



Designação	2010	2011	2012	2013
Despesa Corrente	45.535,0	44.986,9	52.457,9	64.900,3
Despesa com Pessoal	10.204,9	12.674,1	13.456,0	17.680,7
Salários e encargos	1.854,3	1.253,6	1.567,1	2.096,4
Outros salários e encargos	8.350,6	11.420,5	11.888,9	15.584,3
Despesas de Capital	2.986,0	3.007,5	3.098,1	2.074,3

# Um Olhar Sobre a Despesa Pública

Centro de Integridade Pública

Boa Governação - Transparência - Integridade \*\* Edição Nº 01/2013 - Junho - Distribuição Gratuita

## RELATÓRIO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTAL 2012: O que não informa ao cidadão?

### Introdução e Metodologia

O presente documento apresenta uma análise efectuada sobre os dados e informações apresentadas nos Relatórios de Execução Orçamental (REOs) do Estado, correspondentes aos anos 2011 e 2012. Também efectua uma análise comparativa de alguns indicadores nos últimos 5 anos, servindo-se, em grande medida, dos dados e informações contidos nos REOs de 2008-2012, Conta Geral do Estado (CGE) 2009-2011, balanços do plano económico e social 2011-2012 e, em menor medida, dos dados do Fundo Monetário Internacional (FMI). A análise efectuada neste relatório tomou em conta o REO IV, 2012 que, apesar de ser publicado em Fevereiro e o seu conteúdo não ser mais detalhado como o da CGE (que é publicado em Maio), dá uma indicação do grau e tendência da execução orçamental anual.

O objectivo principal desta análise é o de dar um contributo para a melhoria do debate sobre a execução orçamental em Moçambique no seio das organizações da sociedade civil e entre estas e o Estado, no que concerne à transparência da execução orçamental. Este debate tem estado, cada vez mais, no centro da governação democrática em Moçambique, impulsionado pela elaboração e submissão do Parecer sobre a CGE pelo Tribunal Administrativo, após a publicação do REO anual pelo Ministério das Finanças. Para o efeito, a análise é efectuada em três partes:

- **a primeira parte** que mostra e discute brevemente os aspectos que o REO 2012 torna públicos ao cidadão, nomeadamente, (i) a tendência da alocação e execução dos gastos públicos, (ii) o défice público e o seu financiamento, (iii) despesas de funcionamento vis-à-vis despesas de investimento, (iv) a tendência dos subsídios e (v) a contribuição dos megaprojectos para os cofres do Estado;
- **a segunda**, faz uma análise crítica do que o REO IV 2012 não informa ao cidadão, nomeadamente, (i) as grandes disparidades entre as receitas próprias<sup>1</sup> previstas e cobradas a vários níveis pelas instituições do Estado, (ii) a falta de clareza sobre o uso dos recursos extraordinários oriundos dos megaprojectos, bem como sobre a afectação das despesas de bens e serviços, (iii) a falta de informação sobre as despesas e receitas das empresas públicas, (iv) a queda do apoio dos doadores a alguns fundos comuns, (v) a falta de clareza na definição dos sectores, (vi) a fraca análise qualitativa do REO e a falta de informação sobre os gastos públicos sectoriais ao nível distrital;

<sup>1</sup> Entende-se por receitas próprias, todas as receitas do Estado que não recaem, directa ou indirectamente, sobre os rendimentos dos indivíduos, empresas e instituições. As taxas pagas ao Estado para a obtenção de uma licença de pesca nas águas moçambicanas ou pelos serviços de emissão de um bilhete de identidade são exemplos deste tipo de receitas.

- a terceira e última, apresenta as principais conclusões e recomendações da análise.

## Despesa pública: o que é que o REO IV 2012 informa ao cidadão?

1. **Queda no grau de execução das despesas públicas.** Entre 2011 e 2012, apesar do aumento nominal da execução das despesas públicas, de 127 para 133 bilhões de MT (4.7%), a execução das despesas do Estado, em termos reais, baixou de 34% para 32%. Note-se, ainda, que a diferença entre a alocação e a execução em 2012 foi a mais acentuada desde 2009. Ou seja, mesmo sem grandes mudanças na alocação orçamental real, a execução não parece estar a ser acompanhada por incrementos na capacidade absorptiva do orçamento (ver figura 1). Algumas das possíveis causas incluem o fraco domínio, ou a não aplicação do Decreto 15/2010 de 24 de Maio, que regulamenta o *procurement* pelas instituições do Estado, atrasos na alocação de fundos do nível central para as províncias

e distritos e a fraca capacidade técnica ou atrasos na execução das obras do Estado por parte dos empreiteiros. Outra possível causa tem a ver com atrasos (ou não desembolso) pelos doadores dos fundos inicialmente cometidos, o que certamente, afecta a implementação dos planos do Estado. Estes factores também contribuíram para o declínio do grau de execução dos fundos externos (donativos e créditos) que são, maioritariamente, destinados às despesas de investimento (ver figura 2).

