamento anual eram fixados apenas para um ano, passam agora a ser fixados para três anos, sendo o primeiro ano o mesmo do orçamento anual, e os dois anos seguintes indicativos. Neste caso, o Conselho de Ministros, mediante proposta do Ministério das Finanças, aprova os limites orçamentais para o triénio seguinte.

91. Por outro lado, as propostas de orçamento anual apresentadas pelos Ministérios devem ser enquadradas, no mesmo documento, pelo respectivo QDS-MP.

92. Finalmente, o Conselho de Ministros aprova a proposta de Orçamento e ao mesmo tempo a perspectiva de médio prazo. A proposta de Orçamento a submeter à Assembleia Nacional pode eventualmente incluir também aquela perspectiva pluri-anual.

Figura 3-4: Combinação do calendário do Orçamento Anual e do CDMP.

CDMP



4. ASPECTOS TÉCNICOS DA ELABORAÇÃO DO CDMP

93. No presente capítulo apresentam-se algumas das técnicas mais habitualmente utilizadas na elaboração do Cenário de Despesa de Médio Prazo. Não cabe ser exaustivo nesta apresentação, pelo que se recomenda o recurso aos manuais ou documentos de referência correspondentes, sempre que necessário. Em anexo apresenta-se uma lista bibliográfica básica que cobre os temas a seguir descritos.

94. Note-se que algumas técnicas devem ser vistas numa perspectiva aplicada ao sistema de planeamento e orçamento de Cabo Verde. Por exemplo, o tema 'Estruturas Programáticas e Quadro Lógico de um Programa' devia ser baseado na metodologia específica aplicada no sistema orçamental cabo-verdiano.

95. A apresentação sintética que seguidamente se faz visa apenas revelar o modo como essas daquelas técnicas podem ser aplicadas à elaboração do CDMP.

4.1 O método SWOT e a análise de diagnóstico no âmbito do CDMP

96. A análise de diagnóstico do sector deve ser muito sintética e não deve repetir o que está já descrito no documento de estratégia do sector. Deverá sobretudo identificar problemas e constrangimentos novos que não tenham sido devidamente equacionados no documento sectorial.

97. Conforme se recomenda no formato de relatório de QDS-MP em anexo, no capítulo do diagnóstico, (Cap. 5), deve fazer-se apenas uma breve apresentação dos constrangimentos e problemas que afectam o sector, e que justificam o programa e subprogramas de intervenção que deverão dar resposta aos problemas levantados.

98. De modo a sistematizar-se a análise de diagnóstico, e a garantir uma abordagem comum por todos os sectores, sugere-se vivamente a utilização do método SWOT, o qual sintetiza as Potencialidades (*Strengthes*), Constrangimentos (*Weaknesses*), Oportunidades (*Opportunities*) e Riscos (*Threats*) relativamente ao sector em análise.

99. Trata-se de um método de tipo lógico, que permite recolher e organizar a informação sobre o sector orientada para a definição da estratégia e da política sectorial. Através da análise SWOT é possível evidenciar os pontos de força e de fraqueza do sector, com a finalidade de evidenciar aqueles factores que poderão favorecer ou dificultar os objectivos de desenvolvimento do sector.

100. O método pode ser desenvolvido através de uma matriz que representa cada um daqueles grupos de factores, como apoio a uma abordagem mais descritiva (ver figura seguinte).

Figura 4-1: Estrutura da matriz SWOT

POTENCIALIDADES	CONSTRANGIMENTOS
OPORTUNIDADES	RISCOS

101. Através da análise SWOT pode-se distinguir entre os factores endógenos e exógenos do processo de desenvolvimento do sector. Assim, as forças e fraquezas são associadas aos factores endógenos, enquanto que as oportunidades e riscos podem ser associadas aos factores exógenos. Nos primeiros incluem-se todas aquelas variáveis que fazem parte do próprio sector e sobre os quais é possível intervir segundo a orientação estabelecida pelos objectivos de política sectorial.

102. Nos segundos incluem-se as variáveis externas ao sector mas que o podem condicionar positiva ou negativamente. Neste caso, não é possível intervir directamente no fenómeno mas é todavia possível organizar estruturas de controlo que permitam identificar os factores de risco, analisar a sua evolução e conseqüentemente prevenir os efeitos negativos e potenciar os factores positivos.

103. A eficácia desta metodologia depende crucialmente da capacidade do analista em fazer uma leitura cruzada de todos aqueles factores. De facto, no contexto de formulação de uma estratégia é necessário apoiar-se sobre os pontos de força, controlando as fraquezas, para maximizar as oportunidades e reduzir os riscos.

Figura 4-2: Definição de estratégias a partir da análise SWOT

	Forças	Fraquezas
Oportunidades	Estratégias que aproveitam as oportunidades que são consistentes com as forças ou potencialidades do sector	Estratégias que procuram reduzir as fraquezas explorando as oportunidades
Riscos	Estratégias que identificam as forças susceptíveis de controlar os riscos	Estratégias que procuram prevenir que as fraquezas sejam reforçadas devido a uma maior exposição aos riscos.

4.2 Estruturas programáticas e Quadro Lógico de um programa orçamental

Estruturas programáticas e lei orçamental

104. A apresentação deste tópico pressupõe um quadro conceptual definido para o conjunto do sistema de planeamento e de orçamento de Cabo Verde, e que deveria ser adoptado por todos os subsistemas, designadamente o Cenário de Despesa de Médio Prazo. Na expectativa de que esse quadro conceptual e metodológico se defina entretanto, adoptam-se neste Manual as definições que constam da Proposta de Lei de Enquadramento Orçamental.

105. O CDMP pressupõe uma abordagem programática do Orçamento do Estado, ou seja, implica que este seja organizado por Programas, com objectivos e resultados, englobando toda a despesa pública, quer seja corrente quer seja de capital. Todavia, em Cabo Verde não existe ainda um tal sistema, embora se tenha já decidido avançar nessa direcção.

106. Na verdade, a nova Lei de Enquadramento Orçamental assume inequivocamente a figura do orçamento programático, e estabelece mesmo como se deve definir a estrutura programática (programas, sub-programas, medidas, projectos, actividades) que deverá estar na base do orçamento.

107. Como aquele modelo orçamental não está ainda desenvolvido, o CDMP fica de algum modo limitado no seu alcance, e por seguinte dará uma resposta ainda parcial face às suas potencialidades. Em todo o caso, a sua implementação pode prosseguir, de um modo gradualista, sendo desenvolvido à medida que a reforma orçamental avança, e todos os seus elementos vão sendo, na prática, instalados (orçamento-programa, contabilidade, sistema de avaliação, etc.).

Caixa 4-1: Definição da estrutura programática segundo a proposta de Lei de Enquadramento Orçamental

No Art. 27^a define-se o conceito de **Programa** e **Sub-programa**

1. Cada programa ou/e sub-programa especificam os objectivos e as metas que com ele se pretende atingir e as principais políticas que implica, incluindo ainda as despesas correspondentes a uma ou mais medidas que concorram, de forma articulada e complementar, para a concretização de uma ou mais políticas publicas relativas a objectivos específicos.

2. Cada programa e/ou sub-programa podem ser executado por uma ou mais entidades pertencentes ao mesmo ou a diferentes organismos ou subsectores da Administração Central.

3. Os programas e sub-programas com financiamento da cooperação internacional devem identificar os programas de cooperação a que estão associados.

4. Cada programa ou/e sub-programa devem indicar especificar, obrigatoriamente, um conjunto de indicadores de resultados e de impacto que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização.

5. Tratando-se de programas executados com recurso a parcerias público-privadas, a avaliação a que se refere o número anterior deve tomar como base um programa alternativo com os mesmos objectivos mas sem financiamento ou exploração privados, devendo incluir, sempre que possível, a estimativa da sua incidência orçamental líquida.

Cada programa e/ou sub-programa dividem-se em medidas, podendo, no entanto, haver programas e sub-programas com uma única medida.

No Art. 26º define-se o conceito de Medida

1. As medidas compreendem as despesas de um programa ou sub-programa correspondentes a projectos ou actividades, bem especificados e caracterizados, que se articulam e se complementam, concorrendo para a realização de políticas públicas e de objectivos do programa ou sub-programa em que se inserem.
2. As medidas podem ser executadas por uma ou mais entidades pertencentes ao mesmo ou a diferentes organismos ou subsectores da Administração Central.
3. Cada medida divide-se em projectos, actividades ou operações especiais, podendo, no entanto, haver medidas com um único projecto, actividade ou operação especial.
4. As medidas podem ser criadas no decurso da execução orçamental, devendo as alterações correspondentes constar, expressamente, da informação imediatamente seguinte sobre a execução orçamental.

108. Existe já alguma experiência em Cabo Verde na abordagem programática, embora ainda muito limitada e de âmbito relativamente circunscrito. Na verdade, o anterior Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) propunha um desenho programático, com uma estrutura de objectivos devidamente hierarquizada e uma estrutura de indicadores de desempenho, embora na realidade nunca tenham sido desenvolvidos os instrumentos de implementação, monitoria e avaliação. Por outro lado, aquela abordagem só parcialmente foi aplicada ao Programa de Investimentos Públicos, deixando de fora toda a despesa corrente.

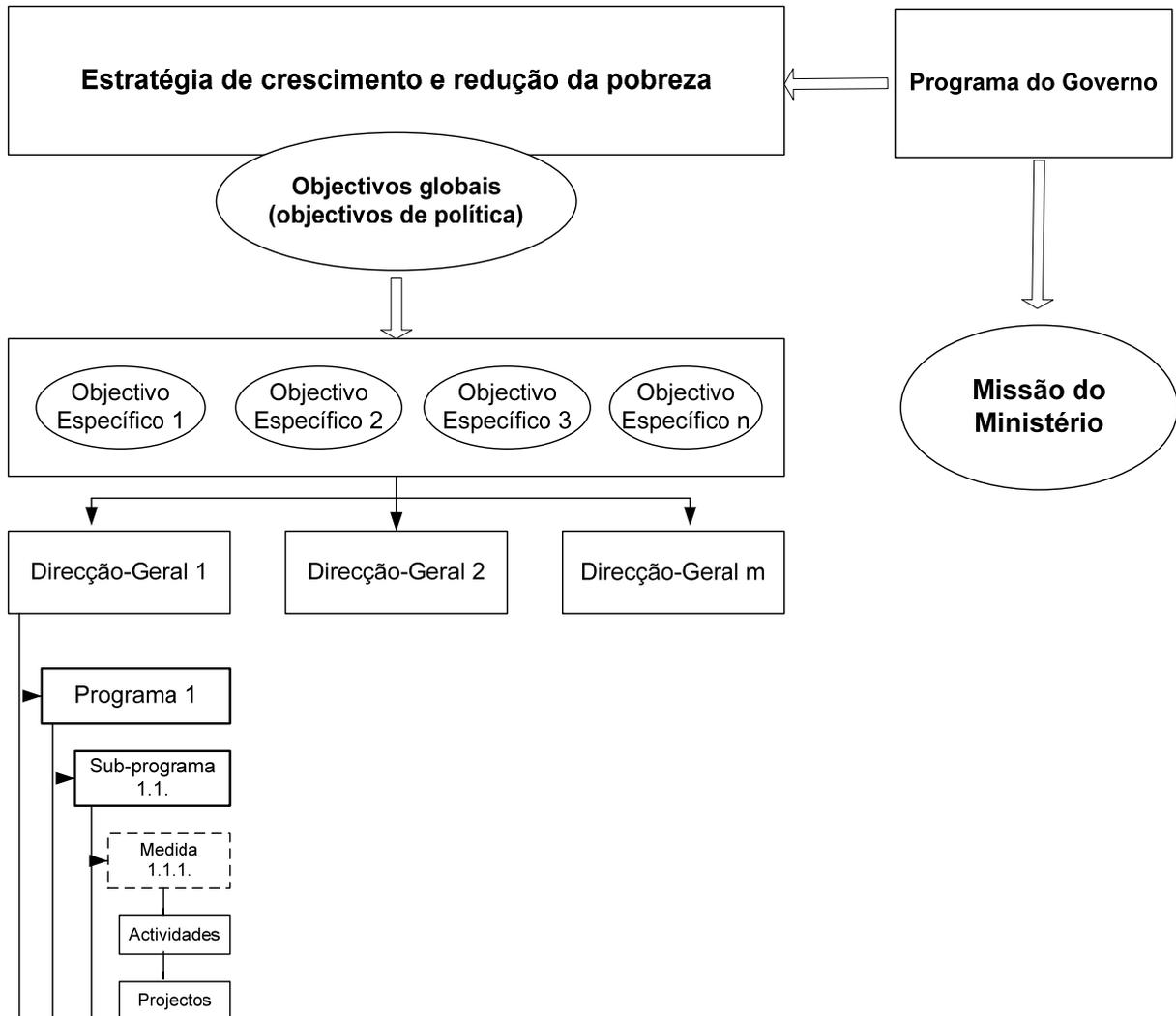
109. Neste ponto clarifica-se como se pode estruturar a actividade de um ministério em termos programáticos (ver Figura abaixo), considerando o actual modelo orçamental.

