



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Boa Governação-Transparência-Integridade

Uma apreciação crítica ao Orçamento do Estado de 2011

A relação entre estratégias, discursos e números

Novembro de 2010

Notas de Destaque

O Orçamento do Estado de 2011 prevê subsídios no valor de 2.954 milhões de meticais (80 milhões de dólares), dos quais quase a metade para subsidiar a farinha do trigo e o transporte urbano de passageiros. O destino da outra metade não é divulgado. Apesar do fim dos subsídios da gasolina, o montante global ultrapassa os 2.338 milhões previstos para 2010.

Embora o investimento continue centralizado, os fundos para o funcionamento nas áreas onde há responsabilidade compartilhada entre os níveis central, provincial e distrital conhecem um bom grau de descentralização: 37% do valor é atribuído aos distritos, 23% às províncias. O “centro” fica com ainda – ou apenas – 40%.

Os “sete milhões” já não são sete, mas 6,3 milhões por cada distrito na média. Em contrapartida, os investimentos locais em infra-estruturas públicas crescerão significativamente. Desigualdades entre províncias nos sectores que prestam serviços directos aos cidadãos continuam, embora não de forma dramática.

Há uma aparente redução da ajuda externa, mas isto deve-se principalmente a uma abordagem mais realista na orçamentação dos projectos. A dependência diminua graças ao aumento das receitas internas, embora menos do que aparece nos números. O recurso ao crédito interno é cauteloso, facto que vai contribuir para o espaço para financiamento de actividades productivas.

A austeridade não se destaca claramente. Alguns sectores do tipo soberania e chefia do governo continuam a conhecer acréscimos substanciais. O montante previsto para o PAPA equivale a dotação da Presidência e Casa Militar ou a previsão para os Jogos Africanos.

Há áreas no orçamento caracterizadas por pouca transparência: 160 milhões de dólares orçamentadas para “Encargos Gerais do Estado – outros” sem demais explicação; ausência de detalhes sobre receitas provenientes de concessões de mineração; a desagregação da ajuda externa por doador ou modalidade; nenhuma explicação em relação aos créditos não concessionais. Por razões técnicas, nem é possível sem maior esforço agregar os gastos dos distritos por serviço distrital, e por isto, saber qual o valor global previsto para a Educação ou Saúde ou Agricultura.

O PES no novo formato esconde as acções estratégicas em 125 páginas de matrizes que reúnem as poucas actividades importantes e as muitas actividades quotidianas como imprimir material de

informação ou conduzir um pequeno seminário de formação. O novo formato não ajuda a ver o importante ou destacar o que pode ser polémico.

Conteúdo	Página
Introdução	2
As grandes balizas no Orçamento 2011	3
Austeridade	5
Promoção do crescimento económico	6
Descentralização	7
Equilíbrio regional	9
O PES	9
Lacunas	10

Introdução

O Orçamento do Estado 2011 (OE) e o Plano Económico e Social (PES) serão discutidos e aprovados pela Assembleia da República em Dezembro deste ano. Três medidas de política foram destacadas pelo Governo nos últimos meses, nomeadamente:

- Na sequência das manifestações do 1º e 2º de Setembro de 2010, o Governo decidiu tomar algumas medidas de austeridade a fim de poder financiar os subsídios do transporte público e de farinha de trigo consumidos pelas padarias.
- O Governo apostará numa descentralização progressiva que continuará.
- O Governo (assim como os académicos e doadores) enfatizam cada vez mais a necessidade de incentivar o crescimento económico abrangente e inclusivo, como complemento dos esforços de expandir a cobertura dos serviços sociais, a fim de criar emprego para os jovens que saem das escolas com grandes expectativas.

Como é que o Orçamento do Estado para o ano 2011 e o PES reflectem estas estratégias e prioridades? Eis a questão.

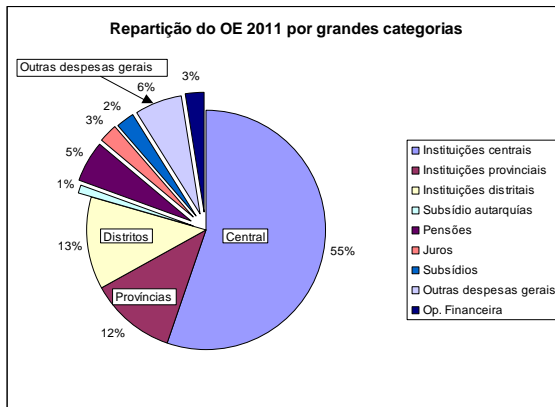
Este documento do Centro de Integridade Pública aborda estas questões com o propósito de contribuir para o debate. O documento foi preparado apenas com base na informação disponível ao público através dos *Sites* do Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) e da Direcção Nacional do Orçamento (DNO). O exercício consistiu em fazer um levantamento dos aspectos que consideramos críticos nos dois documentos, procurando também encontrar as explicações do Governo sobre os mesmos nestes documentos ou informações disponíveis no domínio público.¹ Essas explicações, em muitos dos casos, são escassas, o que levanta outra vez questões sobre transparência no processo orçamental.

Um aspecto importante deve ser destacado: a preparação deste documento só foi possível pelo facto de que a Proposta do Orçamento está disponível nos respectivos *Websites* e foi colocada lá em tempo útil. Em muitos países africanos, não é assim, motivo para darmos os parabéns ao Governo Moçambicano.

Os valores serão sempre exprimidos em milhões de meticais. Um milhão de meticais corresponde aproximadamente a 27.000 dólares americanos², ou 30 salários mínimos anuais na média (base: 2500 MT/mês, 13 salários por mês).

As grandes balizas no Orçamento 2011

O OE 2011 prevê despesas totais de 132.403 milhões de MT (3.600 milhões de USD), o equivalente a 6.500 MT per capita (178 USD). A repartição deste bolo em grandes categorias de despesas consta na tabela abaixo, que é um pouco diferente da apresentação habitual porque diferenciamos entre despesas correntes das instituições e despesas gerais, sendo que as últimas têm características e impacto diferentes.



Notas: Despesas das instituições incluem o funcionamento assim como o investimento.

Para associar a legenda com as fatias do bolo, siga as categorias no sentidos dos ponteiros do relógio, começando pela grande fatia das "Instituições Centrais" de 55%.