2. **A actividade económica em Moçambique dependeu menos do Estado.** O peso dos gastos públicos no valor total dos bens e serviços produzidos na economia (Produto Interno Bruto - PIB) baixou de 34% em 2011, para 32% em 2012, reduzindo, assim, a dependência da economia em relação ao Orçamento do Estado (OE). Isto é importante na medida em que sugere que as empresas que operam em Moçambique, sobretudo as pequenas e médias empresas que fornecem bens e prestam serviços ao Estado, poderão,

Figura 1: Alocação vis-à-vis execução do orçamento total, 2008-2012 (% PIB\*)

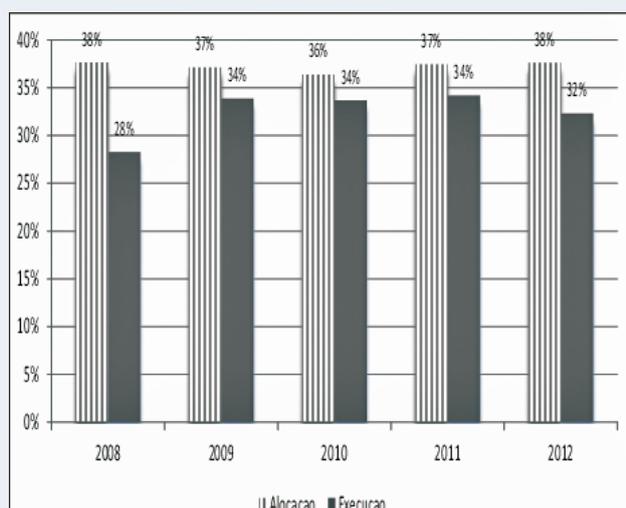
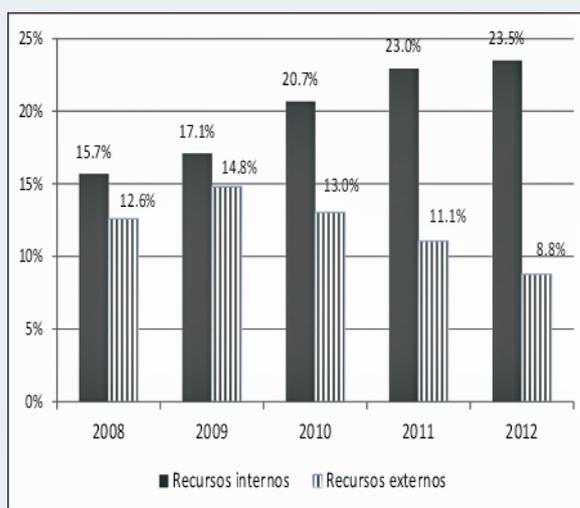


Figura 2: Declínio dos fundos externos, 2008-2012 (% PIB\*)

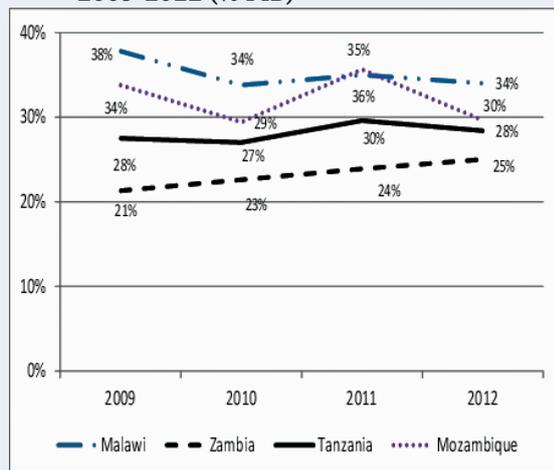


Fonte: CGE 2008-2011, REO IV 2012; \*PIB 2012: Previsão, Lei do Orçamento do Estado 2012

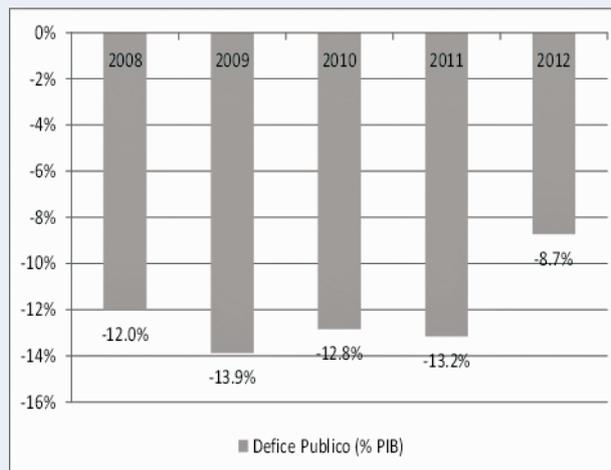
gradualmente, alargar as suas opções de venda de bens e serviços fora do Estado, ou seja, ao sector privado. Mesmo assim, este peso continua acima de outros países

56% para 60% contra o declínio das despesas de investimento de 40% para 37%. As despesas correntes não só têm tido o maior bolo do orçamento como também

**Figura 3: Economia moçambicana menos dependente do Orçamento do Estado, 2009-2012 (% PIB)**



**Figura 4: Défice público em queda (% PIB)**



Fonte: FMI (Country Reports Zâmbia, Malawi e Tanzânia, 2013); CGE 2008-2011 e REO IV 2012; \*PIB 2012: Previsão, Lei do Orçamento do Estado 2012

da SADC como a Tanzânia e a Zâmbia (ver figura 3).

