

Como é que a Boa Governação é apresentada na Proposta de Orçamento de Estado 2009?

Documento de Análise da Proposta de Orçamento de Estado e do Plano Económico e Social 2009, do ponto de vista do Sector da Boa Governação e de acordo com a definição do mesmo no PARPA II.

FICHA TÉCNICA



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA / CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY

Boa Governação-Transparência-Integridade / Good Governance-Transparency-Integrity

Av.Amilcar Cabral, 903; Tel.: (+258) 21 32 76 61 - Fax: (+258) 21 31 76 61

Caixa Postal:3622 - Maputo-Moçambique

Email: cipmoz@tvcabo.co.mz

www.cip.org.mz

Director Executivo	Marcelo Mosse
Director de Pesquisa	Adriano Nuvunga
Assistentes de pesquisa e advocacia	Baltazar Fael, Delma Comissário, Lourino Dava, Maximino Costumado, Tânia Frechaut e Tomás Selemane
Título	Análise da Proposta de Orçamento de Estado e Plano Económico e Social 2009, do ponto de vista do Sector da Boa Governação conforme definido no PARPA II
Autores	Mariam Bibi Umarji João Rui Guilherme Sadya Yunus Makda Aly Elias Lala
Revisão	
Layout & Imagem	
Design da Capa e Impressão	é-design

ÍNDICE

Lista de Abreviaturas	1
1. Sumário Executivo	3
2. Contextualização	6
3. A Boa Governação	9
3.1. Principais Conceitos.....	9
3.2. O Estado da Boa Governação em Moçambique	9
4. Instituições / Subsectores do Sector de Boa Governação	10
5. Comportamento da Despesa no Sector da Governação (2005-2009)	10
6. Sobre a Qualidade de Informação e Alocações Orçamentais	15
6.1. CFMP 2009 – 2011.....	15
6.2. PES 2009	17
6.3. Proposta de OE 2009	17
7. Alocação Orçamental nos Subsectores do Sector da Boa Governação de Acordo com a proposta de OE 2009	20
8. Alocação Orçamental nos Sectores Prioritários.....	25
9. Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas de Moçambique (ITIE).....	27
10. Questões Críticas	30

Lista de Abreviaturas

AR	Assembleia da República
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
CGE	Conta Geral do Estado
CIP	Centro de Integridade Pública
DNO	Direcção Nacional do Orçamento
FMI	Fundo Monetário Internacional
GdM	Governo de Moçambique
IFAPA	Instituto de Formação em Administração Pública e Autárquica
IGF	Inspeção-geral das Finanças
ITIE	Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas
OE	Orçamento do Estado
ONG's	Organizações não Governamentais
PAPs	Parceiros de Apoio Programático
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PES	Plano Económico e Social
pp	Pontos Percentuais
PRM	Polícia da República de Moçambique
QAD	Quadro de Avaliação de Desempenho
REO	Relatório de Execução Orçamental
SISTAFE	Sistema de Administração financeira do Estado
TA	Tribunal Administrativo
ToRs	Termos de Referências
WB	Banco Mundial
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MOPH	Ministério das Obras Publicas e Habitação
MINAG	Ministério da Agricultura
PQG	Plano Quinquenal do Governo
GFP	Gestão das Finanças Públicas

1. Sumário Executivo

O presente relatório denominado “Análise da Proposta de Orçamento do Estado 2009 – Perspectiva do Pilar da Governação Conforme Definido pelo PARPA II” foi encomendado pelo Centro de Integridade Pública (CIP) e detalha as constatações alcançadas no âmbito da realização do mesmo através de um estudo comparativo entre a proposta orçamental para o ano de 2009, considerando o CFMP 2009-2011, o PES 2009, os OE de 2005 a 2008, com maior enfoque para as linhas traçadas (prioridades por sector) para o pilar da Governação no contexto do PARPA II.

O CIP tem por objectivo promover a integridade, transparência, ética e boa Governação na esfera pública, assim como promover os direitos humanos em Moçambique. Os seus Objectivos Específicos incluem:

- ✓ Monitorar e participar em processos públicos e privados destinados à promoção da transparência, da integridade e da ética nos vários domínios da sociedade moçambicana, contribuindo para o desenvolvimento social e económico do nosso país;
- ✓ Reunir informação e promover a investigação na área da corrupção, da Governação, da integridade, da transparência e da defesa dos direitos humanos, usando a pesquisa académica e o jornalismo investigativo;
- ✓ Desenhar, implementar e avaliar projectos de intervenção social nas áreas mencionadas;
- ✓ Promover, através de debates e campanhas públicas, o desenvolvimento de práticas mais transparentes na gestão do bem público a todos os níveis da intervenção estatal;
- ✓ Dar assistência e facilitar a participação da sociedade civil em campanhas de promoção da ética e da transparência em Moçambique e no estrangeiro, através de capacitação, consciencialização, assistência directa, formação em jornalismo investigativo e direitos humanos, e monitoria da gestão do bem público; e
- ✓ Criar oposição a práticas corruptivas no seio dos sectores público e privado, recorrendo para este fim ao jornalismo investigativo e aos meios de comunicação social, podendo também estabelecer uma publicação periódica para esse efeito e publicar *dossiers* e estudos em forma de livro, e/ou recorrer à contratação de representação legal para o caso de necessidade de defesa; Prestar serviços de consultoria nas áreas retro mencionadas.

O Centro de Integridade Pública (CIP) é uma pessoa colectiva, de direito privado, com fins não lucrativos, não partidária, independente, dotada de personalidade jurídica, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, regendo-se por estatutos próprios e pela demais legislação em vigor em Moçambique.

Objectivos

A análise realizada no âmbito deste trabalho teve como base os seguintes objectivos:

- ✓ Obter clareza sobre envelope total de recursos disponíveis, em particular para o sector da Governação;
- ✓ Obter clareza sobre a gestão de receitas públicas, em particular aquelas relacionadas com as indústrias extractivas;
- ✓ Obter comparação entre a Proposta de Orçamento do Estado 2009, o CFMP 2009 – 2011 e o PARPA II
- ✓ Fazer uma análise comparativa dos recursos disponibilizados pelo Governo para o sector da Governação nos anos anteriores tendo como ano zero (0), o ano de 2005;
- ✓ Analisar até que ponto é que o envelope de recursos alocado para 2009 é suficiente para suportar as actividades programadas nos documentos de políticas (nomeadamente PES); e
- ✓ Compreender os desafios de transparência orçamental que se colocam ao Governo tendo em conta a perspectiva de descoberta de petróleo em Moçambique.

Metodologia

Para a realização do presente estudo foi aplicada uma abordagem multidisciplinar e integrada de acordo com uma metodologia que obedeceu aos seguintes princípios:

- ✓ Atenção dedicada para as preocupações, opiniões e ideias do CIP e de outras organizações da sociedade civil moçambicana e entidades académicas interessadas e relevantes, que possam fornecer dados e perspectivas úteis sobre o documento analítico e de advocacia a ser produzido;
- ✓ Análise detalhada dos documentos emitidos pelo Governo na área da Governação e nos sectores definidos nos Termos de Referência com o objectivo de triangular informação;
- ✓ Aplicação dos princípios de *due diligence* quando se fez a revisão e análise dos documentos recebidos do GdM, assegurando que aquilo que são expectativas e contributos quer da Sociedade Civil quer dos PAPs são considerados e qual o respectivo grau de cumprimento (quando aplicável);
- ✓ Compromisso de clareza de pensamento e de expressão, a fim de produzir um relatório analítico e instrumentos de advocacia com conteúdos que sejam capazes de fomentar amplo e directo debate entre os diferentes actores sobre a alocação de recursos e que conduzam à adopção das melhores políticas, práticas e procedimentos (fáceis de compreender, respeitar e fazer respeitar por todos os interessados) em benefício da Boa Governação; e

- ✓ Análise detalhada de documentos orientadores da orçamentação tais como PARPA e respectiva matriz estratégica, PES, (Proposta) Orçamento do Estado (OE) 2009, e Cenário Fiscal de Médio Prazo 2009-2011 (CFMP 2009-2011).

Estrutura

O presente relatório encontra-se estruturado conforme se segue:

- ✓ Contextualização

Este capítulo faz um enquadramento geral sobre a Boa Governação e sua reforma (no caso específico de Moçambique), para além de efectuar um enquadramento na proposta do Orçamento do Estado do próximo ano (ou seja, 2009) e se o Executivo está comprometido com a melhoria da Governação em Moçambique.

- ✓ Boa Governação

Neste capítulo encontram-se de um modo geral, os principais conceitos da Boa Governação e a análise do caso Moçambicano de acordo com os Indicadores Internacionais definidos por Kaufmann-Kraay-Mastruzzi.

- ✓ Qualidade de Informação

Aqui debruça-se sobre a importância da apresentação de informação com coerência e qualidade nos diversos documentos (CGE, OE, PES, PARPA II, REO) do Governo, de maneira que a informação seja sempre a mesma independentemente da fonte e que as análises sobre os mesmos remetam a um tratamento da informação com segurança.

- ✓ Plano Económico e Social para 2009

O PES (Plano Económico e Social) é instrumento anual de implementação do Plano Quinquenal do Governo e alinhado com o PARPA II. Para este ano, este documento foi preparado tendo em conta um dos maiores desafios do mundo, a crise mundial dos alimentos e a incerteza sobre os preços de petróleo.

- ✓ Projecções Orçamentais para 2009

Este capítulo dedica-se a análise das projecções orçamentais de 2009, dando maior enfoque sobre as instituições do Sector de Boa Governação, comportamento das despesas em 2008, alocação orçamental nos sectores prioritários e as projecções das receitas.

- ✓ Alocação Orçamental no Sector da Boa Governação e nos Sectores Prioritários

Para este capítulo, reserva-se a alocação dos recursos previstos no OE para a Pilar da Governação, por sectores (Segurança e Ordem Pública, Sistema Judicial e Administração Pública) e também uma comparação desta distribuição/alocação com os anos anteriores.

- ✓ Questões Críticas

O capítulo em causa, faz a listagem das questões críticas que a Proposta de OE 2009 possa conter e que necessitam de ser seguidas com as instituições relacionadas. Sugere-se instrumentos de advocacia para as constatações obtidas.

2. Contextualização

O Centro de Integridade Pública de Moçambique é uma pessoa colectiva, de direito privado, com fins não lucrativos, não partidária, independente, dotada de personalidade jurídica, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, regendo-se por estatutos próprios e pela demais legislação em vigor em Moçambique.

Esta organização da Sociedade Civil iniciou em Fevereiro de 2007 a implementação de um Plano Estratégico de três anos, com o apoio do DFID, da Embaixada da Dinamarca, da Cooperação Suíça, da Embaixada da Holanda e da Embaixada da Suécia.

O objectivo Geral do CIP é a promoção da integridade, da transparência, da ética e da boa governação na esfera pública, assim como a promoção dos direitos humanos em Moçambique. Constituem um dos objectivos Específicos do CIP, os que se seguem abaixo:

- ✓ Monitorar e participar em processos públicos e privados destinados à promoção da transparência, da integridade e da ética nos vários domínios da sociedade moçambicana, contribuindo para o desenvolvimento social e económico do nosso país;
- ✓ Reunir informação e promover a investigação na área da corrupção, da governação, da integridade, da transparência e da defesa dos direitos humanos, usando a pesquisa académica e o jornalismo investigativo;

Foi seguindo a sua estratégia, que para o alcance dos seus objectivos se assenta e baseia na pesquisa, monitoria (sobre a governação a todos os níveis – do central ao local) e exposição (que se centra nas más práticas que não possibilitam a transparência) que o CIP contratou a Sal & Caldeira, Advogados e Consultores Limitada para proceder Análise da Proposta de Orçamento de Estado 2009 – perspectiva do Pilar da Governação, conforme definido pelo PARPA II.

