



Um Olhar Sobre a Despesa Pública

Centro de Integridade Pública

Boa Governação - Transparência - Integridade ** Edição Nº 27/2016 - Agosto - Distribuição Gratuita

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 III – FINANCIAMENTO

Com a aprovação tardia do OE 2015, há um grande interesse em se fazer um acompanhamento do comportamento dos fundos canalizados via CUT¹, tanto a nível interno como externo, bem como os fundos via extra-CUT². Esta Nota é a Parte III (de quatro) e tem o propósito de explorar questões relacionadas com o financiamento e propor recomendações para se evitar uma repetição de más práticas durante a implementação do OE 2016 que o CIP vai analisando trimestralmente. A parte I

cobriu a Análise Macroeconómica do Relatório de Execução do Orçamento do Estado (REO) 2015, a Parte II cobriu a Análise Sectorial. A Parte IV cobrirá os Desafios para a Execução do Orçamento do Estado de 2016.

A Tabela 19 do REO abaixo (Despesa de Investimento, segundo a Origem e Modalidade de Financiamento) mostra os componentes dos recursos para os projectos durante 2015. O que mais sobressai nesta tabela é que, do montante total orçamentado no financiamento externo actualizado, só

1 A Conta Única do Tesouro (CUT) foi criada pelo Diploma Ministerial n.º 260/2004, de 20 de Dezembro, com vista à implementação do princípio da Unidade de Tesouraria, assim como para racionalizar o uso de recursos financeiros do Estado. Com a CUT pretende-se centralizar toda a receita, independentemente da sua proveniência, assim como proceder-se ao pagamento de despesas, independentemente da sua natureza. A CUT serve também para realizar adiantamento de fundos às entidades.

2 Segundo o relatório PEFA 2015, só 60% de toda a despesa pública são actualmente executados a partir da CUT:
http://ceas.europa.eu/delegations/mozambique/documents/news/20160210_pegfa2015relatorio_finalmoz_volumo_i_pt.pdf.

42% foram realizados: 16,1 MMT em vez de 38,3 MMT.³

Onde mais falhou o OE 2015, quanto a desembolsos de recursos, foi nos “Outros Fundos”, quer dizer projectos, tanto via CUT como extra-CUT, afectando conjuntamente créditos e donativos. Isto é consistente com o pronunciamento já feito anteriormente pelo CIP, no sentido de que os doadores estão hesitantes quanto a desembolsar recursos em Moçambique, apesar de o Governo enfatizar que é seu desejo que todo o financiamento externo passe pela Conta Única do Tesouro (CUT), isto justificado também pelo facto de a previsibilidade dos desembolsos do apoio orçamental ter permanecido nos últimos anos num bom ritmo. Mas esse mesmo optimismo contrasta com o facto de o desempenho em relação à disponibilidade da informação para os orçamentos anuais, nomeadamente sobre as despesas de projectos financiados externamente e a proporção de ajuda externa que é administrada utilizando os procedimentos

nacionais, ter sido consistentemente fraco. Também contrasta com o facto de o Governo ter disponibilizado pouca informação ao Tribunal Administrativo quanto aos saldos das contas públicas, conforme foi abordado na nota do CIP sobre a CGE 2014.

O problema com os “Outros Fundos” é que o REO não apresenta uma tabela agregada desses fundos, mas apenas muito detalhe, projecto por projecto, em 69 páginas, o que torna muito trabalhoso agregar os fundos. *Deste ponto de vista, o CIP recomenda afinar a apresentação para se poder chegar a uma agregação que é relevante e de fácil leitura, em Excel principalmente, para melhorar a transparência e o acesso à informação sobre o Orçamento e, em especial, sobre os investimentos.*

Assim, a seguir apresentamos alguns exemplos de projectos importantes e com baixa taxa de realização, cujas possíveis causas são discutidas na secção B.1:

Tabela 19- Despesa de Investimento, segundo a Origem e Modalidade de Financiamento
(Em Milhões de Meticals)

