



# Um Olhar Sobre a Despesa Pública

Centro de Integridade Pública

Boa Governação - Transparência - Integridade \*\* Edição Nº 23/2016 - Julho - Distribuição Gratuita

## OE 2015

# O RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO 2015 LEVANTA SÉRIAS QUESTÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS FISCAIS DO GOVERNO

Por: Jorge Matine e Celeste Filipe

## PARTE II – Análise Sectorial do Relatório de Execução do Orçamento 2015

A implementação do Orçamento de Estado para 2015, publicado na página *web* da DNO<sup>1</sup>, levanta sérias questões quanto à sua boa realização. Esta Nota tem o propósito de explorar essas questões e propor recomendações com o propósito de evitar uma possível repetição dos mesmos “erros” durante a execução do OE 2016 que o CIP vai analisando trimestralmente.

A Nota tem como documento de referência o Relatório de Execução do Orçamento (REO) Janeiro-Dezembro de 2015<sup>2</sup>, cuja análise está a ser publicada em quatro partes: Parte I – **Análise Macroeconómica** (já publicada<sup>3</sup>); Parte II – **Análise Sectorial**; Parte III – **Financiamento** e Parte IV – **Desafios para a Execução do Orçamento do Estado de 2016**.

<sup>1</sup> [http://www.dno.gov.mz/docs/orc\\_estado/execucao/REO\\_JAN\\_DEZ\\_2015.pdf](http://www.dno.gov.mz/docs/orc_estado/execucao/REO_JAN_DEZ_2015.pdf).

<sup>2</sup> Ministério de Economia e Finanças, “Relatório de Execução do Orçamento do Estado Ano 2015, Janeiro a Dezembro.”

<sup>3</sup> <http://www.cip.org.mz/index.php/pt/14-portugues/107-o-relatorio-de-execucao-do-orcamento-do-estado-2015-levanta-serias-questoes-sobre-a-implementacao-das-politicas-fiscais-do-governo>

## A. CONTEXTO

A Tabela 29 do REO mostra as despesas segundo a classificação funcional. Como se pode ver nesta tabela, os três sectores com mais peso são os de “Serviços Públicos Gerais” (28,9% das despesas realizadas); “Assuntos Económicos” (20,4%) e Educação (19,9%). Esta tabela em si não é muito informativa, pois empilha demasiado a Classificação Funcional: o leitor não sabe, à primeira vista, o que contém os “Serviços Públicos Gerais” nem os “Assuntos Económicos”. O CIP quer lembrar que já no Relatório para a Quarta

Avaliação ao Abrigo do Instrumento de Apoio à Política Económica, de Junho de 2015, o FMI notou que o Governo estava a preparar um marco classificador mais detalhado para poder identificar melhor as despesas prioritárias. *O CIP recomenda que o Governo aplique esse marco para que a Tabela 29 seja mais informativa, de fácil leitura e interpretação. O CIP faz esta recomendação no espírito de que o Governo publique informação de forma clara e de fácil leitura para, assim, aumentar a transparência do Orçamento do Estado.*<sup>4</sup>

Tabela 29 – Despesa Segundo a Classificação Funcional (Em Milhões de Metcais)

Descrição	Ano 2014				Ano 2015				
	Orça- mento	Realização		Taxa	Orçamento		Realização		Taxa
		Jan-Dez		Realiz.	Anual	Act.	Jan-Dez		Realiz
		Valor	% Peso	(%)	Valor	% Peso	Valor	% Peso	(%)
Serviços Públicos Gerais	75 663	70 180	30.9	92.8	70 129.0	31.0	55 840.7	28.9	79.6
Defesa	22 594	22 518	9.9	99.7	5 369.0	2.4	5 359	2.8	99.8
Segurança e Ordem Pública	17 330	17 104	7.5	98.7	14 790.3	6.5	14 244.1	7.4	96.3
Assuntos Económicos	49 868	40 965	18.0	82.1	48 208.0	21.3	39 448	20.4	81.8
Protecção Ambiental	1 043	815	0.4	78.1	1 168.0	0.5	843.0	0.4	72.2
Habitacção e Desenv. Colectivo	9 613	7 426	3.3	77.2	10 104.8	4.5	6 634.3	3.4	65.7
Saúde	18 920	17 308	7.6	91.5	19 543.3	8.6	17 028.2	8.8	87.1
Recreacção, Cultura e Religiao	2 273	2 263	1.0	99.6	2 172.2	1.0	2 084.8	1.1	96.0
Educação	39 489	36 630	16.1	92.8	40 464.3	17.9	38 335	19.9	94.7
Seguranca e Acção Social	12 301	11 841	5.2	96.3	14 476.2	6.4	13 282.0	6.9	91.8
<b>Total</b>	<b>249 094.0</b>	<b>227 050.0</b>	<b>100.0</b>	<b>91.2</b>	<b>226 425.0</b>	<b>100.0</b>	<b>193 098.9</b>	<b>100.0</b>	<b>85.3</b>

Fonte: Tabela 29, REO.