É importante a realização deste trabalho uma vez que com os resultados que dele advirem, se espera que o CIP tenha instrumento para poder desenvolver a sua vocação de advocacia em relação ao Pilar de Governação dado que o CIP poderá:

- ✓ Verificar se a informação contida na Proposta de OE 2009 é relevante, coerente, completa, correcta e transparente e em linha com o PARPA II, PES e CFMP (2009-2011);
- ✓ Determinar os níveis de projecções orçamentais das instituições que compõem o sector da Governação nomeadamente as referentes aos subsectores de (i) Reforma do Sector Público, (ii) Justiça, Legalidade e Ordem Pública;

GOVERNAÇÃO: é o conjunto de condições que permite a gestão da comunidade, de forma a poder traduzir as escolhas dos cidadãos através dos mecanismos que legitimam as políticas de acção para o desenvolvimento da sociedade, satisfazendo os direitos sociais, económicos e culturais da população.

Boa Governação: prevalece quando o Governo administra instituições públicas numa forma eficiente, transparente e responsável e quando os cidadãos estão empenhados juntos com o Governo na busca de objectivos mútuos em termos de benefícios económicos, sociais, políticos e culturais.

- ✓ De acordo com a correlação estabelecida acima, especificar a alocação orçamental para 2009 para as instituições que compõem o sector por: despesas de funcionamento, despesas de investimento (com detalhe de componente interna e externa), despesa de funcionamento e de investimento por nível territorial (central, provincial, distrital e autárquico) – que tendências se observam e a despesa pública afecta reflecte ou não as prioridades estabelecidas?
- ✓ Comparar a alocação orçamental do sector da Governação com a alocação geral e com a alocação nos chamados sectores prioritários
- ✓ Determinar os níveis de receitas públicas previstas na Proposta de OE 2009, dando particular atenção às questões subjacentes às indústrias extractivas e á manifestação e compromisso efectuado pelo GdM na aderência da Iniciativa de Transparência nas Industrias Extractivas (uma iniciativa internacional também conhecida por EITI);
- ✓ Analisar a Proposta de OE 2009 tendo em conta a matriz estratégica do PARPA II e os indicadores do Quadro de Avaliação de Desempenho (QAD) relacionados;
- ✓ Listar as questões críticas (questões para clarificação, erros, omissões, dúvidas ou faltas de informação) que a Proposta de OE 2009 possa conter e que necessitam de ser seguidas com as instituições relacionadas, nomeadamente MPD e MdF.

Nos últimos anos, tem havido um consenso nacional e internacional no sentido de que a melhoria da Governação, da qualidade das políticas públicas e das capacidades e competências institucionais podem alavancar um novo ímpeto de crescimento económico com reflexos directos no melhoramento da vida das pessoas. No caso específico de Moçambique, as reformas de Governação (nomeadamente, e só para citar alguns exemplos relevantes, a gestão das finanças públicas, a gestão do sector público, a descentralização e a anti-corrupção) têm sido implementadas no quadro de uma assunção formal das instituições e processos próprios de regimes democráticos, mas questiona-se, até que ponto essas reformas estão a ter reflexos práticos na melhoria da qualidade da gestão do bem público (e na qualidade de vida das pessoas).

Outra questão central que se tem colocado em vários relatórios é a de se saber se o Executivo está de facto comprometido com a melhoria do sector da Governação em Moçambique, através da dotação de recursos e capacidades para que as reformas tenham o efeito que se pretende. Até que ponto é que os recursos aplicados neste sector ao longo dos anos são os necessários para que as reformas institucionais e legais, a melhoria das políticas públicas e o combate à corrupção sejam uma realidade? Como é que o Governo tem abordado, em termos orçamentais este sector nos últimos anos?

Em primeiro lugar, de forma a entender melhor quais são as necessidades de recursos por parte do GdM e conseqüentemente verificar se as estratégias desenhadas para gerir essas necessidades são as mais adequadas e sustentáveis, é crucial ter uma boa visão e um entendimento claro do envelope de recursos disponível e as projecções de utilização desses recursos em 2009. Este facto torna-se particularmente importante no contexto de introdução do processo de CFMP no país. Assim, torna-se necessário que o CIP domine todas as informações (qualitativas e quantitativas) apresentadas pelo GdM na Proposta de OE 2009 do ponto de vista do sector da Governação, conforme definido pelo PARPA e conforme se operacionalizar no Plano Económico e Social (PÉS), permitindo assim que o CIP utilize essas

informações para efeitos de advocacia, informação e formação dos diferentes quadrantes da sociedade civil em Moçambique.

Em segundo lugar, é fundamental que essa compreensão não se resuma apenas ao ano de 2009, mas aborde igualmente os anos anteriores, usando-se como marco o início de funções do actual Governo em 2005, o que permitirá captar qual é a tendência da abordagem da Governação nesses anos. Sendo 2009, o último ano do presente mandato, o recuo no tempo fornecer-nos-á um quadro mais alargado de entendimento sobre as dinâmicas, os avanços, os recuos e os constrangimentos que marcam a melhoria da Governação do ponto de vista de recursos disponíveis para se levar a cabo as acções que o Governo se propõe a realizar com base nos seus PESs.

Um terceiro vector do estudo tem a ver com a abordagem orçamental dos recursos gerados pelas indústrias extractivas, nomeadamente gás e minerais (incluindo carvão mineral). Aqui trata-se de traçar um quadro geral sobre as práticas orçamentais nesta área, uma descrição do perfil de receitas colectadas pelo Governo (não apenas nominalmente) e um perfil de despesas usando esses recursos (se existir). É intenção do CIP advogar para que as companhias passem a publicar o que pagam ao Governo e este comece a desagregar a classificação dessas receitas no orçamento.

O pilar da Governação tem em vista tornar o aparelho de Estado num incentivador do desenvolvimento do capital humano e da economia (...) o Governo deverá privilegiar a melhoria da qualidade da análise e desenho de programas com vista a otimizar os resultados esperados da sua implementação. As autoridades devem guiar-se pelos princípios e Leis de um Estado de direito, assegurando a transparência, a prestação de contas, e combate ao desvio e uso indevido de fundos e recursos públicos e a aplicação activa das Leis contra os actos criminosos e corruptos. [PARPA II, 2006: 3-4]

3. Boa Governação

3.1. Principais Conceitos

Os termos Governação e Boa Governação têm sido cada vez mais citados na literatura sobre o desenvolvimento. A Governação descreve o processo de tomada de decisões e o processo através do qual as decisões são ou não implementadas. Nestes termos, as instituições públicas conduzem os assuntos públicos, gerem os recursos públicos, e garantem a realização dos direitos humanos. A Boa Governação materializa esse fim de uma forma essencialmente livre do abuso de poder e da corrupção, obedecendo devidamente as normas de direito estabelecidas.

A Boa Governação define um ideal difícil de ser alcançado na sua totalidade. Todavia, para assegurar o desenvolvimento humano sustentável, devem ser realizadas acções em prol de tal ideal. A maioria dos doadores e instituições financeiras internacionais, tais como o FMI ou o Banco Mundial (WB), tem estado cada vez mais a basear o seu apoio e Créditos sob a condição de serem implementadas reformas com vista a Boa Governação. Os grandes elementos da Boa Governação são portanto, a responsabilidade, a transparência, a eficiência, a participação a previsibilidade, e os direitos humanos, que incluem o direito de acesso a informação em qualquer formato. A Boa governação implica:

- ◆ Processos de decisão claros a nível das autoridades públicas;
- ◆ Instituições transparentes, responsabilizáveis, eficazes e democráticas;
- ◆ Primado do Direito na gestão e na distribuição dos recursos;
- ◆ Diálogo aberto com os intervenientes sociais e económicos e outras organizações da sociedade civil;
- ◆ Elaboração e aplicação de medidas para combater a corrupção, promover a segurança do Estado e das pessoas assim como o cumprimento dos direitos humanos;
- ◆ Colaboração efectiva entre os sectores públicos e privados.

3.2. O Estado da Boa Governação em Moçambique

Os Indicadores Internacionais de Governação definidos por Kaufmann-Kraay-Mastruzzi capturam seis dimensões de Governação: Voz e Responsabilização, Estabilidade Política e Ausência de Violência, Eficácia do Governo, Qualidade do Quadro Regulatório, Estado do Direito e Controle da Corrupção.

Estes indicadores de Governação são os escolhidos pelo WB e contribuem com ferramentas de advocacia para a reforma de políticas e a sua monitoria. Estes indicadores constituem uma compilação de percepções de um grupo diverso de respondentes, recolhidos de um elevado número de pesquisas e avaliações de Governação inter-países. Alguns desses instrumentos capturam as opiniões de empresas, indivíduos, e de funcionários públicos em cada país avaliado, e, ainda de Organizações não Governamentais (ONGs) e parceiros de desenvolvimento com experiência considerável no país em apreço¹.

¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Worldwide_Governance_Indicator

A grande diferença que existem entre as definições sobre Governação encontra-se relacionada com o grau de ênfase colocado sobre o papel da responsabilização democrática dos Governos perante os seus cidadãos².

Com a presente análise, todavia, não se pretende mensurar a Governação ou qualquer um dos seus indicadores, mas, comparar os recursos disponibilizados para o sector da Governação em 2005, 2006, 2007 e 2008, analisando igualmente a diferença entre os recursos alocados e a execução orçamental para além de rever a Proposta de OE 2009, o PES 2009 e comparar com o CFMP 2009 – 2011 de acordo com os TdR disponibilizados à equipa de consultores.

4. Instituições / Subsectores do Sector de Boa Governação

Porque não existe uma correlação directa entre os sectores / subsectores considerados no PARPA II com a Proposta de OE 2009 e adicionalmente considerando que alguns deles têm componentes transversais, a equipa de consultores, em consulta com o CIP, estabeleceu as bases para estabelecer essas correlações.