Repartição das despesas do OE 2011 por grandes categorias

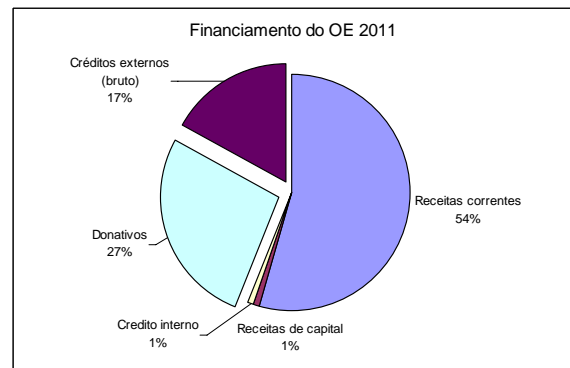
	Mio MT	%	% das despesas institucionais
Instituições centrais	73.076	55,2%	69,4%
Instituições provinciais	15.474	11,7%	14,7%
Instituições distritais	16.714	12,6%	15,9%
Subtotal Instituições	105.264	79,5%	100,0%
Subsidio autarquias	1.368	1,0%	
Pensões	7.268	5,5%	
Juros	3.594	2,7%	
Subsídios	2.965	2,2%	
Outras despesas gerais	8.495	6,4%	
Op. Financeira	3.449	2,6%	
Total	132.403	100,0%	

79,5% da despesa é efectuada pelas instituições ("sectores"). Os juros sobre a dívida interna e externa representam 2,7% da despesa total. 2,2% vão para os subsídios, as pensões absorvem 5,5% da despesa total. Já fica aparente o efeito da descentralização da despesa aos distritos: estes terão mais peso que as províncias, situação totalmente diferente da que prevaleceu em 2005 antes da definição dos distritos como unidades orçamentais.

O reforço dos orçamentos distritais implica uma redução das verbas provinciais, principalmente onde antes constavam os salários e bens e serviços das unidades de serviço locais. As instituições centrais absorverão ainda 55% das despesas de funcionamento das instituições (sem encargos gerais). Mais abaixo, haverá detalhes sobre este aspecto.

A composição da linha dos subsídios, 2.954 milhões de meticais (80 milhões de dólares), é pouco clara. Segundo a Fundamentação, 1.471 milhões destes, a metade, servirão para subsidiar a farinha do trigo e o transporte urbano de passageiros; não há informação sobre o destino do remanescente. O montante global dos subsídios será acima da previsão para 2010, estimado em 2.338 milhões. Em 2009, apenas 438 milhões de MT foram gastos em subsídios.

O financiamento do OE 2011 tem algumas características notáveis. Primeiro, a percentagem da despesa financiada por fundos externos reduziu para 43,9%, causado em primeiro lugar pelo aumento da receita interna. Segundo, prevê-se a contratação de créditos internos na ordem de um bilião de meticais (30 milhões de dólares); nos anos passados, os orçamentos previam frequentemente um ligeiro superávit. Contudo, o crédito interno financia apenas a 0,8% do orçamento.



Financiamento dos Orçamentos, 2009-2011

	2011 OE		2010 Previsão		2010 OE		2009 OE	
	mio MT	%	mio MT	%	mio MT	%	mio MT	%
Receitas do Estado	73.275	55,3%	59.940	52,2%	57.432	48,7%	46.216	47,1%
Receitas correntes	71.962	54,4%	59.001	51,4%	56.160	47,6%	43.989	44,8%
Receitas de capital	1.313	1,0%	939	0,8%	1.272	1,1%	2.227	2,3%
Credito interno	1.064	0,8%	-320	-0,3%	8.529	7,2%	290	0,3%
Financiamento externo	58.065	43,9%	55.236	48,1%	52.017	44,1%	51.636	52,6%
Donativos	35.769	27,0%	36.661	31,9%	33.776	28,6%	36.672	37,4%
Créditos externos (bruto)	22.296	16,8%	18.575	16,2%	18.241	15,5%	14.964	15,2%
Total	132.403	100,0%	114.856	100,0%	117.977	100,0%	98.142	100,0%

Nota: As tabelas do orçamento mostram o “crédito interno” em bruto no mapa das receitas. As amortizações de Obrigações e Bilhetes de Tesouro aparecem como despesas nas Operações Financeiras Activas. Para 2011 e, segundo a Fundamentação, são previstas amortizações de 313,5 milhões de MT. Assim, o financiamento interno líquido, ou seja, o valor pelo qual a dívida interna cresce, é de apenas 750 milhões de meticais, ou 21 milhões de dólares.

O crescimento das receitas correntes vê-se claramente na tabela em cima. O desempenho da Autoridade Tributária na cobrança de impostos na base da legislação existente, quase sem alteração de taxas, é considerável.

O crédito interno bruto previsto para 2010 ultrapassa largamente o que é agora planificado para 2011. O Orçamento para 2010 fez previsão para financiar 7,2% do total por via de créditos internos. Contudo, parece que este valor não será realizado – segundo a previsão contida na Fundamentação do OE 2011, o crédito bruto em 2010 será apenas de 0,8% do total do orçamento. A restrição do aumento do endividamento do estado para apenas 0,8% em 2011 terá um efeito positivo sobre a capacidade do sector financeiro de financiar actividades do sector privado e produtivo.

Há questões em relação ao financiamento externo por donativos e créditos. O Mapa B, o mapa global das receitas previstas e fonte dos números da tabela acima, mostra um total do financiamento externo de 58.065 milhões de meticais. O texto da Fundamentação, no entanto, fala de 41.204 milhões; a causa da diferença não tem explicação nos documentos.

Os valores em dólares americanos não aparecem no orçamento, mas podem ser calculados. A tabela abaixo mostra que os montantes estão a diminuir, de cerca de 2.030 milhões de dólares em 2009 para apenas 1.5280 milhões em 2011. A redução faz-se sentir principalmente dos donativos.