- O défice público baixou em 2012.** Pela primeira vez nos últimos 5 anos e após ter atingido o nível mais alto em 2009, com quase 14% do PIB, a diferença entre as receitas e despesas do Estado ou défice público, baixou para quase 9% do PIB em 2012 (uma queda de 5 pontos percentuais) [ver figura 4]. Este declínio foi, principalmente devido ao crescimento nominal das receitas do Estado em cerca de 22%, muito acima da taxa de crescimento nominal das despesas em quase 8%. O défice público foi e tem sido coberto pela dívida (interna e externa) e donativos.
- A maior fatia do bolo orçamental continua pertencendo às despesas de funcionamento.** Entre 2011 e 2012, o peso das despesas correntes ou de funcionamento no total dos gastos públicos<sup>2</sup> passou de

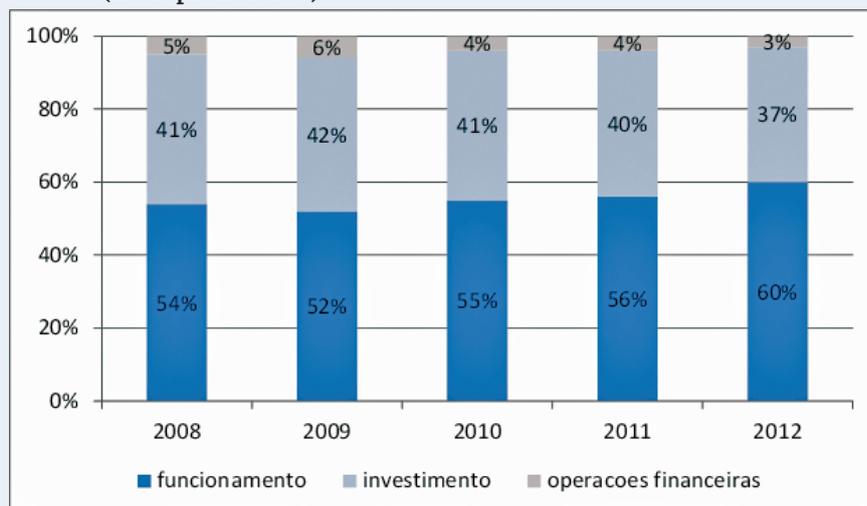
têm crescido mais rápido do que as despesas de investimento: entre 2011 e 2012 as despesas correntes cresceram em 16%, contrastando com a queda de quase 4% das despesas de investimento. Mas, nos últimos 5 anos, as despesas correntes cresceram a uma taxa média de 22% contra os 16% das despesas de investimento. Isto mostra que as despesas de funcionamento continuam a ser priorizadas em detrimento do investimento público. Ademais, nos últimos 5 anos, esta tendência decrescente das despesas de investimento sempre prevaleceu com uma média anual de 40% da despesa total (ver figura 5).

- As receitas oriundas dos megaprojectos cresceram mas ainda são bastante ínfimas.** A contribuição total dos megaprojectos para os cofres do Estado mais do que duplicou de 2011 para 2012, passando de 2.8 biliões de MT para um pouco mais de 5.6 biliões de MT. Contudo, o peso dos

<sup>2</sup> As despesas totais excluem todas as operações financeiras do Estado: participações no capital social de empresas, serviços

da dívida interna e externa.

**Figura 5: Despesas de funcionamento em maior ascensão, 2008-2012**  
(% despesas totais)



Fonte: CGE 2008-2011; REO 2012

megaprojectos nos cofres do Estado ainda não passa dos 15%, menor do que em 2011. Adicionalmente, apesar da sua contribuição por via do IRPC ter crescido de 7.8% em 2010 para 11.2% em 2012, ainda

das despesas totais). Apesar dos combustíveis terem sempre absorvido a maior fatia do bolo, com um peso médio anual de 92% do total dos subsídios, estes baixaram, substancialmente,

não é a maior fonte de receitas para o Estado (ver Tabela 1).

