

Este informe destaca as informações chave incluídas no Plano Económico e Social (PES) e Orçamento de Estado 2011 (OE), aprovado pela Assembleia da República em Dezembro de 2010.



Mensagens Chave:

- Envelope total de recursos continua a crescer:** O envelope total de recursos disponível para 2011 será de 132,403 milhões de MT. Em 2010, o valor estava na casa dos 117,977 milhões de MT.
- Diminuição da dependência dos recursos externos:** A proporção de recursos internos e externos na composição do envelope de recursos permanecerá no rácio 56 por cento / 44 por cento do total de recursos para 2011, tal como já se havia observado para 2010. A execução de 2009 agora disponível confirma que os recursos internos tendem a ser superiores aos recursos externos.
- Contenção da despesa pública em 2010:** Tal informação está reflectida no documento de fundamentação da Proposta de Lei do Orçamento para 2011.

CONTEÚDOS DESTA INFORME

Este Informe Orçamental inclui informações gerais sobre o Plano Económico e Social (PES) e Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2011. Ele contém informações sobre os principais factos e tendências de planificação e orçamentação de forma simplificada e acessível ao público em geral, estimulando o debate sobre questões que lhes dizem respeito como membros da sociedade.

REAJUSTES NO ORÇAMENTO DO ESTADO DE 2010

A LOE 2011 contém informação sobre os reajustes efectuados durante o ano de 2010 no respectivo orçamento. Em resposta às medidas de choque introduzidas pelo Governo em finais de Setembro de 2010, o envelope global de recursos para 2010 contraiu de 117,977 milhões de MT para 112,856 milhões de MT, ou 38.6% e 34.8% do Produto Interno Bruto (PIB), respectivamente.

Os recursos foram redireccionados para, além de outras áreas, cobrir os subsídios ao preço da farinha de trigo e transportes urbanos, estimados em 488 milhões de MT. Os subsídios ao preço dos combustíveis mantiveram-se no nível orçamentado para 2010, os quais foram cobertos “com recurso ao financiamento bancário”.

Para cobrir estes custos adicionais da adopção destas medidas de contenção, verificou-se um aumento das Receitas do Estado em 2010 (que passou de 57.432 para 59.940

milhões de MT). Houve também uma redução das Despesas de Funcionamento associadas com Bens e Serviços (passando de 10.352 para 9.948 milhões de MT).

Para 2011, os subsídios do trigo e transporte público permanecerão em vigor – estimados em 1.240 milhões de MT. No entanto, não há indicação, na Proposta de LOE, se os subsídios ao combustível serão mantidos em 2011 ou se serão pagos através de financiamento bancário.

Estes subsídios têm um peso grande no envelope total de recursos (1.3 do PIB) e um impacto regressivo, ou seja, eles trazem maiores benefícios aos segmentos da população mais favorecidos. O Governo está estudando a possibilidade da introdução de uma estrutura de preços diferente para as grandes empresas que têm, até então, se beneficiado dos preços de combustíveis abaixo do nível do mercado.

PROCESSO, CALENDÁRIO E DOCUMENTAÇÃO

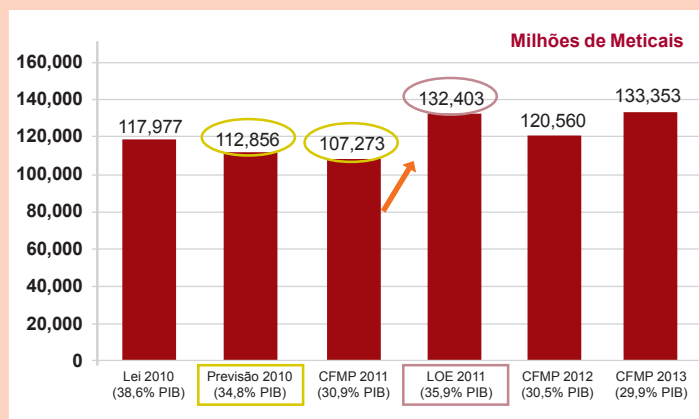
A realização das Eleições Gerais e Provinciais em finais de 2009 afectaram o ciclo de planificação e orçamentação do país e resultou na recondução do OE de 2009 durante os primeiros meses do ano de 2010.