Financiamento externo dos orçamentos 2009-2011 em USD

	milhões de USD		
	2011	2010	2009
Câmbio MT/\$	36,70	27,00	25,47
Financiamento Externo Total	1.582	1.927	2.027
Donativos	975	1.251	1.440
Créditos (bruto)	608	676	588

Nota: 2010: OE inicial aprovado

Mas será que a ajuda externa está em queda livre? A recente desvalorização do Euro em relação ao dólar explica uma parte da redução se os montantes aparecem em dólares. Um outro factor por detrás da aparente queda é contabilística: o Governo explica, na Fundamentação, que a redução das despesas de investimento com financiamento externo “deve-se essencialmente ao maior controlo ... em relação a regra definida de monitoria à inscrição de novos projectos ... sem garantias de financiamento”. De facto, ao longo dos anos passados verificou-se que os montantes executados estavam muito abaixo dos que foram orçamentados. A explicação, no entanto, não é apenas um grande optimismo na inscrição dos projectos, mas também omissões na contabilização das despesas efectuadas nos casos onde o doador gere os fundos. Reduzir as “dotações” (que, de facto, têm o carácter de previsões nos casos da ajuda em projectos) é, em princípio, uma abordagem certa. Mas resultará na necessidade de mais alterações entre projectos dentro e entre sectores para ainda assegurar uma execução célere dos projectos.

À luz desta explicação, a redução da dependência do financiamento externo é menor do que aparece. As receitas internas crescem e crescerão ainda mas, ao mesmo tempo, o contravalor do financiamento externo em meticais também cresce em consequência das mudanças da taxa de câmbio. Assim, tudo indica que a redução da dependência do orçamento de fundos externos é gradual e menos do que os números sugerem.

Houve recentemente muita discussão sobre se o governo deveria contratar créditos externos não concessionais, i.e. a condições comerciais, para financiar infra-estruturas com elevada rentabilidade. Entretanto, a documentação da proposta do Orçamento nada indica sobre esta questão. Para além disso, a lista dos projectos que aparece, de forma dispersa, nos anexos informativos da proposta, apenas mostra se o financiamento é “interno” ou “externo”. Se é crédito ou donativo, ou se o crédito é concessional ou comercial não se indica.

Austeridade

Os discursos e decisões do Governo na sequência das manifestações do 1 e 2 de Setembro listaram algumas medidas ditas de austeridade, a fim de contribuir para o financiamento dos subsídios do pão e transporte urbano e também como sinal político de solidariedade. Será que o Orçamento do Estado de 2011 reflecte isto?

No orçamento público, os salários, *per-diems* e regalias fazem parte da “despesa com o pessoal” de

cada unidade de despesa (UGE na terminologia do e-SISTAFE). Os salários dos funcionários normais estão a crescer a fim de compensar o efeito da inflação e no âmbito da reforma salarial. Por isto, os efeitos da austeridade são um pormenor escondido pela agregação inevitável em rúbricas mais grandes. As viagens aéreas são contabilizadas numa rúbrica que faz parte dos “bens e serviços”, uma classificação na qual entram também a manutenção, papel, *tonner*, combustível, energia, luz e outros. O efeito de eventuais poupanças em viagens em primeira classe não se pode isolar.

No entanto, austeridade podia se interpretar também como esforço de controlar a expansão das actividades inerentemente administrativas e políticas a favor dos sectores sociais e os que têm um impacto indirecto sobre o crescimento económico. Assim, podemos olhar para as despesas previstas para a Presidência e Casa Militar, os Gabinetes dos Governadores Provinciais, os Negócios Estrangeiros e Embaixadas, e separadamente para o custo da Assembleia da República e das Assembleias Provinciais. Serve de referência o total dos gastos correntes (sem investimento) das instituições.³

Despesas de funcionamento dos órgãos de administração do território e chefia do governo

	milhões de MT				Crescimento anual		
	2011	2010	2009	2008	2011	2010	2009
Presidência	780	624	455	426	25,0%	37,0%	6,8%
Casa Militar	436	358	303	201	22,1%	17,9%	51,1%
SISE	830	690	473	430	20,3%	45,7%	10,2%
Primeiro Ministro (sem instituições subordinadas)	28	60	55	51	-53,3%	7,8%	8,2%
Governadores	163	207	170	152	-21,2%	21,9%	11,8%
Administração Estatal (central)	109	110	104	63	-0,8%	5,0%	65,2%
MINEC (sem institutos)	206	268	249	221	-22,9%	7,3%	12,7%
Embaixadas	1.090	914	855	753	19,2%	6,9%	13,6%
Assembleia da República	459	487	457	354	-5,7%	6,4%	29,0%
Assembleias Provinciais	288	350	25	34	-17,8%	1321,3%	-26,7%
TOTAL	4.389	4.066	3.148	2.685	8,0%	29,1%	17,2%
% do funcionamento institucional	9,2%	10,1%	9,5%	9,1%			
Crescimento anual	8,0%	29,1%	17,2%				
Despesa de funcionamento institucional							
Central	21.670	19.978	17.187	16.735			
Provincial	12.543	16.829	12.812	11.220			
Distrital	13.300	3.550	3.080	1.440			
Total	47.514	40.357	33.079	29.396			
Crescimento anual	17,7%	22,0%	12,5%				

Três observações: Primeiro, as despesas, em termos nominais, cresceram substancialmente entre 2008 e 2010, mas já menos de 2010 para 2011. Em 2011, estas funções absorvem 9,2% das despesas correntes das instituições (sem encargos gerais), um ponto percentual menos do que foi previsto no OE 2010. De 2010 para 2011, os sectores mostrados na tabela acima crescem em 8,0%, enquanto a despesa de funcionamento das instituições cresce em 17,7%. Isto

é notável particularmente por causa do alto peso das Embaixadas, cujos custos crescem de forma acentuada por causa da desvalorização do metical – a dotação, em termos de meticais nominais, cresce em 19,2%. Presidência, Casa Militar e o SISE (segurança do Estado) continuam a ganhar também em termos de fatia do orçamento que absorvem.

Os custos elevados das visitas presidenciais aos distritos no âmbito das Presidências Abertas foram

criticados nos meios da comunicação social. Não é evidente onde estes custos aparecem no orçamento; podem ser incluídos nas rúbricas da Presidência, da Casa Militar ou em alguns ministérios tais como a Administração Estatal ou o Plano e Desenvolvimento ou Agricultura. Entretanto, olhando apenas para a Presidência e Casa Militar, as despesas aumentam, de 2010 para 2011, em 25,0% e 22,1%, respectivamente e bem mais rapidamente que as despesas institucionais em geral. Austeridade?