A tabela já informa sobre as mudanças verificadas com os montantes orçamentados (actualizados). A mudança principal, obviamente, é o facto das despesas totais terem caído em 14,7% entre o orçamentado e o realizado, de 226,4 MMT para 193,1 MMT; isto pode significar que qualquer aumento dos sectores, que seja inferior a 14,7%, implica uma queda em termos nominais e reais. Por um lado, todos os sectores sofreram cortes nos valores, quanto à realização em 2015, comparando com o OE 2015 actualizado. Por outro lado, em termos relativos (peso no total das despesas orçamentadas e realizadas, respectivamente), pode-se observar que os “Serviços Públicos Gerais” e os “Assuntos Económicos” sofreram diminuição de cerca de 2 pontos percentuais (pp) e de 1 pp, respectivamente, relativamente aos seus pesos no

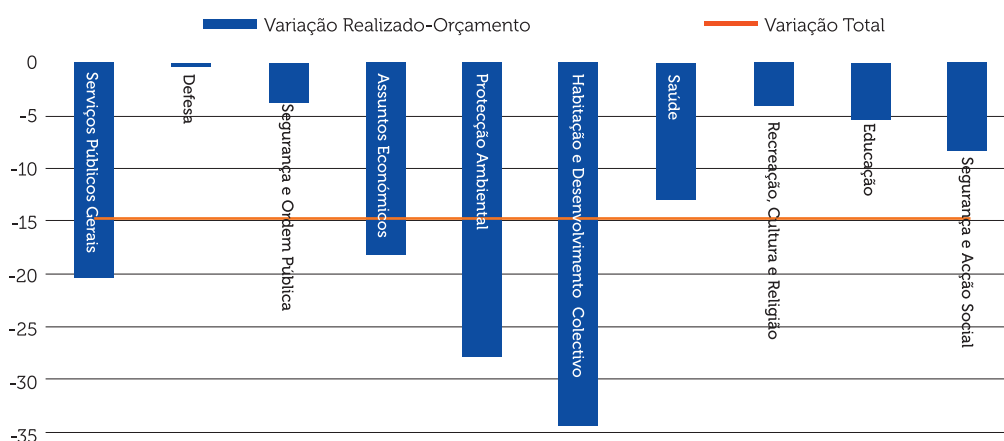
total das despesas. Mas a Educação recebeu um aumento de 2 pp. Numa primeira avaliação, este aumento parece bom, mas sem conhecer mais detalhes sobre a qualidade das despesas no sector da Educação não se pode chegar definitivamente a essa conclusão. Como já abordado em Notas anteriores,<sup>5</sup> o Governo classifica como despesas para o sector da Educação actividades que não contribuem para o sector, mas que são de consumo geral do Governo como, por exemplo, compra de viaturas do Ministério da Educação que não beneficiam o próprio sector.<sup>6</sup> Além destes três sectores, que são os maiores, os outros sectores que sofreram mudanças entre o montante orçamentado e a realização são os sectores de “Segurança e Ordem Pública” (aumento de 1 pp) e “Habitacção e Desenvolvimento Colectivo” (diminuição de 1 pp).

<sup>4</sup> Exemplos recentes de Notas publicadas pelo CIP: 441\_um\_olhar\_despesa\_05 CGE 2014: “Comentários sobre Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado (CGE) referente ao Orçamento do Estado 2014;” 444\_um\_olhar\_despesa\_06: “Entidades do Governo impedem a gestão transparente dos recursos do próprio Governo;” 434\_Um Olhar Sobre a Despesa Pública nº 04\_2016: “Falhas no orçamento 2016 aprovado pela Assembleia da República”.

<sup>5</sup> CIP – 408\_um\_olhar\_despesa\_0115, “Análise da proposta do orçamento 2016 de um ponto de vista macroeconómico”.

<sup>6</sup> O problema de compras de viaturas é o controlo das mesmas. O mais provável é que funcionários das entidades educativas se apropriem dessas viaturas para fins pessoais, sem que os verdadeiros beneficiários – os professores em povoados no interior do país, por exemplo – possam utilizar as viaturas para fins produtivos ligados ao sector da Educação.

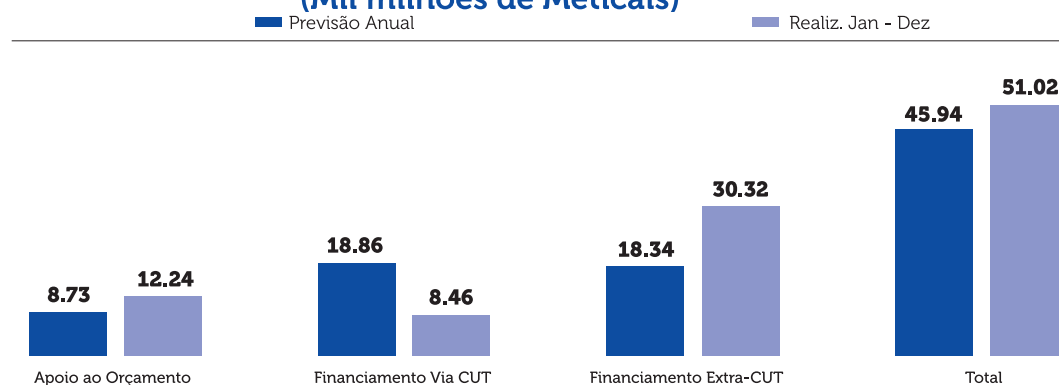
## Varição das Despesas Segundo a Classificação Funcional (%)



Na perspectiva do CIP, em relação aos sectores sociais, em especial os da Saúde, Educação e Infraestrutura em geral, este cenário – de queda em 14,7% dos montantes em metcais – é preocupante. Isto significa que o Governo não tem capacidade para implementar o seu programa elaborado e aprovado. O impacto de mudanças em reacção a factores *ad hoc*, isto é, pelos quais não havia contingências, é negativo para a economia e,

em especial, para a qualidade de vida dos cidadãos. Olhando para a distribuição do financiamento utilizado, nota-se um fenómeno interessante: o montante de investimentos realizados com fundos via Conta Única do Tesouro (CUT) é inferior à previsão realizada (vide Gráfico 2), enquanto os investimentos realizados com fundos Extra- CUT são bem superiores à previsão (Tabela 10 do REO).