Nestes termos, e tendo em conta que um dos resultados esperados no âmbito do presente trabalho é a determinação dos níveis de projecções orçamentais das instituições que compõem o sector da Governação ficou determinado pela equipa de consultores que seriam abrangidos pela presente análise, os seguintes sectores do Pilar da Governação, nomeadamente:

1. Segurança e Ordem Pública;
2. Administração Pública; e
3. Sistema Judicial.

5. Comportamento da Despesa no Sector da Governação (2005-2009)

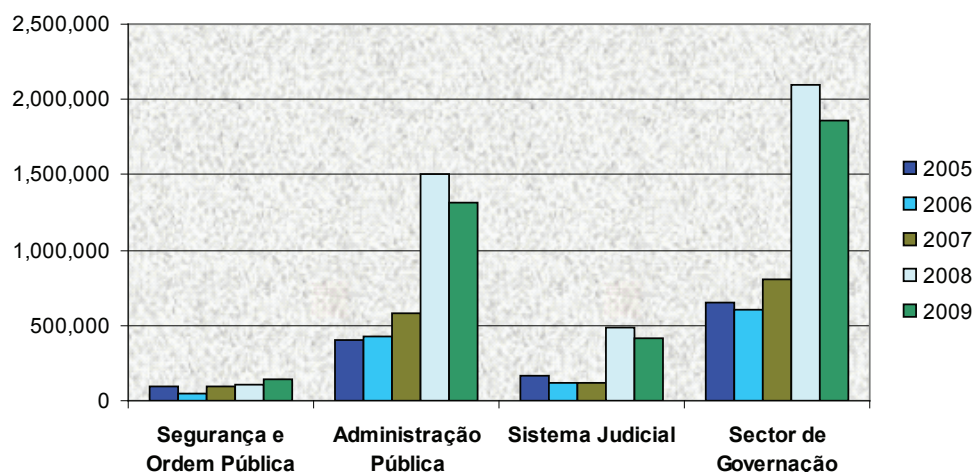
Despesa de Funcionamento Total

Subsectores	Despesa de Funcionamento				
	2005	2006	2007	2008	2009
Segurança e Ordem Pública	1,647,975	1,859,547	2,045,880	2,279,987	2,198,432
Administração Pública	191,433	257,526	334,678	430,437	824,905
Sistema Judicial	656,626	868,722	1,001,996	1,544,103	1,774,106
Sector de Governação	2,496,034	2,985,795	3,382,554	4,254,527	4,797,444

Em Moçambique e de acordo com a informação apresentada na tabela acima, o Sector da Governação de 2005-2009 para a despesa de funcionamento cresceu ao ano em média 14%. A despesa de funcionamento para os sectores de Governação tem registado um aumento desde 2005, ano em que tomou posse o actual Governo, com excepção para o subsector de Segurança e Ordem Pública que registou uma relativa redução (3.7%) em 2009 comparativamente a 2008, como se pode observar no gráfico abaixo apresentado.

² Kaufmann, Daniel et Kraay, Aart, *Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?*, WBRO, Janeiro, 2008.

Despesa de Investimento nos Subsectores de Governação (2005-2009)



Despesa de Funcionamento por Âmbito Geográfico

Por âmbito geográfico, pode-se observar com base na tabela abaixo apresentada que a maior parte da despesa de funcionamento foi e será efectuada no nível central comparativamente ao nível provincial.

Âmbito	Despesa de Funcionamento				
	2005	2006	2007	2008	2009
Central	1,999,817	2,305,171	2,602,155	3,171,750	3,355,071
Provincial	496,217	680,624	780,399	1,082,777	1,442,372
Sector de Governação	2,496,034	2,985,795	3,382,554	4,254,527	4,797,444

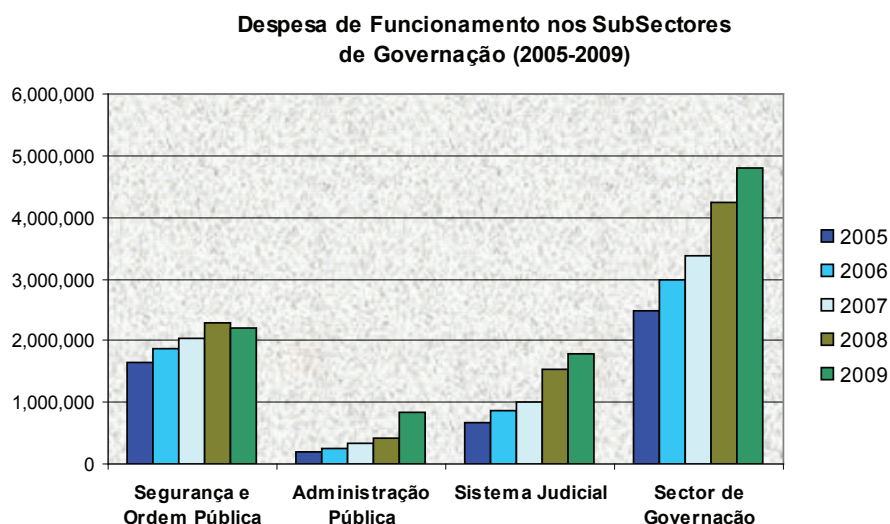
Em 2008, cerca de 74.6% (69.9% previsto para 2009) da despesa de funcionamento no Sector da Governação está previsto serem alocados para o nível central e o restante 25.4% (30.1% previsto para 2009) ao nível Provincial. É notória a tendência gradual de alocação de recursos para o nível provincial de modo a tornar mais equitativa esta distribuição.

Despesa de Investimento Total

No período compreendido entre 2005-2009, a despesa de investimento total no Sector da Governação apresentou uma tendência oscilatória com reduções em 2006 (na ordem de 7.7% comparativamente a 2005) e em 2009 (reduziu em 11.2% comparativamente a 2008). Após o decréscimo de 2006, a despesa de investimento total verificou dois aumentos consecutivos, um de 25.25% em 2007 e outro de 61.78% (em 2008).

Subsectores	Despesa de Investimento				
	2005	2006	2007	2008	2009
Segurança e Ordem Pública	88,874	52,326	99,025	104,526	138,183
Administração Pública	397,999	428,551	578,753	1,507,858	1,312,755
Sistema Judicial	161,539	117,825	123,249	483,682	410,647
Sector de Governação	648,412	598,702	801,027	2,096,066	1,861,585

Do gráfico abaixo apresentado, verifica-se que o subsector de Administração Pública tem uma maior fatia em termos dos recursos alocados para a despesa de Investimento. Em 2008, este subsector atingiu um montante na ordem de 1507.858 Milhões de Mt (crescimento de 160.5% comparativamente a 2007). Nota-se que a despesa de Investimento no sector da Governação tem incrementado substancialmente nos últimos 2 anos.



Despesa de Investimento por Componente

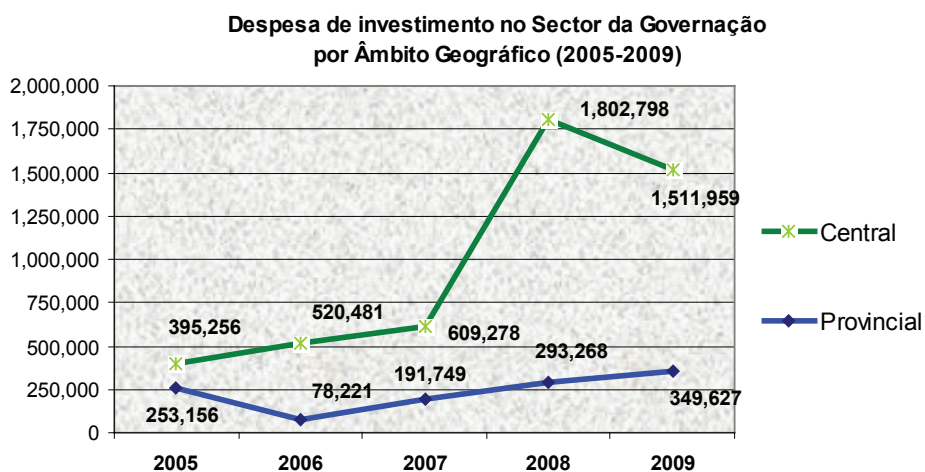
De acordo com a tabela abaixo apresentada, verifica-se que o ano de 2005, 2007 e 2009 foram os anos em que a maior parte da despesa de Investimento teve como origem os fundos internos, contrariamente aos anos de 2006 e 2008 em que a componente externa superou o montante da componente interna. A razão que pode mais rapidamente explicar esta alteração pode, talvez, ser o aumento do número de projectos (novos projectos) ou o aumento dos montantes de projectos existentes por parte dos parceiros internacionais.

Componentes	Despesa de Investimento				
	2005	2006	2007	2008	2009
Interna	418,648	189,758	439,559	595,081	967,498
Externa	229,764	408,944	361,468	1,500,985	894,087
Total Despesa de Investimento	648,412	598,702	801,027	2,096,066	1,861,585

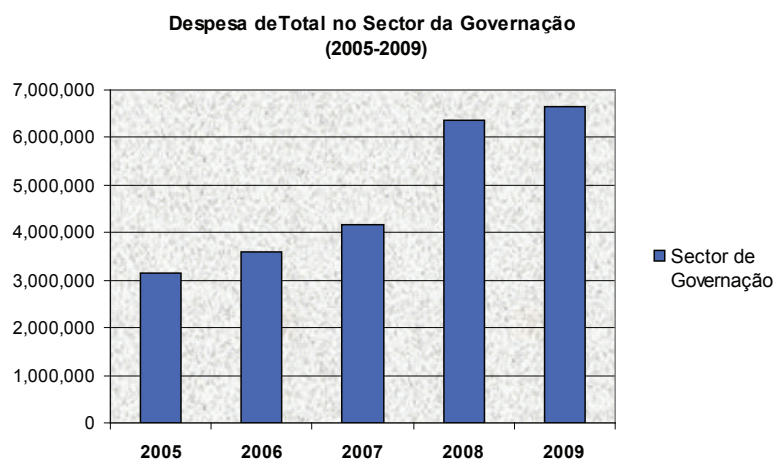
Despesa de Investimento por Âmbito Geográfico

Âmbito	Despesa de Investimento				
	2005	2006	2007	2008	2009
Central	395,256	520,481	609,278	1,802,798	1,511,959
Provincial	253,156	78,221	191,749	293,268	349,627
Sector de Governação	648,412	598,702	801,027	2,096,066	1,861,585

Da tabela abaixo apresentada, verifica-se que a realização da despesa de investimento por âmbito geográfico no Sector da Governação (tal como verificado nas despesas de funcionamento) é maior ao nível central comparativamente ao nível provincial. E esta tendência é crescente e deve ser motivo de monitoria por parte do CIP. Porque é que isto acontece? Porque se reconhece que existe falta de capacidade no nível provincial e distrital para executar a despesa?



Despesa Total



O comportamento da despesa total no período de 2005-2009 para o Sector da Governação foi regra geral crescente, com destaque para a variação 2007-2008, na ordem de 51.8%. Assim, em 2008 a despesa no Sector da Governação aumentou substancialmente, o que mostra a preocupação do Estado e seus parceiros com este pilar.

Despesa Total Por Subsectores

A despesa no Sector da Governação por subsectores permite ilustrar que o Subsector de Segurança e Ordem Pública é o que tem contribuído em larga medida para a despesa neste sector e em seguida o Subsector de Administração Pública. Esta constatação é aplicável a todo o período de 2005-2009.

Subsectores	Despesa Total				
	2005	2006	2007	2008	2009
Segurança e Ordem Pública	1,736,849	1,911,873	2,144,905	2,384,513	2,336,615
Administração Pública	589,432	686,077	913,431	1,938,295	2,137,661
Sistema Judicial	818,165	986,547	1,125,245	2,027,785	2,184,753
Sector de Governação	3,144,446	3,584,497	4,183,581	6,350,593	6,659,029

Despesa Total por Categoria da Despesa

Por Categoria de Despesas, verifica-se que a despesa de Funcionamento no Sector da Governação supera em grande medida a despesa de Investimento.

Categoria da Despesas	Despesa Total				
	2005	2006	2007	2008	2009
Despesa de Funcionamento	2,496,034	2,985,795	3,382,554	4,254,527	4,797,444
Despesa de Investimento	648,412	598,702	801,027	2,096,066	1,861,585
Sector de Governação	3,144,446	3,584,497	4,183,581	6,350,593	6,659,029

Despesa Total por Âmbito Geográfico

A despesa total por âmbito geográfico, mostra que a execução da despesa no Sector da Governação é superior no nível central (tal como verificado e confirmado pelas despesas de funcionamento e de investimento) comparativamente ao nível provincial em que em 2009, 73% (em 2008: 78%) da despesa no Sector da Governação será realizada no âmbito central e somente 27% (em 2008: 22%) no âmbito provincial.