- Assim, à luz do que está estabelecido na Lei de Enquadramento Orçamental, as actividades de um Ministério podem ser reagrupadas em 'Programas'. Por sua vez, um Programa pode subdividir-se num conjunto coerente de Sub-programas cujos Resultados contribuem para o alcance dos objectivos da política sectorial.
- Cada **Programa** está, por norma, sob a responsabilidade de uma direcção técnica (Direcção-Geral). Todavia, nem sempre é assim, o que implica necessariamente uma responsabilidade partilhada por mais de uma Direcção. As actividades de direcção, coordenação, administrativas e de apoio geral ao Ministério, podem ser agrupadas num 'Programa' especial, de natureza horizontal.
- Um **Sub-programa** inclui quer as novas intervenções, com características de investimento, quer as actividades recorrentes levadas do Ministério, as quais estão na origem dos resultados produzidos, sob a forma de serviços prestados à sociedade.
- Sempre que seja justificado, pela complexidade das intervenções, um Sub-programa pode ser sub-dividido em **Medidas**. Em termos práticos, as Medidas agrupam Projectos ou Actividades, com características homogéneas.

- Uma **Actividade** implica um certo número de tarefas de natureza contínua. Uma actividade tem sempre associado um conjunto de recursos (recursos humanos, materiais e financeiros). A transformação destes recursos está na base das Realizações e dos Resultados produzidos pelo ministério. A orçamentação deve ser feita, na medida do possível, a nível das Actividades.
- Os **Projectos** são intervenções que têm uma duração limitada, e têm um objectivo preciso. Os projectos podem ser de 'apoio técnico', de reforço de capacidades, de construção, etc. Um projecto pode implicar um conjunto de **despesas de capital**, que não se deve confundir com despesas de investimento, as quais podem incluir também despesas de tipo corrente.

110. A figura abaixo representa uma estrutura programática típica, cujas categorias estão definidas em função dos conceitos adoptados pela Lei de Enquadramento Orçamental.

Figura 4-3: Estrutura programática



A Matriz de Enquadramento Lógico de um Programa Orçamental

111. Um programa pode ser descrito sinteticamente através de uma **Matriz de Enquadramento Lógico** constituída por quatro colunas (ver quadro seguinte):

- a primeira coluna representa a **lógica da intervenção**, assente sobre a hierarquia de objectivos do programa. Note-se que o objectivo central do programa é o objectivo específico, descrito na segunda linha. Este deve traduzir os benefícios esperados para os grupos-alvo.
- A segunda coluna descreve os **indicadores de desempenho** (ou 'indicadores objectivamente verificáveis') associados a cada nível de objectivos. Estes indicadores devem ser definidos de modo a possibilitar a verificação dos objectivos, sendo por essa razão elementos fundamentais na montagem do sistema de monitoria do programa.
- A terceira coluna deve mostrar as **fontes e métodos de recolha da informação** que deverá ser utilizada na construção dos indicadores.

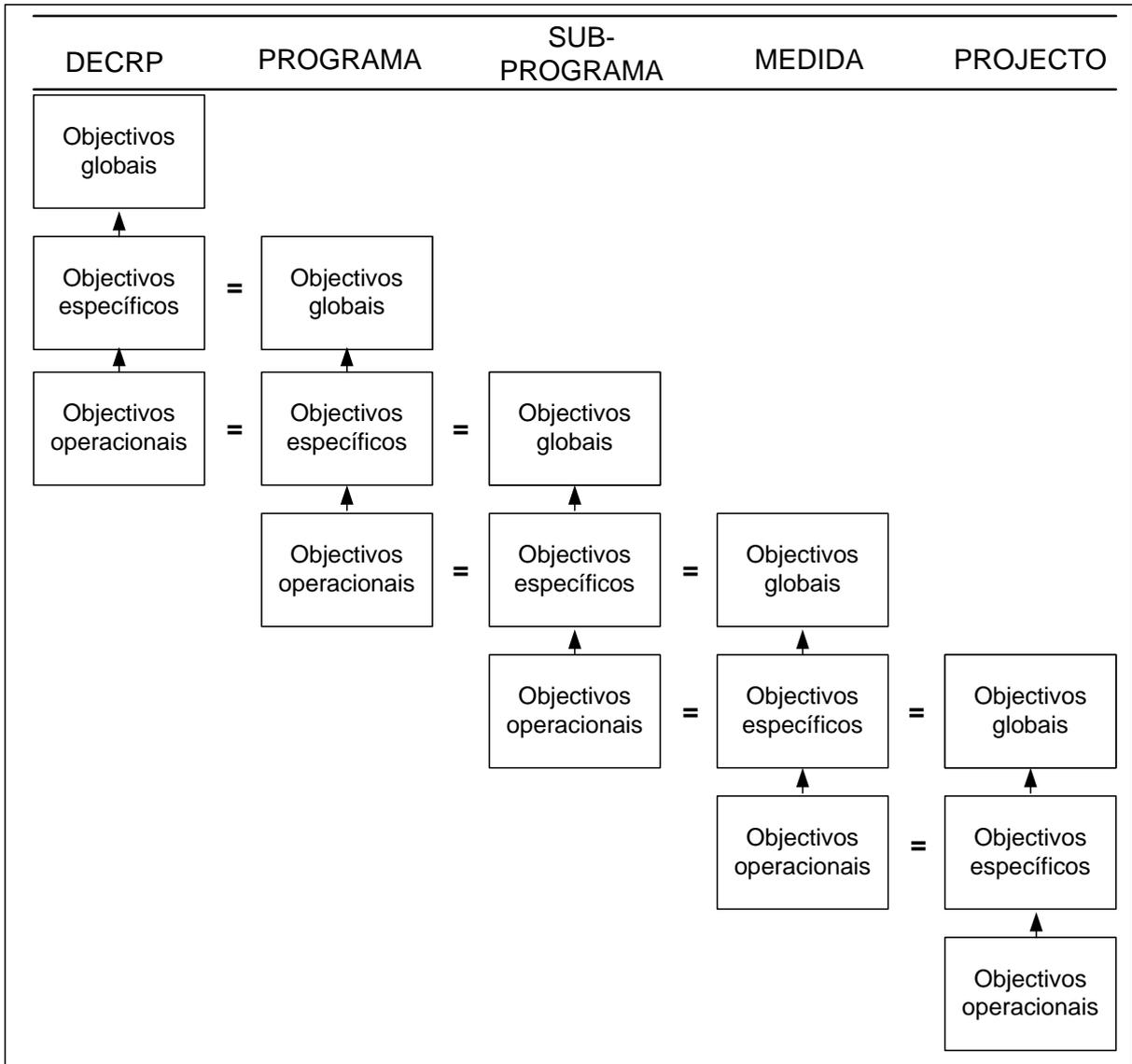
- Finalmente, a quarta coluna descreve os **factores externos do programa**, ou seja, os factores que, estando fora do controlo da estrutura de coordenação, são todavia essenciais para uma implementação bem sucedida.

112. O desenho de um Programa deve obedecer a um conjunto de regras que assegure a consistência entre os vários níveis de objectivos dos vários níveis que integram a estrutura interna do programa. Na verdade, e como se pode ver na figura seguinte, a decomposição de um Programa em Sub-programas, Medidas e Projectos deve estabelecer-se através de uma articulação lógica entre as cadeias de objectivos de cada um daqueles níveis da estrutura programática.

113. Assim, o DECRP constitui a raiz da estrutura programática, e os respectivos Objectivos Específicos equivalem aos Objectivos Gerais dos vários Programas sectoriais. Fica assim assegurada a ligação lógica entre o DECRP e os Programas, no sentido em que estes devem concorrer para o alcance dos objectivos do primeiro.

114. Os Programas, por sua vez, decompõem-se em Sub-programas, cujos Objectivos Gerais devem corresponder aos Objectivos Específicos do Programa e, ao mesmo tempo, os Objectivos Específicos do Sub-Programa devem equivaler aos Objectivos Operacionais do Programa. E assim sucessivamente até ao nível de Projecto.

Figura 4-4: Estrutura programática em cadeia



115. Na figura seguinte apresenta-se um exemplo da descrição anterior, aplicada ao Programa da Educação.

Quadro 4-1: Estrutura da Matriz Lógica de um Programa

Lógica de intervenção	Indicadores de desempenho (ou Objectivamente verificáveis)	Fontes de verificação	Factores externos
<p>Objectivos globais</p> <p>O impacte geral sobre o desenvolvimento do meio sócio-económico (ao nível nacional, sectorial, local) para o qual o programa contribui</p>	<p>Indicadores de impacte:</p> <p>Medem em que medida a contribuição do programa para os objectivos globais foi concretizada.</p>	Fontes de verificação e métodos utilizados para recolher e processar a informação necessária para a determinação dos indicadores de impacte	
<p>Objectivos específicos</p> <p>Os objectivos que se traduzem em benefícios para o grupo-alvo</p>	<p>Indicadores de resultado:</p> <p>Medem em que medida se verificam os objectivos específicos</p>	Fontes de verificação e métodos utilizados para recolher e processar a informação necessária para a determinação dos indicadores de resultado	Factores externos (isto é, fora do controlo do gestor do programa) que, se verificados e associados ao objectivo específico, viabilizam os objectivos globais
<p>Objectivos operacionais</p> <p>Os resultados imediatos, directos e tangíveis (bens e serviços) produzidos pelo programa</p>	<p>Indicadores de realização:</p> <p>Medem em que medida se verificam os objectivos operacionais</p>	Fontes de verificação e métodos utilizados para recolher e processar a informação necessária para a determinação dos indicadores de realização	Factores externos que, se verificados e associados aos objectivos operacionais, viabilizam o objectivo específico
<p>Actividades</p> <p>As tarefas (programa de actividades) que devem ser realizadas para atingir os resultados</p>			Factores externos que, se verificados e associados às actividades, viabilizam os objectivos operacionais

117. A correcta formulação de objectivos está na base de um bom desenho de Programa e pode influenciar de modo decisivo uma adequada gestão do Programa e respectivos Sub-programas. Recomendam-se as seguintes regras para a formulação dos objectivos de um Programa ou Sub-programa:

- O modo como se formula o objectivo deve traduzir a noção de ‘estado’ ou ‘situação’, por norma, uma situação positiva a alcançar como consequência do Programa. Por exemplo, ‘Relacionamento entre a Administração Pública e os cidadãos melhorado’, em vez de ‘Melhorar o relacionamento entre a Administração Pública e os cidadãos’.
- O Objectivo Específico do programa deve reflectir, na sua definição, os benefícios que o Programa deverá produzir. Deve, por outras palavras, reflectir a perspectiva dos grupos-alvo ou beneficiários do programa (óptica da ‘procura’).
- O Objectivo Operacional deve ser formulado de modo a reflectir os serviços oferecidos pelo Programa (óptica da ‘oferta’). Exemplo: ‘Métodos e instrumentos de gestão da Administração Pública modernizados’.

118. O quadro seguinte mostra, com base na Matriz Lógica apresentada em Anexo, um exemplo de como se devem formular os objectivos de um programa.