A abordagem de austeridade pode ser interpretada ainda duma outra forma, como modéstia da administração pública em relação ao resto da sociedade. Nesta perspectiva, será necessário olhar para a absorção de fundos para o aparelho do Estado

e, em particular, os salários e demais custos de pessoal. A tabela abaixo mostra uma tendência talvez problemática: as despesas com o pessoal crescem mais do que as despesas de funcionamento das instituições em geral. Em 2008, por cada 100 metcais de despesa corrente das instituições, 36 serviram para financiar o material que os funcionários utilizam e as despesas em bens e serviços das unidades de serviço (escolas, centros de saúde etc.). Em 2011, segundo o orçamento proposto, apenas 28 metcais ficam para bens e serviços enquanto 72 metcais servem para pagar o pessoal. Parece que a reforma salarial em curso está a conduzir para uma situação onde o pessoal tem cada vez menos fundos disponíveis para poder operar.⁴

Despesa com o pessoal em relação ao total da despesa de funcionamento das instituições

Orçamentos do Estado iniciais	milhões de MT			
	2011	2010	2009	2008
Despesa com o pessoal				
Central	13.506	11.230	9.363	9.465
Provincial	9.769	13.695	10.100	8.784
Distrital	11.109	2.359	2.110	566
Total	34.384	27.284	21.572	18.815
Despesa de funcionamento institucional				
Central	21.670	19.978	17.187	16.735
Provincial	12.543	16.829	12.812	11.220
Distrital	13.300	3.550	3.080	1.440
Total	47.514	40.357	33.079	29.396
Pessoal em % do funcionamento institucional				
Central	62%	56%	54%	57%
Provincial e distrital	81%	79%	77%	74%
Total	72%	68%	65%	64%

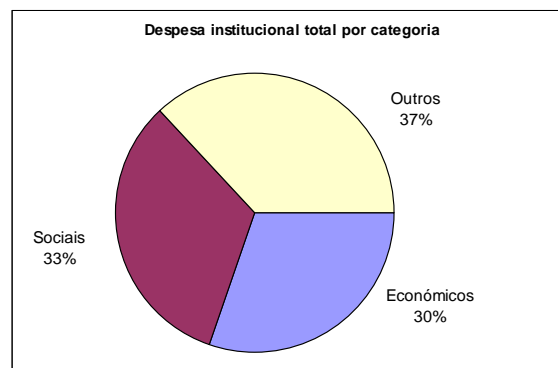
Promoção do crescimento económico

O descontentamento popular em Setembro incendiou-se pelo aumento do preço do pão. A causa de fundo provavelmente é a falta de perspectivas de ganhar a vida e, para os mais jovens, estar melhor do que os pais. Assim, a resposta de longo prazo exige a promoção de um crescimento económico que cria emprego e aposta em actividades na agricultura, as quais podem fixar jovens nas áreas rurais e assegurar uma oferta nacional em alimentos básicos e processados. Os megaprojectos, embora criem alguns postos de trabalho e contribuam com alguns fundos para os cofres do Estado, contribuem pouco para resolver o fenómeno de falta de perspectivas.

É discutível em que medida a promoção dum crescimento económico abrangente deve ter expressão orçamental. Os empresários criticam frequentemente o excesso de burocracia, uma regulamentação não adequada e legislação que complica as actividades do sector privado. Entretanto, as actividades económicas também precisam, como complemento, de serviços públicos:

estradas, laboratórios de controle e certificação de qualidade, extensão rural que traz inovações aos agricultores, energia eléctrica fora das grandes cidades e trabalhadores qualificados.

Nesta perspectiva, interessa ver qual é a distribuição da despesa institucional pelas grandes categorias de “sectores económicos”, “sectores sociais” e os outros. De facto, a distribuição é relativamente equilibrada, embora isto não significa necessariamente que seja adequada.



Despesas em sectores económicos, sociais e outros no OE 2011

				milhões de MT
	Sectores Económicos	Sectores Sociais	Outros (sem EGE)	Total (sem EGE)
Funcionamento				
Central	2.721	3.769	15.180	21.670
Provincial	1.301	8.503	2.740	12.543
Distritos	775	10.606	5.333	16.714
Total	4.797	22.878	23.252	50.927
em %	9,4%	44,9%	45,7%	100,0%
Investimento				
Central	26.062	11.035	14.310	51.406
Provincial	1.044	1.046	841	2.931
Distritos	709	141	1.327	2.177
Total	27.106	12.080	15.151	54.337
em %	49,9%	22,2%	27,9%	100,0%
Total	32.612	35.099	39.730	107.442
em %	30,4%	32,7%	37,0%	100,0%

EGE = Encargos Gerais do Estado

Para produzir a informação acima, consideram-se

- sectores sociais: Saúde, Educação incluindo o Ensino Superior, Cultura e Mulher e Acção Social incluindo o INAS;
- sectores económicos: Agricultura, Pescas, Trabalho, Energia, Recursos Minerais, Tecnologia, Obras Públicas sem água (FIPAG, ARAs), Indústria e Comércio incluindo balcões únicos, o Centro de Promoção de Investimentos, a Bolsa de Valores, o Fundo de Estradas e os “sete milhões”.⁵

Uma comparação com anos anteriores seria interessante, mas não é possível com margem de erro aceitável principalmente porque, nos anos anteriores, muitos projectos demonstraram uma baixa aparente na taxa de execução, facto que deveu-se ao optimismo na orçamentação assim como na dificuldade de captar os dados sobre a execução no caso dos projectos tradicionais.

O sector da Agricultura tem uma grande prioridade não apenas para o desenvolvimento rural mas também para a estabilidade dos preços de alimentos nas cidades. Contudo, uma Auditoria de Desempenho do sector, de conhecimento público desde Outubro de 2010, indica que a aparente falta de resultados deve-se principalmente a problemas organizacionais e à pouca focalização. A solução, ligada à recente mudança do Ministro da Agricultura, ainda não constará na proposta do orçamento entregue à Assembleia da República em finais de Setembro.