| Financiamento | Ano 2014 | | | Ano 2015 | | | Variação 2014/15 (%) a/ | |
|-------------------------------------|--------------------|-----------------------|--------------------|--------------------|-----------------|-----------------------|-------------------------------|--------------------|
| | Orçamento Anual | Realização Jan-Dez | (% de Realiz | Orçamento Anual | | Realização Jan-Dez | | (% de Realiz |
| | | | | Inicial | Actual | | | |
| INTERNO | 46 260.3 | 45 374.5 | 98.1% | 44 881.3 | 44 881.3 | 42 562.0 | 94.8% | -9.4% |
| EXTERNO | 58 279.7 | 41 661.8 | 71.5% | 38 298.2 | 38 298.2 | 16 089.4 | 42.0% | -69.5% |
| Donativos | 21 566.9 | 12 449.1 | 57.7% | 16 493.0 | 18 481.3 | 9 792.1 | 53.0% | -37.9% |
| Fundos Comuns | 10 807.8 | 8 119.0 | 75.1% | 6 835.9 | 8 414.8 | 6 067.4 | 72.1% | -41.0% |
| FC-PROAGRI | 100.3 | 56.2 | 56.0% | 0.0 | 72.4 | 55.5 | 76.7% | -22.0% |
| FC-FASE | 4 629.4 | 4 094.4 | 88.4% | 2 611.6 | 3 477.8 | 2 829.4 | 81.4% | -45.4% |
| FC-PROSAÚDE | 3 095.0 | 2 512.1 | 81.2% | 2 826.7 | 2 910.8 | 2 235.1 | 76.8% | -29.7% |
| FC-UTRAFE | 251.1 | 176.3 | 70.2% | 177.1 | 282.0 | 157.9 | 56.0% | -29.3% |
| FC-PEDSA | 242.1 | 0.0 | 0.0% | 16.1 | 8.8 | - | - | - |
| FC-Apoio ao Tribunal Administrativo | 335.6 | 87.6 | 26.1% | 82.6 | 109.9 | 27.9 | 25.4% | -74.9% |
| FC-INE | 344.7 | 270.1 | 78.4% | 213.9 | 213.9 | 115.0 | 53.7% | -66.4% |
| FC-AAT | 549.5 | 275.5 | 50.1% | 259.7 | 490.5 | 251.9 | 51.4% | -27.8% |
| FC-PPFD | 216.0 | 164.1 | 76.0% | 18.9 | 78.5 | 68.9 | 87.7% | -66.9% |
| FC-PES | 308.0 | 270.2 | 87.7% | 280.9 | 280.9 | 182.0 | 64.8% | -46.8% |
| FCESTRADA | 388.6 | 0.0 | 0.0% | 194.6 | 194.6 | - | 0.0% | - |
| FC-PRONASA | 226.3 | 189.5 | 83.7% | 68.5 | 209.4 | 137.4 | 65.6% | -42.7% |
| FCASAS | 121.1 | 23.0 | 19.0% | 85.3 | 85.3 | 6.4 | 7.5% | -78.0% |
| FC-IGF | 0.0 | 0.0 | - | 0.0 | - | - | - | - |
| Outros Fundos | 10 759.1 | 4 330.1 | 40.2% | 9 657.1 | 10 066.5 | 3 724.7 | 37.0% | -32.1% |
| Outros Fundos via CUT | 3 311.5 | 1 336.9 | 40.4% | 5 860.0 | 5 845.0 | 1 852.3 | 31.7% | 9.4% |
| Outros Fundos extra CUT | 7 447.6 | 2 993.2 | 40.2% | 3 797.10 | 4 221.5 | 1 872.4 | 44.4% | -50.6% |
| Créditos | 36 712.8 | 29 212.7 | 79.6% | 21 805.2 | 19 817.0 | 6 297.3 | 31.8% | -83.0% |
| Outros Fundos via CUT | 4 374.4 | 1 244.0 | 28.4% | 6 167.9 | 6 278.1 | 1 639.0 | 26.1% | 4.1% |
| Outros Fundos extra CUT | 32 338.3 | 27 968.7 | 86.5% | 15 637.30 | 13 538.8 | 4 658.3 | 34.4% | -86.8% |
| Total | 104 540.0 | 87 036.3 | 83.3% | 83 179.5 | 83 179.6 | 58 651.4 | 70.5% | -38.2% |

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

- Cidades e Mudanças Climáticas – Projecto do Banco Mundial: taxa de realização de 17% (0,1 MMT realizados, em vez de 0,9 MMT orçamentados)
- Programa de Saneamento Ambiental – Projecto da

Itália: taxa de realização de 0% (orçamentados 0,9 MMT)

- Melhoramento da Estrada N11 (Milange-Mocuba) – Projecto da União Europeia – taxa de realização

³ Os fundos comuns que mais se aproximaram à meta do OE 2015 actualizado foram o FC-FASE (2,8 MMT em vez dos 3,4 MMT orçamentados) e o FC-PROSAUDE (2,2 MMT em vez de 2,9 MMT). Em média esses fundos chegaram a uma execução de 78%, comparado com a média de todos os Fundos Comuns de 72.1%.

- de 17% (0,2 MMT em vez de 1,5 MMT)
- Programa Nacional de Desenvolvimento do Sector de Águas II – Projecto do Banco Mundial: taxa de realização de 28% (0,3 MMT realizados, em vez de 0,9 MMT orçamentados)
- Construção do Hospital Central de Quelimane – Projecto da Exim-Bank da Coreia – taxa de realização de 0% (orçamentado 0,9 MMT).

Esta falha dos “Outros Fundos” (=projectos) é analisada com mais detalhe do ponto de vista de despesas por Âmbito, na secção B.1, mais abaixo. Quanto às “Despesas de Investimento com Recursos Internos”, a taxa de realização foi bastante boa (94,8%). Com esta taxa, no global das “Despesas de Investimento”, o financiamento interno contribuiu com o equivalente a 72,6% e o externo com 27,4% (para detalhes ver a secção B.1 abaixo).

B. Análise do Âmbito

1. Distribuição territorial das despesas

Quanto às despesas, a distribuição territorial mostra, na Tabela 13, que os órgãos e instituições de âmbito central absorveram o equivalente a 58,7% da despesa total, tendo

os dos âmbitos provincial, distrital e autárquico absorvido 22,4%, 17,3% e 1,6%, respectivamente.

Tabela 13 - Despesas Totais por Âmbitos
(Em Milhões de Metcais)