Quadro 4-2: Formulação de objectivos

Lógica de intervenção	Formulação
Objectivos gerais	Administração Pública eficiente e ao serviço dos cidadãos
Objectivo específico	Relacionamento entre a Administração Pública e os cidadãos melhorado
Objectivos operacionais	Métodos e instrumentos de gestão da Administração Pública modernizados.
Actividades	<p><i>Elaborar e aprovar a legislação relacionada com a reforma da administração pública</i></p> <p><i>Elaborar e aprovar a legislação relativa à reforma do sistema de planeamento e orçamental</i></p> <p><i>Introduzir a gestão financeira por resultados</i></p> <p><i>Introduzir um sistema de avaliação e monitoria dos programas governamentais.</i></p>

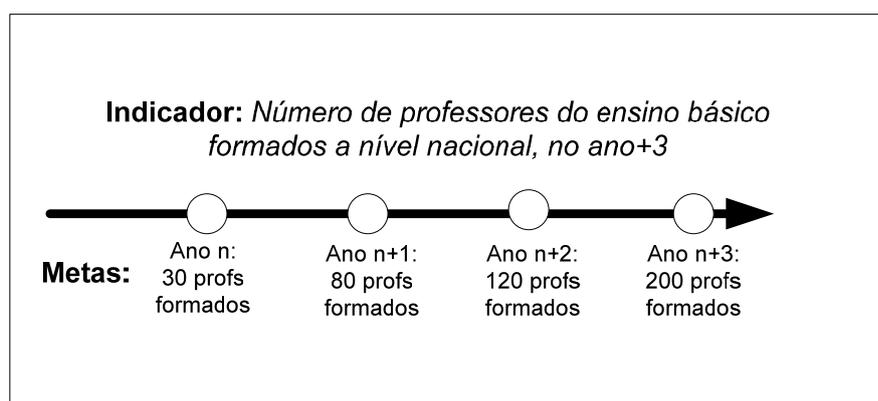
- Os **Indicadores de Realização** (Output) medem as consequências imediatas e concretas das medidas tomadas e dos recursos utilizados na implementação do programa.
- Os **Indicadores de Resultado** (Outcome) medem os resultados em termos de benefícios para os grupos-alvo.
- Os **Indicadores de Impacte** medem as consequências de longo prazo dos resultados do programa. Em concreto, medem os objectivos gerais em termos de desenvolvimento nacional e redução da pobreza.

Quadro 4-3: Exemplos de indicadores de desempenho

	Indicador de recursos/inputs	Indicador de realização	Indicador de resultado	Indicador de impacte
Educação	Orçamento destinado à formação de professores e à construção de escolas no ensino básico	Número de professores formados no ano t; Novas escolas remodeladas ou construídas no ano t	Número de alunos do ensino básico que concluíram com sucesso no ano t	Taxa de analfabetismo reduzida a x% no ano t
Saúde	Orçamento destinado ao programa de vacinação	Número de pessoal destacado para o programa de vacinação no período de... a ... Disponibilidade de vacinas	Taxas de cobertura da população vacinada em x% no ano t	Taxa de morbilidade específica x, reduzida em y% Taxa de mortalidade específica x reduzida em y%

122. Importa esclarecer a diferença entre indicador e meta. A utilização prática dos indicadores de desempenho faz-se através do observação das metas que estão associadas a cada indicador. As metas correspondem à calendarização e à quantificação dos indicadores ao longo do período de implementação do programa ou projecto, conforme se ilustra na figura seguinte.

Figura 4-7: Definição de metas



4.4 Os factores externos e a gestão do risco

123. O alcance dos objectivos do programa está quase sempre sujeito a influências que estão para além do controlo do responsável pela sua implementação. Na verdade, um programa é inevitavelmente condicionado por **factores externos** que podem afectar o seu desempenho, podendo mesmo comprometer irremediavelmente o alcance dos resultados esperados.

124. A partir da Matriz Lógica podem portanto ser identificados os factores de risco que podem ameaçar o programa. Como se ilustra na figura seguinte, os riscos estão associados aos factores externos, os quais são determinantes no alcance dos resultados.

125. Na verdade, os riscos associados a um programa público podem ser tipificados do seguinte modo:

- Riscos que resultam de factores que estão, efectiva ou potencialmente, sob o controlo da entidade que coordena o programa (por exemplo, desenho deficiente, sistema de gestão ineficiente, desempenho fraco por parte dos contratados);
- Riscos que resultam de factores do ambiente político e institucional, e que não são controlados pela gestão do programa, mas por outros decisores (por exemplo, indefinição de políticas, fraquezas institucionais, falta de vontade política);
- Riscos que são essencialmente incontroláveis (por exemplo, desastres naturais, instabilidade política, preços no mercado mundial, taxas de juro).

126. Os riscos do segundo e terceiro grupos devem ser inscritos na matriz lógica. Apesar do responsável pela coordenação do programa não poder actuar sobre esses factores, pode todavia tomar medidas que minimizem eventuais influências negativas. Na verdade, se tais factores se concretizarem eles traduzem-se em riscos para o programa, os quais devem ser previstos e prevenidos com antecedência, responsabilidade que incumbe ao seu responsável.

4.5 A orçamentação de programas

127. Segundo a proposta de *Lei de Enquadramento Orçamental*, no seu art. 6º, nº. 3, “os programas, sub-programas, medidas, projectos, acções ou actividades que impliquem encargos plurianuais evidenciarão as respectivas despesas totais, a parcela relativa ao ano económico inicial e, com carácter indicativo, as relativas a, pelo menos, cada um dos dois anos seguintes”.

128. O CDMP só será um verdadeiro instrumento de programação por objectivos ou resultados, se for possível quantificar a despesa pública na óptica das realizações (*outputs*) e resultados (*outcomes*), em alternativa à orçamentação tradicional, baseada nos inputs (categorias do classificador económico).

129. A técnica recomendada para uma orçamentação na perspectiva das realizações é a **Orçamentação por Actividades**, o qual é todavia mais exigente do que os métodos tradicionais, requerendo a estimativa e a projecção dos custos das actividades que estão na base daquelas realizações.

130. A orçamentação por actividades, por sua vez, pressupõe algumas condições prévias, exigindo métodos apropriados, que poderão variar de sector para sector em função das respectivas especificidades e capacidades técnicas no domínio da determinação de custos.

Caixa 4-2: A orçamentação por actividades

A Orçamentação por Actividades consiste num método de orçamentação centrado, como o nome indica, nas Actividades desenvolvidas pelas direcções, em alternativa ao método tradicional que consiste em circunscrever a orçamentação à estrutura administrativa (orçamentação por departamento ou direcção).

Tem a vantagem de permitir uma mais fácil ligação entre custos e resultados, na medida em que as actividades deverão estar necessariamente ligadas a resultados mensuráveis o que não acontece com a classificação departamental.

Na Orçamentação por Actividades os custos são agregados por actividade sendo depois associados aos resultados que são gerados por essa actividade. Aqueles custos são não só os custos directos gerados pela actividade, mas também os custos indirectos, em geral das actividades de coordenação, administração e apoio que estão subjacentes à actividade. Na orçamentação convencional os custos são agrupados por unidade orgânica, e caso estejam claros os objectivos e serviços dessa unidade, são então afectos aos resultados desses serviços. Neste caso, e por norma, apenas se consideram os custos directos.

Na Orçamentação por Actividades o aspecto crítico reside na definição das actividades e dos respectivos resultados, bem como nos inputs e respectivos factores de custo.

A Orçamentação por Actividades obedece em geral aos seguintes passos:

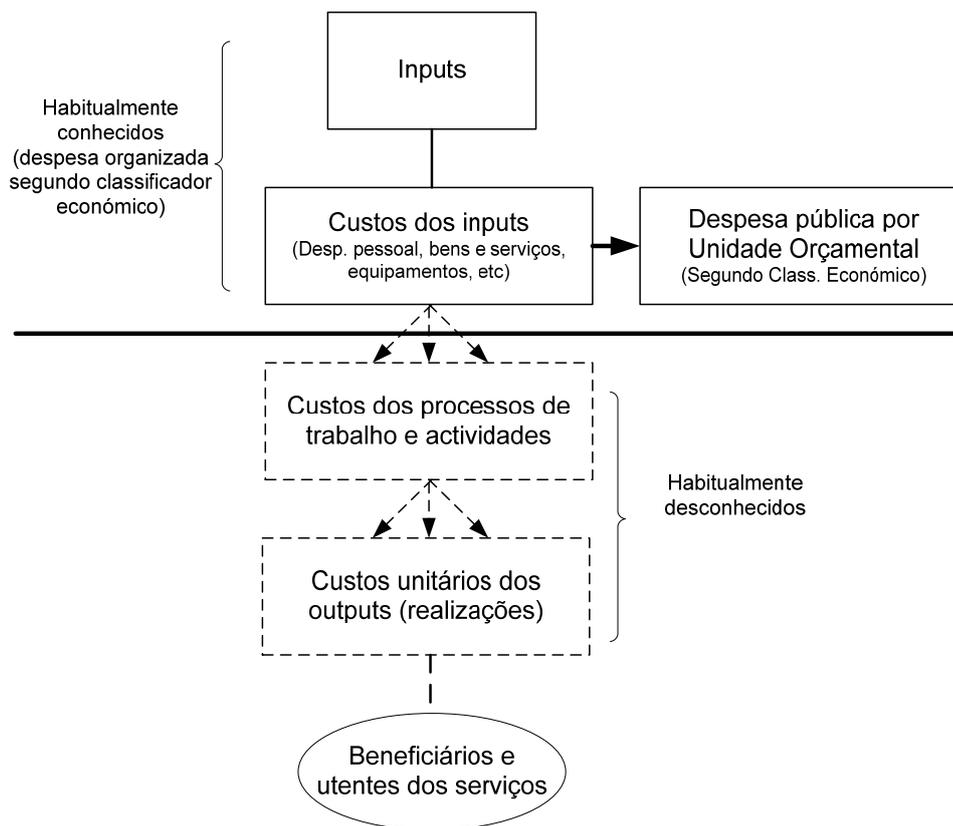
- Identificação das actividades
- Alocação dos custos directos às actividades
- Alocação dos custos indirectos às actividades
- Cálculo de coeficientes de actividades em relação com os resultados com que estão relacionadas (refere-se à situação em que uma actividade está relacionada com mais do que um resultado).
- Afectação dos custos aos resultados utilizando os coeficientes de actividades.

131. Numa estrutura orgânica baseada em direcções verticais, como é o caso da estrutura administrativa de Cabo Verde, a orçamentação por actividades encontra dificuldades que derivam:

- da existência de unidades de coordenação geral ou de apoio cuja despesa não é facilmente imputável às unidades substantivas;
- da relação de uma actividade com mais de um resultado.

132. A evolução para um método de orçamentação por actividades, nas condições de Cabo Verde pode eventualmente passar por um processo gradualista e experimental, antes de ser generalizado a todos os sectores. Importa todavia conhecer o ponto de partida e o ponto de chegada, e em função disso delinear uma estratégia de implementação progressiva. Segue-se uma apresentação esquemática do modelo actual (modelo tradicional) e do modelo desejável (orçamentação por actividades).

Figura 4-8: Método actual de determinação da despesa pública



133. Como mostra a figura, segundo o método actual, a determinação da despesa pública faz-se apenas a nível dos inputs, ou seja, na prática, segundo as categorias do classificador económico do Orçamento de Estado. Porém, esta informação não permite valorizar as realizações dos programas e sub-programas, nem os processos de trabalho conducentes a essas realizações. Na prática, apenas podemos conhecer o valor total do sub-programa ou do programa (nos casos em que estes são uma agregação directa dos orçamentos das unidades orçamentais responsáveis) e a sua decomposição segundo o classificador económico.