## Modalidades de financiamento ao Orçamento (Mil milhões de Metcais)



Contudo, o CIP não consegue fazer o enquadramento desta tabela 10 com a Tabela 2 do REO (Equilíbrio Orçamental que formou a base para a Tabela 1 na Parte I da análise

do CIP do REO 2015), onde os recursos externos (donativos e créditos) realizados são só de 48,4 MMT e não de 53,5 MMT.

Tabela 10 – Desembolsos de Financiamento Externo (em milhões de metcais) 1)

Modalidade de Financiamento	Donativos			Créditos			TOTAL		
	Previsão Anual	Realiz. Jan-Dez	% de Realiz.	Previsão Anual	Realiz. Jan-Dez	% de Realiz.	Previsão Anual	Realiz. Jan-Dez	% de Realiz.
	Apoio ao Orçamento 2]	3 970.7	10 980.5	276.5	4 760.5	1 260.7	26.5	8 731.2	12 241.2
Financiamento Via CUT	12 695.9	7 131.4	56.2	6 167.9	1 330.5	21.6	18 863.8	8 461.9	44.9
Financiam. Extra-CUT	3 797.1	2 061.1	54.3	14 545.9	28 256.1	194.3	18 343.1	30 317.2	165.3
Acordos de Retrocessão	0.0	0.0		10 596.6	2 507.1	23.7	10 596.6	2 507.1	23.7
<b>Total</b>	<b>20 463.7</b>	<b>20 173.1</b>	<b>98.6</b>	<b>36 070.9</b>	<b>33 354.4</b>	<b>92.5</b>	<b>56 534.7</b>	<b>53 527.5</b>	<b>94.7</b>

1] Inclui tanto despesas de funcionamento como de investimento.

2] Inclui Reembolsos e ajuda alimentar no valor de 778.02 milhões de Metcais.

Fonte: DNT, Módulo de Execução Orçamental (MEX) e Sectores.

Esta situação pode-se explicar através da hipótese lançada no final da secção I: que em grande parte está relacionada com o “empréstimo EMATUM”, o qual preocupou – e está a preocupar – a comunidade internacional representada em Moçambique, sem falar da Sociedade Civil ou dos cidadãos em geral. Utilizando o caminho dos fundos Extra-CUT, os doadores estão sinalizando ao Governo que eles preferem gerir os seus recursos usando os seus próprios mecanismos e

que, na lógica dos doadores, estes mecanismos oferecem mais controlo sobre o uso desses fundos. Porém, também é certo que os fundos Extra-CUT dos doadores têm o problema de previsibilidade. Como a experiência dos anos anteriores mostra, quando os desembolsos de doadores diminuem, as despesas prioritárias relacionadas também diminuem e, na maioria dos casos, a meta prioritária de despesas no sector não é alcançada.

## B. ANÁLISE POR SECTORES

Olhando com mais detalhe os sectores sociais (Tabela 31, abaixo, e Mapa III-3, no Anexo do REO), podemos constatar o seguinte:

**Tabela 31 – Despesas nos Sectores Económicos e Sociais (Em Milhões de Meticais)**

Sectores	Ano 2014				Ano 2015				Variação 2014/15 (%) a/	
	Orçamento Anual	Realização Jan-Dez Valor	Taxa Realiz (%)	Orçamento Anual Valor	Realização Jan-Dez Valor	Taxa Realiz (%)				
	% Peso	% Peso	% Peso	% Peso	% Peso	% Peso				
<b>Educação</b>	<b>40.127</b>	<b>37.318</b>	<b>28,1</b>	<b>93,0</b>	<b>45.769</b>	<b>23,4</b>	<b>41.812</b>	<b>24,8</b>	<b>91,4</b>	<b>5,6</b>
Ensino Geral	34.037	31.624	23,8	92,9	14.425	7,4	12.959	7,7	89,8	-62,9
Ensino Superior	6.090	5.694	4,3	93,5	8.884	4,5	6.646	3,9	74,8	11,0
Serviços Distritais EJT	18.669	18.473	13,9	98,9	22.460	11,5	22.206	13,2	98,9	15,5
<b>Saúde</b>	<b>19.044</b>	<b>17.436</b>	<b>13,1</b>	<b>91,6</b>	<b>20.793</b>	<b>10,6</b>	<b>17.525</b>	<b>10,4</b>	<b>84,3</b>	<b>-6,6</b>
Sistema de Saúde	18.943	17.337	13,0	91,5	17.512	8,9	14.272	8,5	81,5	-24,2
HIV/SIDA	101	99	0,1	98,3	107	0,1	95	0,1	88,6	-8,0
Serviços Distritais SMAS	2.675	1.260	0,9	47,1	3.174	1,6	3.158	1,9	99,5	142,0
<b>Infraestruturas</b>	<b>34.372</b>	<b>27.614</b>	<b>20,8</b>	<b>80,3</b>	<b>25.954</b>	<b>13,2</b>	<b>17.363</b>	<b>10,3</b>	<b>66,9</b>	<b>-47,9</b>
Energia/Recursos Minerais	3.196	1.754	1,3	54,9	2.450	1,3	1.739	1,0	71,0	-5,2
Estradas	25.680	21.833	16,4	85,0	16.411	8,4	11.128	6,6	67,8	-57,8
Águas	3.926	2.579	1,9	65,7	4.866	2,5	2.548	1,5	52,4	-33,6
Obras Públicas	1.570	1.447	1,1	92,2	2.227	1,1	1.948	1,2	87,5	24,8
<b>Agricultura e Desenv. Rural</b>	<b>14.292</b>	<b>12.133</b>	<b>9,1</b>	<b>84,9</b>	<b>13.363</b>	<b>6,8</b>	<b>11.376</b>	<b>6,7</b>	<b>85,1</b>	<b>-10,7</b>
Sistema Judicial	3.989	3.614	2,7	90,6	4.608	2,4	4.235	2,5	91,9	11,9
Acção Social c/	6.421	5.998	4,5	93,4	5.419	2,8	4.282	2,5	79,0	-31,8
Trabalho e Emprego	639	605	0,5	94,7	813	0,4	762	0,5	93,7	21,6
<b>Total</b>	<b>118.883</b>	<b>104.718</b>	<b>78,8</b>	<b>88,1</b>	<b>116.718</b>	<b>59,6</b>	<b>97.354</b>	<b>57,8</b>	<b>83,4</b>	<b>-14,3</b>
<b>Despesa Total, Excluindo Juros e Operações Financeiras</b>										
	<b>219.678</b>	<b>132.954</b>	<b>100,0</b>	<b>60,5</b>	<b>195.954</b>	<b>100,0</b>	<b>168.576</b>	<b>100,0</b>	<b>86,0</b>	<b>10,3</b>
Encargos da Dívida	6.069	3.689		60,8	7.577		7.577		100,0	80,0
Operações Financeiras	23.347	12.070		51,7	22.894		16.946		74,0	15,7
<b>Despesa Total</b>	<b>249.094</b>	<b>148.713</b>		<b>59,7</b>	<b>226.425</b>		<b>193.099</b>		<b>85,3</b>	<b>-13,1</b>

a/ Em termos reais, com inflação média a 3,55% e variação cambial a 26,6%.

b/ Inclui Fundo de Desenvolvimento Distrital, infraestruturas socioeconómicas e projectos de desenvolvimento rural nos sectores da Indústria e Comércio e da Administração Estatal.

c/ Inclui subsídios sociais que visam minimizar o elevado custo de vida das populações.

Fonte: CGE 2014, MEX e Sectores

- As despesas totais do sector da **Educação** foram de 41,8 MMT, que representam 21,7% da realização das Despesas Totais do OE 2015 na Tabela 31<sup>7</sup>, na sua maioria consistindo em despesas de funcionamento: das despesas totais realizadas em Educação, 84,7% são despesas de funcionamento e 15,3% despesas de investimento

(Gráfico 3). As Despesas Totais da Educação tiveram uma realização de 91,4%, tendo as despesas de funcionamento uma realização de 99,2%<sup>8</sup> e as despesas de investimento uma realização de 63,5%. Cabe notar que os 63,5% do montante orçamentado actualizado para investimento no sector da Educação é inferior à cifra de 70,5% para a

<sup>7</sup> Modificando a cifra que aparece na Tabela 31 do REO (“Despesas nos Sectores Económicos e Sociais”). O REO só calcula o peso dos sectores no total das despesas excluindo encargos da dívida e operações financeiras. Mas o CIP argumenta que as despesas de encargos da dívida e operações financeiras, nada mais que diminuem os recursos disponíveis para despesas económicas e sociais e, portanto, devem ser tomadas em conta no cálculo do peso total.

<sup>8</sup> Utilizando como fonte para os três sectores analisados (Educação, Saúde, Agricultura) o Mapa III-3 “Despesas nas Áreas Económicas e Sociais”.