| Tipo de Despesa e Âmbitos | Ano 2014 | | | | Ano 2015 | | | | Variação 2014/15 (%) a/ |
|-----------------------------|------------------|------------------|--------------|--------------|------------------|------------------|--------------|--------------|-------------------------|
| | Orçamento Anual | Realiz. Jan-Dez | % Realização | % Peso | Orçamento Anual | Realiz. Jan-Dez | % Realização | % Peso | |
| Funcionamento | 121 207.2 | 118 469.9 | 97.7 | 100.0 | 119 272.7 | 117 502.0 | 98.5 | 100.0 | -5.0 |
| Central | 60 802.3 | 58 814.8 | 96.7 | 49.6 | 53 610.7 | 52 425.9 | 97.8 | 44.6 | -15.4 |
| Provincial | 34 035.9 | 33 551.9 | 98.6 | 28.3 | 34 524.3 | 34 210.4 | 99.1 | 29.1 | -1.5 |
| Distrital | 24 368.5 | 24 106.4 | 98.9 | 20.3 | 29 124.2 | 28 861.1 | 99.1 | 24.6 | 15.6 |
| Autárquico | 2 000.5 | 1 996.7 | 99.8 | 1.7 | 2 013.5 | 2 004.6 | 99.6 | 1.7 | -3.0 |
| Investimento Interno | 46 260.3 | 45 374.5 | 98.1 | 100.0 | 44 881.3 | 42 562.0 | 94.8 | 100.0 | -9.4 |
| Central | 34 494.1 | 33 723.7 | 97.8 | 74.3 | 34 082.5 | 31 894.8 | 93.6 | 74.9 | -8.7 |
| Provincial | 6 380.1 | 6 279.1 | 98.4 | 13.8 | 5 791.6 | 5 672.5 | 97.9 | 13.3 | -12.8 |
| Distrital | 4 124.2 | 4 109.7 | 99.6 | 9.1 | 3 822.1 | 3 815.8 | 99.8 | 9.0 | -10.3 |
| Autárquico | 1 262.0 | 1 262.0 | 100.0 | 2.8 | 1 185.1 | 1 178.8 | 99.5 | 2.8 | -9.8 |
| Investimento Externo | 58 279.6 | 41 661.7 | 71.5 | 100.0 | 38 298.2 | 16 089.4 | 42.0 | 100.0 | -69.5 |
| Central | 52 225.1 | 37 176.5 | 71.2 | 89.2 | 31 897.6 | 12 042.8 | 37.8 | 74.8 | -74.4 |
| Provincial | 5 107.0 | 3 779.9 | 74.0 | 9.1 | 5 457.9 | 3 395.7 | 62.2 | 21.1 | -29.0 |
| Distrital | 947.4 | 705.3 | 74.4 | 1.7 | 942.7 | 650.9 | 69.1 | 4.0 | -27.1 |
| Operaç. Financeiras | 23 346.7 | 21 543.1 | 92.3 | 100.0 | 23 980.9 | 16 945.6 | 70.7 | 100.0 | -30.8 |
| Despesa Total | 249 093.8 | 227 049.2 | 91.2 | 100.0 | 226 433.1 | 193 099.0 | 85.3 | 100.0 | -20.1 |
| Central | 170 868.1 | 151 258.1 | 88.5 | 66.6 | 143 571.7 | 113 309.1 | 78.9 | 58.7 | -30.6 |
| Provincial | 45 523.1 | 43 610.9 | 95.8 | 19.2 | 45 773.8 | 43 278.6 | 94.5 | 22.4 | -5.5 |
| Distrital | 29 440.1 | 28 921.4 | 98.2 | 12.7 | 33 889.0 | 33 327.8 | 98.3 | 17.3 | 10.9 |
| Autárquico | 3 262.4 | 3 258.7 | 99.9 | 1.4 | 3 198.6 | 3 183.4 | 99.5 | 1.6 | -5.7 |

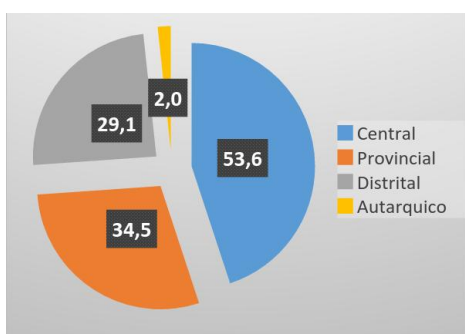
a/- Variação em termos reais, com inflação a 3,55% e variação cambial a 26,6%.

A rubrica das “Despesas de Funcionamento” na Tabela 16 do REO, segundo os diferentes âmbitos, mostra que os órgãos e instituições de nível distrital absorveram o equivalente a 24,6% das despesas

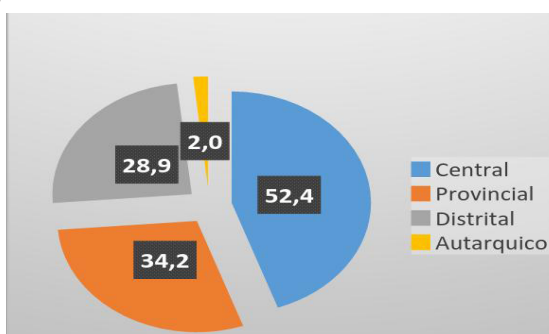
totais, as autarquias 1,7%, os de âmbito provincial 29,1% e os de nível central 44,6%. Isto corresponde às cifras orçamentadas de 24,4%, 1,7%, 28,9% e 44,9%, respectivamente (Gráfico 1).

Gráfico 1. Despesa de Funcionamento por Âmbito

Despesa de Funcionamento por Âmbito
Orçamento Anual
Mil Milhões de Metcais



Despesa de Funcionamento por Âmbito
Realização Jan-Dez 2015
Mil Milhões de Metcais



As “Despesas de Funcionamento” foram maioritariamente financiadas por “Recursos do Tesouro” (=recursos internos) que contribuíram com o correspondente a 97,5% das despesas totais, tendo as “Receitas Consignadas” e as “Receitas Próprias” financiado o equivalente a 1,3% e 1,2%, respectivamente. Em

termos de desempenho constata-se que as despesas financiadas por “Recursos do Tesouro” tiveram uma realização correspondente a 99,1% do Orçamento anual, tendo as financiadas por “Receitas Consignadas” e por “Receitas Próprias” atingido o equivalente a 91,6% e 70,5% das respectivas dotações orçamentais.