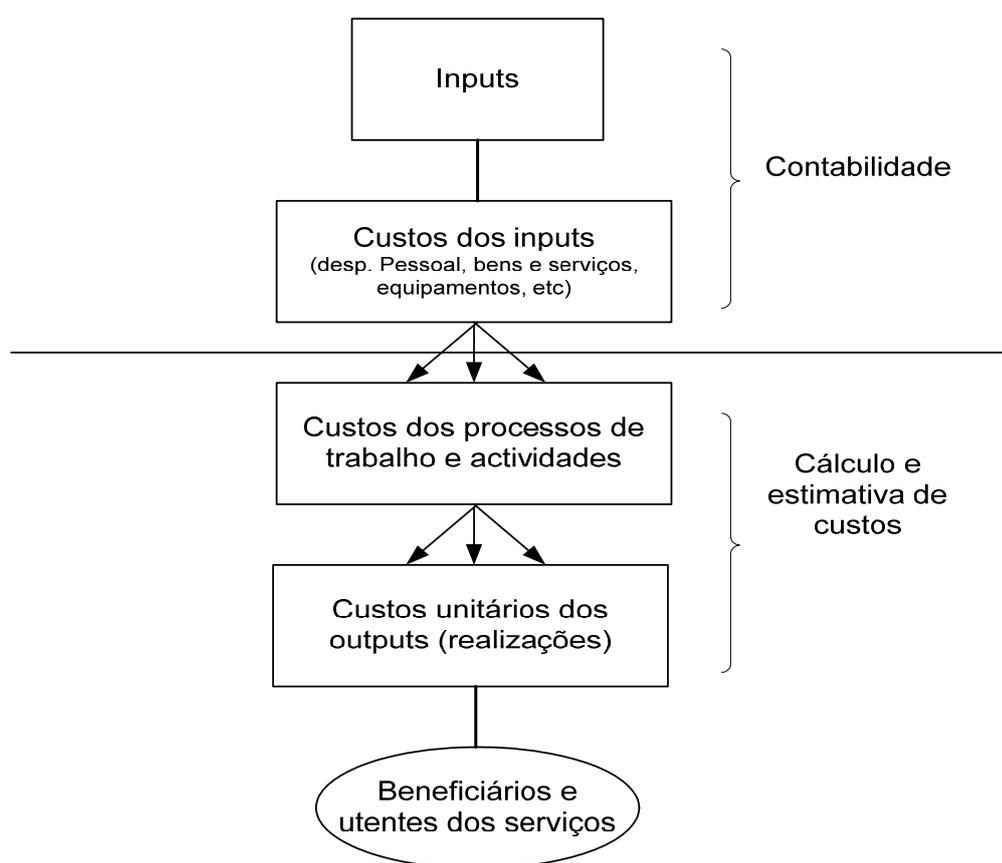
134. Assim, actualmente, o método possível assenta numa orçamentação por direcções, ou por centros de custo. As seguintes situações são possíveis:

- Nos casos em que o orçamento das direcções corresponde a um sub-programa, a passagem do 'orçamento por direcção' para o 'orçamento por programa' é directa.
- Nos casos em que um sub-programa se distribui por mais de uma direcção, o orçamento do sub-programa deduz-se da soma dos orçamentos das direcções, ou centros de custo, envolvidas

135. Na orçamentação tradicional, sempre que seja necessário alocar os custos das unidades ou serviços de apoio (direcção, administração, etc.) pelos sub-programas, faz-se normalmente uma repartição proporcional, na base de critérios de repartição determinados.

136. O modelo de Orçamentação por Actividades têm a seguinte configuração de base:

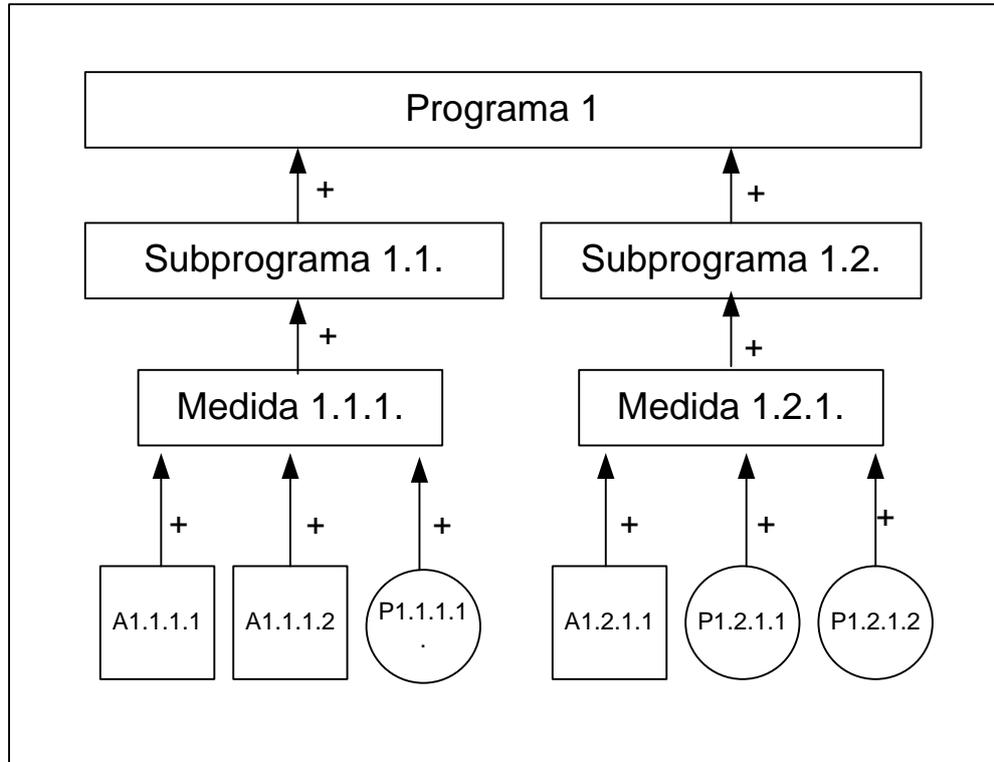
Figura 4-9: Modelo de determinação da despesa por Actividades



137. A orçamentação faz-se por Actividades e, por agregação sucessiva, obtem-se o orçamento por Medida, por Sub-Programa, e finalmente, por Programa.

138. Nos casos em que é possível fazer a Orçamentação por Actividades, o orçamento dos níveis superiores da estrutura programática faz-se por agregação sucessiva. Ou seja:

Figura 4-10: Agregação da despesa



139. A despesa deve ser agregada com base no classificador económico, o que implica que, quer a despesa das **Actividades**, quer a despesa dos **Projectos** deve ser classificada e agregada numa base comum, constituída pelo classificador económico.

140. Esta abordagem garante uma clara distinção entre a **despesa corrente** e a **despesa de capital**, independentemente de esta se referir ao 'orçamento de funcionamento' ou ao 'orçamento de investimento'. Na verdade, aplicando o classificador económico a ambos os 'orçamentos', resulta o valor da despesa corrente e da despesa de capital.

4.6 O modelo RMSM-X e a sua utilização na elaboração do CFMP⁸

Apresentação sintética do modelo de programação macroeconómica RMSM-X

141. O Modelo RMSM-X (Revised Minimum Standard Model – Extended) é um modelo de simulação simplificado, baseado num conjunto de folhas de cálculo de EXCEL, que permite realizar projecções macroeconómicas e sectoriais, incorporando as principais variáveis da política orçamental. É, por conseguinte, um modelo adequado para apoiar a elaboração do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP).

142. No modelo de base, o utilizador apoia-se numa base de dados sobre a situação económica de referência, para o conjunto das variáveis do modelo, nomeadamente a taxa de crescimento económico e as principais variáveis definidas no contexto da Contabilidade Nacional.

143. Um elemento importante na calibragem do modelo, definido pelo utilizador, é o índice de eficiência do capital, medido pelo coeficiente marginal capital-produto (ICOR), o qual reflecte o nível de investimento que é necessário assegurar para se atingir uma dada taxa de crescimento do produto. Este índice é desfasado de um ano (t-1) atendendo à natureza recursiva do modelo.

144. No modelo RMSM-X, o consumo é a variável residual que assegura uma solução de equilíbrio, uma vez fixadas a taxa de crescimento do PIB e o valor do ICOR. Uma vez que o consumo se divide em duas componentes, consumo privado e consumo colectivo, é necessário escolher o método de fecho do modelo (fecho 'público' ou 'privado'). Se se escolhe o 'fecho público', então o consumo privado é pré-determinado e o consumo público torna-se a variável residual. Inversamente, quando o fecho é 'privado', então o consumo privado torna-se a variável residual.

145. O modelo RMSM-X tem suficiente flexibilidade para se adaptar às condições prevalentes em Cabo Verde. Por exemplo, um certo número de indicadores económicos utilizados em Cabo Verde podem ser explicitamente considerados no modelo. As equações podem ser modificadas para se atender à disponibilidade de informação, sempre mantendo a lógica interna do modelo.

146. Finalmente, uma das principais vantagens deste modelo, é que não é exigente em séries cronológicas, nem requiere estimativas econométricas de comportamento dos agentes económicos. Trata-se na verdade de um modelo sintético que assenta sobre os valores de um ano de referência e sobre os parâmetros de algumas variáveis de crescimento definidas pelo utilizador. Porém, deve ter-se atenção que esta é também a grande fraqueza do modelo, na medida em que as projecções ficam muito dependentes da arbitrariedade do utilizador no estabelecimento das hipóteses e ainda sobre a representatividade dos valores do ano de base.

Os elementos de base do modelo

⁸ Este capítulo foi traduzido do documento 'Cadre de Dépense de Moyen Terme (CDMT), 2008-2010, elaborado no âmbito da consultoria da Idea International ao Ministério das Finanças. O texto original descreve bem as potencialidades de utilização do modelo pelo que é útil manter esse texto como referência principal. Foram todavia introduzidas as necessárias adaptações de modo a enquadrá-lo na metodologia de elaboração do CDMP desenvolvida no presente manual.

147. Os elementos de base do modelo macroeconómico utilizado na elaboração do CFMP incluem as identidades orçamentais dos diferentes sectores económicos, as relações de equilíbrio do mercado, e as hipóteses de projecção das variáveis e de calibragem do modelo. As duas primeiras garantem os equilíbrios contabilísticos do modelo. As identidades orçamentais asseguram que os recursos disponíveis de cada sector são iguais à despesa desse sector. As equações de equilíbrio dos mercados, asseguram por outro lado, que a oferta de bens e de capitais é igual à soma das procuras sectoriais correspondentes.

148. O processo de modelização requer a definição das hipóteses de projecção e a escolha do método de calibragem do modelo. As hipóteses de projecção ligam a evolução temporal de uma variável (exemplo, as transferências do governo para o sector privado) com uma variável global (por exemplo, o PIB). Outras variáveis do modelo (por exemplo, a taxa de juro internacional) são totalmente exógenas, isto é, a sua evolução não é determinada ou afectada por nenhuma outra variável do modelo.

149. As hipóteses da projecção dependem do tipo de calibragem escolhida para o modelo, ou, por outras palavras, da escolha das variáveis que serão determinadas de modo endógeno, pelas restrições orçamentais e pelas relações de equilíbrio do modelo. Como se verá adiante, a calibragem do modelo depende essencialmente das questões de política económica às quais pretendemos dar resposta através das simulações do modelo.

As restrições orçamentais consideradas no modelo

150. As restrições orçamentais sectoriais reflectem o simples facto de que as despesas totais (correntes e de capital) de cada sector, devem ser iguais aos recursos totais disponíveis para o sector. O número de restrições orçamentais do modelo depende portanto do número de sectores económicos considerados no modelo. No caso de Cabo Verde, a economia é decomposta em quatro grandes sectores: 1) governo; 2) sector privado; 3) sector monetário; 4) sector externo. Por consequência, há quatro equações orçamentais sectoriais no modelo.

151. Para se compreender o modelo, é necessário definir as identidades das Contas Nacionais. Para uma melhor compreensão, separa-se em geral cada equação orçamental numa equação para a conta corrente e uma outra para a conta de capital. Abaixo descrevem-se as restrições orçamentais de cada um dos sectores considerados, seguido das identidades das contas nacionais.