Âmbito	Despesa Total				
	2005	2006	2007	2008	2009
Central	2,395,073	2,825,652	3,211,433	4,974,548	4,867,030
Provincial	749,373	758,845	972,148	1,376,045	1,791,999
Sector de Governação	3,144,446	3,584,497	4,183,581	6,350,593	6,659,029

6. Sobre a Qualidade de Informação e Alocações Orçamentais

A análise dos documentos do Governo permitirá verificar se a informação contida nestes documentos são relevantes, coerentes, completa, correcta e transparente e se encontram em linha com o PARPA II, PES 2009 e CFMP 2009-2011 e se os montantes alocados a este Sector se encontram harmonizados entre os documentos.

6.1. CFMP 2009 – 2011

Sobre a Qualidade de Informação

O CFMP de 2009 – 2011 contém diferenças fundamentais em relação ao CFMP anteriores pois introduz de forma generalizada a planificação e orçamentação por programa (OP) para a rubrica da despesa de investimento. A afectação de recursos nesta versão do CFMP é marcada pelos seguintes factores e variáveis:

- a) Crise Mundial de Alimentos (reflectida na necessidade de financiamento do Plano de Acção para a Produção de Alimentos 2008-2011);
- b) Subida constante e acentuada dos preços dos combustíveis; e
- c) Assunção da gestão da Política Monetária pelo Governo a partir de 2010 (reflectida na necessidade de financiamento da política monetária num montante estimado de 1.8 Milhões de MT).

A metodologia de preparação do CFMP 2009-2011 assentou nos princípios dos orçamentos – programa e o documento de metodologia distribuído aos sectores foi compreensivo e incluía modelos de mapas de forma a facilitar o entendimento dos sectores na consequente organização e recolha padronizada de informação.

O exercício do CFMP 2009-2011 marcou a transição dos diferentes, tradicionais e nada sistematizados modelos de planificação sem um elo firme com a orçamentação para a Metodologia de Orçamento – Programa, já implementada num Piloto nos sectores do MEC, MOPH / Fundo de Estradas e MINAG na elaboração do OE 2008 (embora nenhuns resultados se encontrem disponíveis sobre o sucesso destes pilotos até á data).

Foram apurados um total de 186 programas e alguns dos quais com subprogramas. Apenas foram considerados os sectores (instituições) de nível central. Os programas foram distribuídos pelos pilares do PARPA II e objectivos do PQG. Os programas foram subdivididos em quatro categorias: Prioritários, Económicos, Soberania e Outros. De entre estes, alguns programas foram ainda considerados CHAVE conforme sua importância no PARPA II. Em 2009 o CFMP projecta que 79% dos recursos (investimento) serão alocados aos Programas Prioritários, 8% aos Económicos, 7% aos de Soberania e 6% aos Outros.

A ligação entre o CFMP e a Proposta de OE 2009 é, apesar dos melhoramentos introduzidos no CFMP, é em geral ainda fraca e alguns esclarecimentos sobre dados contidos no CFMP são necessários para o entendimento da ligação entre um e outro documento.

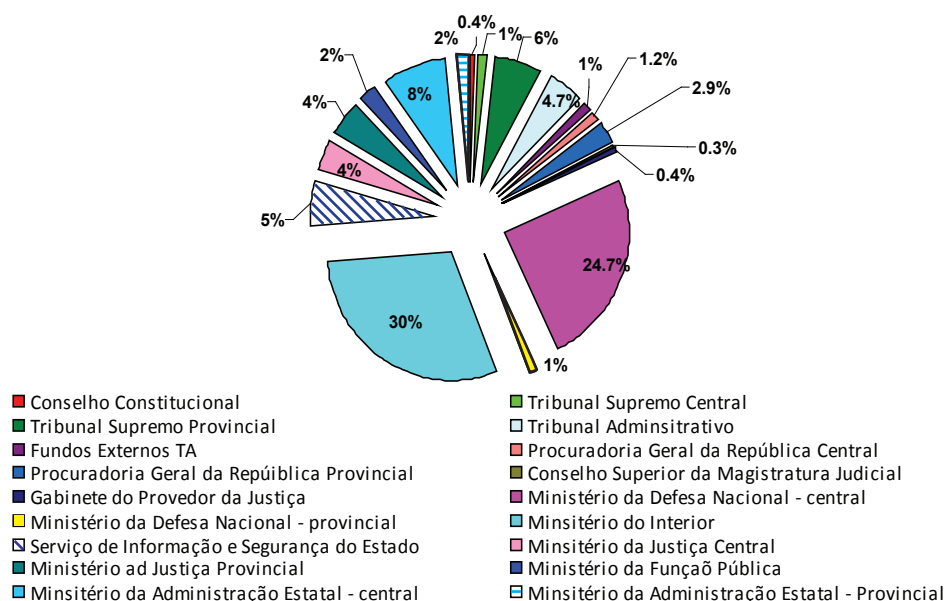
Sobre as Alocações orçamentais

De acordo, com o CFMP 2009, o Ministério do Interior irá auferir de um montante de cerca de 2.667.038 Milhões de MT, de seguida o Ministério da Defesa Nacional (nível central) é o que apresenta um limite orçamental maior de acordo com o CFMP, no montante de 2.217.66 Milhões de MT. O Conselho Superior de Magistratura, o Gabinete do Provedor da Justiça e o Conselho Constitucional apresentam dotações inferiores, no valor de 27.84 Milhões de MT; 37.94 e 38.36 Milhões de MT, justificado pelo grau de sua importância, comparativamente aos Ministérios que são responsáveis por um maior leque de instituições.

Distribuição de Recursos	2009
Conselho Constitucional	38.36
Tribunal Supremo Central	120.05
Tribunal Supremo Provincial	540.96
Tribunal Administrativo	418.64
Fundos Externos TA	92.21
Procuradoria Geral da República Central	109.23
Procuradoria Geral da República Provincial	260.26
Conselho Superior da Magistratura Judicial	27.84
Gabinete do Provedor da Justiça	37.94
Ministério da Defesa Nacional - central	2,217.66
Ministério da Defesa Nacional - provincial	101.17
Ministério do Interior	2,667.04
Serviço de Informação e Segurança do Estado	491.70
Ministério da Justiça Central	367.18
Ministério da Justiça Provincial	385.96
Ministério da Função Pública	195.75
Ministério da Administração Estatal - central	755.06
Ministério da Administração Estatal - Provincial	153.31
TOTAL	8,980.31

Fonte de Dados: CFMP (2009-2011), Milhões de MT

Distribuição Total de Recursos no sector da Governação (CFMP 2009)



Segundo dados do CFMP (2009-2011), somente o Ministério do Interior e o Ministério da Defesa Nacional (nível Central) terão cerca de 30% e 24.7% dos recursos alocados ao Sector da Governação.

6.2. PES 2009

O Plano Económico e Social é o instrumento anual que operacionaliza a implementação do Plano Quinquenal do Governo.

Sobre a Qualidade de Informação

Para o ano de 2009, este documento foi preparado tendo em conta um dos maiores desafios que se coloca a todos os países, a crise mundial dos alimentos e a incerteza sobre o preço do petróleo. Dada a susceptividade da economia nacional na envolvente internacional, a incerteza quanto ao preço do petróleo tem um peso significativo nas decisões do Governo uma vez que o país é dependente deste combustível fóssil para o desenvolvimento de actividades nos sectores produtivos (em partícula) e na economia do país (no geral – este impacto chega a ser superior a 50% no rendimento real das famílias se associado ao preço dos cereais).

Um dos avanços que se pode verificar no PES 2009 é a tentativa de prever (e com maior detalhe/realce) todas as despesas a realizar naquele ano e por cada sector. No que toca a Governação (que abrange melhoria na prestação de contas, descentralização e racionalização de estruturas e processos de serviços, combate à corrupção, melhoria do processo de formulação e monitoria de políticas públicas, melhoria na Gestão Financeira e profissionalização dos funcionários públicos) cada uma das componentes apresenta o detalhe do seu plano de realizações para este ano e alinhados com o PARPA II.

6.3. Proposta de OE 2009

Qualidade de Informação

A informação contida na Proposta do OE 2009 é relevante, coerente, completa, correcta, transparente mas não totalmente alinhado com o CFMP (2009-2011) aprovado. A alocação orçamental do Sector (independentemente da rubrica de despesa em causa) foi inferior ao projectado no CFMP. Existem alguns aspectos (e os mesmos são assinalados nesta secção do relatório) onde informação ou detalhe adicional é necessário por parte do MPD ou MdF para complementar a análise dos números do sector contidos na Proposta de OE. E, sendo que a Proposta de OE 2009 tem a particularidade de pela primeira vez adoptar a abordagem do Orçamento - Programa para a rubrica de Despesa de Investimento.

Alocações orçamentais

Receitas

A Proposta de OE 2009 é omissa em relação ao desdobramento do total da rubrica de Receitas Próprias pelos sectores \ instituições que se espera vir a gerar as mesmas. Apenas sabemos que o total de Receitas Próprias do Estado em 2009 será de 1.246,9 Milhões de MT.

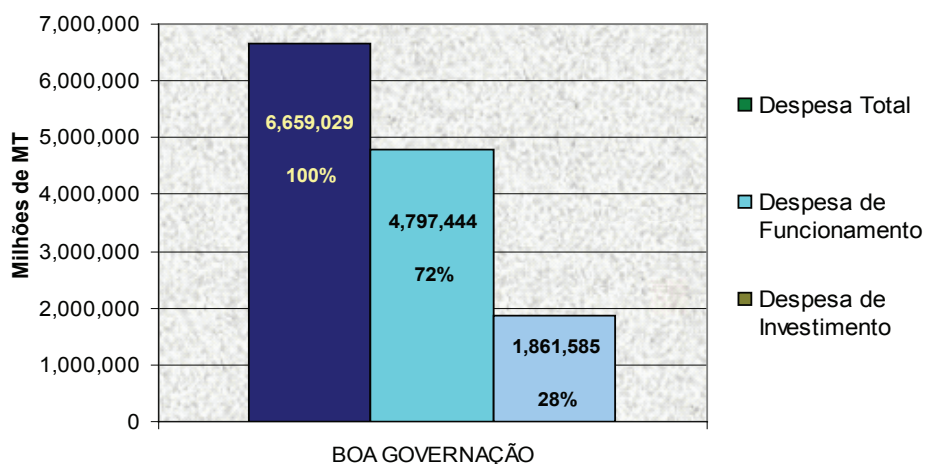
O Governo de Moçambique aderiu recentemente a iniciativa ITIE (iniciativa de transparência sobre as indústrias extractivas) e pretende proceder algumas alterações no concernente a apresentação dos orçamentos futuros de maneira que se reflectam as receitas provenientes das indústrias extractivas (incluindo petróleo e gás) de maneira que a quota-parte que será retornada as zonas onde essas indústrias operam seja devidamente classificada e identificada nos mapas orçamentais e do conhecimento das comunidades e do público em geral. Esta nova abordagem vai de encontro com os princípios de transparência que se pretendem observar com a aderência a iniciativa ITIE e como forma de separar os recursos que serão aplicados no desenvolvimento das regiões onde se extraem os recursos minerais.