Tabela 16 - Despesa de Funcionamento por Âmbito e Fonte de Recursos
(Em Milhões de Meticais)

| Fonte de Recursos | Orçamento | | Realização | | | | | | Taxa Raliz. (%) | |
|-------------------------------|-----------------|------------------|--------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|------------------|-----------------|-------------|
| | | | Âmbito | | Âmbito | | Total | | | |
| | Valor | Peso (%) | Central | Provincial | Distrital | Autárquico | Valor | Peso(%) | | |
| Recursos do Tesouro | 115 572.4 | 96.9 | 49 875.4 | 33 957.0 | 28 736.6 | 1 993.2 | 114 562.1 | 97.5 | 99.1 | |
| Receitas Consignada | 1 647.6 | 1.4 | 1 352.2 | 143.1 | 2.8 | 11.5 | 1 509.5 | 1.3 | 91.6 | |
| Receitas Próprias | 2 027.7 | 1.7 | 1 198.4 | 110.4 | 121.6 | 0.0 | 1 430.4 | 1.2 | 70.5 | |
| Despesa Total | Valor | 119 247.7 | 100.0 | 52 425.9 | 34 210.4 | 28 861.1 | 2 004.6 | 117 502.0 | 100.0 | 98.5 |
| | Peso (%) | | | 44.6 | 29.1 | 24.6 | 1.7 | 100.0 | | |
| Orçamento | Valor | | | 53 609.0 | 34 524.3 | 29 124.2 | 2 015.2 | 119 272.7 | | |
| | Peso (%) | | | 44.9 | 28.9 | 24.4 | 1.7 | 100.0 | | |
| Taxa de Realização (%) | | | | 97.8 | 99.1 | 99.1 | 99.5 | 98.5 | | |

Fonte: MEX

Conforme ilustra a Tabela 17, na distribuição territorial destaque vai para as autarquias e para os órgãos e instituições dos âmbitos distrital e provincial. O âmbito autárquico teve uma taxa de realização de 99,5% do Orçamento 2015, enquanto os âmbitos provincial e distrital tiveram uma taxa de realização de 97,9% e 99,8%, respectivamente. Os órgãos de âmbito central atingiram o correspondente a 93,6%. A distribuição territorial da componente externa das “Despesas de Investimento”, em comparação com as dotações orçamentais e a realização em igual período do

ano anterior, é apresentada na Tabela 24. Observa-se que o desempenho da componente externa de investimento corresponde a 42,0% do Orçamento 2015, o que representa um decréscimo comparado com 2014, de 69,5%, em termos reais, que, segundo o REO, foi motivado pelos atrasos no lançamento de concursos, facto que retardou a execução de alguns projectos. *Mas o CIP acha que este desempenho lamentável é também resultado da crescente falta de confiança dos doadores no controlo financeiro do Governo, resultando em atrasos nos desembolsos.*

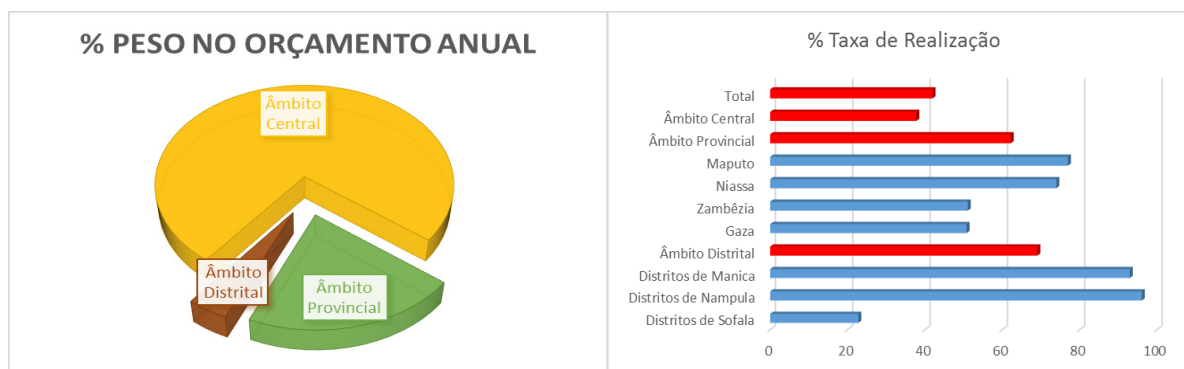
Tabela 17 - Despesa de Funcionamento por Âmbitos
(Em Milhões de Meticais)