152. **Sector do governo.** as receitas correntes do governo compõem-se de doações, de rendimentos de factores e de impostos directos e indirectos, bem como de receitas não fiscais e de subsídios. As receitas são usadas para financiar o pagamento de juro sobre a dívida interna e a dívida externa, as transferências correntes para os outros sectores da economia, os gastos públicos, bem como a poupança do governo. Esta, bem como o aumento da dívida pública líquida (interna ou externa), financiam o investimento bruto do governo mais as transferências de capitais para os restantes sectores da economia.

153. **Sector privado.** A última restrição orçamental é a do sector privado. As receitas correntes compõem-se do seu próprio rendimento dos factores, mais as receitas relativas a juros sobre a dívida interna ao governo, as transferências correntes para o governo e para o exterior, bem como os lucros e remessas do estrangeiro. Essas receitas são utilizadas para pagar impostos directos e indirectos ao governo, os juros sobre a dívida privada externa, os lucros e remessas, as despesas de consumo e, finalmente, a poupança privada.

154. **Sector monetário.** O rendimento do sector monetário consiste nos créditos do sector externo, os depósitos do sector privado, e as transferências de capital do sector privado. É utilizado para financiar o crédito líquido ao governo, as reservas de divisas e o crédito líquido ao sector privado.

155. **Sector externo** (balança de pagamentos). As receitas correntes do sector externo são os pagamentos correntes ao estrangeiro por parte dos sectores económicos internos. Assim, aqueles incluem a balança comercial, a balança de serviços não relativos aos factores produtivos, bem como os pagamentos líquidos dos factores de produção, desagregados em pagamentos de juros e de lucros relativos às transferências. Igualmente, as despesas correntes do sector externo são iguais às exportações mais as transferências correntes para os sectores económicos internos. A conta de capital da balança de pagamentos mostra claramente que a poupança externa (o défice da balança de transacções correntes) deve ser igual aos fluxos líquidos da dívida externa (variação das reservas em divisas), as transferências líquidas de capital ao sector monetário, e o investimento privado.

156. Para a conta de capital, o financiamento total é igual à soma das transferências de capital do governo, ao fluxo de investimento directo estrangeiro, ao investimento e às doações de capital do exterior, do crédito líquido do sector monetário e a poupança privada. Estes recursos são utilizados para financiar a dívida pública interna pelo sector privado, a aquisição de divisas, a transferência líquida de capital para o sector monetário e o investimento privado.

157. As equações finais representam os equilíbrios das contas nacionais a preços correntes. O PIB é igual ao consumo total mais a poupança total. Esta última é igual ao investimento total.

As hipóteses de projecção

158. Para algumas variáveis do modelo (por exemplo, investimento público), as hipóteses de projecção dependem da escolha feita quanto à calibragem do modelo, ou seja, o fecho do modelo. Por exemplo, no caso da calibragem do sector privado, o rácio do investimento público em relação ao PIB é fixado e utilizado como hipótese de projecção para o investimento. O modelo calcula o stock de activos financeiros juntando o fluxo de activos de cada período ao stock do ano precedente. O pagamento de juros sobre os capitais internos e externos são calculados como produto do stock de activos do período precedente pela taxa de juro nominal.

159. Algumas hipóteses de projecção são também necessárias para algumas variáveis orçamentais e externas. Na maior parte dos casos, as hipóteses de projecção ligam simplesmente a variável considerada a uma variável de escala (por exemplo, o PIB). Entre as variáveis fiscais, os impostos indirectos e directos, os subsídios e as transferências correntes para o sector privado são projectadas em percentagem do PIB. As transferências de capital do governo para o sector privado são uma percentagem das respectivas despesas de investimento. O consumo do governo é também expresso em percentagem do PIB.

A calibragem do modelo

160. Para completar a corrida do modelo é necessário escolher todas as variáveis que são determinadas de modo endógeno (ou residuais) através das restrições orçamentais e das condições de equilíbrios do mercado. A escolha das variáveis endógenas depende principalmente do objectivo específico do exercício de simulação. Por outro lado, a escolha das variáveis endógenas determina igualmente o método (recursivo ou simultâneo) do cálculo do modelo. A escolha das variáveis retidas levou a considerar a solução recursiva. Trata-se de uma calibragem de tipo positivo.

161. O modelo pode simular os efeitos de uma política económica sobre um conjunto de variáveis macro-económicas (crescimento do PIB, inflação, nível de reservas externas, etc.). Neste caso, as variáveis de política económica (despesa pública, crescimento da oferta de

moeda, etc.), são determinadas de modo exógeno e o modelo calcula os valores das outras variáveis alvo. O modelo pode igualmente indicar qual a política económica a estabelecer de modo a atingir-se os objectivos fixados em termos de inflação, de crescimento, etc. Assim, os valores destas variáveis-alvo são fixadas de modo exógeno e o modelo determina os valores das variáveis de política orçamental, monetária e cambial. Trata-se neste caso, de uma calibragem normativa⁹.

162. A calibragem normativa permite encontrar os valores de um conjunto de variáveis económicas do sector público (consumo e investimento público, variáveis de financiamento do sector público e de política monetária) necessárias para atingir as metas macroeconómicas fixadas. Assim, a primeira etapa consiste em determinar as metas macroeconómicas a fim de fixar a evolução da taxa de inflação, da taxa de crescimento do PIB real, da taxa de câmbio real, e igualmente do nível de reservas requerido, medido em meses de importações. A evolução dos preços e do PIB real são também determinadas directamente. Dado o valor do ICOR, será possível deduzir igualmente o investimento real necessário para se atingir o nível de crescimento previsto.

163. O investimento privado é projectado como proporção do PIB real. O investimento do governo é ajustado face ao nível de investimento das empresas públicas. O consumo privado é determinado na base do rendimento disponível. Por consequência, o consumo público é uma variável endógena que é ajustada de modo a assegurar o equilíbrio do mercado de bens e serviços.

164. A partir dos valores da inflação e da taxa de câmbio real, calcula-se o valor da taxa de câmbio nominal. No que respeita à balança de pagamentos, as transferências com o exterior e o investimento directo estrangeiro são exógenos, enquanto que o pagamento de juros sobre a dívida externa é determinado pelo stock de dívida do período anterior. Assim, a variável residual é a variação líquida da dívida externa líquida. Esta determina o valor do stock total líquido dos activos externos disponíveis no mercado de capitais externos. A partir das procuras sectoriais determinadas do modo acima descrito, e os valores das variáveis alvo das reservas externas, obtêm-se, de um modo residual, o stock da dívida pública externa do governo.

165. No que se refere ao mercado monetário, a taxa de inflação e a taxa de juro determinam a taxa de juro nominal e o nível dos preços. O PIB real é determinado, como vimos acima, com base nas hipóteses de crescimento económico. No conjunto, essas variáveis determinam a evolução da procura de moeda. Esta permite determinar a evolução do stock de moeda, e através do multiplicador, o valor de M1. Finalmente, a restrição orçamental do sector privado determina o stock total da dívida pública que o sector privado pode fornecer.

⁹ Foi esta a abordagem seguida nas simulações do CDMP de 2008-2010

4.7 *Crítérios de monitoria e avaliação*

166. Como se referiu atrás, a monitoria e avaliação (M&A) de programas e sub-programas orçamentais faz parte do ciclo de gestão do ciclo dos programas, e não decorre por isso directamente do Cenário de Despesa de Médio Prazo. Não cabe, por isso, fazer aqui uma apresentação exaustiva das técnicas e processos respectivos, as quais devem ser encontradas no sistema de Monitoria e Avaliação definidos no contexto do sistema de seguimento ou monitoria e avaliação estabelecido.

167. O CDMP adopta pois, como princípio geral, o enquadramento conceptual do sistema de M&A. Importa todavia, no contexto do presente manual, identificar os critérios tipicamente seguidos na M&A dos programas orçamentais e estabelecer o nexos existente com o CDMP, de modo a evidenciar em que medida este, por um lado, pode contribuir para a M&A, e por outro lado, beneficiar dela.

168. Note-se, por outro lado, que os conceitos e as técnicas normalmente usados no sistema de monitoria e avaliação de programas públicos decorrem directamente do modelo programático adoptado (estrutura da Matriz Lógica dos programas, arquitectura programática geral e níveis de intervenção, definições de objectivos e indicadores, etc.). Os quais são, por sua vez, são consistentes com o modelo de monitoria e avaliação adoptado. Também neste caso, o presente manual limita-se a adoptar as convenções e definições do sistema programático prevalectante em Cabo Verde, ficando assim assegurada a consistência global dos instrumentos de programação e orçamentação utilizados (modelo programático, modelo de monitoria e avaliação e CDMP).

169. No que se refere à monitoria e avaliação, é oportuno esclarecer, no contexto do presente manual, a questão dos critérios de avaliação, devido à sua estreita ligação com o Cenário de Despesa de Médio Prazo. Em geral consideram-se cinco critérios principais¹⁰, que se podem definir do modo abaixo indicado, ao mesmo tempo que se estabelece o nexos com o CDMP.

- **Relevância.** Significa a adequação dos objectivos do programa/sub-programas aos problemas, necessidades e prioridades reais da população-alvo que o programa/sub-programa pretende alcançar. Pode ainda ser interpretada como a adequação do programa/sub-programa aos objectivos de política do sector no qual está inserido. Neste sentido os objectivos do programa/sub-programa devem ser coerentes com os objectivos da política sectorial. No contexto da elaboração do CDMP, em particular, no seu processo de revisão anual, importa verificar se os programas e sub-programas continuam a manter a sua relevância, tal como foi constatada na fase de formulação. Só nos casos em que houver alterações, por razões de simplificação, isso deve ser evidenciado no documento anual do CDMP.
- **Eficiência.** Define-se como sendo a obtenção dos objectivos operacionais do programa/sub-programa a um custo razoável, na base de uma adequada gestão de recursos. O critério da eficiência dá uma indicação de como os meios foram mobilizados para concretizar as actividades, e de como estas deram origem às realizações, bem como à qualidade das mesmas. O CDMP dá um contributo decisivo para a análise da eficiência dos programas/sub-programas na medida em que o elemento central do CDMP é justamente a relação entre as Realizações dos programas/sub-programas

¹⁰ Consideram-se os critérios de avaliação propostos pelo DAC/OCDE e que, na prática, são usados pela generalidade das agências internacionais de cooperação e por muitos sistemas nacionais de avaliação.

(medidas através dos indicadores de realização) e a despesa pública em que foi necessário incorrer para se atingirem aquelas realizações.

- **Eficácia.** Indica em que medida os Objectivos Operacionais permitiram alcançar o objectivo específico do programa/sub-programa. Na verdade, o alcance dos Objectivos Operacionais é uma condição necessária mas não suficiente para o alcance do Objectivo Específico, na medida em que os factores externos (hipóteses) também influenciam o alcance do objectivo do programa. O CDMP ajuda a clarificar a definição dos Objectivos Específicos e Operacionais, cuja clareza é uma condição necessária para a estimativa e para a justificação da despesa pública respectiva.
- **Impacte.** Explica o contributo do Objectivo Específico do programa/sub-programa para a concretização dos Objectivos Gerais, os quais se inserem num contexto sócio-económico mais amplo. Outros factores para além do programa (outros programas, projectos e acções) também contribuem para os mesmos Objectivos Gerais. Estes são, por natureza 'objectivos de política', pelo que decorrem directamente dos programas de política geral (por exemplo, do Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza) e dos programas e estratégias sectoriais. No âmbito da elaboração do CDMP, deve confirmar-se a consistência da cadeia de objectivos, expressas nos documentos de estratégia e de planeamento, de modo a assegurar-se uma adequada relação com a estrutura de despesa pública.
- **Sustentabilidade.** A probabilidade de continuação do fluxo de benefícios produzidos pelo programa/sub-programa, após a fase de investimento. Os factores chave com impacte na probabilidade da sustentabilidade incluem: (i) apropriação pelos beneficiários; (ii) apoio/consistência ao nível das políticas; (iii) tecnologia adequada; (iv) adequação ambiental; (v) adequação sócio-cultural; (vi) equidade de género; (viii) capacidade institucional de gestão; e (viii) viabilidade económica e financeira.

