



DOCUMENTAÇÃO

A Proposta de Orçamento de Estado (OE) deve, por regra, ser submetida à Assembleia da República em Setembro de cada ano. A proposta permanece na Assembleia até Dezembro para discussão, debate, análise e aprovação em sessão plenária. Tradicionalmente, a Lei de OE é a primeira lei de cada ano.

Por conta das eleições gerais e provinciais de Outubro de 2009, a aprovação da Lei de Fundamentação do OE de 2010 foi adiada para o ano seguinte. Para os primeiros meses de 2010, utilizou-se como referência o OE de 2009, o qual foi dividido em duodécimos e utilizado como a base para a execução nos meses de Janeiro, Fevereiro e Março de 2010.

Esta não é uma situação ideal e provoca vários constrangimentos tanto aos sectores (cuja planificação prevê actividades de Janeiro a Dezembro de cada ano e respectivos recursos de implementação) quanto aos parceiros de desenvolvimento (que vêm as suas contribuições e desembolsos atrasados).

ENVELOPE TOTAL PARA 2010

De acordo com o OE 2010, o total de recursos disponíveis para o ano é de 117.977 milhões de MT, quando em 2009 o total disponível havia sido de 98.142 milhões de MT (dotação actual inscrita no REO IV 2009).

Quando comparado com as previsões incluídas no Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) 2010-2012, verifica-se que este valor é superior ao valor incluído na previsão para 2010 de 98.872 milhões de MT. A diferença entre o teto definido pelo CFMP e o valor apresentado no OE é significativa.

Pode-se interpretar tal diferença por conta do momento de preparação desses documentos. A preparação do CFMP, por exemplo, pode ter sido afectada por condições e projecções macroeconómicas menos favoráveis (principalmente durante o período mais grave da crise mundial financeira) que já não se verificavam no momento da preparação do OE 2010.

De qualquer forma, é necessário que se apresentem justificações ao público para o desvio do valor do envelope total do OE 2010 das projecções do CFMP para 2010.

MENSAGENS CHAVE

- **Atraso na aprovação:** A aprovação do OE 2010 foi atrasada por conta das eleições gerais realizadas em 2009, o que acarretará em uma demora na execução de fundos no primeiro trimestre de 2010 e possivelmente numa parte do segundo trimestre.
- **Envelope total:** O OE para 2010 terá um aumento de cerca de 20 por cento em comparação com o OE de 2009.
- **A dependência externa continua a ser visível:** 44 por cento dos recursos que financiam o OE 2010 são de fontes externas – uma projecção muito optimista levando-se em conta que os recursos externos foram cerca de 33 milhões de MT em 2009 (REO IV 2009) contra 52 milhões de MT previstos no OE 2010.
- **Dos recursos internos, houve um aumento da projecção de receitas fiscais:** de 39 milhões de MT em 2009 (REO 2009) para 47 milhões em 2010.
- **A descentralização e a desconcentração da execução de fundos continuam a avançar mas, a ritmo muito lento.**

COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS

Os recursos do Estado são provenientes de duas fontes: receitas internas (as receitas fiscais e não fiscais, ou seja, o dinheiro que todo cidadão deve pagar através de impostos assim como receitas resultantes da exploração de recursos naturais, privatizações, créditos internos e outros fontes) e receitas externas (os donativos e créditos recebidos por parte dos parceiros de cooperação).

Figura 1 – Comparação do Nível de Recursos 2009 - 2010

Recursos do Estado	2009	por cento	2010
Total Recursos	87.452,90	100,0	117.977,20
Recursos Internos	47.691,50	54,5	65.960,60
Recursos Externos	39.761,40	45,5	52.016,60

Fonte: REO IV 2009 & Proposta OE 2010

Verifica-se assim que cerca de 56 por cento do OE será financiado por recursos próprios ou internos e 44 por cento por recursos externos. Estes recursos externos são provenientes das seguintes modalidades de financiamento externo:

- Donativos de Apoio Directo ao Orçamento (8.4 por cento);
- Donativos de Projectos de Investimento (12.2 por cento);
- Donativos de Programas Especiais, também conhecidos por Fundos Comuns (8.1 por cento);
- Créditos ao Orçamento (3.4 por cento);
- Créditos para Projectos (9.8 por cento);
- Acordos de Retrocessão (2.3 por cento).

Verifica-se assim uma redução da componente externa. Esta foi motivada pela redução de apoio externo por parte de alguns parceiros do apoio programático a par de um maior alargamento da base tributária nacional e recuperação fiscal.

COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS

De acordo com o OE 2010, o total de receitas disponíveis para o ano é de 57.432 milhões de MT quando em 2009 o total disponível era de 47.402 milhões de MT.

Deve-se notar que de forma sistemática tem-se verificado que o Estado consegue recolher mais receita fiscal do que aquela prevista inicialmente no OE. Este é um aspecto positivo mas que deve ser acompanhado de uma melhoria dos sistemas de previsão de receitas reflectido no Orçamento do Estado.