| Âmbito | Ano 2014 | | | Ano 2015 | | | | Variação 2014/15 (%) a/ |
|---------------------------|------------------|------------------|-------------|------------------|------------------|------------------|-------------|-------------------------|
| | Orçamento | Realiz. | % de | Orçamento | | Realiz. | % de | |
| | Actualiz | Jan-Dez | Realiz. | Inicial | Actualiz | Jan-Dez | Realiz. | |
| Âmbito Central | 60 802.3 | 58 814.8 | 96.7 | 59 333.4 | 53 610.7 | 52 425.9 | 97.8 | -14.2% |
| Âmbito Provincial | 34 035.9 | 33 551.9 | 98.6 | 33 300.8 | 34 524.3 | 34 210.4 | 99.1 | -0.4% |
| Niassa | 2 440.6 | 2 425.7 | 99.4 | 2 343.4 | 2 440.3 | 2 431.5 | 99.6 | -2.1% |
| Cabo Delgado | 4 261.5 | 4 236.5 | 99.4 | 3 443.5 | 4 378.4 | 4 366.8 | 99.7 | 0.7% |
| Nampula | 5 080.5 | 4 994.7 | 98.3 | 5 008.8 | 5 145.6 | 5 120.4 | 99.5 | 0.2% |
| Zambézia | 2 893.0 | 2 829.4 | 97.8 | 3 084.8 | 2 985.6 | 2 927.4 | 98.1 | 1.1% |
| Tete | 2 682.5 | 2 609.2 | 97.3 | 2 736.1 | 2 692.4 | 2 630.2 | 97.7 | -1.5% |
| Manica | 2 532.8 | 2 493.9 | 98.5 | 2 623.7 | 2 648.9 | 2 616.3 | 98.8 | 2.5% |
| Sofala | 4 008.5 | 3 888.7 | 97.0 | 3 869.1 | 4 002.2 | 3 964.8 | 99.1 | -0.4% |
| Inhambane | 1 917.4 | 1 911.5 | 99.7 | 1 846.0 | 1 865.5 | 1 857.4 | 99.6 | -5.0% |
| Gaza | 2 021.5 | 2 002.8 | 99.1 | 2 071.8 | 2 007.0 | 1 996.2 | 99.5 | -2.6% |
| Maputo | 2 668.7 | 2 639.5 | 98.9 | 2 751.5 | 2 729.0 | 2 711.2 | 99.3 | 0.4% |
| Cidade de Maputo | 3 528.9 | 3 520.2 | 99.8 | 3 522.2 | 3 629.4 | 3 588.2 | 98.9 | -0.4% |
| Âmbito Distrital | 24 368.5 | 24 106.4 | 98.9 | 25 704.1 | 29 124.2 | 28 861.1 | 99.1 | 17.0% |
| Distritos de Niassa | 1 561.8 | 1 547.8 | 99.1 | 1 628.7 | 1 961.6 | 1 947.2 | 99.3 | 22.9% |
| Distritos de Cabo Delgado | 2 057.9 | 2 028.8 | 98.6 | 2 106.4 | 2 331.4 | 2 314.0 | 99.3 | 11.4% |
| Distritos de Nampula | 3 959.8 | 3 901.1 | 98.5 | 4 201.0 | 4 661.8 | 4 615.9 | 99.0 | 15.6% |
| Distritos de Zambézia | 4 378.6 | 4 338.3 | 99.1 | 4 690.7 | 5 467.9 | 5 425.7 | 99.2 | 22.2% |
| Distritos de Tete | 2 103.8 | 2 075.0 | 98.6 | 2 199.5 | 2 436.6 | 2 399.3 | 98.5 | 13.0% |
| Distritos de Manica | 2 131.5 | 2 113.1 | 99.1 | 2 270.7 | 2 563.7 | 2 539.5 | 99.1 | 17.4% |
| Distritos de Sofala | 2 088.7 | 2 072.0 | 99.2 | 2 136.2 | 2 406.4 | 2 392.8 | 99.4 | 12.8% |
| Distritos de Inhambane | 2 440.5 | 2 424.4 | 99.3 | 2 763.2 | 2 934.8 | 2 921.8 | 99.6 | 17.8% |
| Distritos de Gaza | 1 877.2 | 1 860.6 | 99.1 | 1 891.9 | 2 255.3 | 2 235.9 | 99.1 | 17.4% |
| Distritos de Maputo | 1 768.8 | 1 745.3 | 98.7 | 1 815.8 | 2 104.8 | 2 068.9 | 98.3 | 15.8% |
| Âmbito Autárquico | 2 000.5 | 1 996.7 | 99.8 | 2 013.5 | 2 013.5 | 2 004.6 | 99.6 | -1.9% |
| Total | 121 207.2 | 118 469.9 | 97.7 | 120 351.7 | 119 272.7 | 117 502.0 | 98.5 | -3.7% |

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

Fonte: CGE 2014 e MEX.

GRÁFICO 2. Componente Externa de Investimento por Âmbitos



A Tabela 24 do REO (“Componente Externa de Investimento por Âmbitos”) mostra que o Âmbito Central recebe a maior parte dos investimentos externos: 74,5%, seguido de 21,1% para o Âmbito Provincial e apenas 6,4% para o Âmbito Distrital (ver Gráfico 2). A mesma tabela também mostra que é o Âmbito Central que tem a taxa de realização mais baixa, com 37,8%, realizando apenas 12,0 MMT dos 31,9 MMT orçamentados. Das Províncias, é a Província da Zambézia com a taxa de realização mais baixa: 51,1%, com

0,4 MMT realizados contra 0,8 MMT orçamentados. E dos Distritos, é o Distrito de Sofala com a taxa de realização mais baixa: 22,8%, com 47 milhões de meticais realizados contra os 206 milhões de meticais orçamentados.

A distribuição territorial da componente interna das “Despesas de Investimento” em 2015 mostra que 74,9% foram destinados ao Âmbito Central, similar à cifra de 74,5% em investimentos com recursos externos. Os Âmbitos Provincial, Distrital e Autárquico receberam 13,2%, 9,0% e 2,8% (Gráfico 3).

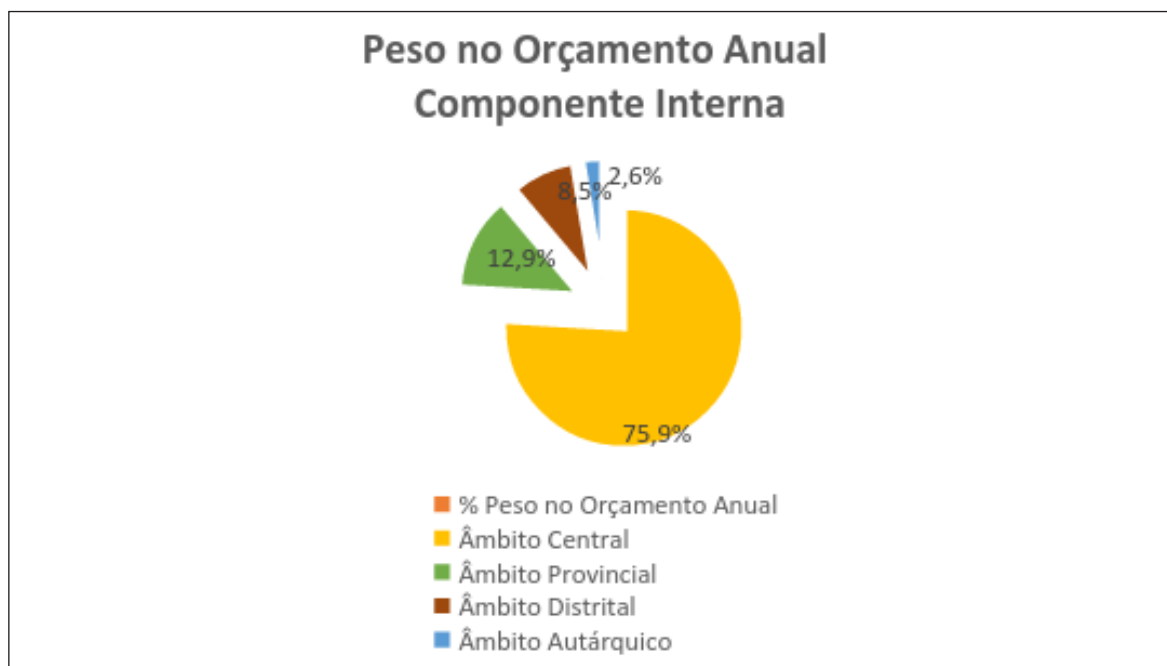
Tabela 24 - Componente Externa de Investimento por Âmbitos
(Em Milhões de Meticais)