Actividades em prol da Agricultura e Pescas têm a sua expressão orçamental em muitas linhas, uma para cada instituto, nos orçamentos provinciais e distritais. O total para Agricultura e Pescas chega a quase 7.000 milhões de meticais (191 milhões de dólares). Fundos externos financiam quase a metade disto. Se acrescentarmos 50% dos “sete milhões” (total: 794 milhões de MT na componente interna), dos quais uma parte significativa serve para promover

actividades de produção de produtos agrícolas e pecuária, chegamos a quase 7.400 milhões para Agricultura e Pescas. Este valor não inclui os investimentos em barragens (Massingir em particular) e o regadio de Chókwè (porque pertence a uma empresa estatal).

Despesa na Agricultura e Pescas no OE 2011

	Milhões de MT				
	Func	Inv Int	Inv Ext	Total	Total interno
Central	711	1.426	3.010	5.147	2.137
Provincial	585	310	354	1.249	895
SDAE	549	0	0	549	549
Total	1.845	1.736	3.364	6.945	3.581
50% dos “7 milhões”		352			

As dotações são muito concentradas ao nível central, onde constam 71% do total. Em parte, isto deve-se à concentração dos fundos de investimento ao nível central para programas tal como o PAPA (Plano de Acção para a Produção de Alimentos); os fundos podem ser descentralizados para efeitos de execução durante o ano. Contudo, 38% da despesa corrente também é despesa central.

Segundo a Fundamentação, são previstos gastos de 1.265 milhões de MT (34 milhões de dólares) para a implementação do Plano de Acção para a Produção de Alimentos. Para comparação: isto é pouco mais que os 1.182 milhões orçamentados para os Jogos Africanos de 2011, nem metade dos 2.954 milhões orçamentados para subsídios e quase o mesmo montante que o orçamento prevê para a Presidência e a Casa Militar. Contudo, é discutível se estas relações são expressão de fraca prioridade para da Agricultura na “perspectiva de dinheiro”. Para aumentar a produção de alimentos e gerir rendimento nas áreas rurais, para além de serviços agrários tais como a extensão rural, precisam-se de vias de comunicações, focalização aos mercados e cadeias de valor e processamento eficientes e um menor custo de comercialização.

Descentralização

O distrito é tido como o pólo de desenvolvimento. A descentralização da responsabilidade para a implementação está a prosseguir a um passo impressionante. Nos anos 2009 e 2010, foram gradualmente inscritos, primeiro os bens e serviços e agora os salários dos serviços básicos na Saúde, Educação e Agricultura nos orçamentos distritais. A notar, no entanto, que a competência dos distritos continua restrita no que diz respeito à determinação das dotações nas áreas dos serviços distritais. Afinal, os distritos contribuem à implementação de políticas nacionais na Saúde, Educação e Agricultura e não têm

e não deveriam ter a competência de realocar quantidades significativas de fundos entre estes sectores.

Desde 2006, existe a verba do Investimento de Iniciativa Local, vulgo os “7 milhões”. Concebido inicialmente para financiar infra-estruturas públicas locais nos distritos que, em grande número, tinham elaborado planos distritais de desenvolvimento, tornou-se em uma linha de créditos e (por falta de reembolso) subsídios para investimentos produtivos privados a pequena escala. A alocação destes fundos é da exclusiva responsabilidade dos distritos, com envolvimento dos Conselhos Consultivos dos distritos e postos administrativos. A problemática da tentativa de tornar distritos em bancos é bem conhecida.

Rapidamente, a ideia inicial – dar fundos aos Distritos para realizar as ambições exprimidas nos Planos Distritais de Desenvolvimento e financiar as infra-estruturas – foi salvaguardada através da introdução duma outra verba, inicialmente de cerca de 2,4 milhões de meticais para cada Distrito, para financiar infra-estruturas públicas.

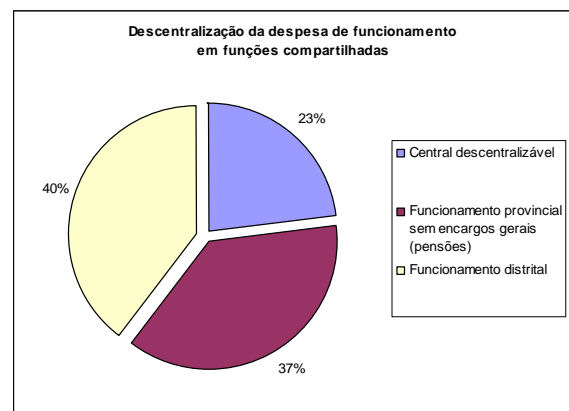
No OE 2011, observa-se uma viragem significativa. Os “sete milhões”, que aparecem no programa de “Promoção do Desenvolvimento Económico Local” absorverão 794 milhões de meticais (22 milhões de dólares). Já não são “sete milhões” – por média, são 6,3 milhões por distrito. À luz das montes de irregularidades a volta da tentativa de tornar distritos em bancos de desenvolvimento, a medida justificase. Ao mesmo tempo, o programa de “Infra-Estruturas Sócio-Económicas”, que refere-se a bens públicos, absorverá 1.234 milhões de MT (34 milhões de dólares) no Investimento apenas na componente interna. Contrariamente ao Investimento dos sectores, inscrito como despesa central ou provincial mas que seja realizado ao nível local, e que tem por objectivo realizar os objectivos das políticas nacionais, o investimento distrital em infra-estruturas socio-económicas destina-se directamente às necessidades locais que, obviamente, variam de um distrito ao outro. O poder de decisão dos distritos fica cada vez mais reforçado.

Em termos mais abrangentes, qual é o progresso em relação ao objectivo de descentralizar a implementação e o poder de decisão sobre a afectação dos recursos ao nível mais baixo e ainda adequado, como diz o princípio de subsidiaridade? Um jornal diário recentemente criticou que 70% dos fundos do orçamento ainda ficam com instituições centrais. Será assim?