## 6. Subsídios estatais em queda.

Recentemente, os subsídios têm sido concedidos aos combustíveis, moageiras e panificadoras e aos transportadores semi-colectivos e colectivos de passageiros. De 2010 a 2012, as despesas totais do Estado nos subsídios baixaram de 5.23 bilhões de MT (4.9% da despesas totais) para 3.96 bilhões de MT (2.9%

**Tabela 1: Contribuição dos megaprojectos, milhões MT**

		2010	2011	2012
<b>IRPS</b>	Megaprojectos	560,545	982,684	1,387,286
	Total	8,652,291	10,578,171	12,009,893
	<b>% megaprojectos</b>	<b>6.5%</b>	<b>9.3%</b>	<b>11.6%</b>
<b>IRPC</b>	Megaprojectos	1,110,423	1,091,473	2,734,470
	Total	9,459,889	13,946,999	24,371,842
	<b>% megaprojectos</b>	<b>11.7%</b>	<b>7.8%</b>	<b>11.2%</b>
<b>OUTROS IMPOSTOS</b>	Megaprojectos	1,352,162	729,044	1,534,845
	Total	210,568	242,221	533,540
	<b>% megaprojectos</b>	<b>642.1%</b>	<b>301.0%</b>	<b>287.7%</b>
<b>TOTAL IMPOSTOS</b>	Megaprojectos	3,023,130	2,803,201	5,656,601
	Total	18,322,748	24,767,391	36,915,275
	<b>% megaprojectos</b>	<b>16.5%</b>	<b>11.3%</b>	<b>15.3%</b>

Fonte: REO IV 2010-2012, Mapa I-1

de quase 4.7 biliões de MT para um pouco menos de 2.5 biliões de MT (ver figura 6). Esta queda está associada, não só ao cometimento do governo em eliminar, gradualmente, os subsídios, mas, também, à estabilização dos preços dos combustíveis e da farinha de trigo no mercado internacional.

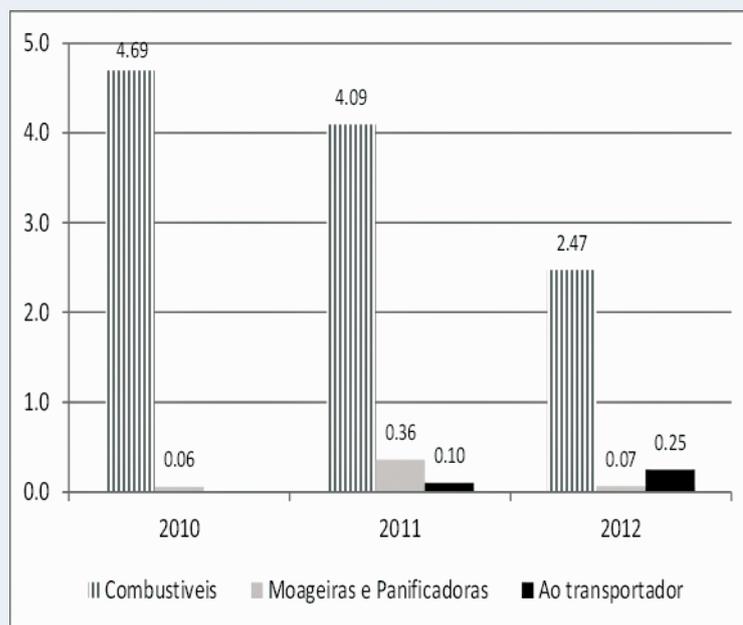
### O que é que o REO IV 2012 não informa ao cidadão?

O REO não informa ou não explica de forma clara alguns aspectos do OE. Eis alguns deles:

1. **Há grandes disparidades entre as receitas próprias previstas e cobradas.** Dentro da componente das receitas não fiscais, o nível global de execução das receitas próprias situou-se entre os 3.2 biliões de MT (execução de 103%), ou seja, superou o previsto em 3 pontos percentuais e cresceu em pouco mais de 9% em relação a 2011. Contudo, este desempenho não mostra as grandes diferenças da capacidade de cobrança de receitas próprias entre os vários níveis da administração pública e no seio de cada instituição. O mapa I-1 do REO IV apresenta o resumo das receitas próprias previstas e cobradas a vários níveis. Para o caso de 2012 o mapa mostra que (i) do total das receitas arrecadadas, as instituições a nível central tiveram a maior capacidade de colecta, com 2.7 biliões de MT (execução de quase 110%), comparativamente àquelas de nível provincial, com 401 milhões de MT, e distrital, com 90 milhões de MT, correspondendo a taxas de execução de 85% e 54%, respectivamente,<sup>3</sup> mas, também,

<sup>3</sup> Provavelmente, isto esteja associado ao facto de haver uma maior demanda dos serviços do Estado (licenças, despachos e documentos oficiais) aos níveis central e provincial do que ao nível distrital.

Figura 6: Subsídios aos combustíveis em queda vertiginosa, 2010-2012, biliões de MT



(ii) persistem grandes diferenças entre as receitas previstas e cobradas a todos os níveis, sobretudo ao nível central, que se traduzem em taxas de cobrança ou altíssimas ou baixíssimas que, no mínimo, podem ser um indicativo de lacunas na área da planificação (ver Tabela 2). Todavia, o REO não explica a causa destas disparidades.