Despesa de Funcionamento, Investimento e Total

Para o Sector da Governação, prevê-se em 2009 que a despesa total atinja cerca de 6.659.029 Milhões de MT, dos quais 72% representa Despesa de Funcionamento e os restantes 28% Despesas de Investimento.

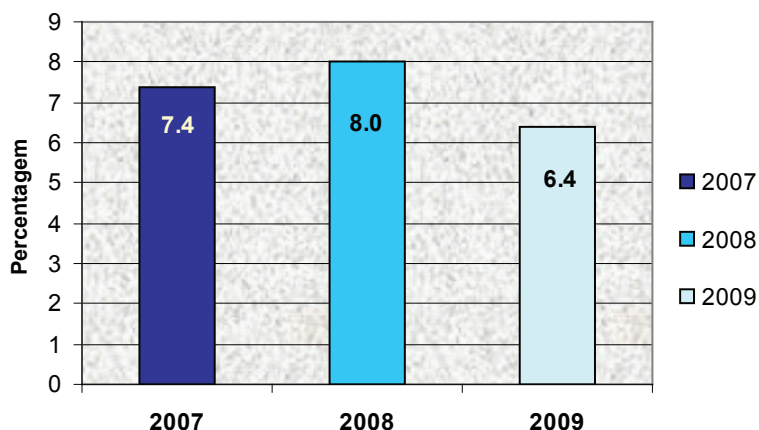
Comparativamente a 2007 e 2008, em termos absolutos, a dotação orçamental no Sector da Governação aumentou, pois segundo o OE 2007 o Sector da Governação apresentou a dotação no montante de 4.804 Milhões de MT e de acordo com o Relatório de Execução Orçamental (REO) do primeiro semestre de 2008, o Sector da Governação apresenta uma dotação no montante de 6.626 Milhões de MT, o que comparado com o ano de 2009, mostra que em termos absolutos cresceu em 0.5%.

Pilar Governação por Categoria de Despesas (2009)

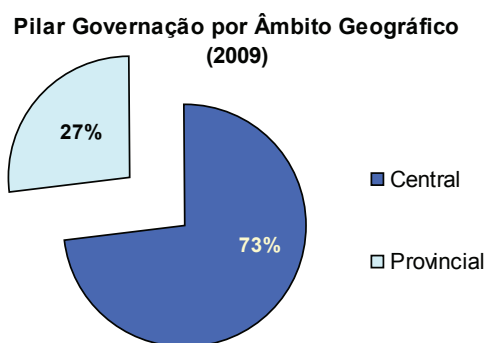


No entanto em termos relativos (como percentagem da despesa total excluindo encargos da dívida e operações financeiras) o sector da Governação apresenta uma dotação orçamental inferior relativamente a 2007 e 2008 em 0.9 pp e 1.6 pp.

Despesa Total no sector da Governação como Percentagem da Despesa Total



Por Âmbito Geográfico

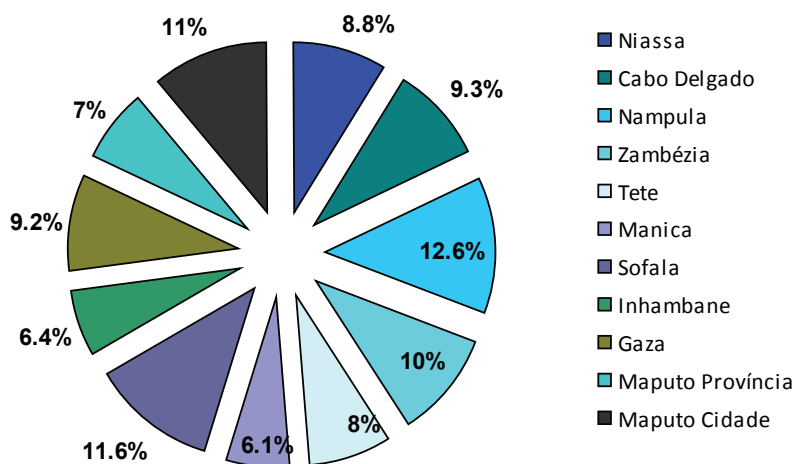


Cerca de 73% da despesa no Sector da Governação será efectuada no âmbito Central e os restantes 27% no âmbito provincial.

Por Províncias

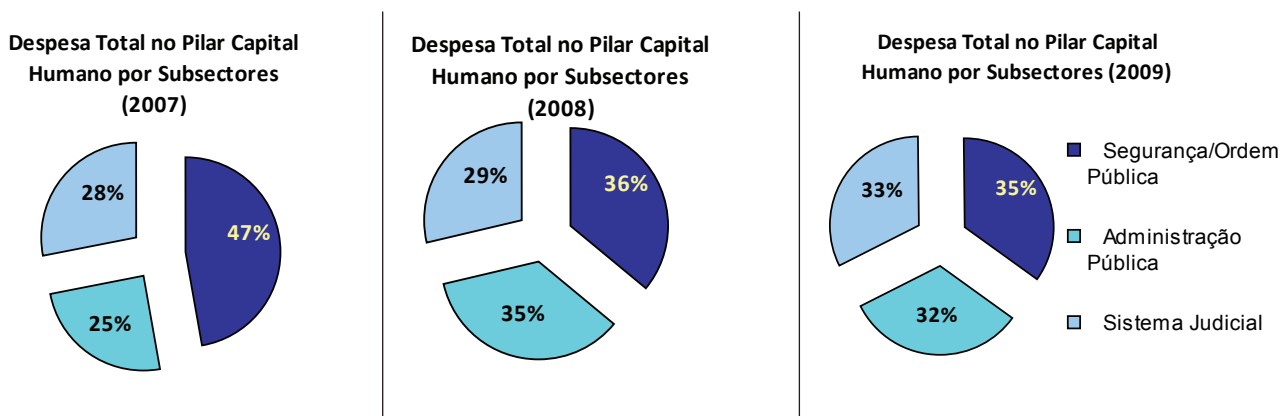
A nível provincial e em termos de alocação de recursos para o Sector da Governação, verifica-se que, a província de Nampula irá beneficiar de um maior montante em termos de recursos para o Sector da Governação com cerca de 12.6% do total de recursos alocados ao Sector da Governação a nível provincial. Sendo as províncias de Manica e Inhambane as que irão beneficiar de montantes mais baixo de cerca de 6.1% e 6.4% do total de recursos alocados ao Sector da Governação ao nível Provincial respectivamente.

Despesa Total no Sector da Governação por Províncias (2009)



7. Alocação Orçamental nos Subsectores do Sector da Boa Governação de Acordo com a proposta de OE 2009

O Pilar da Governação por sectores apresenta a seguinte distribuição: 35% do montante total será alocado ao Sector de Segurança e Ordem Pública, 33% ao Sistema Judicial e os restantes 32% à Administração Pública. Nota-se uma certa equidade na repartição de fundos do Sector da Governação por Subsectores em 2009.

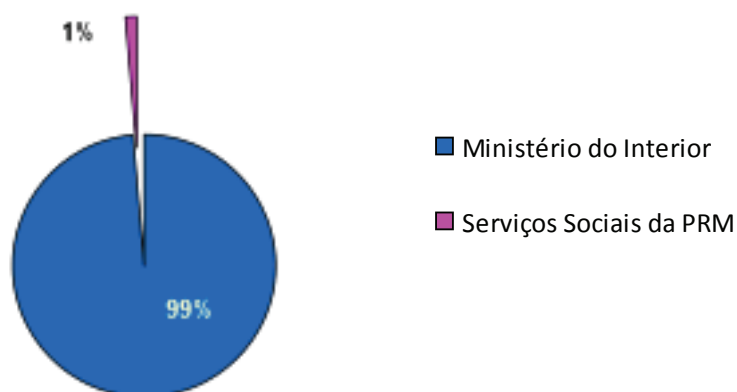


Verifica-se que em 2007, o Sector de Segurança e Ordem Pública era o sector prioritário no pilar da Governação, tendo em conta que auferiu cerca de 47% do total do montante destinado ao Sector da Governação, no entanto este montante reduziu em 2008 para 36%, mas não deixou de ser o sector prioritário, a mesma tendência prevê-se para 2009. Quanto aos outros dois sectores nota-se uma certa oscilação em que a Administração Pública foi o menos “privilegiado” em 2007, mas em 2008 o “menos privilegiado” foi o sector de Sistema Judicial”, prevendo uma situação inversa em 2009 apesar da diferença não ser substancial.

Segurança e Ordem Pública

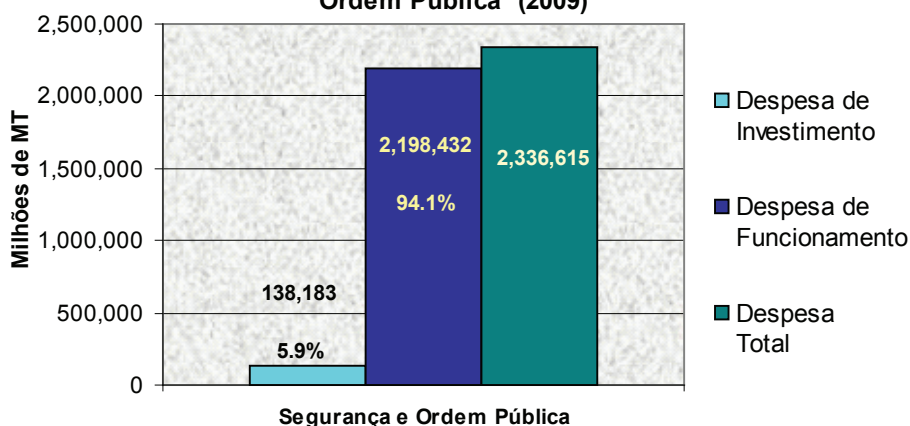
Apesar do Sector de Segurança e Ordem Pública auferir de maior proporção dos recursos disponíveis no Pilar da Governação, nota-se que cerca de 99% dos recursos do Sector de Segurança e Ordem Pública é canalizado para o Ministério do Interior e apenas um valor ínfimo (1%) é destinado aos Serviços Sociais da Polícia da República de Moçambique (PRM) mais especificamente, elevação da capacidade operativa da PRM para prevenir e combater a criminalidade e melhorar os tempos de entrega dos documentos de identificação e de viagem, bem como a prestação de serviços de salvamento dos cidadãos, entre outros. Esta constatação pode justificar o nível de serviços deficientes prestados pelos PRM, resultante de aspectos como falta de motivação subjacente.

Despesa Total no Subsector de Segurança e Ordem Pública por Instituições (2009)



Por outro lado, no sector de Segurança e Ordem Pública, o montante maior é destinado a despesa de funcionamento (94.1%) e somente 5.9% à despesa de Investimento. Neste Sector prevê-se a contratação de novos funcionários (embora sem se saber quantos e para que funções e níveis profissionais).