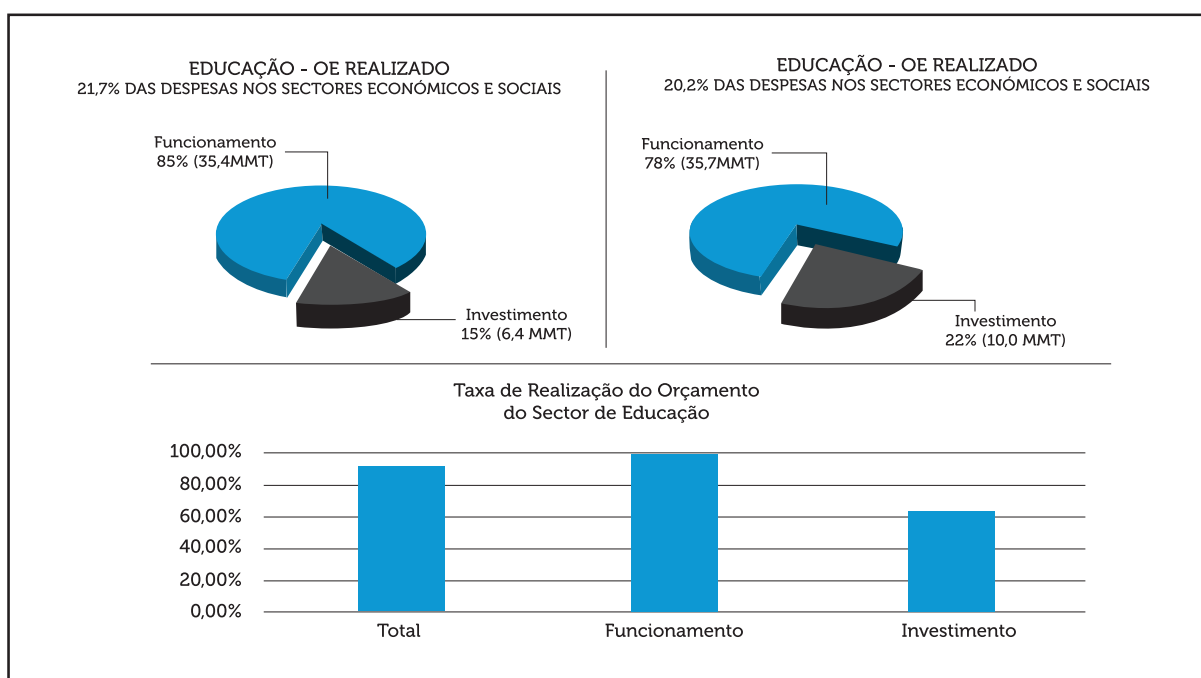
média das despesas de investimento realizadas para todo o OE 2015. *O CIP considera que, mesmo numa situação em que os recursos são menores que os orçamentados, os sectores sociais devem ficar como sectores prioritários. Portanto, o CIP insta ao Governo a, no futuro, aderir aos seus princípios de apoio aos sectores sociais, pois são os que mais benefício e bem-estar trazem ao cidadão moçambicano.*

- Dentro destas despesas totais no sector da Educação, a rubrica mais forte é a dos Serviços Distritais de Educação, Juventude e Tecnologia (SDEJT), com 22.2 MMT realizados (de 41,8 MMT) e 98,9% das despesas totais realizadas em 2015. Lamentavelmente, o REO não dá nenhum outro detalhe sobre esta rubrica nas suas 531 páginas. A segunda mais importante rubrica é a do Ensino Geral, com 13,0 MMT e uma taxa de realização de 89,8%.<sup>9</sup> A terceira rubrica no sector da Educação é a do Ensino Superior, com 6,6 MMT, e uma taxa de realização de 74,8%.
- Dentro das **despesas de investimento** pode-se constatar que as Direcções Provinciais de Educação receberam a maior parte dos fundos (38,5% do total das despesas de investimento) que foi ligeiramente superior ao montante orçamentado. O grande corte de despesas ocorreu para o Ministério da Ciência e Tecnologia, Ensino Superior e Técnico-Profissional que só recebeu 21,7% do montante orçamentado.

Enquanto dos investimentos com Recursos Internos (39,7% do total de investimentos para o sector da Educação), a maior parte (65,0%) foi destinada ao Ensino Superior.

- As despesas totais realizadas no sector da **Saúde**, de 17,5 MMT, que representam 9,1% (ver nota de rodapé 7) da realização do OE 2015, na sua maioria também consistem em despesas de funcionamento. Do total orçamentado: 68,0% são despesas de funcionamento e 32,0% despesas de investimento (Gráfico 2).
- As despesas totais da Saúde tiveram uma realização de 84,3%, tendo as despesas de funcionamento uma realização de 99,2%<sup>10</sup> e as despesas de investimento uma realização de 63,9%. Cabe notar que a percentagem de 63,9% realizada do montante orçamentado actualizado para os investimentos do sector da Saúde é inferior à cifra de 70,5% para a média das despesas de investimento realizadas para todo o OE 2015. *O CIP considera que, mesmo numa situação em que os recursos são menores do que os orçamentados, os sectores sociais devem ficar como sectores prioritários. Portanto, o CIP insta ao Governo a, no futuro, aderir aos seus princípios de apoio aos sectores sociais, pois são os que mais benefício e bem-estar trazem ao cidadão moçambicano.*