Para pesquisar a questão e produzir uma resposta mais equilibrada, é preciso, em primeiro lugar, identificar os sectores com potencial de

descentralização. As Forças Armadas, o SISE, a Presidência, a Polícia (que é polícia nacional), as Embaixadas, os Negócios Estrangeiros prestam serviços para a Nação na globalidade, desempenham funções exclusivamente nacionais/centrais. Estas despesas não podem ser descentralizadas. Ficam como “candidatos” para a descentralização principalmente os sectores da Educação Geral e Secundária, a Saúde, a Agricultura, a Justiça, a Administração dos assuntos dos cidadãos, a manutenção das estradas e reabilitação de vias de acesso, Indústria e Comércio, Turismo, as Pescas e a Agricultura. Na prática, identificar as áreas descentralizáveis é difícil no caso dos institutos especializados – qual será a perspectiva de descentralização da investigação agrícola, do Instituto de Aviação Civil, do INNOQ etc.? Fizemos uma tentativa e classificamos as despesas centrais em funções nacionais e responsabilidades compartilhadas. Em caso de dúvidas, a unidade entrou na categoria da responsabilidade compartilhada.⁶

O resultado sugere que é preciso rever o “juízo” de fraca descentralização. Das despesas de funcionamento das unidades com funções compartilhadas entre o centro, as províncias e distritos, apenas 23% constam no Orçamento Central. 40% das dotações encontram-se nos orçamentos distritais, 37% nos das províncias. Sendo que os ministérios centrais são responsáveis pela definição das políticas, legislação, monitoria do desempenho e serviços centrais especializados, a absorção de quase um quarto da despesa em funções compartilhadas pelas administrações centrais e locais não parece exagerada *a priori*.



Despesa de funcionamento, 2011, na perspectiva de descentralização

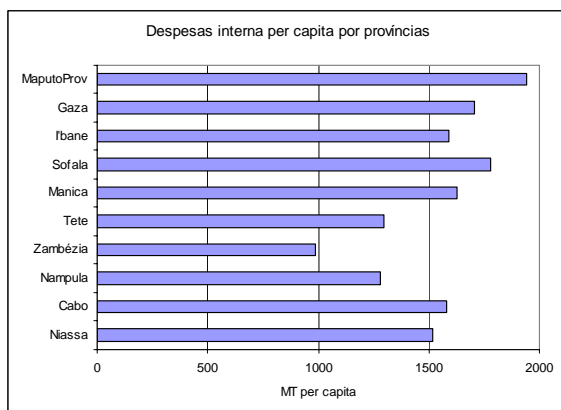
	Milhões de MT	%
Central funções exclusivamente nacionais	13.823	19,3%
Central: encargos gerais	19.049	26,7%
Encargos gerais nas províncias	5.010	7,0%
Central funções compartilhadas	7.722	10,8%
Provincial sem encargos gerais	12.543	17,6%
Distrital	13.300	18,6%
Total	71.447	100,0%

Ao contrário da despesa corrente, o investimento continua muito concentrado no nível central. As províncias e os distritos são responsáveis por apenas 9,4% dos projectos inscritos no Orçamento. Isto deve-se ao peso grande dos sectores das estradas e energia, a concentração dos fundos comuns no nível central a fim de ficar com a opção de “descentralização para efeitos de execução” ao longo do ano a base de critérios não bem conhecidos e fixados na altura da preparação do orçamento, e em parte em resposta às exigências dos doadores que possam exigir uma prestação única de fundos e gestão do projecto por uma única célula de gestão.

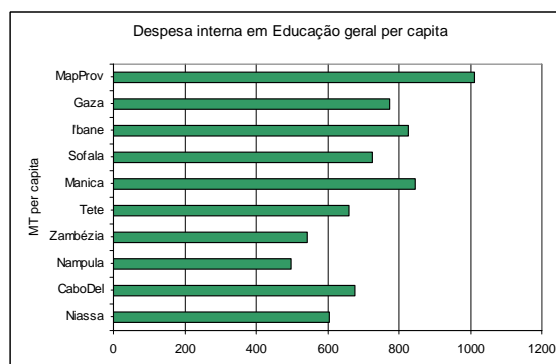
Equilíbrio regional

É bem conhecido que a distribuição da despesa no território não está bem equilibrada. Como é que se apresenta a distribuição no OE 2011 na base do critério de população? A análise é feita apenas na base das despesas com financiamento interno porque o investimento externo tende a ser centralizado no orçamento, sendo descentralizado parcialmente apenas no curso do ano. Fazemos a análise sem a Cidade de Maputo porque é um caso especial por causa dos serviços que a urbe presta para a região e para o país na globalidade.

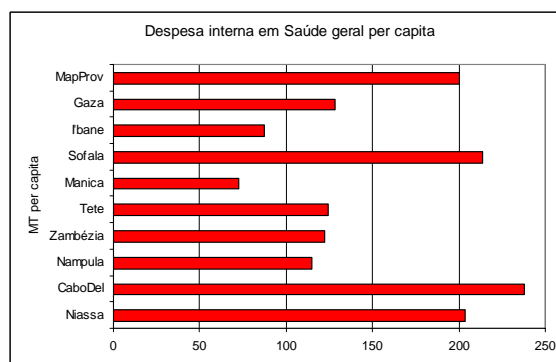
A despesa interna total (funcionamento e investimento, províncias e distritos) per capita varia entre 1000 MT por habitante (Zambézia) e cerca de 1650 por habitante (Sofala), contudo com Maputo Província ainda acima disto.



Nos sectores da Educação Geral (sem Ensino Superior) e Saúde (sem hospitais centrais e provinciais) existem desequilíbrios também. Na Educação, as províncias mal servidas são em particular Zambézia e Nampula.



Na Saúde, os desequilíbrios são maiores. Destacam-se Manica e Inhambane como províncias com pouca despesa *per capita*. Melhor servidas são Niassa, Cabo Delgado, Sofala e Maputo Província. No caso da Saúde, contudo, a análise feita não mostra toda a história porque os medicamentos e equipamentos constam no Orçamento Central – os materiais são distribuídas em espécie.



As dotações com financiamento interno nos orçamentos distritais e provinciais agregados dependem da densidade e abrangência das unidades de serviço – se uma província tiver poucas escolas e centros e postos de saúde, não seria razoável equilibrar as dotações antes de criar as condições em termos de facilidades e pessoal. Mas há planos para melhorar o equilíbrio?

O PES

O Plano Económico e Social é “o outro lado da moeda”. Explica os pressupostos sobre os quais as projecções das receitas do Estado se baseiam e detalha as metas e acções importantes que o orçamento vai financiar.