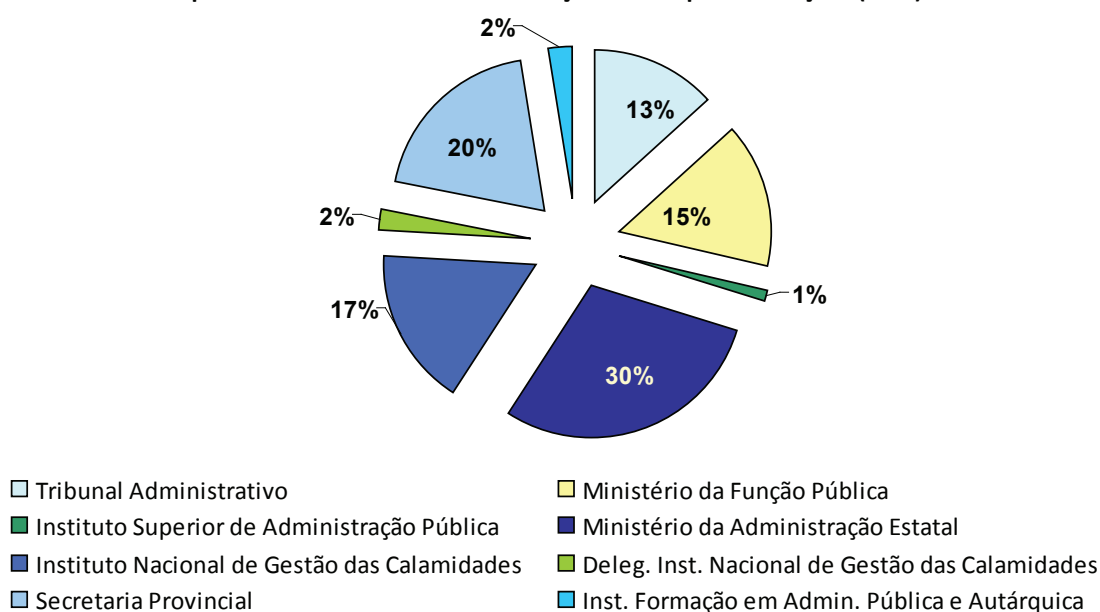
Despesa no Subsector de Segurança e Ordem Pública (2009)



Administração Pública

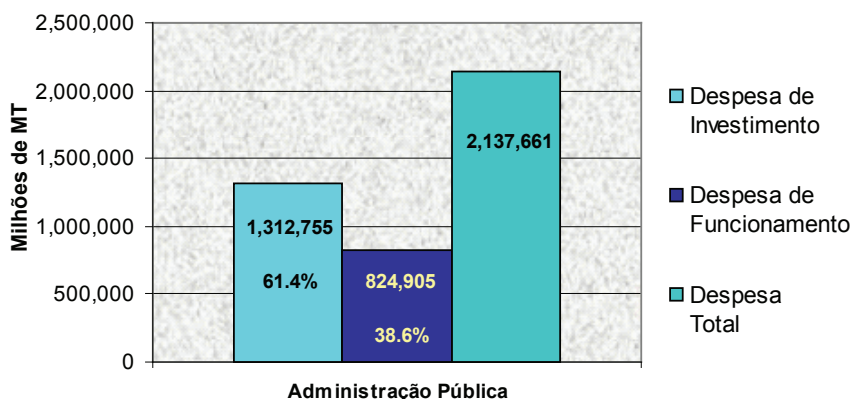
No Subsector de Administração Pública, a maior fatia é canalizada para o Ministério de Administração Estatal, com cerca de 30%, seguido da Secretaria Provincial, Instituto Nacional de Gestão de Calamidades, Ministério da Função Pública, Tribunal Administrativo que apresentam cerca de 20%, 17%, 15% e 13% respectivamente dos recursos alocados ao Sector de Administração Pública. O Instituto de Formação em Administração Pública e Autárquica, a Delegação do Instituto Nacional de Gestão de calamidades e o Instituto Superior de administração Pública apresentam recursos em proporções inferiores com cerca de 2%, 2% e 1% respectivamente.

Despesa Total no Sector de Administração Pública por Instituições (2009)



Por outro lado, no sector de Administração pública, o montante maior em 2009 será destinado a despesa de investimento (61.4%) e somente 38.6% à despesa de funcionamento. Neste Sector prevê-se a transferência às administrações públicas.

Despesa no Sector de Administração Pública (2009)



Neste Subsector de Administração Pública, o PES prevê que no âmbito da **descentralização e desconcentração**, actividades referentes à dotação do Órgãos Locais do Estado, a nível Distrital e Provincial de maior dinamismo e capacidade, entre elas o acompanhamento do processo de instalação das novas autarquias locais saídas das eleições de 2008, a instalação das assembleias provinciais, a formação dos novos órgãos de governação local eleitos e de outros órgãos de governação local ou com estes relacionados, monitorar o processo de construção e reabilitação de infra-estruturais da Administração Local do Estado ao nível dos Distritos, Postos Administrativos e Localidades.

No âmbito do domínio da Gestão **Estratégica dos Recursos Humanos do Estado** o Governo continuará a privilegiar na forma de estar, pensar e ser da Administração Pública desenvolvendo as seguintes actividades de produção de informação relativa aos assuntos ligados ao funcionamento da administração pública, à monitoria e assistência na implementação do Sistema de Gestão de Recursos Humanos, à actualização do sistema de carreiras e remuneração, divulgação a nova política salarial dos funcionários e agentes do Estado, o sistema de gestão de desempenho na Função Pública, formação de técnicos básicos (a distância) e médios em Administração Pública, implementação do Programa de Massificação da Língua Inglesa na Função Pública, capacitação dos quadros dos IFAPAs, entre outras realizações.

No âmbito da profissionalização dos funcionários do Estado, o Governo planeia realizar acções de formação e capacitação e de divulgação sobre as estratégias de combate ao HIV/SIDA; sobre a questão do género e da pessoa portadora de deficiência da função pública; o sistema de gestão de desempenho na Função Pública, entre outras.

No âmbito da Inspeção-geral Administrativa do Estado (IGAE), a realização de actividades de divulgação e formação sobre a legislação relevante, procedimentos, gestão de arquivos, da produção do Boletim sobre a Gestão da Mudança no Sector Público, entre outros.

No âmbito dos Procedimentos, Documentação e Arquivo do Estado, o Governo vai privilegiar a implantação gradual do Centro de Documentação e Administração Pública, consolidação da Revista do Instituto Superior da Administração Pública, formação de mais de 1700 funcionários e agentes do Estado afectos às Unidades de Gestão e Arquivo Intermediários a todos os níveis.

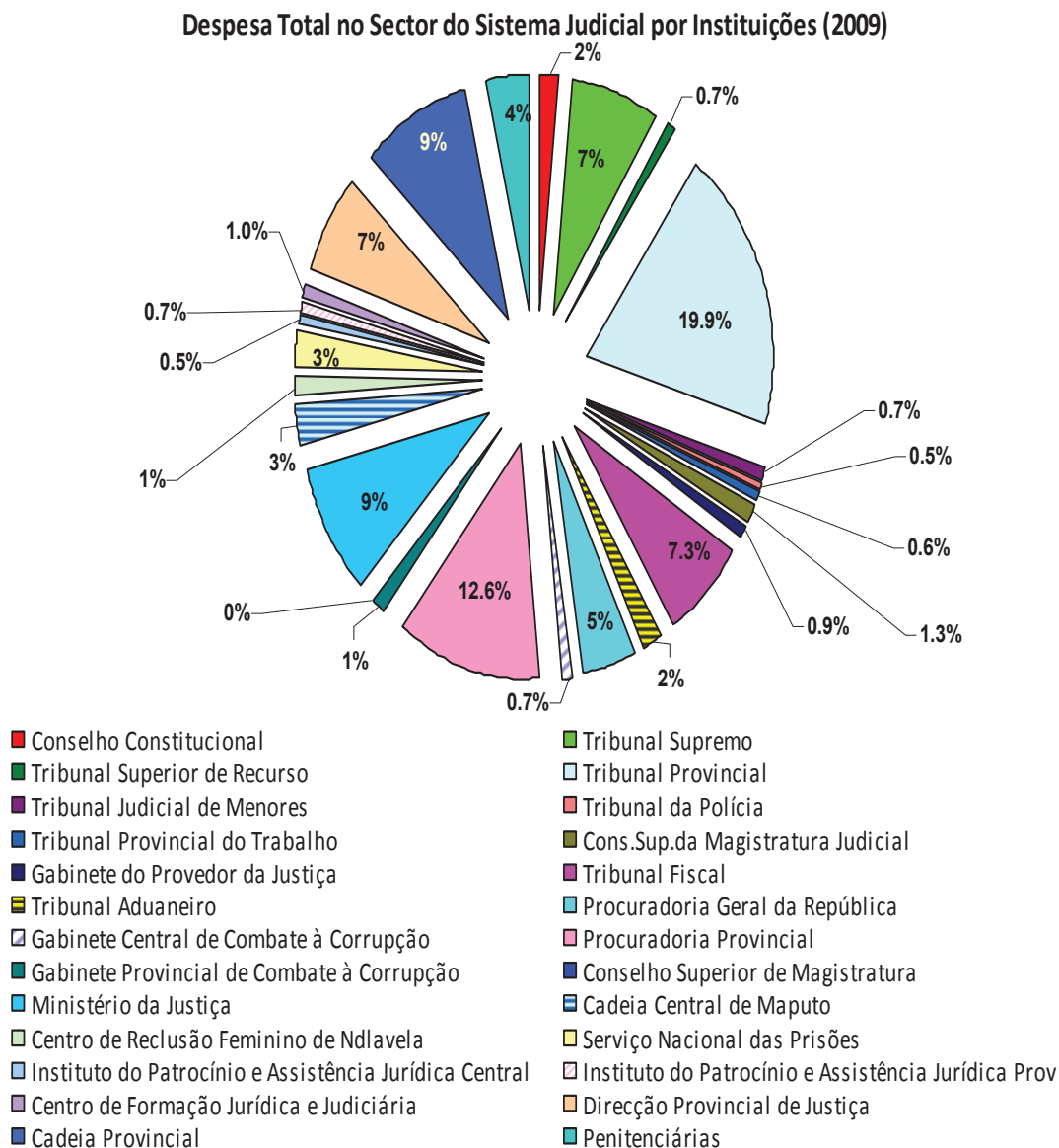
No âmbito da profissionalização dos funcionários do Estado o Governo planeia realizar acções de formação e capacitação e de divulgação sobre as estratégias de combate ao HIV/SIDA; sobre a questão do género e da pessoa portadora de deficiência da função pública; o sistema de gestão de desempenho na Função Pública, entre outras.

Sistema Judicial

Como ilustra a figura abaixo, das Instituições que compõem o sistema judicial, os Tribunais Provinciais apresentam a maior dotação com cerca de 20% dos recursos alocados ao Sistema Judicial, seguido da Procuradoria Provincial, Ministério da Justiça, Cadeia Provincial com cerca de 12.6%, 9% e 9% respectivamente.