2. **As receitas próprias dos municípios não são conhecidas.** O Mapa I-1 do anexo do REO apenas mostra as receitas próprias previstas e cobradas a três níveis: central, provincial e distrital. A alínea c) do parágrafo 3 do artigo 7 da Lei n.º 2/1997 de 28 de Maio sobre as Autarquias, confere-lhes a autonomia de arrecadarem receitas, ordenarem e processarem as despesas. Significa que elas possuem receitas próprias cujo uso deve ser do conhecimento público. Aliás, um exemplo de uma receita própria dos municípios é o que estes cobram, regularmente, aos vendedores nos mercados municipais e *dumba - nengues*. Contudo, o REO dá a entender ao cidadão

**Tabela 2: Taxa de cobrança das receitas próprias, instituições seleccionadas, 2011 - 2012**

Órgão/Instituição	Taxa de cobrança (%)	
	2011	2012
Ministério dos Transportes e Comunicações	214%	206%
Ministério das Obras Públicas e Habitação	167%	315%
Ministério da Educação e Cultura	370%	181%
Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação	274%	135%
Ministério da Saúde	371%	119%
Ministério do Trabalho	42%	4%
Ministério dos Recursos Minerais	2.7%	2.7%

Fonte: REO IV 2011 e 2012, Mapa I-1

que as receitas próprias só existem aos níveis central, provincial e distrital, o que não é verdade.

### 3. Falta de clareza sobre o uso dos recursos resultantes da tributação da mais-valia.

No início de Setembro de 2012, o Estado anunciou ter recebido 175 milhões de dólares (4.97 biliões de MT)<sup>4</sup> resultantes da aplicação de taxa de 12,8% sobre as mais-valias obtidas na venda da empresa irlandesa Cove Energy ao grupo estatal PTT Exploration & Production da Tailândia. Ora, estas receitas não foram planificadas e, conseqüentemente, foram extraordinárias. Se estas receitas extraordinárias forem retiradas daquilo que o Estado reportou como receitas cobradas no total dos impostos sobre o rendimento (84.6 biliões de MT), significa que o valor total recebido seria de cerca de 79.6 biliões de MT.

<sup>4</sup> Taxa de câmbio média anual (Balanço do Plano Económico e Social, 2012): 1 USD = 28.4 MT

Entretanto, o REO IV 2012 não explica onde é que o Estado aplicou estas receitas extraordinárias. É verdade que o número 2 do artigo 34 da Lei n.º 9/2002 de 12 de Fevereiro do SISTAFE confere ao Estado a competência de efectuar reforços de verbas do orçamento, desde que os mesmos sejam devidamente fundamentados. Se esse tiver sido o caso em 2012, o REO não torna pública esta fundamentação.

### 4. Saldos transitados de exercícios anteriores não são mostrados.

O Mapa II do anexo do REO IV 2012 apresenta, de forma detalhada, os donativos e empréstimos externos por fontes e modalidades que totalizaram 38.1 biliões de MT. Ora, o mapa é bastante útil mas não mostra o volume de saldos transitados do ano 2011 pelas diferentes componentes e subcomponentes dos contravalores não consignados e consignados. Ao não mostrar estes saldos, não se pode saber, exactamente, quais são os fundos realmente disponibilizados pelas diferentes componentes e subcomponentes.

### 5. As despesas de bens e serviços não são claras, nem transparentes.

De acordo com o quadro 6 do REO IV 2012, as despesas com bens e serviços passaram de quase 11 biliões de MT em 2011 (15.5% das despesas totais de funcionamento), para cerca de 14.3 biliões em 2012 (17.3% das despesas totais de funcionamento), trazendo-se num aumento de 1.8 pontos

percentuais. Se a esta percentagem for acrescida a rubrica de outras despesas correntes, significa que o peso conjunto destas componentes passou de 21% para 23% (aumento de 2 pontos percentuais). Sabe-se, igualmente, que, ao abrigo do Decreto 15/2010 de 24 de Maio, que regula a contratação de empreitadas para obras públicas, aquisição de bens e prestações de serviços ao Estado, as várias instituições do Estado efectuem gastos para a aquisição de meios materiais, pagamento de diversos serviços necessários para o funcionamento eficiente e eficaz da máquina administrativa do Estado.

Contudo, quase  $\frac{1}{4}$  das despesas de funcionamento não são claramente explicadas pelo REO. Aliás, o cidadão só consegue ter uma ideia aproximada do que o Estado gasta em bens, por um lado, e em serviços, por outro lado, após efectuar cálculos com base nos números contidos no mapa IV-1 do anexo do REO, que possui a classificação económica da despesa pública. Todavia, ainda há zonas de penumbra: primeiro, a classificação económica de bens e serviços não é suficientemente clara. O somatório dos gastos com *bens* (1.45 biliões de MT) e *serviços* (602 milhões de MT) não é igual ao total da componente despesa *com bens e serviços* (com um total de cerca de 14.3 biliões de MT). Isto sugere, ou falta de clareza na designação das componentes, ou um erro de cálculo; segundo, mesmo assumindo que a designação esteja correcta ou que não haja erros de cálculo, o cidadão ainda não sabe o que o Estado gasta, anualmente, na aquisição e reparação de viaturas, compra de mobiliário, aquisição de combustível, workshops, viagens dos funcionários, entre outros. Todos estes factores fazem com que a componente *bens e serviços* do OE não seja clara nem transparente.