O formato do PES mudou totalmente em 2011. Os pressupostos em termos de inflação e crescimento continuam ser apresentados em texto e tabelas, mas a secção sobre as acções dos sectores é apresentada sob forma de matrizes. Algumas informações interessantes aparecem no texto e nas matrizes:

- O Governo vai comprar 100 autocarros para o transporte público. A notar que não aparecem explicitamente no Orçamento porque vão aos Transportes Públicos que é uma empresa autónoma que recebe empréstimos ou capital próprio, posições não desagregadas no Orçamento.
- No âmbito do programa “Transporte Rodoviário”, o Governo vai adquirir 2000 bicicletas a fim de “continuar a massificar o uso de meios alternativos de transporte”.
- Nos recursos naturais, pretende-se abater 150 crocodilos ao longo do Rio Zambeze.
- 340.324 crianças receberão apoio multiforme.
- Pretende-se contratar 30.000 alfabetizadores para servir 850.000 alfabetizandos.
- 8.500 professores com formação inicial de “10^a +1” serão recrutados.
- É previsto a construção e equipamento de 1500 novas salas de aulas, por via do programa de construção acelerada, que vai resultar em 1500 escolas (!) concluídas.
- 43.000 alunos serão inscritos em instituições públicas da Educação Técnico-Profissional.
- O número de alunos no Ensino Geral crescerá de 5,7 para 6,3 milhões de alunos.
- Com apoio do Plano de Acção de Produção de Alimentos (PAPA), a produção de cereais crescerá em 4%. A taxa de crescimento para o arroz projecta-se em 9,5%. A produção de trigo será de cerca de 20.000 toneladas.
- Vai ser criada uma página na Web com fotografias sobre o país. Esta actividade enquadra-se no programa “Fortalecimento e acções para acesso a informação aos cidadãos” com a finalidade de “aprofundamento da democracia”.
- O Chefe do Estado vai visitar 11 províncias, que o Ministério da Administração Estatal vai preparar. Vai também visitar a Swazilândia, Namíbia, Suécia, Islândia, Rússia, Ucrânia, EUA, Qatar, Índia, Singapura, China, Vietname e Austrália.
- Vão ser editados, produzidos e publicados 1000 exemplares da “Colectânea de Discursos” de

Sua Excelência o Presidente da República intitulada “A Nossa Missão”.

125 páginas de matrizes fornecem detalhes interessantes, mas numa mistura entre acções importantes e micro-actividades de pouca relevância. Filtrar acções com peso e relevância é trabalhoso. Os matrizes não têm valores; mas mesmo se tivessem, o volume dos detalhes esconde o essencial. O novo formato não ajuda a ver em que direcção o Governo pretende conduzir o país ou apreciar se as actividades pretendidas são suficientes para realizar as metas.

Lacunas

Os detalhes utilizados no processo de elaboração dum orçamento são muito mais do que os pormenores e informações desagregadas que aparecem na documentação apresentada à Assembleia da República e ao público. Isto é normal. Afinal, muitos pormenores servem inicialmente para estimar os valores por aprovar mas podem mudar ao longo do ano. Os gestores da despesa devem ser gestores mesmo e não apenas administradores. O Parlamento aprova as grandes linhas; os pormenores ficam para a gestão do dia-à-dia.

Contudo, existem elementos críticos que não são apenas pormenores, elementos que interessam o público e deveriam ser discutidos. Lamentavelmente, alguns destes não aparecem na proposta do Orçamento apresentado pelo Governo. Alguns exemplos:

- Quais as receitas provenientes dos megaprojectos e das concessões? Estas receitas podem fazer parte da receita do Instituto de Gestão das Participações do Estado (IGEPE), da receita do capital ou da receita corrente. O OE não desagrega as receitas de capital e não mostra as receitas do IGEPE de forma desagregada.
- Na base dos dados apresentados na Conta Geral do Estado (CGE) e no Relatório e Parecer do Tribunal Administrativo, a estrutura das pensões mudou significativamente ao longo dos últimos anos: as pensões militares cresceram muito mais rapidamente que as pensões civis. A questão das pensões militares deveria interessar o público. Contudo, a proposta do Orçamento não discrimina.
- Os subsídios aparecem em uma única linha. Uma discriminação por “combustível”, “pão e trigo”, “Radio de Moçambique e TVM”, e “transporte público” interessa, mas não

aparece nem no orçamento nem na fundamentação.

- As fontes e a estrutura da ajuda externa por modalidade têm grande impacto sobre a robustez da projecção das receitas e o grau de dependência. Saber quais os montantes disponibilizados em Apoio Geral ao Orçamento, apoio por via de fundos comuns, projectos tradicionais e para retrocessão é importantíssimo. Contudo, a documentação da proposta do orçamento não desagrega o financiamento externo, nem por doadores nem por modalidades.
- Depois da discussão que houve sobre a questão de financiamento de infra-estruturas por via de créditos externos não concessionais, o analista interessado é capaz de buscar, mas não encontrar informação sobre quais os projectos e obras financiadas por esta via. Que pena!
- A estratégia de descentralização das verbas de funcionamento dos serviços básicos para os distritos é assinalável. Contudo, dificulta muito a análise do orçamento porque falta um mapa que agrega as despesas por serviços distritais através dos distritos e províncias. Por isto, é muito trabalhoso extrair o total da despesa orçamentada, por exemplo, para os Serviços Distritais da Educação, Juventude e Tecnologia. Para poder calcular o valor que o orçamento disponibiliza para a Educação ou para a Saúde, é preciso converter os ficheiros dos "mapas acompanhantes", que vêm em formato PDF, para o formato de folhas de cálculo (como Excel), filtrar a tabela e visualizar apenas as linhas que dizem respeito a um serviço seleccionado, adicionar os valores e juntá-los com os valores que aparecem nas tabelas da despesa central e provincial. Quem é capaz de fazer isto, e quem tem a paciência? Um mapa com dados agregados por serviço seria muito recomendável e bem-vindo.
- Para avaliar a estratégia de financiamento do orçamento, o endividamento interno do Estado (tecnicamente o crédito interno líquido) é uma variável chave. O valor pode ser calculado a partir da informação fornecida nos mapas e na fundamentação, mas não directa e aparentemente. Os relatórios PEFA sempre têm enfatizado esta lacuna. Porquê este número ainda não aparece claramente? É interessante constatar que a Conta Geral do Estado, num dos primeiros mapas, fornece esta informação, se bem que apenas no momento de apresentação das contas financeiras finais dum ano.