Espera-se que o Gabinete Central de Combate a Corrupção apresente somente cerca de 0.7% dos recursos destinados ao Sistema Judicial, o que coloca em causa o seguinte princípio:

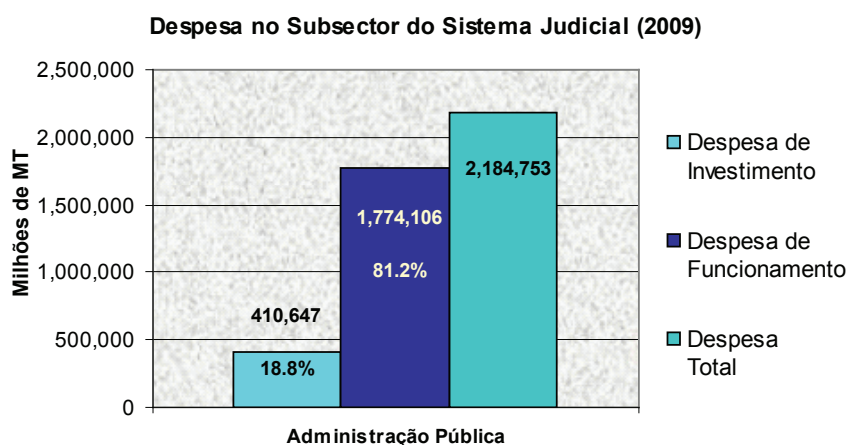
“O Combate a Corrupção é um dos grandes objectivos preconizados no PARPA II (...) O combate a Corrupção deve ser desencadeado em todos os sectores e a todos os níveis das instituições públicas mediante acções que visem identificar os corruptos e os corruptores....”[PARPA II, 2006: 76]



Segundo o PES 2009, no âmbito do subsector da Justiça e legalidade, o Governo pretende orientar esforços na implementação do Plano Estratégico Integrado do sector de modo a concorrer para a prossecução dos objectivos delineados pelo sector da justiça e por cada instituição integrante, através de acções de divulgação legal, extensão do acesso a Justiça pelos cidadãos, reabilitação e reinserção social, do desenvolvimento de um plano nacional de promoção e protecção dos Direitos Humanos, da formação de recursos humanos, da

Reforma Legal, da Modernização e Informatização, da melhoria de Infra-estruturas e Equipamento (com especial enfoque para os palácios da justiça), melhoria da gestão de Informação e Documentação.

No sector do Sistema judicial, o montante maior é destinado a despesa de funcionamento (81.2%) e o remanescente (18.8%) à despesa de investimento.



11. Alocação Orçamental nos Sectores Prioritários

De acordo com o Documento de Fundamentação (página 46) a despesa no Sector da Boa Governação terá um peso em relação à despesa total de 7.7% ou 7.518 Milhões de Meticais, conforme se evidencia abaixo:

Descrição	2005		2006		2007		2008		2009	
	% DT*	CGE	% DT*	CGE	% DT*	CGE	% DT*	LOE	% DT*	LOE
1.1 Educação	20.4	7,267	20.3	8,797	21.6	12,235	18.4	14,781	19.6	19,136
1.2 Saúde + HIV/SIDA	13.1	4,683	13.9	6,048	13.4	7,590	12.9	10,363	14.9	14,547
1.3 Infraestruturas	19.5	6,941	16.8	7,298	14.1	7,987	17.5	14,058	17.7	17,281
1.4 Agricultura e Desenvolvimento Rural	4.8	1,714	4.6	1,989	3.7	2,096	7.5	6,025	7.3	7,127
1.5 Boa Governação	8.8	3,138	8.1	3,534	8.0	4,532	8.6	6,908	7.7	7,518
1.6 Outros Sectores Prioritários	0.9	338	0.9	412	0.9	510	4.5	3,615	0.9	879
1 Total de Despesa Sectores Prioritários	67.5	24,082	64.6	28,078	61.7	34,949	69.4	55,750	68.1	66,487
2 Total de Despesa (Exc Op Financeiras e Enc Divida)	100	35,646	100	43,429	100	56,644	100	80,331	100	97,632
3 Total de Despesa	100	36,912	100	44,821	100	60,663	100	89,003	100	104,327

Milhões de MTs

No entanto, por consulta aos mapas integrantes da Proposta de OE 2009, verificou-se que o Sector apresenta um peso de 6.9% em relação ao total da despesa e conforme se apresenta abaixo:

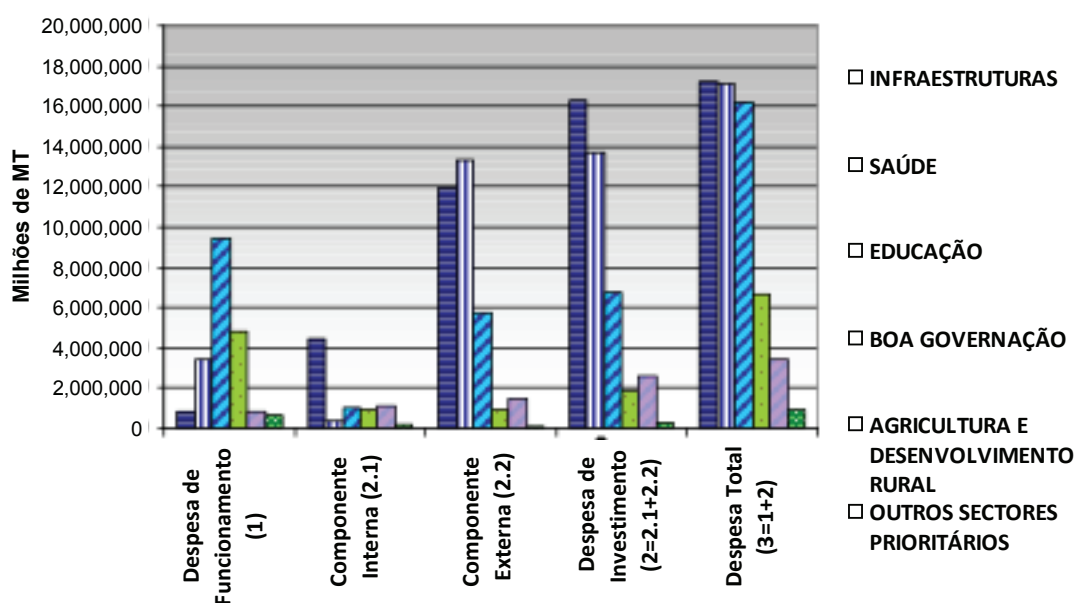
Código	Designação (Sector \ Instituição)	Despesa de Funcionamento	Despesa de Investimento			Despesa Total 2009	Peso
			Componente Interna	Componente Externa	Total		
BOA GOVERNAÇÃO		4,797,444	967,498	894,087	1,861,585	6,659,029	6
Segurança e Ordem Pública		2,198,432	129,171	9,012	138,183	2,336,615	2
1701	Ministério do Interior	2,176,576	123,979	3,820	127,799	2,304,375	
1781	Serviços Sociais da PRM	21,856	5,192	5,192	10,385	32,240	
Total Central		2,198,432	129,171	9,012	138,183	2,336,615	
Total Provincial		0	0	0	0	0	
Administração Pública		824,905	485,906	826,849	1,312,755	2,137,661	2
1101	Tribunal Administrativo	139,067	45,904	101,616	147,520	286,588	
2401	Ministério da Função Pública	54,602	15,967	252,463	268,430	323,032	
2402	Instituto Superior de Administração Pública	19,917	5,976	0	5,976	25,894	
2501	Ministério da Administração Estatal	104,249	76,264	446,114	522,378	626,627	
2509	Instituto Nacional de Gestão das Calamidades	150,540	209,991	0	209,991	360,531	
Total Central		468,376	354,102	800,193	1,154,295	1,622,672	
2521	Secretaria Provincial	277,358	121,359	16,656	138,015	415,372	
2529	Deleg. Inst. Nacional de Gestão das Calamidades	34,098	6,236	8,000	14,236	48,334	
2583	Inst. Formação em Admin. Pública e Autárquica	45,073	4,209	2,000	6,209	51,282	
Total Provincial		356,529	131,804	26,656	158,460	514,989	
Sistema Judicial		1,774,106	352,421	58,226	410,647	2,184,753	2
0601	Conselho Constitucional	34,120	5,272	0	5,272	39,392	
0701	Tribunal Supremo	106,712	54,988	0	54,988	161,700	
0901	Cons.Sup.da Magistratura Judicial	27,374	0	0	0	27,374	
1001	Gabinete do Provedor da Justiça	19,090	0	0	0	19,090	
1102	Tribunal Fiscal	154,857	5,000	0	5,000	159,857	
1301	Procuradoria Geral da República	93,568	8,637	0	8,637	102,205	
1303	Gabinete Central de Combate à Corrupção	14,306	0	0	0	14,306	
1401	Conselho Superior de Magistratura do Ministério Público	0	0	0	0	0	
2301	Ministério da Justiça	90,529	54,255	56,026	110,281	200,809	
23031	Cadeia Central de Maputo	58,423	5,230	0	5,230	63,653	
2305	Centro de Reclusão Feminino de Ndlavela	22,900	4,500	0	4,500	27,400	
2306	Serviço Nacional das Prisões	44,435	14,993	0	14,993	59,428	
2307	Instituto do Patrocínio e Assistência Jurídica Central	11,388	0	0	0	11,388	
2309	Centro de Formação Jurídica e Judiciária	10,560	10,579	0	10,579	21,139	
Total Central		688,263	163,454	56,026	219,480	907,743	
0702	Tribunal Superior de Recurso	14,947	0	0	0	14,947	
0721	Tribunal Provincial	379,940	55,687	0	55,687	435,628	
0723	Tribunal Judicial de Menores	14,599	0	0	0	14,599	
0725	Tribunal da Polícia	11,616	0	0	0	11,616	
0727	Tribunal Provincial do Trabalho	13,900	0	0	0	13,900	
1123	Tribunal Aduaneiro	37,545	1,500	0	1,500	39,045	
1321	Procuradoria Provincial	211,479	63,868	0	63,868	275,348	
1323	Gabinete Provincial de Combate à Corrupção	14,097	7,459	0	7,459	21,556	
2307	Instituto do Patrocínio e Assistência Jurídica Prov	14,256	713	800	1,513	15,769	
2321	Direcção Provincial de Justiça	135,371	16,966	0	16,966	152,337	
2323	Cadeia Provincial	175,547	28,274	1,400	29,674	205,221	
2325	Penitenciárias	62,545	14,500	0	14,500	77,045	
Total Provincial		1,085,843	188,967	2,200	191,167	1,277,010	
Total Sectores/Inst. Prioritários		20,046,764	7,967,365	33,525,992	41,493,357	61,540,120	60
Restantes Sectores		25,590,001	3,759,767	6,488,391	10,248,158	35,838,159	35
Despesa Total Ambito Central + Provincial		45,636,765	11,727,132	40,014,383	51,741,515	97,378,280	95
Distritos		3,102,747	1,413,930	176,177	1,590,107	4,692,854	5
Autarquias \ Municipios		558,021	279,010	0	279,010	837,031	1
Despesa Total Excluindo Encargos da Dívida		49,297,532	13,420,073	40,190,560	53,610,632	102,908,165	100
Encargos da Dívida		1,391,944	0	0	0	1,391,944	
Total Geral		50,689,476	13,420,073	40,190,560	53,610,632	104,300,109	

Esclarecimentos são necessários de forma a entender a contradição de informação entre o Documento de Fundamentação e a Proposta de OE 2009.

Se considerarmos como mais fidedigno o exercício de recolha de dados por consulta aos mapas integrantes da Proposta de OE verificamos que o peso do Sector da Educação reduziu de 7.9% para 6.5% em relação ao total da despesa de 2008.

O Sector de Infra-estruturas, espera apresentar uma maior dotação no montante de 17.190.595 Milhões de MT, seguido da Saúde com 17.151.413 Milhões de MT, Educação com cerca de 16.167.009 Milhões de MT e só depois o Sector da Governação.