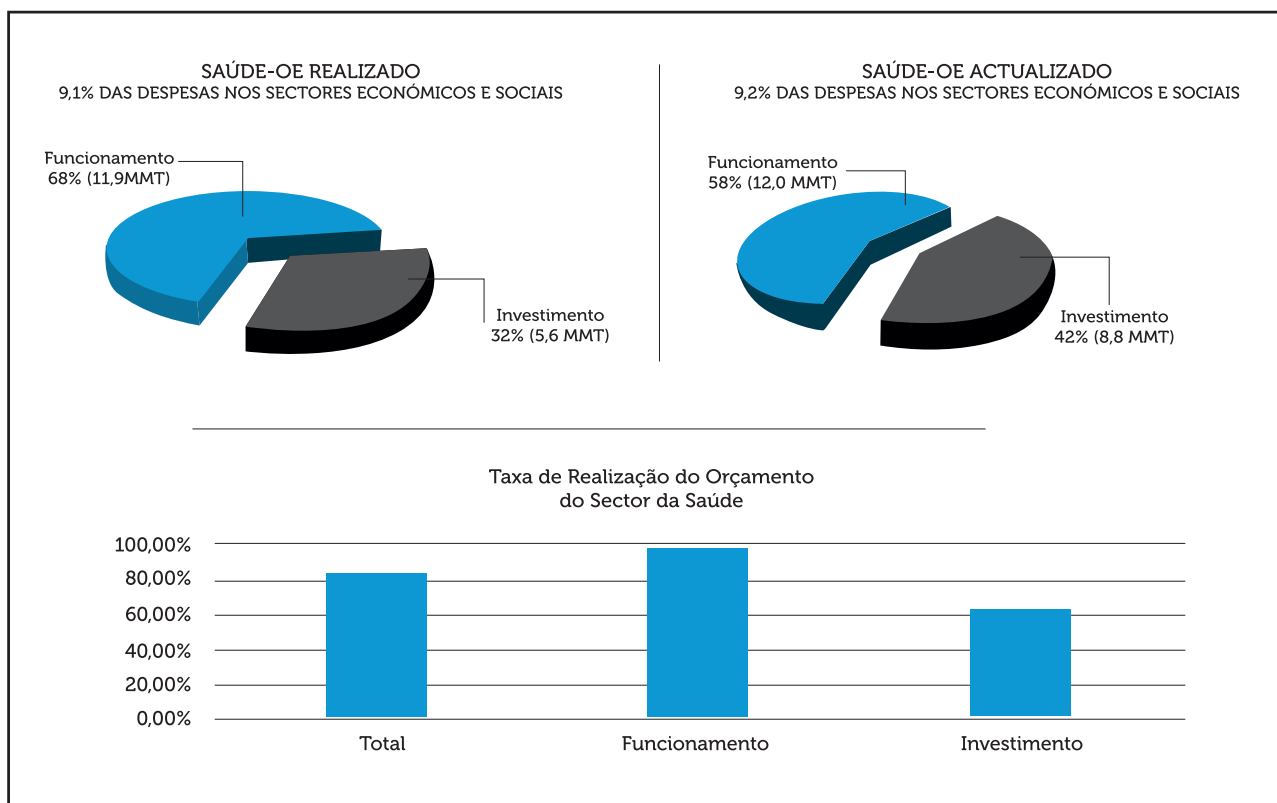
Gráfico 3: EDUCAÇÃO



<sup>9</sup> Cabe notar que o montante em Meticais, ajustado à taxa de câmbio, é inferior em 62,9% ao montante de 2014.

<sup>10</sup> Utilizando como fonte para os três sectores analisados (Educação, Saúde, Agricultura) o Mapa III-3 "Despesas nas Áreas Económicas e Sociais".

Gráfico 4: SAÚDE



- Dentro das despesas totais da Saúde, a rubrica mais forte é a alocação para o Sistema de Saúde, com 14,3 MMT (de 17,5 MMT), que tiveram uma taxa de realização de 81,5%. Lamentavelmente, o REO não dá nenhum outro detalhe nas suas 531 páginas sobre esta rubrica.
- Pode-se constatar que o Ministério da Saúde recebeu a maior parte dos fundos para investimentos (52,8% do total das despesas de investimento), mas isto é só 55,0% do montante orçamentado actualizado do OE 2015. Enquanto dos investimentos com Recursos Internos (55,0% do total de investimentos para o sector da Saúde), a maior parte (51,0%) foi destinada às Direcções Provinciais da Saúde.
- A análise do sector da Saúde pela equipa da PEFA em 2015 fez notar vários aspectos que o Governo deve solucionar.<sup>11</sup> Só assim se pode melhorar a eficiência e eficácia com que se utilizam recursos para o sector e assegurar que o impacto para o cidadão seja optimizado. O exercício de 2015 consistiu em analisar 18 indicadores e compará-los com o exercício de 2009. Desses 18 indicadores, 8 melhoraram, 4 deterioraram e 6 mantiveram-se iguais, comparados com os resultados de 2009. Em 2015, a maioria dos indicadores concentrava-se nas pontuações B e C, enquanto em 2009 elas estavam concentradas nas pontuações C e D. Os piores indicadores são: (i) SI-23 “Disponibilidade de informação dos recursos recebidos pelas unidades sanitárias de nível distrital”, com uma

nota de “D” (igual á de 2009)<sup>12</sup> e (ii) SI-7 “Grau das operações governamentais não reportadas”, com uma nota de “D+” (uma deterioração, quando comparado com 2009). As melhores notas foram (não houve notas de “A”): (i) SI-22 “Prontidão e regularidade de reconciliação de contas no sector da Saúde” com uma nota de “B+” (um melhoramento da nota B, comparado com 2009) e (ii) SI-1 “Resultado da despesa agregada comparada com o orçamento original aprovado para o sector de saúde”, com uma nota de “B” (um melhoramento de duas notas, comparado com 2009).

- O desempenho na PEFA por áreas em 2015, apresentado no relatório, identifica (i) fraca credibilidade do orçamento, (ii) limitada abrangência e transparência do orçamento, (iii) pouca evidência de formulação do orçamento, baseado em políticas, (iv) razoável e com progressos, a previsibilidade e controlo da execução do orçamento, (v) meio-baixa contabilidade, registos e relatórios financeiros e (vi) relativamente fraca, mas com progressos, eficiência na fiscalização e auditoria externa. As recomendações mais importantes do ponto de vista PEFA são:
  - Avaliar a adequação dos arranjos organizacionais estabelecidos pela estrutura matricial criada com a Descentralização no País;
  - Fortalecer as equipas do Tribunal Administrativo com

<sup>11</sup> Ministério de Saúde, “Diagnóstico dos Sistemas de Gestão de Finanças Públicas no Sector da Saúde em Moçambique”, 11 de Fevereiro de 2016.