Figura 2: Receitas OE 09

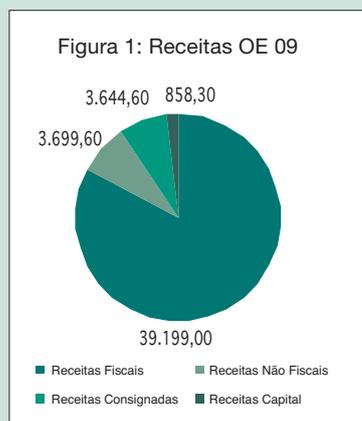
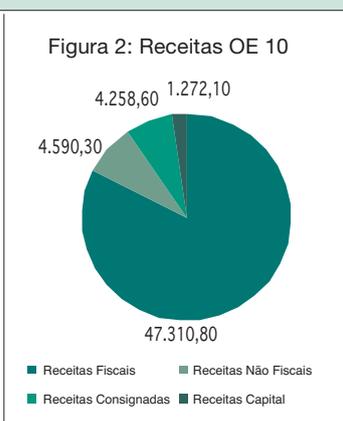


Figura 3: Receitas OE 10



Fonte: REO IV 2009, Milhões de Meticals

Fonte: Proposta OE 2010, Milhões de Meticals

Ao contrário do que se tem verificado nos Relatórios de Execução Orçamental onde se reporta a cobrança de taxas e impostos provenientes de mega projectos, o OE não desagrega esta informação. Assim, fica difícil fazer a análise sobre o impacto destes projectos nas Receitas do Estado são praticamente impossíveis com os dados disponíveis.

COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS

As despesas do Estado são compostas pelas despesas de funcionamento e pelas despesas de investimento.

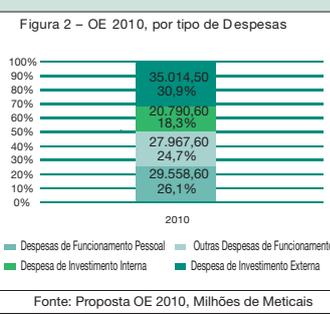
As despesas de funcionamento são as despesas correntes do Estado. Elas incluem, entre outras:

- Despesas com pessoal;
- Bens e serviços;
- Encargos da dívida;
- Transferências correntes;
- Subsídios e Operações financeiras.

As despesas de capital (que reflectem os investimentos que o Estado realiza para o longo prazo) são também classificadas nesta rubrica.

As despesas de investimento em Moçambique reflectem o conjunto de despesas incorridas em projectos financiados externamente e, onde, mediante determinados acordos efectuados com as agências doadoras/ financiadoras daqueles projectos, o Governo tem também de registar uma pequena parte (conhecidos como fundos da contraparte) para, por exemplo, fazer face aos impostos nacionais.

Figura 4 – OE 2009, por tipo de Despesas Figura 5 – OE 2010, por tipo de Despesas



Fonte: REO IV 2009, Milhões de Meticals

Fonte: Proposta OE 2010, Milhões de Meticals

Em 2010, 51 por cento do OE são despesas de funcionamento (57.526 milhões MT) e 49 por cento são despesas de investimento (55.805 milhões MT).

Não existe uma diferença substancial na composição da despesa entre 2009 e 2010, prevalecendo o mesmo padrão na distribuição da despesa pelas suas principais rubricas. Contudo, o envelope global de recursos registou um aumento.

As despesas de funcionamento em 2010 serão marcadas pela despesa com pessoal tal como em anos anteriores, nomeadamente:

- Impacto da política salarial (2.275 milhões de MT)
- Admissão de 17.000 novos funcionários nos sectores da Saúde, Educação e outros sectores (2.041 milhões de MT);
- Promoção de 15.000 funcionários (300 milhões de MT);
- Deve ser notado também o crescimento da rubrica de Subsídios às empresas tuteladas pelo Estado (1.849,8 milhões de MT), onde se inclui o pagamento das operações de compensação do preço do combustível.

As despesas de investimento por sua vez são marcadas por um conjunto de actividades e programas nos

chamados sectores prioritários (Educação, Saúde, Agricultura, Turismo, Juventude e Desportos, Governação, Reforma do Sector Público e Infra-estruturas).

O volume de recursos disponíveis para as despesas de investimento em 2010 decresceu em relação a 2009. Tal fato ocorreu por conta da redução de contribuição e, em alguns casos, pela saída de alguns dos parceiros de cooperação nos fundos comuns de apoio aos sectores. Em alguns sectores – como a educação - o Governo reforçou a sua contribuição de forma a contrabalançar a redução do financiamento externo. No entanto, essa compensação não ocorreu de forma consistente nos demais sectores.