ANEXOS

Anexo 1: Formato dos relatórios sectoriais do QDS-MP

(Traduzido e adaptado do relatório apresentado por IDEA International, 'Méthodologie et outils pour la préparation des CDS-MT au CAP VERT', versão datada de Abril de 2007)

QUADRO DE DESPESA SECTORIAL DE MÉDIO PRAZO DO SECTOR X

1. APRESENTAÇÃO PELO MINISTRO DO SECTOR (recomendado: 1 página)

A mensagem do ministro visa sublinhar o compromisso do governo na implementação do CDMP, o qual não deve ser visto apenas como um documento técnico, mas como um documento de política. Na verdade, ao evidenciar a ligação entre os objectivos da política sectorial, as metas visadas, os programas implementados para atingir essas metas, e os recursos financeiros mobilizados para o efeito, o CDMP assume-se como um incontornável documento de política global e sectorial, capaz de traduzir as prioridades de política do governo nas acções concretas do ministério.

Em suma, a assinatura do ministro mostra o compromisso do governo e reflecte a vontade de trabalhar no sentido das orientações expressas no CDMP.

2. SUMÁRIO EXECUTIVO (máximo de 2 páginas)

O sumário executivo deve salientar os seguintes tópicos, obedecendo à sequência apresentada. sur les résultats):

- A missão do Ministério
- Os principais constrangimentos e potencialidades do sector
- Os objectivos sectoriais
- Os resultados e as metas esperadas
- Os programas do sector
- A despesa prevista e as fontes de financiamento

3. INTRODUÇÃO (1 página)

A Introdução deve abordar:

- (i) A relevância do sector na *Estratégia de Redução da Pobreza* e no *Plano Nacional de Desenvolvimento*
- (ii) Uma apresentação breve dos capítulos que constituem o relatório de base do QDS-MP.

4. MISSÃO DO MINISTÉRIO (1/2 página)

A missão do ministério é a finalidade geral perseguida pelo ministério. Trata-se de apresentar a visão, a mais ou menos longo prazo, da finalidade que o ministério pretende alcançar. Na prática, deve traduzir o valor acrescentado do ministério face aos grandes objectivos do desenvolvimento.

Note-se que esta missão é relativamente perene e é por vezes complementar das finalidades de outras estruturas do governo.

5. DIAGNÓSTICO DO SECTOR (4 páginas)

O diagnóstico só se justifica se não estiver já feito no contexto do Programa ou Estratégia Sectorial. Neste caso deve dar-se ênfase à posição do sector na perspectiva da crescimento económico e da redução da pobreza. Devem analisar-se:

- As **forças, fraquezas, oportunidades e riscos** que têm afectado o sector, evidenciando os problemas que persistem apesar da implementação dos programas e projectos do sector (Análise SWOT)
- Os **programas e principais projectos** que foram implementados ou que estão ainda em curso, e que permitiram alcançar os resultados enunciados
- Os **resultados alcançados** pelo sector nos últimos anos
- **Análise retrospectiva da execução da despesa no sector**, nos últimos quatro anos, utilizando os seguintes indicadores:
 - Peso da despesa do sector em relação à despesa pública total
 - Peso da despesa do sector em relação ao PIB
 - Estrutura de despesa por grandes categorias económicas (despesas com pessoal, bens e serviços, transferências, despesas de capital)

6. OBJECTIVOS SECTORIAIS E RESULTADOS (3 páginas)

Este capítulo desenvolve-se com base nos quadros lógicos dos programas e sub-programas. Recomenda-se que o texto do relatório se estruture em torno dos dois grandes domínios seguintes:

- Estabelecimento dos objectivos e dos indicadores de resultados do ministério
- Identificação dos factores externos, e consequentes riscos, que podem afectar a implementação dos programas.

Recomenda-se que, para cada programa seja elaborado o respectivo quadro lógico, o qual pode ser incluído em anexo ao relatório. Com base nesses quadros lógicos desenvolve-se o texto relativo aos três domínios acima referidos.

Os **objectivos sectoriais** do ministério devem ser definidos de acordo com os objectivos da estratégia de desenvolvimento sectorial. Em termos práticos, e na medida do possível, é conveniente que os objectivos sectoriais correspondam aos objectivos dos programas sectoriais, na medida em que é através destes que esses objectivos devem ser atingidos.

Esta estratégia deve ser consistente com os principais documentos de política como seja, o Programa do Governo, a Estratégia de Redução da Pobreza, o Plano Nacional de Desenvolvimento, bem como os compromissos assumidos no âmbito dos Objectivos do Milénio.

É recomendável fazer um quadro relacionando os objectivos da Estratégia de Redução da Pobreza (ou outros documentos relevantes de política) com os objectivos sectoriais, conforme quadro seguinte:

Quadro 1 : Objectivos do DECRP e objectivos específicos dos Programas e Sub-programas

Eixos/Objectivos do DECRP	Objectivos específicos
Eixo 1/Objectivo 1	Objectivo S1
	Objectivo S2
Eixo 1/Objectivo 2	Objectivo S1
	Objectivo S3

Com base naquele quadro, apresenta-se seguidamente, de um modo descritivo, a relação entre os objectivos globais e sectoriais, de modo a demonstrar a relevância dos objectivos do sector face aos objectivos de crescimento e de redução da pobreza. Note-se que um objectivo sectorial pode contribuir para mais de um objectivo da ECRP. Inversamente, um objectivo da ECRP pode ser alcançado com o contributo de diversos objectivos sectoriais.

Finalmente, e se necessário, os objectivos sectoriais devem ser reformulados de modo a compatibilizar-los com a estratégia de crescimento e de redução da pobreza.

Em estreita ligação com os objectivos sectoriais, identificam-se e descrevem-se os indicadores de resultado. A cada objectivo deve corresponder um ou mais indicadores, procurando respeitar o princípio geral de reduzir ao mínimo possível o número de indicadores por objectivo (1 a 3 por objectivo).

Os indicadores e as respectivas metas devem ser descritos num quadro com o formato seguinte:

Quadro 2: Síntese dos objectivos sectoriais, dos indicadores de resultado e das respectivas metas por Sub-Programa

Objectivos Específicos	Indicadores de resultado	Valor de base (indicar ano respectivo)	Metas		
			Ano n+1	Ano n+2	Ano n+3

7. PROGRAMAS, SUB-PROGRAMAS SECTORIAIS E RESPECTIVA ORÇAMENTAÇÃO (10 páginas)

7.3 Especificação dos programas, sub-programas e projectos e respectivas metas

Neste capítulo especificam-se os programas, sub-programas e projectos, explicitando em concreto, os objectivos operacionais, os respectivos indicadores de realização, bem como as metas associadas a esses indicadores, para o horizonte temporal do CDMP. Para o efeito, sugere-se o preenchimento do quadro seguinte:

Quadro 3: Síntese dos objectivos sectoriais, dos indicadores de resultado e das respectivas metas por Sub-programa

Cod.	Objectivos Operacionais	Indicadores de realização	Unidade	Ano base	Metas		
				Ano n	Ano n+1	Ano n+2	Ano n+3

7.4 Orçamento por programa/sub-programa

Neste ponto apresenta-se o orçamento por programa e por sub-programa segundo a classificação programática (se e quando disponível) e segundo a classificação económica.

Note-se que a classificação económica é interna a cada programa/sub-programa, ou seja, o montante do orçamento por programa é decomposto segundo as categorias económicas (ver Quadro 4)

A nomenclatura programática é uma nomenclatura que cobre todos os programas de despesa pública e é a base de um orçamento programático. Não se deve confundir com a nomenclatura funcional a qual organiza a despesa pública por funções (Educação, Saúde, etc), mas não permite associar directamente a despesa aos objectivos.

O nível de agregação da despesa, segundo o classificador económico, é o seguinte:

Quadro 4: Despesa por Sub-programa, segundo o classificador económico

Código	Classificador económico	Despesa realizada			Projeções		
		Ano n-2	Ano n-1	Ano n	Ano n+1	Ano n+2	Ano n+3
3.00.00.00	Despesas correntes						
3.01.00.00	Despesas com pessoal						
3.02.00.00	Aquisição de bens e serviços						
3.03.00.00	Fornecimentos de serviços externos						
3.04.00.00	Encargos da dívida						
3.05.00.00	Transferências correntes						
3.06.00.00	Subsídios						
3.07.00.00	Outras despesas correntes						
4.00.00.00	Despesas de capital						
4.01.00.00	Despesas em bens de capital						
4.02.00.00	Transferências de capital						
4.03.00.00	Outras despesas de despesas de capital						
TOTAL							

Esta classificação deve ser aplicada também aos projectos de investimento do Programa de Investimento Público (PIP), pelo que se sugere que, previamente, o valor de cada projecto seja decomposto segundo o classificador económico.

7.6 Fontes de financiamento

Importa distinguir entre as fontes e os montantes de financiamento previstos no âmbito do CDMP. Para o efeito, apresenta-se um quadro de fontes de financiamento por subprograma e por projecto.

Todas as fontes de financiamento devem ser incluídas, quer sejam as transferências do Orçamento do Estado, quer as que decorram de outras fontes, de origem externa ou interna:

- As transferências do Orçamento do Estado devem igualar o valor do ‘plafond’ estabelecido pelo Ministério das Finanças. Inclui por isso, as receitas recebidas pelas unidades orçamentais e entregues ao Tesouro.
- As transferências de origem externa (doações, créditos), devem ser assinadas, independentemente de serem inscritas no Orçamento de Estado.
- As transferências de origem interna que derivam da cobrança directa de taxas, emolumentos, etc. devem ser indicadas, independentemente de serem entregues ao Tesouro.

Quadro 5: Fontes de Financiamento

Programas/Sub-programas	Tipo de receita (Codificada)	Transferências realizadas			Projeções		
		Ano n-2	Ano n-1	Ano n (Orç.)	Ano n+1	Ano n+2	Ano n+3

Anexo 2: Conjunto de quadros normalizados anexos aos Relatórios Sectoriais do QDS-MP

Quadro 1 : Objectivos do DECRP e objectivos específicos dos Programas e Sub-programas

Eixos/Objectivos do DECRP	Objectivos específicos
Eixo 1/Objectivo 1	Objectivo S1
	Objectivo S2
Eixo 1/Objectivo 2	Objectivo S1
	Objectivo S3

Quadro 2: Síntese dos objectivos sectoriais, dos indicadores de resultado e das respectivas metas por Sub-Programa

Objectivos Específicos	Indicadores de resultado	Valor de base (indicar ano respectivo)	Metas		
			Ano n+1	Ano n+2	Ano n+3

Quadro 3: Síntese dos objectivos sectoriais, dos indicadores de resultado e das respectivas metas por Sub-programa

Cod.	Objectivos Operacionais	Indicadores de realização	Unidade	Ano base	Metas		
				Ano n	Ano n+1	Ano n+2	Ano n+3

Quadro 4: Despesa por Sub-programa, segundo o classificador económico

Código	Classificador económico	Despesa realizada			Projeções		
		Ano n-2	Ano n-1	Ano n	Ano n+1	Ano n+2	Ano n+3
3.00.00.00	Despesas correntes						
3.01.00.00	Despesas com pessoal						
3.02.00.00	Aquisição de bens e serviços						
3.03.00.00	Fornecimentos de serviços externos						
3.04.00.00	Encargos da dívida						
3.05.00.00	Transferências correntes						
3.06.00.00	Subsídios						
3.07.00.00	Outras despesas correntes						
4.00.00.00	Despesas de capital						
4.01.00.00	Despesas em bens de capital						
4.02.00.00	Transferências de capital						
4.03.00.00	Outras despesas de despesas de capital						
TOTAL							

Quadro 5: Fontes de Financiamento

Programas/Sub-programas	Tipo de receita (Cód.)	Transferências realizadas			Projeções		
		Ano n-2	Ano n-1	Ano n (Orç.)	Ano n+1	Ano n+2	Ano n+3

Anexo 3: Formato do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP)

Nota: Este Cenário é constituído pela informação fornecida pelas projecções macroeconómicas e que enquadram a política económica (orçamental, monetária, etc.) que se pretende levar a cabo no horizonte de médio prazo.

O quadro abaixo apresentado, destaca as variáveis que estão mais directamente relacionadas com a política orçamental e que devem, por conseguinte, incorporar o Cenário Fiscal de Médio Prazo.