<sup>12</sup> Para mais detalhes sobre a PEFA ver a Nota do CIP 427\_um\_olhar\_despesa\_03: “Gestão de Finanças Públicas em Moçambique: O Governo deve credibilizar o Orçamento do Estado e impor um controlo rigoroso na despesa pública.”

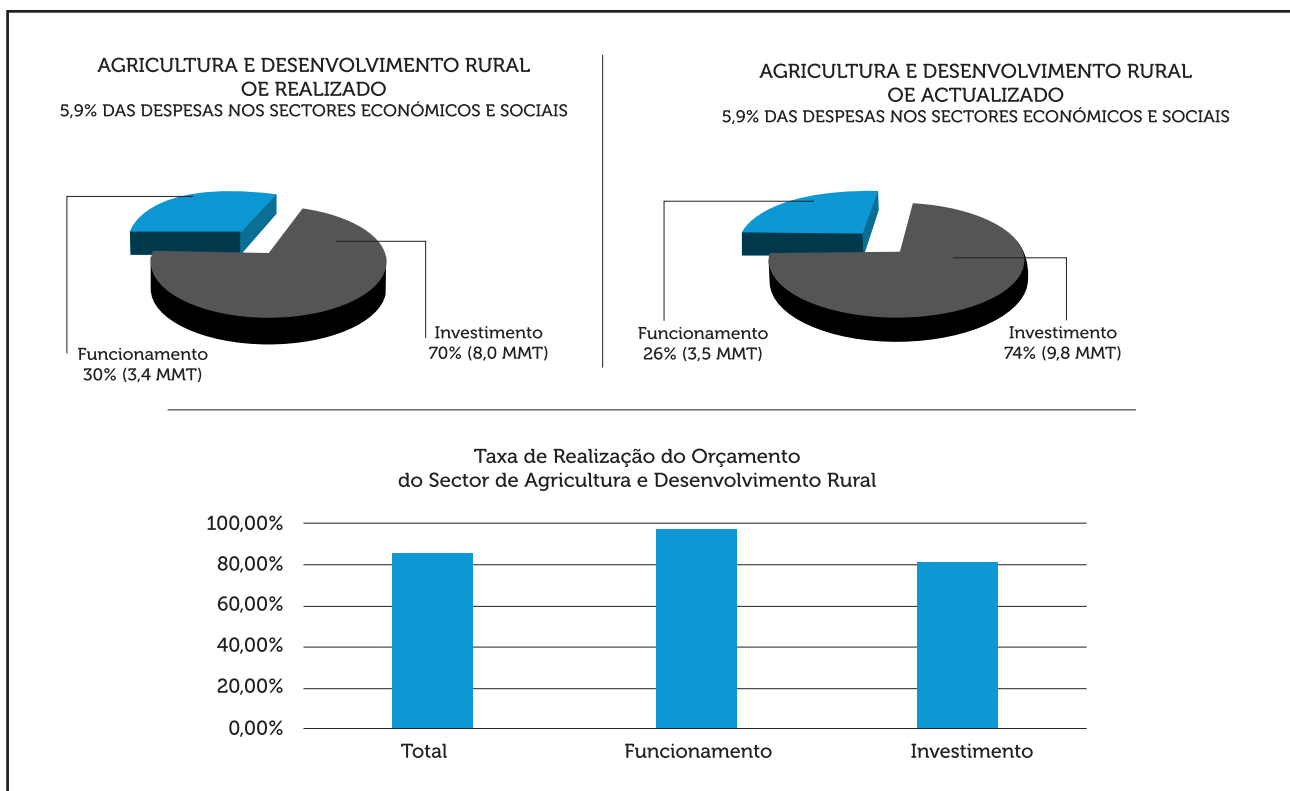
novos contadores públicos/auditores certificados para criar as condições de utilização das normas internacionais em todas as auditorias do sector da Saúde e a Conta Geral do Estado;

- Avaliar a preparação das matrizes para módulos orçamentais específicos para o sector da Saúde, incluindo o REO consolidado do sector;
- Preparar um modelo com os detalhes do orçamento, por classificador económico, funcional e programático para a elaboração do orçamento do sector da Saúde;
- Evitar ajustes frequentes das dotações orçamentais na rubrica Salário ao nível descentralizado.
- As despesas de Agricultura e Desenvolvimento Rural, que representam 5,9% (ver nota de rodapé 7) da realização do OE 2015, enfatizam muito mais a componente de investimento: do total orçamentado, 30,0% são despesas de funcionamento, mas 70,0% são despesas de investimento (Gráfico 4). As despesas totais da Agricultura, de 11,4 MMT, tiveram uma realização de 85,1%, tendo as despesas de funcionamento uma realização de 96,7%<sup>13</sup> e as despesas de investimento uma realização de 81,0%. Neste caso, 81,0% do montante orçamentado actualizado para investimento para o sector

da Agricultura é superior à cifra de 70,5% para a média das despesas de investimento realizadas para todo o OE 2015. O CIP vê esse aspecto como positivo para o Governo por ter protegido os investimentos do sector da Agricultura, mesmo depois dos cortes que o sector sofreu, comparado com a dotação orçamental actualizada para investimentos na Agricultura (7.9 MMT realizados, comparados com 9.8 MMT orçamentados). Não obstante, dado que a Agricultura é um sector primordial para o país, e a componente mais importante quanto ao emprego para o povo moçambicano, o CIP insta ao Governo a não só vigiar a disponibilidade dos recursos orçamentados, mas, a partir do OE 2017, aumentar mesmo os recursos destinados ao Sector Agrícola.