**6. Falta de informação sobre as despesas e receitas das empresas públicas.** As operações financeiras do Estado em 2012

englobaram as operações activas e passivas. As operações activas (empresas públicas e outras participadas pelo Estado) custaram um total de, aproximadamente, 2.2 biliões de MT, uma redução de quase 50% comparando com 2011. Deste montante, as empresas públicas absorveram 85%, contra 97.5% em 2011. Todavia, ainda não existe informação pública sobre as despesas e receitas das contas destas empresas.

**7. Cada vez menor apoio dos doadores a alguns fundos comuns.** O quadro 9 do REO IV 2012 mostra a despesa de investimento por origem e modalidade do financiamento. Apesar de, em geral, o apoio dos parceiros de apoio programático ter aumentado em 9%, o cenário diferiu entre os sectores. Os donativos sofreram quedas acentuadas para os fundos comuns da UTRESP (94%), PROAGRI (72%) e ASAS (47.4%), que, segundo a DNO, deve-se ao facto de estarem na fase de conclusão e, como tal, terem sido financiadas pelos saldos transitados de 2011. Facto curioso aqui é que, apesar dos recursos externos alocados aos sectores da educação e saúde (excluindo o HIV/SIDA) terem tido níveis de execução financeira de 80% e 87%, respectivamente, os donativos reduziram de MT 5.4 biliões para cerca de MT 4.1 biliões (24%) e de quase MT 3.4 biliões para MT 3.1 biliões (9%), respectivamente.

Ademais, no caso do HIV/SIDA, a situação parece ainda mais preocupante. Enquanto o fundo comum do HIV recebeu um apoio de MT 134 milhões em 2011, o mesmo caiu para MT 94,3 milhões em 2012, ou seja, teve uma queda de 30%. Isto acontece num contexto em que o PARP 2011-2014 define, claramente, o flagelo do HIV/SIDA como uma das áreas prioritárias do governo por constituir uma forte ameaça ao crescimento e desenvolvimento económicos. É verdade que a actual crise financeira mundial tem afectado negativamente

os cofres públicos nos países dos nossos parceiros de cooperação, o que, por si, os força a reorientarem as prioridades dos gastos públicos (incluindo a ajuda ao desenvolvimento). Mas, também, é verdade que os parceiros se irritam quando os sistemas nacionais de controlo dos gastos públicos não são capazes de evitar que os fundos por eles concedidos sejam geridos de forma danosa ou pouco transparente, como atestam os casos recentes ocorridos na saúde e na educação<sup>5</sup>. Todos estes factores podem, claramente, ter um impacto negativo no apoio aos sectores por via da conta única do tesouro.

### 8. Falta de clareza na definição dos sectores

- a. Um aspecto pouco claro no REO é a falta de orientação sobre a definição dos sectores, em geral. É difícil fazer um enquadramento sectorial de algumas instituições. O cidadão ainda não conhece a definição de *sector* usada pelo Estado. Por exemplo, o Estado enquadra o Instituto de Ciências de Saúde na área da educação mas este também pode ser enquadrado no sector da saúde. Falta aqui uma orientação metodológica clara do Estado ao cidadão.
- b. Outro aspecto que não é devidamente explicado pelo REO é a inclusão dos projectos do *Millenium Challenge Account* (MCA).<sup>6</sup> O MCA apoia os sectores de estradas, água e saneamento, agricultura e acesso a terra. Assim, é compreensível que os valores que figuram no quadro 14 do REO IV incluam as contribuições do MCA naqueles sectores. Contudo, este quadro ainda contém uma linha

orçamental isolada do MCA que não é suficientemente clara.

- c. Os aspectos mencionados nos pontos a. e b. tornam difícil uma comparação rigorosa dos sectores prioritários e, desse modo, descredibilizam os níveis de alocação e execução financeiras.

**9. Quedas não explicadas nos sectores prioritários.** O quadro 14 do REO IV 2012 mostra que o sector da saúde (sistema da saúde e o HIV/SIDA) registou um crescimento de 12% mas não explica a queda substancial de 42% da execução orçamental na subárea de HIV SIDA (de 179 milhões de MT para 104 milhões de MT). Outras quedas não explicadas incluem os níveis de execução orçamental na agricultura e desenvolvimento rural (4.5%) e na acção social (4.4%). Mas, olhando para áreas como a acção social, a queda é explicada pelo acentuado declínio das despesas totais de investimento, de 600 para 288 milhões de MT (52%), maioritariamente devido à queda dos fundos externos de 469 para 128 milhões de MT (73%).