Previsão de Despesas 2009 nos Sectores Prioritários



9. Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas de Moçambique (ITIE)

A Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas (ITIE) é uma aliança de Governos, companhias (dos sectores das minas, petróleo e gás), sociedade civil, investidores e organismos internacionais, que visa promover a transparência, gestão sustentável dos recursos naturais e prestação de contas, através de registo, controlo, publicação e monitoria colectiva de todos os pagamentos efectuados ao Governo pelas empresas de extracção de recursos minerais (incluindo o petróleo e gás). Esta Iniciativa acordou os princípios gerais para o aumento da transparência nos pagamentos e receitas da indústria extractiva e constituiu o *Trust Fund* por um conjunto de doadores para a assistência técnica e financeira.

Pode-se dizer que a ITIE é uma cadeia de valores (cujos elementos são: Adjudicação de Contratos, Monitoria das Operações, Arrecadação de Impostos e Regalias, Distribuição das Receitas e Utilização em Projecto Duráveis) que promove a disciplina e a transparência fiscais: a publicação de todos os contratos rubricados pelo Governo no sector, a publicação dos pagamentos e das receitas recebidas independente do fim a que se destinam.

Segundo a nota de imprensa do CIP (de 21 de Outubro de 2008) *“A ITIE visa sobretudo introduzir práticas de transparência na gestão orçamental do sector...”* pelo que a participação da sociedade civil (para além das empresas do sector e do Governo) no comité de implementação é crucial dado que *“...constam assuntos de extrema importância para que a gestão dos recursos extractivos seja feita de uma forma transparente, que beneficie os pobres de hoje e as gerações futuras.... para que haja uma garantia de um desenvolvimento sustentável”*.

A ITIE funciona através duma interacção entre empresas que exploram/pesquisam recursos extractivos (publicando regularmente todos os pagamentos que efectuam ao governo); o Governo (publicando regularmente tudo o que recebe das empresas) e a sociedade civil organizada numa coligação denominada *“Publique O Que Paga”*³ (encarregue de fazer a confrontação entre os dados das empresas e do Governo; monitorar como o governo aplica os recebimentos e qual tem sido o cometimento das empresas em relação à responsabilidade social, questões ambientais, etc.)

Em Maio de 2008 o CIP organizou um seminário nacional em que participaram partes interessadas na ITIE, nomeadamente, Governo, Sociedade Civil, Empresas da indústria extractiva. Por sua vez, o Governo organizou um seminário no dia 23 de Outubro de 2008, em Maputo, tendo contado com a participação das partes interessadas na ITIE.

Neste seminário (23/10/08) foi feito o lançamento oficial da Iniciativa ITIE pelo Governo Moçambicano e foram discutidos o Plano de Actividades para o período de Outubro 2008 a Março de 2011, período de dois anos, que segundo os princípios da ITIE é o necessário para que um país desenvolva um rol de actividades conducentes à sua adesão à iniciativa. Foram igualmente discutidos os termos de referência para o Comité Coordenador (Grupo de trabalho multidisciplinar que se encarrega do processo de implementação da iniciativa num país). Não tendo havido consenso, ficou acordada a composição de uma equipa multi-sectorial que se encarregará de finalizar os dois documentos orientadores e o processo de instalação do comité. Esta equipa será composta por 3 directores nacionais: GOVERNO: (Finanças, Planificação e Desenvolvimento), EMPRESAS (Sasol e Kenmare presentes no seminário irão concertar com as outras empresas para escolher quem lhes representa na equipa de trabalho), SOCIEDADE CIVIL (ficou mandatado o Dr. Castel-Branco), para junto da sociedade identificar o seu representante na equipa de trabalho. Esta composição é da equipa de trabalho do curto prazo e não se trata do comité coordenador da ITIE.

Moçambique com a implementação do ITIE poderá melhorar a boa governação, transparência e prestação de contas na gestão dos recursos minerais. Apesar de ainda não ser membro do ITIE, Moçambique já se encontra num estágio avançado em meterias de observância dos princípios de transparência na gestão dos recursos minerais, tendo como destaque a Lei 13/2007 (racionalização dos incentivos fiscais aos projectos de investimentos nas áreas mineiras), Padronização das taxas e impostos (Leis 11 e 12/2007) e através do SISTAFE (implementação das reformas do Sistema de Administração Financeira do Estado).

³ Mais informações sobre a coligação *“Publique O Que Paga”* podem ser obtidas em www.publishwhatyoupay.org, um movimento internacional de organizações da sociedade civil congregando mais de 300 ONG's e a ser implementada nos 5 continentes.

Para além do exposto acima, o país já tem como prática as seguintes acções:

- ✓ Publicação dos relatórios trimestrais de execução orçamental (destacando as provenientes da actividade de exploração mineira e extracção de recursos minerais \ naturais);
- ✓ Execução da despesa pública, com base num processo de *procurement* aberto ao público;
- ✓ Afectação de recursos com base no CFMP e alinhado com o PARPA; e
- ✓ Controlo e fiscalização da GFP através de IGF, TA e AR.

Apesar do esforço do Governo em querer ver implementada a iniciativa ITIE em Moçambique, este e outras partes envolvidas e interessadas no processo estão conscientes do desafio que esta decisão representa. Dentre os desafios identificados destaca-se a partilha de informação (*A experiência dos outros Países mostra que essa informação só terá utilidade se for reflectida em estratégias, políticas, intervenções e acções concretas, e capacidade de avaliação de impactos e controlo⁴*), necessidade de consumo interno numa parte dos recursos que é extraído e exportado, o reforço da capacidade institucional para a fiscalização da produção de petróleo (e gás) e respectiva tributação.

Segundo a Ministra dos Recursos Minerais, Esperança Bias, a contribuição para o PIB dos recursos minerais (através das receitas fiscais e exportações) é fraca (5%), porem ao longo do tempo espera-se que esta contribuição aumente tendo em consideração o volume de projectos aprovados e o facto de alguns deles ainda não terem entrado em pleno funcionamento.

Que Implicações da Adesão ao ITIE para o País?

Para além do mecânico processo de publicação dos pagamentos feitos pelas empresas e recebimentos do Governo, este processo exige que Moçambique:

- i. Arrole e publique as concessões outorgadas nas áreas de extracção de recursos minerais;
- ii. Consolide a explicitação da receita e contabilização de todos os recebimentos pelo Estado, decorrentes dos pagamentos efectuados pelas empresas mineiras e de petróleo e gás;
- iii. Reverifique os balancetes contabilísticos das empresas, contendo a explicitação de todos os pagamentos efectuados ao Estado em conexão com as respectivas concessões;
- iv. Reconcilie os dados dos balancetes contabilísticos recebidos das empresas com os dados recebidos das empresas com os dados de recebimentos registados pelo Estado;
- v. Explícite na elaboração dos relatórios trimestrais de execução orçamental e da Conta Geral do Estado, nomeadamente, as receitas decorrentes dos pagamentos relativos às concessões (impostos, *royalties*, dividendos, prémios) e a lista de concessões

existentes e outorgadas de extracção de recursos minerais, petróleo e gás, com a indicação dos respectivos estágios de prospecção, desenvolvimento ou exploração;

- vi. Siga o Guia de Transparência Fiscal do FMI, usado para operacionalizar procedimentos contabilísticos transparentes na perspectiva da ITIE, isto é, obedecer às regras de preparação, elaboração, aprovação e execução do OE referente a cada ano, não se prevendo outras formas e regras paralelas ou extra-orçamentais de aplicação/utilização de das receitas;
- vii. A Assembleia da República estabeleça uma percentagem das rendas sociais a serem alocadas/consignadas às comunidades circunvizinhas dos projectos⁵; e
- viii. O Governo tenha uma política de exploração sustentável: explorar tudo agora, criando um fundo para as gerações futuras/investindo em sectores independentes da indústria extractiva, para diversificar a economia e evitar a “maldição de recursos”? Ou optar por uma exploração gradual, estabelecendo quotas em função de períodos temporais?

10. Questões Críticas

Nesta secção destacamos as principais questões críticas que devem ser seguidas pelo CIP:

- ✓ A não existência de uma correlação directa entre os sectores/subsectores considerados no PARPA II com a Proposta de OE 2009, considerando adicionalmente que alguns deles têm componentes transversais;
- ✓ Ao nível da informação sobre Inflação, os documentos (PARPA e CFMP) não estão alinhados na medida em que as projecções do PARPA tiveram de ser corrigidas de forma a reflectir aspectos como, por exemplo, a crise alimentar, subida de preço dos cereais e outros factores endógenos como a subida dos preços de petróleo;
- ✓ Contradição de informação existente no Documento de Fundamentação e a Proposta de OE 2009;
- ✓ Necessidade de maior clareza sobre o conceito de Orçamento Programa e, conseqüentemente a definição de programas no Sector da Boa Governação; Como serão tratadas as questões transversais do Sector?
- ✓ Receitas provenientes de Mega Projectos e Concessões de Recursos Naturais: EITI e outras questões de reporte da cobrança de receitas provenientes da exploração de recursos naturais;
- ✓ A Proposta de OE 2009 é omissa em relação ao desdobramento do total da rubrica de Receitas Próprias pelos sectores \ instituições que se espera vir a gerar a mesma assim

⁵ Art. 11, Lei de Minas

como não detalha as receitas de concessões e impostos provenientes da extração de recursos naturais no país;

- Existem desvios nos limites apresentados no CFMP e por conseguinte falta de coerência entre o CFMP e a proposta de OE 2009;
- Também é fraca a correlação entre as actividades previstas no PES e o custeio de actividades efectuado na Proposta de OE – será que todas as actividades previstas no PES foram devidamente custeadas na Proposta de OE?
- Porque existe tanta concentração de recursos no nível central (sejam despesas de funcionamento e investimento)? Isto acontece por se reconhecer falta de capacidade de implementação nos níveis provincial e distrital? O que está a ser feito para inverter esta situação?

11.Documentação Consultada

Documento	Emitido por	Data
Balanço do PES – I Semestre 2008	Governo de Moçambique	14/10/2008
CFMP (2009-2011)	MdF	2008
CGE 2005	Governo de Moçambique	Maior/2006
CGE 2006	Governo de Moçambique	Maior/2007
Jornal media FAX nº 4155	Mediacoop – Jornalistas Associados, SARL	27/10/2008
Jornal Noticias	Sociedade Noticias	25/10/2008
Moçambique – Estratégia de Parceria com o País 2008-2011	Grupo Banco Mundial – Moçambique	2007
Orçamento do Estado 2008	MdF: DNO	
Proposta de OE 2009	MdF: DNO	02/09/2008
PES 2007	Governo de Moçambique	2007
PES 2008	Governo de Moçambique	28/09/2007
PES 2009	Governo de Moçambique	29/09/2008

O CIP é uma organização da sociedade civil moçambicana estabelecida em 2005 com o objectivo de contribuir para a promoção da transparência, boa governação e integridade em Moçambique. O CIP actua na área da governação através da pesquisa, advocacia e monitoria, promovendo igualmente actividades de consciencialização pública. O CIP interessa-se concretamente pelas temáticas da descentralização e governação local, financiamento político e eleitoral, transparência fiscal e orçamental, *procurement*, controlo social, *oversight* e anti-corrupção, ajuda externa e dependência.

Este relatório contou com o apoio das seguintes entidades de cooperação internacional:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Department for
International
Development



Koninkrijk der Nederlanden



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK
EMBASSY OF DENMARK, LONDON