| Âmbito | Ano 2014 | | | Ano 2015 | | | Variação 2014/15 (%) a/ |
|---------------------------|-----------------|-----------------|--------------|-----------------|-----------------|--------------|-------------------------|
| | Orçamento Anual | Realiz. Jan-Dez | % de Realiz. | Orçamento Anual | Realiz. Jan-Dez | % de Realiz. | |
| Âmbito Central | 52 225.1 | 37 176.5 | 71.2 | 31 897.6 | 12 042.8 | 37.8 | -74.4 |
| Âmbito Provincial | 5 107.0 | 3 779.9 | 74.0 | 5 457.9 | 3 395.7 | 62.2 | -29.0 |
| Niassa | 363.3 | 306.2 | 84.3 | 390.6 | 289.2 | 74.0 | -25.4 |
| Cabo Delgado | 435.8 | 364.3 | 83.6 | 479.1 | 313.3 | 65.4 | -32.1 |
| Nampula | 638.9 | 470.5 | 73.6 | 799.2 | 431.0 | 53.9 | -27.6 |
| Zambézia | 532.5 | 387.5 | 72.8 | 774.8 | 396.1 | 51.1 | -19.3 |
| Tete | 467.3 | 405.7 | 86.8 | 473.4 | 331.0 | 69.9 | -35.6 |
| Manica | 400.2 | 289.4 | 72.3 | 332.2 | 199.7 | 60.1 | -45.5 |
| Sofala | 511.9 | 417.2 | 81.5 | 526.7 | 368.7 | 70.0 | -30.2 |
| Inhambane | 481.3 | 308.1 | 64.0 | 390.5 | 271.3 | 69.5 | -30.5 |
| Gaza | 612.1 | 258.8 | 42.3 | 633.2 | 321.8 | 50.8 | -1.8 |
| Maputo | 325.8 | 285.7 | 87.7 | 354.3 | 272.8 | 77.0 | -24.6 |
| Cidade de Maputo | 338.0 | 286.4 | 84.7 | 303.9 | 200.9 | 66.1 | -44.6 |
| Âmbito Distrital | 947.4 | 705.3 | 74.4 | 942.7 | 650.9 | 69.1 | -30.3 |
| Distritos de Niassa | 60.3 | 55.7 | 92.3 | 57.5 | 47.0 | 81.8 | -33.3 |
| Distritos de Cabo Delgado | 64.6 | 45.7 | 70.7 | 79.0 | 59.5 | 75.4 | 3.0 |
| Distritos de Nampula | 148.8 | 122.2 | 82.1 | 109.8 | 105.5 | 96.1 | -31.8 |
| Distritos da Zambézia | 195.8 | 167.7 | 85.7 | 193.9 | 163.4 | 84.2 | -23.1 |
| Distritos de Tete | 80.0 | 73.4 | 91.7 | 93.2 | 68.9 | 73.9 | -25.8 |
| Distritos de Manica | 59.2 | 49.4 | 83.5 | 50.2 | 46.7 | 93.0 | -25.3 |
| Distritos de Sofala | 189.4 | 51.7 | 27.3 | 205.9 | 46.9 | 22.8 | -28.4 |
| Distritos de Inhambane | 61.1 | 57.4 | 93.9 | 64.0 | 46.4 | 72.4 | -36.2 |
| Distritos de Gaza | 54.8 | 52.7 | 96.1 | 58.0 | 38.4 | 66.2 | -42.5 |
| Distritos de Maputo | 33.5 | 29.5 | 88.1 | 31.1 | 28.2 | 90.6 | -24.5 |
| Total | 58 279.6 | 41 661.7 | 71.5 | 38 298.2 | 16 089.4 | 42.0 | -69.5 |

a/- Em termos reais, com variação cambial de 26,6%.

Fonte: CGE 2014 e MEX.

Gráfico 3. Despesas de Investimento por Âmbito



Ao comparar as “Despesas Internas de Investimento” de 2015 com as de 2014 (Tabela 22), também se nota um decréscimo como foi nas “Despesas de Investimento com Recursos Externos”. Isto deve-se ao facto de em 2014 ter havido recursos extraordinários, facto que não se verifica em 2015. A distribuição

entre os âmbitos central, provincial, distrital e autárquico está muito próxima da distribuição de 2014. Nota-se, porém, que mesmo com menos recursos, a taxa de realização do Âmbito Central é menor do que em 2014 (93,6% em vez de 97,8%), o que pressupõe falta de disponibilidade de recursos.