O quadro de base, abaixo proposto, deve ser acompanhado por um texto sintético, apresentando os objectivos da política económica e as metas a alcançar, com particular ênfase para a política orçamental.

Quadro A3.1. Cenário Fiscal de Médio Prazo

Milhões de ECV

Variáveis e indicadores	Valores observados			Projeções		
	Ano n-2	Ano n-1	Ano n	Ano n+1	Ano n+2	Ano n+3
Receitas e doações totais						
Receitas internas						
Impostos						
Sobre o consumo						
Sobre o rendimento						
Aduaneiros						
Outros						
Doações externas						
Capital						
Ajuda orçamental						
Despesa total						
Despesa corrente						
Primária						
Pessoal						
Bens e serviços						
Transferências						

Subsídios						
Outros						
Juros da dívida interna						
Juros da dívida externa						
Despesa de capital						
Financiamento interno						
Financiamento externo						
Saldo global (incluindo doações)						
Financiamento (= Saldo Global)						
Interno						
Crédito interno líquido						
Sistema bancário						
Outro						
Receitas de privatizações						
Externo						
POR MEMÓRIA:						
Produto Interno Bruto (PIB)						
Stock da dívida pública						
Serviço da dívida pública						

Anexo 4: Formato do Cenário de Despesa de Médio Prazo (CDMP)

O *Cenário de Despesa de Médio Prazo* é apresentado sob a forma de um conjunto de **quadros de síntese**, cujos formatos de base são abaixo apresentados. Os quadros apresentados resultam da consolidação dos *Quadros de Despesa de Médio Prazo Sectoriais*, submetidos pelos ministérios sectoriais e aprovados pelo Ministério das Finanças.

A finalidade destes quadros é a de serem apresentados aos decisores para apreciação e aprovação (Ministro das Finanças, Conselho de Ministros, Assembleia Nacional). Eles deverão ser, por conseguinte, muito sintéticos, e deverão ser acompanhados por um **texto** fazendo uma breve apresentação:

- dos objectivos da política económica e as metas a alcançar, com particular ênfase para a política orçamental que estão na base das opções feitas quanto à afectação da despesa pública;
- dos valores relevantes dos quadros, chamando sobretudo a atenção para as alterações em relação ao período anterior que tenham eventualmente ocorrido, e que tenham justificado alterações significativas da estrutura de despesa.

Quadro 4.1. Despesa por Programa e Sub-Programa (em valor)

Variáveis e indicadores	Valores observados			Milhões de ECV Projeções		
	Ano n-2	Ano n-1	Ano n	Ano n+1	Ano n+2	Ano n+3
Programa 1						
Sub-programa 1.1.						
Sub-programa 1.2.						
...						
Programa 2						
Sub-programa 2.1.						
Sub-programa 2.2.						
...						
Programa 3						
...						
Serviço da dívida pública						
TOTAL						

Quadro 4.2. Despesa por Programa e Sub-Programa (em percentagem do total)

Em %

Variáveis e indicadores	Valores observados			Projeções		
	Ano n-2	Ano n-1	Ano n	Ano n+1	Ano n+2	Ano n+3
Programa 1						
Sub-programa 1.1.						
Sub-programa 1.2.						
...						
Programa 2						
Sub-programa 2.1.						
Sub-programa 2.2.						
...						
Programa 3						
...						
Serviço da dívida pública						
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Quadro 4.3. Despesa total segundo o Classificador Económico (em valor)

Milhões ECV

Código	Classificador económico	Despesa realizada			Projeções		
		Ano n-2	Ano n-1	Ano n	Ano n+1	Ano n+2	Ano n+3
3.00.00.00	Despesas correntes						
3.01.00.00	Despesas com pessoal						
3.02.00.00	Aquisição de bens e serviços						
3.03.00.00	Fornecimentos de serviços externos						
3.04.00.00	Encargos da dívida						
3.05.00.00	Transferências correntes						
3.06.00.00	Subsídios						
3.07.00.00	Outras despesas correntes						
4.00.00.00	Despesas de capital						
4.01.00.00	Despesas em bens de capital						
4.02.00.00	Transferências de capital						
4.03.00.00	Outras despesas de despesas de capital						
TOTAL							

Quadro 4.4. Despesa total segundo o Classificador Económico (Em percentagem do total)

Milhões ECV

Código	Classificador económico	Despesa realizada			Projeções		
		Ano n-2	Ano n-1	Ano n	Ano n+1	Ano n+2	Ano n+3
3.00.00.00	Despesas correntes						
3.01.00.00	Despesas com pessoal						
3.02.00.00	Aquisição de bens e serviços						
3.03.00.00	Fornecimentos de serviços externos						
3.04.00.00	Encargos da dívida						
3.05.00.00	Transferências correntes						
3.06.00.00	Subsídios						
3.07.00.00	Outras despesas correntes						
4.00.00.00	Despesas de capital						
4.01.00.00	Despesas em bens de capital						
4.02.00.00	Transferências de capital						
4.03.00.00	Outras despesas de despesas de capital						
TOTAL							

Anexo 5: Glossário

Abordagem do Quadro Lógico

Metodologia de planeamento, gestão e avaliação de programas e projectos, que compreende a análise dos agentes (*stakeholders*), análise de problemas, análise de objectivos, análise de estratégias, e preparação da matriz do Quadro Lógico.

Abordagem Sectorial

Uma abordagem Sectorial é definida como uma forma de trabalho conjunto entre o governo e os parceiros de desenvolvimento, com o objecto de alargar a apropriação (*ownership*) do Governo relativamente às políticas sectoriais públicas e às decisões de afectação de recursos no sector em questão, melhorar a coerência entre políticas, despesa e resultados e reduzir os custos de transacção. Envolve o desenvolvimento progressivo de uma política e de uma estratégia sectorial coerente e abrangente ou de um quadro unificado da despesa pública para os recursos internos e externos, e de um quadro comum de gestão, planeamento e prestação de contas.

Actividades

No contexto da Matriz do Quadro Lógico, constituem as acções (tarefas) necessárias à produção de realizações.

Análise de Estratégias

Apreciação crítica das alternativas para o cumprimento dos objectivos e selecção de um conjunto de objectivos viáveis para inclusão na proposta de projecto.

Análise de Objectivos

Identificação e verificação de benefícios futuros pretendidos, considerados prioritários pelos beneficiários e pelos grupos alvo. A árvore/hierarquia de objectivos é o produto de uma análise de objectivos.

Análise de Problemas

Investigação estruturada dos aspectos negativos de uma situação, de modo a estabelecer as respectivas causas e efeitos.

Apoio Orçamental

O apoio orçamental constitui-se como uma transferência de recursos por parte do doador directamente ao governo parceiro (para o respectivo orçamento geral). Os recursos podem ser 'não consignados' ou 'consignados'. A ajuda orçamental consignada obriga à utilização dos recursos apenas em linhas específicas do orçamento nacional (tais como fornecimento de medicamentos, construção de escolas, etc.).

Avaliação

Apreciação periódica da eficiência, eficácia, impacte, sustentabilidade e relevância de um projecto, no contexto dos objectivos estabelecidos. É em geral conduzida como uma análise

independente, com o propósito de apreender ensinamentos para eventual orientação de futuras tomadas de decisão.

Ciclo do Programa

O ciclo do programa acompanha o período de vida de um programa desde a ideia inicial até ao seu encerramento. Proporciona uma estrutura que garante a consulta a todos os intervenientes, e define em cada fase as principais decisões, necessidades de informação e responsabilidades, de forma a permitir uma tomada de decisão informada em cada fase do ciclo de vida de um programa. A partir de um exercício de avaliação, transpõe os ensinamentos decorrentes da experiência para a concepção futura de programas.

Contabilidade de compromisso

Na contabilidade de compromisso as transacções financeiras são contabilizadas em referência à data em que ocorrem, independentemente da data de pagamento. Por outro lado, a contabilidade regista as variações patrimoniais, o que implica a capitalização das despesas de aquisição de bens de capital e a depreciação dos activos.

Eficácia

Contribuição dos objectivos operacionais do programa para o alcance dos seus objectivos específicos.

Eficiência/Produtividade

Concretização dos resultados, ou dos objectivos operacionais, a um custo razoável, i.e. de como os meios e as actividades foram convertidos em realizações, bem como a qualidade desses resultados.

Estes termos descrevem rácios de inputs em relação a outputs (realizações) ou a resultados. Os conceitos de eficiência e produtividade são essencialmente equivalentes, diferindo apenas no modo em como os rácios são expressos. Assim, eficiência é definida como o rácio dos inputs em relação às realizações (ou resultados) e é habitualmente expressa como sendo o número de empregados (ou o tempo dos empregados por unidade de realização ou resultado. É por vezes referido como o 'custo unitário'. A produtividade é o rácio do montante de realização ou resultado em relação aos inputs, habitualmente expresso como o montante de realização (ou resultado) por unidade de input.

Fontes de Verificação

Constituem a terceira coluna do quadro lógico e indicam onde e sob que forma a informação relativa ao cumprimento do Objectivo Geral, Objectivo(s) Específico(s) e Realizações pode ser encontrada (tal como descrita pelos Indicadores Objectivamente Verificáveis). Devem incluir, de modo sucinto, o método de recolha, a entidade responsável pela mesma, a periodicidade da recolha e da prestação da informação.

Hipóteses (ou Factores Externos)

Factores externos que podem afectar o progresso ou o sucesso do programa mas sobre os quais seu gestor não tem controlo directo. Constituem a quarta coluna do Quadro Lógico e, tal como os objectivos, são formuladas de forma positiva (por exemplo: "Reforma dos

procedimentos penais implementada com sucesso”). No caso de formulação negativa, as hipóteses transformam-se em “riscos”.

Impacte

O efeito do projecto sobre o contexto mais vasto em se insere e a sua contribuição para os objectivos gerais do sector, resumidos nos Objectivos Gerais do Projecto, e sobre o cumprimento dos objectivos no quadro da política da CE.

Indicadores de Desenvolvimento

A OCDE, as Nações Unidas e o Banco Mundial acordaram em centrar a sua atenção numa série de indicadores chave, em parceria com os países em desenvolvimento. Estes objectivos foram ratificados pelas principais conferências internacionais. Foi igualmente acordado a utilização de um sistema de acompanhamento dos progressos alcançados. Será utilizado um conjunto central de indicadores – ao nível global – de forma a monitorar o desempenho e ajustar as estratégias de desenvolvimento como se entender necessário. Em termos de política de desenvolvimento, a seguinte terminologia é aplicada aos indicadores:

- Os **Indicadores de Recursos** (*insumos/meios/inputs*) medem os recursos financeiros, administrativos e reguladores, disponibilizados pelo Governo e doadores. É necessário estabelecer uma ligação entre os recursos utilizados e os resultados atingidos, de forma a avaliar a eficiência das acções realizadas.
- Os **Indicadores de Realização** (*Output*) medem as consequências imediatas e concretas das medidas tomadas e dos recursos utilizados (Ex: Número de escolas construídas, número de professores formados).
- Os **Indicadores de Resultado** (*Outcome*) medem os resultados em termos de benefícios para os grupos-alvo (Ex: inscrição escolar, percentagem de raparigas no total das crianças que entram para o 1º ano da escola primária).
- Os **Indicadores de Impacte** medem as consequências de longo prazo dos resultados do programa. Medem os objectivos gerais em termos de desenvolvimento nacional e redução da pobreza (Ex: taxas de literacia).

Indicadores Objectivamente Verificáveis (IOV)

Indicadores mensuráveis que indicam se os objectivos do programa foram ou não alcançados nos três níveis superiores do Quadro Lógico. Os IOV constituem a base da concepção de um adequado sistema de monitoria.

Interveniente (ou Agente)

Todos os indivíduos, grupos de pessoas, instituições ou empresas que possam ter uma relação com o programa são definidos como intervenientes. Podem – directa ou indirectamente, positiva ou negativamente – afectar ou ser afectados pelo processo e resultados dos programas. Em geral, devem ser considerados diversos sub-grupos.