Outra situação a ser observada em relação às despesas de investimento é que mesmo considerando os níveis de apoio externo inscritos anualmente no OE em cada ano, a execução dos mesmos tem ficado muito abaixo dos valores orçamentados.

Em 2009 no REO IV 2009 reportou um melhoramento da execução desses fundos mas não ainda no nível desejado. Um dos factores conhecidos e que justificam a baixa execução da despesa de investimento é a inscrição não devidamente planificada ou optimista de projectos.

GESTÃO DOS RECURSOS

Apesar da eleição das Assembleias Provinciais em 2009 e o início do seu funcionamento em 2010, a desconcentração de fundos e o processo de descentralização continuam a ser processos morosos e de impacto de longo prazo. O OE 2010 não apresenta grandes alterações quando comparado com o OE 2009 no que concerne a desconcentração de recursos para o nível distrital.

Em 2010, do total da despesa pública, verifica-se que se propõe gastar 72 por cento da despesa ao nível central (em 2009, 75 por cento), 22 por cento ao nível provincial (em 2009, 20 por cento), 5 por cento ao nível distrital e aproximadamente 1 por cento no nível autárquico (mesmos níveis que em 2009).

DESPESAS	TOTAL	por cento	Funcionamento	por cento	Investimento	por cento
Total Despesas	117.977.22	100.0	62.172.18	100.0	55.805.05	100.0
Central	85.117.95	72.1	36.302.96	58.4	48.814.99	87.5
Provincial	26.134.84	22.2	21.599.50	34.7	4.535.34	8.1
Distrital	5.659.95	4.8	3.560.06	5.7	2.099.89	3.8
Autárquico	1.064.49	0.9	709.66	1.1	354.83	0.6

Fonte: OE 2010, Milhões de Meticals

Vale a pena lembrar que muitas actividades e programas são registados e contabilizados ao nível central (nomeadamente as despesas de investimento) pois as capacidades e conhecimentos técnicos nas províncias e distritos ainda não estão no nível desejado.

Atenção deve ser mobilizada para o investimento e fortalecimento da capacidade - humana e material – ao nível descentralizado pois são esses que conhecem a realidade e as prioridades locais, sobretudo dos grupos vulneráveis.

A existência de níveis de gestão geograficamente desconcentrados é crítica para uma prestação de serviços por parte do Estado que responda às necessidades específicas das populações e comunidades locais.

ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS

Pela segunda vez, o OE adopta a metodologia de Planificação e Orçamentação por Programas (POP). Os programas definidos no OE 2010 são consistentes com os programas definidos em 2009.

Os objectivos expressos no Programa Quinquenal de Governo servem como base dos programas:

- Combate á Corrupção, Burocratismo e Criminalidade (que absorve 41,4 por cento da despesa total);
- Desenvolvimento Económico (que absorve 33,3 por cento da despesa total);
- Redução da Pobreza Absoluta (que absorve 24,1 por cento da despesa total);
- Valorização da Cultura de Trabalho e Zelo (que absorve 0,4 por cento da despesa total);
- Consolidação da Unidade Nacional (que absorve 0,3 por cento da despesa total);
- Reforço da Soberania e Cooperação Internacional (que absorve 0,2 por cento da despesa total).

As despesas com o pessoal do Estado são incluídas no Programa de Governo de Combate á Corrupção, Burocratismo e Criminalidade assim dificultando qualquer análise de prioridades sectoriais.

Os objectivos acima podem por sua vez incluir subprogramas ou áreas que podem ser ou Estratégicos, Prioritários, Económicos, Soberania ou Outros mas a forma ou metodologia para esta subclassificação não é ainda clara nem é explicada.

Adicionalmente, verificou-se também o abandono total da classificação extra orçamental dos chamados Sectores Prioritários (um antigo indicador do Quadro de Avaliação de Desempenho (QAD) no âmbito do Apoio Directo ao Orçamento por parte dos Parceiros de Apoio Programático ou G19) que indicava a alocação de pelo menos 65 por cento para estes sectores.

É ainda difícil entender quais as prioridades do Governo em termos de politicas a executar e bem assim as metas específicas atingir em diferentes áreas ou sectores. E, torna ainda mais difícil a leitura da despesa por grupo vulnerável ou área social de impacto.

A informação contida neste informe foi retirada da Proposta de OE para 2010 submetida pelo Governo de Moçambique à Assembleia da República em Março de 2010 e por esta aprovada no dia 16 de Abril. Foram analisados o Documento de Fundamentação, a Proposta de Lei Orçamental e os Mapas Anexos.



Av. 25 de Setembro, Edifício Times Square,
Bloco 2, nr. 12504 • Maputo, Moçambique
Tel. +258 21 355300
Website: www.fdc.org.mz



Av. do Zimbabwe nr. 1440
Maputo, Moçambique
Tel. +258 21 481100
Website: www.unicef.org/mozambique