Tabela 22 - Componente Interna de Investimento por Âmbitos
(em Milhões de Meticais)

| Âmbito | Ano 2014 | | | Ano 2015 | | | Variação 2014/15 (%) a/ | |
|---------------------------|-----------------|--------------------|-----------------|-------------------------|------------------|-----------------|-------------------------------|--------------|
| | Orçam. Anual | Realiz. Jan-Dez | % de Realiz. | Orçamento Lei 1/2015 | Realiz. Anual | % de Realiz. | | |
| Âmbito Central | 34 494.1 | 33 723.7 | 97.8 | 34 601.1 | 34 082.5 | 31 894.8 | 93.6 | -8.7 |
| Âmbito Provincial | 6 380.1 | 6 279.1 | 98.4 | 5 507.5 | 5 791.6 | 5 672.5 | 97.9 | -12.8 |
| Niassa | 325.9 | 312.7 | 96.0 | 254.2 | 312.2 | 311.9 | 99.9 | -3.7 |
| Cabo Delgado | 346.2 | 346.2 | 100.0 | 365.8 | 412.9 | 405.4 | 98.2 | 13.1 |
| Nampula | 1 160.4 | 1 150.2 | 99.1 | 1 110.0 | 1 129.9 | 1 115.5 | 98.7 | -6.3 |
| Zambézia | 997.3 | 995.8 | 99.8 | 931.0 | 958.8 | 929.6 | 97.0 | -9.8 |
| Tete | 509.1 | 499.2 | 98.1 | 461.5 | 462.9 | 462.9 | 100.0 | -10.5 |
| Manica | 377.9 | 376.5 | 99.6 | 298.5 | 337.7 | 334.2 | 99.0 | -14.3 |
| Sofala | 805.9 | 784.2 | 97.3 | 728.7 | 705.4 | 689.6 | 97.8 | -15.1 |
| Inhambane | 355.6 | 335.9 | 94.5 | 296.1 | 290.5 | 289.7 | 99.7 | -16.7 |
| Gaza | 789.1 | 785.5 | 99.5 | 503.2 | 531.4 | 513.4 | 96.6 | -36.9 |
| Maputo | 490.1 | 487.9 | 99.6 | 352.7 | 429.7 | 401.7 | 93.5 | -20.5 |
| Cidade de Maputo | 222.7 | 205.0 | 92.1 | 205.8 | 220.2 | 218.6 | 99.3 | 3.0 |
| Âmbito Distrital | 4 124.2 | 4 109.7 | 99.6 | 3 635.1 | 3 822.1 | 3 815.8 | 99.8 | -10.3 |
| Distritos de Niassa | 382.2 | 382.1 | 100.0 | 309.0 | 350.3 | 349.8 | 99.9 | -11.6 |
| Distritos de Cabo Delgado | 372.8 | 372.8 | 100.0 | 348.2 | 356.0 | 356.0 | 100.0 | -7.8 |
| Distritos de Nampula | 686.1 | 682.8 | 99.5 | 654.8 | 658.4 | 655.4 | 99.5 | -7.3 |
| Distritos da Zambézia | 772.1 | 772.1 | 100.0 | 594.1 | 759.4 | 759.4 | 100.0 | -5.0 |
| Distritos de Tete | 427.3 | 418.5 | 97.9 | 342.2 | 383.8 | 382.0 | 99.5 | -11.8 |
| Distritos de Manica | 390.7 | 390.7 | 100.0 | 293.2 | 317.8 | 317.7 | 100.0 | -21.5 |
| Distritos de Sofala | 299.9 | 299.9 | 100.0 | 277.7 | 256.6 | 256.6 | 100.0 | -17.4 |
| Distritos de Inhambane | 337.4 | 335.3 | 99.4 | 336.2 | 323.2 | 322.5 | 99.8 | -7.1 |
| Distritos de Gaza | 271.9 | 271.9 | 100.0 | 295.7 | 246.9 | 246.8 | 99.9 | -12.4 |
| Distritos de Maputo | 183.8 | 183.6 | 99.9 | 184.2 | 169.7 | 169.6 | 99.9 | -10.8 |
| Âmbito Autárquico | 1 262.0 | 1 262.0 | 100.0 | 1 137.6 | 1 185.1 | 1 178.8 | 99.5 | -9.8 |
| Total | 46 260.3 | 45 374.5 | 98.1 | 44 881.3 | 44 881.3 | 42 562.0 | 94.8 | -9.4 |

a/- Variação em termos reais, com inflação média de 3,55%. Fonte: CGE 2014 e MEX.

Tendo em conta a queda significativa dos recursos em 2015, comparando com 2014, o CIP é de opinião de que o Governo devia ter tomado medidas compensatórias para contrariar o

impacto negativo sobre os planos de desenvolvimento que têm implicações nos benefícios para o cidadão.

2. Despesas relacionadas com recursos obtidos dos megaprojectos

A Lei n.º 2/2015, de 7 de Maio, que aprova o Orçamento do Estado para 2015, define no seu artigo 7 a percentagem de 2,75% das receitas geradas pela extracção mineira e petrolífera para programas que se destinem ao desenvolvimento das comunidades das áreas onde se localizam os respectivos projectos, nos termos do artigo 20 da Lei n.º 20/2014 e do artigo 48 da Lei n.º 21/2014, ambas de 18 de Agosto. Para o Orçamento do Estado 2015 foi adoptada uma nova metodologia de transferência de fundos às comunidades que

consiste na disponibilização de recursos com base nas receitas cobradas em 2014. A previsão da cobrança das receitas geradas pela extracção mineira, estabelecida no Orçamento do Estado de 2014, foi de 887,5 milhões de Meticais, tendo sido cobrados naquele ano 762,1 milhões de Meticais, correspondentes a 85,9% da meta anual, conforme a distribuição constante da Tabela 25. O valor transferido no período de Janeiro a Dezembro de 2015 foi de 18,8 milhões de Meticais, o correspondente a 100,0% da “Dotação Orçamental”.

