



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Boa Governação-Transparência-Integridade

Transparência Orçamental em Moçambique: Desafios da Abrangência da Proposta do Orçamento

01 de Outubro de 2012

Nos últimos anos tem havido uma certa unanimidade por parte de académicos e agências de desenvolvimento sobre o impacto da boa governação no desenvolvimento socioeconómico e sustentável. Neste âmbito, tem também havido um reconhecimento por parte destes actores da relevância da transparência e acessibilidade pública da informação sobre as políticas públicas, com destaque para a sua formulação e implementação, como instrumento crucial para a boa governação.

A transparência orçamental é definida como a disponibilização completa de todas as informações fiscais relevantes, de modo oportuno e sistemático. Isto inclui a publicidade e a abrangência dos 8 principais documentos que os governos devem publicar, designadamente, no caso de Moçambique, o Cenário Fiscal de Médio Prazo, a Proposta do Orçamento do Estado, o Orçamento Aprovado, o Orçamento Cidadão, os Relatórios de Execução Orçamental, o Relatório Semestral, a Conta Geral do Estado e o Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado do Tribunal Administrativo.¹

Moçambique tem estado a melhorar significativamente na área da transparência do orçamento, com destaque para a primeira edição do “Orçamento Cidadão”, em relação ao Orçamento do Estado de 2012, o que revela o cometimento do Governo, e da Direcção Nacional do Orçamento (DNO), em particular, na melhoria do quadro de transparência orçamental em Moçambique e do direito dos cidadãos de saber o que o Governo faz com recursos públicos. Outrossim, o novo *website* da DNO facilita em grande medida o acesso à informação orçamentária. Contudo, persistem alguns desafios que, dada a sua premência, o Governo deve olhar com muita urgência, com maior enfoque para a proposta do orçamento como o documento mais importante que apresenta as intenções do Governo para a Assembleia e para a sociedade e que

¹ <http://www.oecd.org/> <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>

cria oportunidades para um diálogo aberto sobre prioridades do Governo. No *Open Budget Index 2010* a pontuação de Moçambique na Proposta do Orçamento foi “C” (pontuação igual a do Malawi), acima de Angola, Zâmbia e República Democrática do Congo e abaixo do Botswana (“B”), Namíbia (“B”) e África do Sul (“A”)².

Este documento pretende influenciar a abrangência da Proposta do Orçamento para o ano de 2013. Metodologicamente, para além do OBI 2010 e dos resultados preliminares do OBI 2012, a análise teve como principal instrumento de trabalho a Proposta do Orçamento do Estado para 2012.

Abrangência da Proposta do Orçamento: Alguns Desafios

Através da análise do Índice do Orçamento Aberto/*Open Budget Index 2010* e dos resultados preliminares do mesmo para 2012 foram identificadas algumas áreas prementes para um tratamento adequado e urgente por parte do Governo de Moçambique (GdM) para a melhoria da abrangência da Proposta Orçamental e, por conseguinte, a posição de Moçambique no *rank* internacional sobre transparência orçamental levado a cabo pelo *International Budget Partnership (IBP)*³.

A Proposta Orçamental, bem como os seus documentos de fundamentação, continuam aquém do desejado no que diz respeito à abrangência do orçamento. No que concerne às estimativas de despesa e receita para os anos seguintes, a Proposta Orçamental bem como os documentos de fundamentação não têm melhorado em termos de abrangência da informação sobre as estimativas de despesas de pelo menos dois anos sucessivos ao ano de referência; não fornecem informação abrangente e detalhada sobre a dívida total do Governo para o ano de referência (os juros da dívida, o perfil referente à maturidade da dívida, a denominação da moeda a aplicar no serviço da dívida ou se a dívida é externa ou interna), embora algumas informações sejam públicas através de outros documentos orçamentais. Por um lado, a Proposta Orçamental bem como os documentos de fundamentação não apresentam informação sobre o impacto de diferentes pressupostos macroeconómicos (análises de sensibilidade) sobre o orçamento (incluindo as despesas, receitas e dívida). Por outro lado, nem a Proposta Orçamental 2010-2012 nem os documentos de fundamentação apresentam as despesas dos anos anteriores e organizadas por via da classificação administrativa (Ministério, Departamento ou Agência).

Em relação às estimativas de despesa e receita para os anos anteriores, a Proposta do Orçamento de 2010-2012 bem como os documentos de suporte não apresentam

² Uma pontuação média 020 (pouca informação) é classificada como E; 21-40 (mínima) é classificado como D; 41-60 (alguma) é classificado como C; 61-80 (significativa) é classificado como B e 81-100 (extensa) é classificada como A.

³<http://internationalbudget.org/>

as despesas dos anos anteriores, que obedecem a classificação funcional ou programática, e não apresentam detalhes adicionais às estimativas de despesas agregadas que cobrem os dois anos anteriores ao ano de referência, embora alguma informação seja apresentada de forma agregada; não identificam as diferentes fontes de receitas não fiscais (tais como doações, receitas provenientes dos activos do Governo, venda de bens e serviços) do ano anterior ao do orçamento em referência, embora alguma informação seja apresentada de forma agregada; e não apresentam informação da dívida pública do ano precedente ao ano em referência.

Em relação à informação adicional, a Proposta Orçamental e os documentos de fundamentação não apresentam informação abrangente sobre fundos *Off-Budget*, o que compromete o seu controlo; não apresentam informação sobre os activos financeiros do Governo bem como de activos não financeiros, informação sobre passivos futuros, tais como o serviço de pensões, ou informação detalhada sobre as fontes de assistência ou doações (tanto financeiras bem como em espécie). A Proposta Orçamental tem apresentado uma tabela com o total dos diferentes tipos de assistência (créditos e doações) providenciada pelos doadores sem uma discriminação individual das fontes. Acreditamos que a discriminação das fontes de assistência é extremamente importante no âmbito da transparência e abrangência do orçamento.

Os pontos supracitados não esgotam os principais desafios da abrangência do orçamento mas são úteis para a sociedade civil e outros actores no controlo social das políticas públicas e o seu tratamento adequado pode, em grande medida, melhorar a abrangência do orçamento em Moçambique.

Importa referir que entre 2009 e 2010 o Centro de Integridade Pública (CIP) realizou, em parceria com o IBP, uma pesquisa sobre Transparência Orçamental em Moçambique para o Índice do Orçamento Aberto 2010 (OBI 2010). A pesquisa pretendia aferir o grau de transparência orçamental em termos de acessibilidade pública e abrangência dos 8 principais documentos que os governos devem publicar, em linha com as melhores práticas internacionais. O exercício avaliou também a efectividade dos órgãos de execução e de fiscalização orçamental como, no caso moçambicano, a Assembleia da República e o Tribunal Administrativo. Moçambique teve fraco desempenho no Índice do Orçamento Aberto. Num total de 100 pontos, Moçambique teve 28 pontos, uma das pontuações mais baixas da região da África Austral. Concorreu para esta classificação o facto da Proposta do Orçamento não ser abrangente, isto é, não fornecer todas as informações fiscais relevantes e de forma desagregada. Está em curso e na fase final o OBI 2012 que se espera seja publicado nos primórdios de 2013.

.....

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 49234
Caixa Postal:3266
Email: cip@cip.org.mz
Web: www.cip.org.mz
Maputo-MOÇAMBIQUE