### 10. A qualidade da despesa não é discutida

- a. Todos os anos o REO limita-se a discutir a execução orçamental do ponto de vista financeiro mas, raramente faz uma análise qualitativa da mesma, o que torna este exercício, simplesmente matemático e, dessa forma, reduz o seu valor. Podemos ter níveis de execução orçamental rondando os 88% na educação mas isto tem pouco significado se o tecto das salas de aulas construídas ruir em menos de 5 anos após a sua construção e ainda causar danos humanos irreparáveis; também terão pouco significado os níveis de execução orçamental de 96% e 84% nos sectores de estradas e água e saneamento, respectivamente, se a transitabilidade das estradas e ruas continuar a testar a paciência do cidadão ou as fontes de água construídas ou

<sup>5</sup> Jornal O País, 10 de Maio 2013: O Informe do Procurador - Geral da República à Assembleia da República (Maio 2012), mostra que, só em 2012, o Estado perdeu 506 milhões de MT como resultado de desvios e furtos.

<sup>6</sup> Apoio concedido pelo governo Americano a Moçambique num total de 507 milhões de dólares durante 5 anos (Setembro 2008 a Setembro 2013) para os sectores de água e saneamento, estradas e agricultura (incluindo acesso a terra).

reabilitadas e, posteriormente, inauguradas com pompa e circunstância, não funcionarem ou não tiverem bons serviços de manutenção.

- b. Apesar das extensas demonstrações numéricas feitas no REO, a análise qualitativa da execução orçamental é inexistente. É verdade que o OE é a expressão financeira do Plano Económico e Social (PES) mas, raramente se faz uma ligação entre o REO e os resultados mencionados no balanço do PES. O aspecto qualitativo do orçamento é fundamental para o cidadão na medida em que o ajudam a ter uma dimensão do impacto dos gastos públicos a vários níveis. Por exemplo, os gastos públicos no sector da educação passaram de 14.7 biliões de MT em 2011 para quase 15 biliões de MT em 2012, um aumento de 2%.

O impacto destes gastos foi notório. Por exemplo, 21 escolas técnico-profissionais foram reabilitadas e apetrechadas em todo o país; apesar de ter sido planificada a construção de 1400 salas de aulas com qualidade e devidamente equipadas no âmbito do programa de construção acelerada, apenas 667 foram construídas, mais 177 em relação a 2011. Entretanto, também persistem desafios. Por exemplo, no sector da educação, das 19 escolas secundárias planificadas para serem construídas, apenas 5 foram erguidas, um nível de execução de 27% e uma queda de 9 escolas, comparativamente a 2011<sup>7</sup>. No caso da água e saneamento, o número de novas ligações aos sistemas convencionais de esgotos e latrinas construídas e melhoradas nas zonas urbanas e peri-urbanas foi de apenas 19,060 unidades, uma taxa de execução de apenas 34% em relação ao

planificado para o ano de 2012<sup>8</sup>. Estes exemplos mostram que ainda há muito espaço para maximizar a eficiência, a eficácia e o impacto dos gastos públicos nalgumas áreas.

- c. Uma análise qualitativa da execução orçamental deveria ser efectuada e apresentada de forma resumida no REO. Isto não reduziria o valor do BdPES nem dos vários relatórios sectoriais produzidos anualmente. Aliás, só ajudaria o cidadão a ter a informação sintetizada num único documento.

**11. Sectores prioritários sem informação ao nível distrital.** O OE para 2012 foi alocado a nível central (67%), provincial (19%), distrital (13%) e autárquico (1%)<sup>9</sup> e, de uma forma geral, os gastos sectoriais seguem o mesmo âmbito territorial. Contudo, o REO IV 2012 não dá informação suficientemente detalhada sobre a execução orçamental, sobretudo ao nível distrital e autárquico. Isto obriga o cidadão a recorrer aos REOs sectoriais para aceder à informação. Todavia, este exercício acaba sendo infrutífero porque a informação também continua incompleta. Por exemplo, no ano passado, as despesas de funcionamento do sector de água e saneamento totalizaram 51.3 milhões de MT, sendo 47% para o nível central e 53% para as províncias<sup>10</sup>. Sabe-se também que este sector efectua despesas ao nível distrital através dos Serviços Distritais de Planificação e Infra-estruturas. Contudo, tanto o REO como o relatório de desempenho sectorial, dão a entender ao cidadão que não há despesas ao nível distrital, o que não é necessariamente verdade. Mesmo numa situação em que não tenhamos todos os distritos cobertos pelo

<sup>7</sup> BdPES 2012: não é possível comparar o nível de execução com 2011 porque o BdPES 2011 apenas fornece a meta atingida.

<sup>8</sup> Relatório de Avaliação do Desempenho do Sector de Água e Saneamento em 2012 (Março 2013).