Lógica de Intervenção

A estratégia subjacente ao programa. Constitui a descrição narrativa do programa em cada um dos quatro níveis da “hierarquia de objectivos” representados na primeira coluna do Quadro Lógico.

Marcos

Indicam momentos decisivos no calendário de implementação do programa (início, data-limite para submissão de relatórios, datas de tomada de decisão, de verificação de metas, de finalização de acções, etc.)

Meios

Os meios constituem os recursos físicos e não físicos (referidos com frequência como *inputs*) necessários à realização das actividades planeadas e à gestão do programa. Deve ser feita uma distinção entre recursos humanos e materiais.

Metas

Correspondem à calendarização e quantificação dos indicadores ao longo do período de implementação do programa.

Monitoria

Recolha, análise e utilização sistemática e contínua de informação para fins de gestão e de tomada de decisão.

Objectivo

Refere-se, em sentido genérico, a Actividades, Resultados, Objectivo Específico, Objectivo Geral.

Objectivo Específico

É o objectivo central do programa. O Objectivo Específico deverá atacar o problema central e ser definido em termos de benefícios sustentáveis para o(s) grupo(s) alvo. Para projectos de maior dimensão ou mais complexos, poderá existir mais do que um objectivo específico (ex. um por cada componente do projecto).

Objectivo Geral

O Objectivo Geral explica a importância do programa para a sociedade, em termos de benefícios de longo prazo para os beneficiários finais e de benefícios indirectos para outros grupos. Contribui igualmente para demonstrar a pertinência do programa no quadro das políticas do governo. O Objectivo Geral não será alcançado apenas graças ao programa, o qual dará apenas uma contribuição, mas necessitará igualmente das contribuições de outros programas e acções.

Pré-condições

Condições que devem estar preenchidas antes do início do programa, i.e. do início das actividades. As eventuais pré-condições, encontram-se ligadas ao estabelecimento das condições contratuais em geral.

Programa

Pode assumir vários significados: (i) um conjunto de projectos agrupados segundo o enquadramento global de um Objectivo Geral comum; (ii) conjunto de iniciativas/serviços visando objectivos comuns (por exemplo, Programa de Cuidados Básicos de Saúde); ou (iii) um Programa Sectorial, definido no quadro da política sectorial governamental (por exemplo, Programa para o Sector da Saúde).

Programa Sectorial

Como resultado da prossecução de uma Abordagem Sectorial, o Governo, após consulta com os parceiros doadores e outros intervenientes, poderá desenvolver um plano sectorial de acção. Este plano poder-se-á definir como Programa Sectorial se incluir as três componentes seguintes: (i) documento político sectorial aprovado; (ii) quadro sectorial de despesa pública de médio prazo; e (iii) um processo de coordenação entre os doadores sectoriais, conduzido pelo Governo.

Projecto

O Projecto é composto por uma série de actividades destinadas ao cumprimento de objectivos claramente especificados, dentro de um período de tempo definido e com um orçamento definido

Quadro de Recursos

Descrição dos recursos ou meios do projecto em ligação com as Actividades e Resultados, ao longo de um período de tempo. O Quadro de Recursos define a base na qual podem ser definidos os custos e as necessidades orçamentais e de *cash-flow*.

Quadro Lógico do programa

A matriz na qual a Lógica de Intervenção, Hipóteses, Indicadores Objectivamente Verificáveis e Fontes de Verificação são apresentados.

Relevância

A adequação dos objectivos do programa aos reais problemas, necessidades e prioridades dos grupos alvo e beneficiários definidos e ao contexto físico e político em que se insere.

Resultados

Na hierarquia de objectivos da Matriz do Quadro Lógico, os Resultados constituem os produtos/serviços produzidos em consequência da implementação de um conjunto de Actividades.

Riscos

Ver igualmente "Hipóteses". O risco é a probabilidade de um evento ou acção afectar negativamente o cumprimento dos objectivos ou actividades de um programa. Os riscos são compostos por factores internos ou externos ao programa, embora a ênfase seja geralmente dada aos factores que se encontram fora do controlo directo da gestão do programa.

Sustentabilidade

A probabilidade de continuidade do fluxo de benefícios gerados pelo programa. Os factores chave com impacto na probabilidade da sustentabilidade incluem: (i) apropriação pelos beneficiários; (ii) apoio/consistência ao nível das políticas; (iii) tecnologia adequada; (iv) ambiente; (v) questões sócio-culturais; (vi) equidade de género; (vii) capacidade institucional de gestão; e (viii) viabilidade económica e financeira.

Anexo 6: Exemplo de Quadro Lógicos de um Programa Sectorial

LÓGICA DE INTERVENÇÃO	INDICADORES	FONTES DE VERIFICAÇÃO	HIPÓTESES
<p>Objectivo geral: Administração Pública de <i>Wonderland</i> eficiente e ao serviço dos cidadãos</p>	<p>A competitividade da economia de <i>Wonderland</i> melhora substancialmente entre o ano n e o ano n+3.</p> <p>Taxa de sucesso escolar aumenta</p> <p>Taxa de mortalidade infantil diminui</p>	<p>Relatórios de avaliação final e <i>ex-post</i></p> <p>Estatísticas demográficas e sociais</p> <p>Estatísticas económicas</p>	
<p>Objectivo específico 1: Sistema de gestão pública flexível e descentralizado, instalado e operacional</p>	<p>Produtividade dos funcionários públicos aumentada em 30% no ano n+3</p>	<p>Relatórios anuais da administração pública (sobre serviços prestados)</p>	<p>O governo de <i>Wonderland</i> continua a priorizar como objectivo de política a melhoria das relações da Administração com os cidadãos, o que encontra expressão efectiva no Orçamento do Estado</p> <p>Existe estabilidade institucional em <i>Wonderland</i> que permite a continuidade das reformas</p>

<p>Objectivo específico 2: Relacionamento entre a Administração Pública e os cidadãos melhorado</p>	<p>No ano n+3, mais de 80% dos cidadãos dizem-se satisfeitos com os serviços prestados pela Administração Pública.</p>	<p>Relatório do inquérito aos cidadãos</p>	<p>O governo de <i>Wonderland</i> continua a priorizar como objectivo de política a melhoria das relações da Administração com os cidadãos, o que encontra expressão efectiva no Orçamento do Estado</p> <p>Todos os departamentos do Estado mais próximos do cidadão se identificam com aquele objectivo</p>
<p>Objectivo Operacional 1.1: Métodos e instrumentos de gestão da Administração Pública modernizados.</p>	<p>Sistema de gestão orçamental por resultados instalado e operacional no ano n+1</p> <p>Sistema de avaliação e monitoria dos programas públicos instalado e operacional no ano n+2</p>	<p>Relatórios finais de montagem dos sistemas</p> <p>Relatórios de auditoria</p> <p>Relatórios de monitoria</p> <p>Manuais de operação</p>	<p>Os departamentos públicos integram e aplicam efectivamente os novos métodos de gestão</p>
<p>Objectivo Operacional 1.2: Organização e gestão de pessoal na Administração Pública tornada mais flexível e descentralizada</p>	<p>Sistema de informação de gestão de pessoal instalado e operacional no ano n+1</p> <p>A percentagem de pessoal com qualificação média e elevada na função pública é superior a 40% no ano n+3</p>	<p>Relatório final de montagem do sistema</p> <p>Manuais de operação</p>	<p>O departamento público responsável pela Administração Pública conta com mandato e recursos humanos e financeiros adequados.</p>

	Programa de formação do pessoal aprovado até ao fim do ano n+1		
Objectivo Operacional 1.3. Participação do poder local no processo de planeamento reforçada e aumentada.	Plano de reuniões anuais entre governo central e as administrações locais executado na sua totalidade até ao ano n+2	Actas das reuniões entre o governo central e os governos locais	As condições políticas prevaletentes em <i>Wonderland</i> propiciam a interlocução entre o governo central e os governos locais
Objectivo Operacional 1.4: Funcionários públicos formados de acordo com as suas funções	Relatório de necessidades de formação elaborado e aprovado no ano n Programa de formação elaborado e aprovado no ano n+1 A percentagem de funcionários formados no ano n+3 é superior a 60%	Relatórios gerados no âmbito do Projecto.	O sistema salarial da função pública é suficientemente atractivo para reter o pessoal formado.
Objectivo operacional 2: Atendimento ao público simplificado	50% dos procedimentos inventariados estão simplificados no ano n+3 20 Seminários de formação organizados e realizados até ao	Relatórios de monitoria do Projecto.	Os serviços dos vários ministérios aderem às propostas e iniciativas do ministério coordenador da reforma

	<p>ano n+3</p> <p>Legislação aprovada no ano n+1</p>		
<p>Actividades do OP 1.1.:</p> <p><i>A1.1.1. Elaborar e aprovar a legislação relacionada com a reforma da administração pública</i></p> <p><i>A1.1.2. Elaborar e aprovar a legislação relativa à reforma do sistema de planeamento e orçamental</i></p> <p><i>A1.1.3. Introduzir a gestão financeira por resultados</i></p> <p><i>A1.1.4. Introduzir um sistema de avaliação e monitoria dos programas governamentais.</i></p>			<p>O sistema legislativo responde positivamente às propostas legislativas do governo</p>
<p>Actividades do OP 1.2.:</p> <p><i>A1.2.1. Reformular as orientações gerais de organização do quadro de pessoal da Administração Pública reformuladas</i></p> <p><i>A1.2.2. Elaborar e aprovar a</i></p>			<p>Os sindicatos do pessoal aceitam positivamente as medidas de reforma</p> <p>Os novos meios de organização e gestão de pessoal concebidos são aceites e validados pelo organismo</p>

<p><i>legislação relacionada com a reforma do funcionalismo público</i></p> <p><i>A1.2.3. Montar um sistema de informação para a gestão de pessoal</i></p>			<p>responsável pela gestão da Administração Pública.</p>
<p>Actividades do OP 1.3:</p> <p><i>A1.3.1. Rever legislação sobre a descentralização administrativa</i></p> <p><i>A1.3.2. Reformular sistema de planeamento e orçamento de modo a envolver directamente o poder local.</i></p>			
<p>Actividades do OP 1.4.:</p> <p><i>A1.4.1. Avaliar necessidades de formação</i></p> <p><i>A1.4.2. Elaborar um programa de formação</i></p> <p><i>A1.4.3. Implementar programa de formação</i></p>			<p>A generalidade dos serviços responde ao inquérito sobre as necessidades de formação</p> <p>A generalidade dos serviços implementa efectivamente o seu plano de formação</p>
<p>Actividades do OP 2:</p> <p><i>A2.1. Inventariar procedimentos de atendimento e relação com o público nos vários ministérios</i></p>			<p>O Orçamento do Estado contempla devidamente as actividades previstas e financiadas com recursos próprios.</p>

<p>A2.2. Racionalizar procedimentos</p> <p>A2.3. Elaborar e aprovar quadro legal e normativo</p> <p>A2.4. Formar o pessoal</p> <p>A2.5. Lançar campanha de informação pública</p>			<p>Todos os serviços públicos relevantes aderem à iniciativa e empenham-se na sua concretização</p> <p>Os dirigentes dos vários organismos públicos mobilizam o seu pessoal para participar activamente nos seminários.</p>
			<p>Condições Prévias:</p> <p>Acordo de financiamento entre governo de <i>Wonderland</i> e a CE assinado</p>

Anexo 7: Documentação

EC (2004), Project Cycle Management Guidelines
Ministério das Finanças e Administração Pública, Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CMDT 2008-2010), Août 2007
World Bank (2007), Budgeting and Budgetary Institutions, Ed. by Anwar Shah.
World Bank (1998), <i>Public Expenditure Management Handbook</i>
Idea International (2007), <i>Méthodologie et Outils pour la Préparation des CDS-MP au Cap Vert.</i>
Schiavo-Campo, S. e Tommasi, D., (1999) <i>Managing Government Expenditure</i> , Asian Development Bank.

Anexo 8: Legislação

LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL Lei nº 78/V/98
NOVA LEI DE ENQUADRAMENTO ORÇAMENTAL (Proposta de Lei) Aguarda aprovação pela Assembleia Nacional