- A apresentação do orçamento por classificação programática continua pouco informativo. A causa principal é que os gastos de funcionamento ficam contidos na rubrica de "Administração do Aparelho do Estado", que aparece no programa de "Combate à corrupção".⁷ Será que os salários dos professores, do pessoal da saúde ou o custo das Assembleias servem para o "Combate à corrupção"? Talvez – porque sem salários, teriam de desviar dinheiro dos cofres do Estado para poderem sobreviver.
- A documentação orçamental ainda não mostra a estrutura da despesa por classificação funcional detalhada. A abordagem problemática na aplicação da classificação programática é a causa principal. A acrescentar que a legislação exige que o orçamento seja apresentado por classificação funcional.
- O Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), apesar do nome, é um imposto sobre o consumo interno, que é cobrado pelas empresas em cadeia. Exportadores em particular têm direito ao reembolso do IVA pago sobre as facturas dos seus fornecedores porque bens exportados não atraem IVA dado que o consumo não é interno. Em princípio, a receita proveniente do IVA deve ser mostrada em termos líquidos (IVA cobrado menos IVA reembolsado). A notar que isto não viola o princípio de contabilização de receitas como receita bruto. Este princípio exige que os custos de cobrança não deveriam ser descontados já das receitas. Mas sendo que os reembolsos são inerentes aos mecanismos deste imposto, e não aos custos de cobrança, saldar receitas e reembolsos não viola o princípio.

Contudo, os reembolsos aparecem na CGE como despesas. Levanta-se a questão sobre como os reembolsos são tratados na proposta do orçamento: descontam-se das receitas (o que seria certo) ou aparecem nos encargos gerais do Estado sem serem discriminados?

- Os encargos gerais constituem um elemento com pouca transparência. Fazem parte desta classe de despesas os subsídios aos Partidos Políticos, uma contingência, e algumas despesas especiais tal como a compensação da empresa que assegura a inspecção pré-embarque. Na documentação da proposta do Orçamento, não há desagregação, nem há explicações. Uma linha em particular levanta questões: sob o título "Outras Despesas Correntes – Central" aparecem 5.857 milhões de meticais (160 milhões de dolares!), dos quais 1.866 milhões em despesas de pessoal e 3.991

milhões em “outras despesas”. A proposta do Orçamento e a fundamentação não dão indicação nenhuma sobre para que serve esta despesa.

Em geral, as rubricas dos encargos gerais do Estado ficam muito opacas, pouco transparentes.

- As receitas do Estado provenientes das participações em empresas é outro elemento de falta de transparência. Segundo as regras, uma parte das participações constituem receitas próprias do IGEPE que gere as participações. Será que todas estas receitas são contabilizadas em forma bruta como receitas de capital? O fraco rendimento nas “Receitas de Capital” (1.313 milhões de MT, equivalente a 35,8 milhões de dólares) levanta algumas dúvidas.
- Houve uma discussão *quente* na imprensa sobre a questão da SEMLEX, empresa belga que produz os novos documentos de identificação civil, passaportes e DIREs, com elementos biométricos. Onde estão inscritos os montantes que esta empresa recebe? Na proposta do OE 2011, aparecem gastos em bens e serviços da Direcção Nacional da Migração quase 600 milhões de meticais e 504 milhões de meticais como investimento com financiamento interno, totalizando 1104 milhões de meticais (30 milhões de dólares). O montante do investimento é desagregado numa dos “mapas acompanhantes” em vários projectos de apetrechamento de infra-estruturas dos serviços provinciais e um para a direcção nacional. Um destes é orçado em 113 milhões de meticais, um outro em 151 milhões, enquanto os outros têm valores modestos, senão pequenos.

No orçamento de funcionamento da Direcção Nacional da Migração, que apenas exhibe uma parte do custo desta (o resto está incluído nas despesas do Ministério do Interior), aparecem 598 milhões de meticais (16,3 milhões de dólares) na rubrica dos bens e serviços. Será isto o pagamento à SEMLEX pela produção dos documentos e assistência técnica? Será isto o total da compensação da SEMLEX, ou será que recebe uma parte das receitas provenientes das taxas destes documentos directamente, já descontado das receitas, em violação do princípio de contabilizar as receitas brutas? A proposta do orçamento não oferece nenhuma explicação deste montante extraordinário.

¹ De propósito, não se solicitaram informações adicionais ou específicas das autoridades que preparam o orçamento.

² A taxa de câmbio utilizado neste documento é de 36,7 MT/\$.

³ Isto a fim de eliminar os efeitos de flutuações no serviço da dívida, pensões e demais despesas gerais, e a problemática valorização da componente externa do investimento.

⁴ A notar que os *per-diems* e suplementos dos salários estão dentro da rubrica de “despesas de pessoal”.

⁵ O “Millennium Challenge Account” (MCA) foi classificado como “outros” porque abrange actividades nas áreas produtivas tanto como sociais, sem discriminação entre estes. O MCA aparece no orçamento como unidade de despesa, quase como sector. Esta abordagem permitia incluir o MCA no orçamento enquanto todas as outras actividades financiadas pelos Estados Unidos de América ficam fora do orçamento, e resolver o contencioso a volta de pagamento do IVA. O inconveniente desta abordagem é uma redução da transparência porque aparece uma unidade de despesa que representa um doador em vez de um eixo de actividades.

Os “Antigos Combatentes” também fazem parte dos “outros”.

⁶ Casos específicos são, por exemplo os hospitais centrais, universidades, CNE.

⁷ O nome completo do programa é “Boa Governação, Descentralização, Combate à Corrupção e Promoção da Cultura de Prestação de Contas”.

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Boa Governação-Transparência-Integridade
Rua Frente de Libertação de Moçambique (ex-Pereira do Lago), 354, r/c.

Tel: 00 258 21 492335 * Fax:00 258 21 492340

Caixa Postal:3266 * Email:cip@cip.org.mz

www.cip.org.mz * Maputo-MOCAMBIQUE

Este documento foi elaborado com o apoio técnico da Ximungo Consultores Lda.

Os parceiros-financiadores do CIP são: DFID, Cooperação Suíça, Embaixadas da Dinamarca, Noruega e Holanda, Fundação Ford e Oxfam Novib.