<sup>9</sup> Lei do Orçamento do Estado n.º 1/2012 de 13 de Janeiro

<sup>10</sup> Relatório de Avaliação do Desempenho do Sector de Água e Saneamento em 2012 (Março 2013)

e-SISTAFE, é possível captar a informação dos distritos com os meios existentes, compilá-la e publicá-la. Afinal de contas, antes do e-SISTAFE a administração pública existia e funcionava.

## Conclusões e Recomendações

Diante dos aspectos apresentados e discutidos, pode-se concluir que:

- Ainda não é possível vislumbrar uma tendência clara da execução orçamental pelas instituições do Estado nos últimos 5 anos. Contudo, entre 2012 e 2011, o peso dos gastos públicos na economia baixou de 34% para 32%. Isto sugere que a economia dependeu menos do Orçamento do Estado (OE);
- Enquanto o grau de execução orçamental continua maior e em crescimento com os recursos internos, os recursos externos têm estado a baixar e ainda com, relativamente, menor grau de execução orçamental;
- O OE continua a ser mais alocado para as despesas de funcionamento em detrimento das despesas de investimento. Com o início de grandes investimentos públicos (portos, aeroportos, estradas e linhas férreas) ligados ao crescimento da actividade económica no país (megaprojectos e centros urbanos), espera-se que esta tendência mude de forma acentuada e, conseqüentemente, promova maiores dinâmicas de crescimento económico. Não se pretende advogar que sempre haja mais despesas de investimentos do que as de funcionamento, mas, apenas, mostrar o facto das primeiras produzirem maiores dinâmicas de crescimento e desenvolvimento através da criação de empregos, maior envolvimento de pequenas e médias empresas no fornecimento de bens e serviços aos projectos de investimento,

maior fluxo de bens e pessoas, entre outras;

- A contribuição dos megaprojectos no total dos impostos é, actualmente, maior pela via do IRPS do que pela via do IRPC, o que pode ser explicado pelo facto d'alguns megaprojectos estarem na sua fase inicial de investimentos, incluindo os excessivos incentivos fiscais concedidos aos mesmos.
- As **principais recomendações** da análise feita são as seguintes:
  1. O Estado deve explicar ao cidadão as causas das grandes disparidades entre as receitas próprias previstas e cobradas nos vários níveis institucionais, sobretudo ao nível central;
  2. Embora os municípios tenham autonomia administrativa e financeira, eles são instituições públicas e como tal, devem prestar contas ao público. Assim, o REO também devia mostrar ao cidadão as receitas próprias dos municípios;
  3. As receitas dos Estado resultantes da tributação das mais-valias foram e, provavelmente, continuarão sendo extraordinárias. Mas, os reforços de verbas que ocorrem como resultado desta mais-valia, devem ser devidamente fundamentadas e explicadas ao cidadão;
  4. Os fundos externos (donativos e créditos) são planificados no início de cada ano fiscal e, no fim, têm tido saldos que sempre transitam para o ano financeiro seguinte. Todavia, os saldos financeiros ainda não são publicados e, conseqüentemente, não se sabe quais são as reais disponibilidades financeiras. Por isso, o REO devia informar ao cidadão o comportamento daqueles;
  5. Havendo maiores dificuldades de execução com os fundos externos, cabe

ao Estado e aos parceiros encontrar formas que assegurem que os fundos externos, em particular, tenham cada vez maior grau de execução, sem descuidar o zelo e a transparência na sua gestão; aos doadores cabe assegurar uma maior previsibilidade dos seus desembolsos para que os planos do Estado tenham uma execução dentro dos prazos previstos;

6. As despesas de bens e serviços têm de ser mais claras e detalhadas para que o cidadão perceba em que tipo de bens e serviços os fundos públicos são aplicados;
7. As contas das empresas públicas não são mostradas pelo REO e, como tal, deviam ser explicadas de forma resumida;
8. Melhorar a análise qualitativa do REO anual fazendo um cruzamento entre o OE e os resultados inscritos no balanço do PES; e
9. Melhorar a apresentação da informação sobre a execução orçamental distrital por sectores.

## Ficha Técnica

**Director:** Adriano Nuvunga

**Edição:** Centro de Integridade Pública (CIP)

**Equipa do Pilar:** Lourino Dava, Stélio Bila e Ben Hur

**Revisão Linguística:** Pércida Langa

**Design e Layout:** Nelton Gemo

**Tiragem:** 300 Exemplares

Maputo, Junho de 2013

## Centro de Integridade Pública (CIP)

Boa Governação - Transparência - Integridade

**Endereço:** Rua Frente de Libertação de Moçambique, nº 354

Maputo - Moçambique

**Tel.:** +258 21 492335, **Cel.:** +258 82 301 6391

**Fax:** +258 21 492340 | **Caixa Postal:** 3266

**E-mail:** cip@cip.org.mz | **Website:** www.cip.org.mz

## Parceiros