Tabela 25 – Transferências às Comunidades (em Milhões de Meticais)

| Provincia Distrito | Localidade | Receita do Ano 2014 | | | Despesa 2015 | | % Realiz. |
|-----------------------|----------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
| | | Prevista | Cobrada | % | Dotação | Realização | |
| Nampula | | 159.0 | 96.6 | 60.8 | 3.9 | 3.9 | 100.0 |
| Moma | Topuito | 159.0 | 96.6 | 60.8 | 3.9 | 3.9 | 100.0 |
| Tete | | 474.1 | 230.9 | 48.7 | 10.9 | 10.9 | 100.0 |
| Moatize | Cateme | 256.2 | 177.6 | 69.3 | 3.3 | 3.3 | 100.0 |
| | 25 de Setembro | | | | 3.3 | 3.3 | 100.0 |
| | Chipanga II | 217.8 | 53.3 | 24.5 | 3.3 | 3.3 | 100.0 |
| | Benga | | | | 1.1 | 1.1 | 100.0 |
| Inhambane | | 254.4 | 211.8 | 83.3 | 4.0 | 4.0 | 100.0 |
| Govuro | Pande | 254.4 | 211.8 | 83.3 | 0.8 | 0.8 | 100.0 |
| Inhassoro | Maimelane | | | | 3.3 | 3.3 | 100.0 |
| | Total | 887.5 | 539.4 | 192.8 | 18.8 | 18.8 | 100.0 |

Fonte: CGE 2014, MEX e AT

Mesmo que a Tabela 25 seja útil para mostrar os recursos vinculados a megaprojectos, o CIP insta ao Governo a melhorar o valor informativo desta tabela, notavelmente com uma apresentação das despesas realizadas em 2014. Para além disso, apresentando a receita cobrada em 2014 e a despesa de 2015, o REO Jan-Dez 2015 não permite concluir se houve uma canalização de forma transparente das receitas cobradas no ano findo.

Contrariamente ao REO Jan-Dez 2014, esta tabela apresenta muito menos detalhes e agrega ainda mais os montantes

das receitas cobradas em 2014. Mais: o facto de a tabela só apresentar as receitas do ano 2014, e não as despesas feitas no mesmo ano, limita a comparação com 2015. O CIP insta ao Governo a aumentar o valor informativo da Tabela 25 sobre os megaprojectos, primeiro, para efeitos de controlo no processo de tomada de decisões, de gestão e de reporte das receitas fiscais e, segundo, para que essa mesma informação possa possibilitar o cidadão a formar a sua própria opinião em relação às actividades do Governo no que tange à distribuição de recursos dos megaprojectos para a bem-estar de Moçambique.

CONCLUSÕES

O REO 2015 faz ressaltar que a percentagem de realização de todos os projectos de investimento foi de 72,4%, mas das dotações orçamentadas com fundos externos só 42% foram realizados. No entanto, a maior falha registada no que tange a estes recursos externos foi na rubrica “Outros Fundos”, quer dizer, os fundos orçamentados para projectos que não são financiados pelos fundos comuns. Aí, a baixa taxa de realização, de só 33,5% (tomando em conta os donativos e os créditos de “Outros Fundos”), tem implicações nas políticas fiscais do Governo de Moçambique, obviamente afectando negativamente o desenvolvimento do país e, portanto, a qualidade de vida do cidadão pela falta de cumprimento dos planos de investimento. Mais: o REO 2015 dificulta a sua análise por não fornecer mapas suficientemente agregados para se analisar bem que sectores são os mais afectados, pois as informações fiscal e orçamental devem ser acessíveis ao público. *O CIP recomenda afinar a apresentação para se poder chegar a uma agregação que é relevante a fim de melhorar a transparência e o acesso à informação sobre o Orçamento no que se refere, em especial, aos investimentos.*

Neste contexto, um factor importante é conhecer as causas de maus desempenhos, por exemplo, se foram nos projectos financiados pelos fundos externos ou nos projectos financiados pelos fundos internos. Isto para poder comparar o resultado de 2015 com o progresso, em termos de investimentos nos diferentes âmbitos, ao longo dos anos e ver como tem sido o comportamento da taxa de realização das

provincias, distritos, etc. *O CIP considera que é importante que o REO possa permitir fazer mais estudos para analisar as causas dos maus desempenhos e o progresso dos investimentos; para isso, o REO deve adoptar no futuro uma apresentação mais eficiente da informação (especialmente, a agregação).*

O REO mostra que houve uma queda pronunciada dos investimentos realizados, comparando com o investimento orçamentado. Nesse contexto, a maior parte do total dos recursos externos para investimento em 2015 foi alocada ao Âmbito Central, tanto na orçamentação (83,3%) como na realização (74,8%). Mesmo que, comparando com 2014, os pesos dos âmbitos provincial, distrital, e autárquico todos tenham aumentado, o facto de os recursos terem caído significativamente, como descrito acima, implica que os planos de investimento ficaram longe de ser implementados. *O CIP fica preocupado com a repartição dos recursos no país, nomeadamente, com o facto de grande parte dos recursos estar concentrada no nível central e não haver garantias de que o nível central cubra as necessidades do cidadão de forma equitativa. As necessidades dos cidadãos não cobertos pelo Âmbito Central devem ser tomadas em conta e com mais ênfase para lograr um desenvolvimento equitativo para todos os cidadãos.*

Quanto aos recursos provenientes dos megaprojectos, o CIP insta ao Governo a aumentar o valor informativo da Tabela 25 sobre os megaprojectos para que o cidadão possa formar a sua própria opinião sobre como o Governo está contribuindo com recursos desta área para o bem-estar de Moçambique.

Parceiros



Informação Editorial

Director: Adriano Nuvunga

Equipa Técnica do CIP: Anastácio Bibiane, Baltazar Fael, Borges Nhamire, Celeste Filipe, Edson Cortez, Egidio 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@cipmoz.org
Website: www.cipmoz.org