- Dentro das despesas de funcionamento, a rubrica mais forte é a alocação para os Serviços Distritais de Actividade Económica – SDAE – de 26,5% das despesas totais realizadas. Lamentavelmente, o REO não dá nenhum outro detalhe sobre esta rubrica nas suas 531 páginas. Em relação aos investimentos com recursos internos (89,3% do total de investimentos para o sector da Agricultura), a maior parte (27,7%) foi destinada às infraestruturas distritais, seguido muito de perto pelo Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD) com 23,3%.

Gráfico 5: AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL



<sup>13</sup> Utilizando como fonte para os três sectores analisados (Educação, Saúde, Agricultura) o Mapa III-3 "Despesas nas Áreas Económicas e Sociais".

## C. CONCLUSÕES

A análise sectorial no REO 2015 não é suficientemente acessível e transparente como deveria ser. As tabelas introdutórias no texto (como, por exemplo, a Tabela 2 e a Tabela 29) apresentam cifras demasiado agregadas que não permitem obter a visão geral dos sectores nos seus aspectos básicos (despesas de funcionamento e de investimento por sector económico, incluindo as despesas por programa). Mais ainda, a Tabela 2 e a Tabela 10 do REO apresentam cifras contraditórias quanto ao financiamento externo. O CIP reconhece, porém, que nas volumosas tabelas em anexo os detalhes estão disponíveis, só que não num formato que permite uma análise rápida; por exemplo, devia ser possível descarregar a informação em formato Excel.

Além dos problemas de acessibilidade fácil à informação financeira do Estado e por sectores, as cifras em si preocupam. No global, as despesas de funcionamento ficaram perto das dotações orçamentais, tanto do OE 2015 inicial como do OE actualizado. Mas as despesas de investimento caíram de forma significativa, mostrando um possível incumprimento das políticas de desenvolvimento que o Governo tinha previsto. O factor principal foi a queda dos desembolsos de doadores. *Não obstante, o CIP acha que, para salvaguardar os interesses e o bem-estar do cidadão, o Governo devia ter tomado medidas adicionais para compensar, com recursos internos, a queda dos recursos externos.* Nesse contexto, o CIP não consegue explicar por que é que o Governo acumulou saldos em outras contas não identificadas, que não podem ter nenhum valor produtivo quanto a políticas de apoio aos sectores sociais. *Portanto, o CIP insta ao Governo a evitar, no futuro, quedas acentuadas*

*nas percentagens de realização dos investimentos em sectores que directamente têm impacto na qualidade de vida do cidadão.*

Olhando os sectores prioritários, considerados também uma prioridade para o CIP, nota-se que nos sectores da Educação e da Saúde, as percentagens de realização de investimento (63,5% e 63,9%) ficaram abaixo da média realizada para todas as despesas de investimento (70,5%). No que respeita ao sector da Saúde, a avaliação PEFA do sector, realizada em 2015, e o relatório publicado em Fevereiro de 2016, identificam para este sector três aspectos de comportamento débil: (i) fraca credibilidade do orçamento; (ii) limitada abrangência e transparência do orçamento; (iii) pouca evidência de formulação do orçamento baseada em políticas. Educação e Saúde são sectores de importância primordial para a qualidade de vida do povo moçambicano, pelo que *o CIP insta ao Governo a, em orçamentos futuros, aderir aos seus princípios de apoio aos sectores sociais.*

Mesmo que o Governo consiga aumentar as taxas de realização dos sectores prioritários nos futuros orçamentos, deve também proceder a uma reestruturação dessas despesas. O facto do sector da Agricultura e Desenvolvimento Rural só ter um peso de 5,9% na realização do OE 2015 faz ressaltar a importância dum incremento considerável de recursos para este sector, que é o mais importante para o povo moçambicano quanto a emprego e segurança alimentar. *O CIP insta ao Governo a considerar a importância de aumentar os programas de desenvolvimento do sector da Agricultura e Desenvolvimento Rural para melhorar a qualidade de vida de uma grande faixa da sociedade moçambicana.*

### Parceiros



### Informação Editorial

**Director:** Adriano Nuvunga

**Equipa Técnica do CIP:** Anastácio Bibiane, Baltazar Fael, Borges Nhamire, Celeste Filipe, Edson Cortez, Egídio Rego, Fátima Mimbire, Jorge Matine, Stélio Bila.

**Assistente de Programas:** Nélia Nhacume

**Propriedade:** Centro de Integridade Pública

**Layout e Montagem:** suaimagem

### Contacto:

Center for Public Integrity (Centro de Integridade Pública, CIP)  
Bairro da Coop, Rua B, Número 79  
Maputo - Moçambique  
Tel.: +258 21 41 66 25  
Cell: +258 82 301 6391  
Fax: +258 21 41 66 16  
E-mail: [cip@cip.org.mz](mailto:cip@cip.org.mz)  
Website: [www.cip.org.mz](http://www.cip.org.mz)