A LOE 2010 foi aprovada pela Assembleia da República em finais de Março de 2010. O ciclo de planificação e orçamentação regressou ao normal logo após esta aprovação do OE 2010. Em finais de Setembro de 2010 o Governo submeteu à Assembleia da República as propostas do PES e LOE para o ano de 2011, as quais foram aprovadas em Dezembro de 2010.

ENVELOPE TOTAL DE RECURSOS PARA 2011

O envelope total de recursos disponíveis para 2011 será de 132,403 milhões de MT, ou 35.9% do PIB. Em valores percentuais, há um aumento de 1% do PIB entre 2010 e 2011.

Figura 1 – Evolução do envelope de recursos entre 2008 - 2013



Fonte: CGE 2008-2009, LOE 2010 revista, Proposta LOE 2011 e CFMP 2011-2013

O Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) para 2011-2013¹ mostrou por sua vez um envelope de recursos para 2011 de apenas 106,453 milhões de MT. Tal diferença pode ser explicada pelas condições macroeconómicas verificadas nos momentos específicos de preparação de cada um dos documentos. O CFMP também sofre pela dificuldade em obter uma informação clara sobre a previsibilidade dos recursos externos ao médio prazo.

De qualquer forma, em vários países, tais como a África do Sul, o tecto orçamental do Cenário Fiscal e do Orçamento são os mesmos, trazendo mais legitimidade entre os instrumentos de planificação de médio prazo e o orçamento anual.

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 outras fontes) e **receitas externas** (os donativos e créditos recebidos por parte dos parceiros de cooperação).

A proporção de recursos internos e externos na composição do envelope de recursos permanecerá no rácio 56% / 44% do total de recursos para 2011, tal como já se havia observado para 2010.

Quadro 1 – Comparação do Nível de Recursos 2009 a 2011

Anos	2009		2010		2011	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Total dos Recursos	84,876	100	117,977	100	132,403	100
Recursos Internos	45,294	53	65,961	56	74,338	56
Recursos Externos	39,583	47	52,017	44	58,065	44

Milhões de Meticais

O total de recursos internos em 2011 será de 74,338 milhões de MT de onde 73,275 são provenientes de Receitas Correntes do Estado (receitas fiscais e não fiscais) e 1,064 milhões de MT do Crédito Interno. O total de recursos externos será, por sua vez, de 58,065 milhões de MT de onde 35,769 milhões de MT são provenientes de Donativos e 22,296 milhões de MT de Créditos Externos.

FONTES DE FINANCIAMENTO DO DÉFICE ORÇAMENTAL

Entre o valor total de recursos necessários do Estado para providenciar os bens e serviços públicos (que em 2011 será de 132,403 milhões de MT) e o valor das suas receitas internas (que em 2011 será de 73,275 milhões de MT) existe uma diferença negativa, chamada de défice orçamental, que será de 59,128 milhões de MT em 2011.

É esse défice que deve ser coberto pelo Estado recorrendo aos chamados recursos externos. Em 2011 os recursos externos que ajudarão o Governo a financiar o défice serão provenientes das seguintes fontes:

- Donativos de Apoio Directo ao Orçamento (8.9% dos recursos totais);
- Donativos de Projectos de Investimento (11.7% dos recursos totais);
- Donativos de Programas Especiais (6.5% dos recursos totais);
- Créditos de Apoio ao Orçamento (3.9% dos recursos totais);
- Créditos para Projectos (13% dos recursos totais);
- Acordos de Retrocessão (0.8% dos recursos totais).

O financiamento do défice depende, em larga medida, do apoio externo, embora estejam a ser efectuados esforços pelo Governo em incrementar as fontes internas de financiamento. Por outro lado, esta composição do financiamento do défice mostra-nos que em 2011 o recurso à dívida interna pelo Governo será reduzido.

COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS

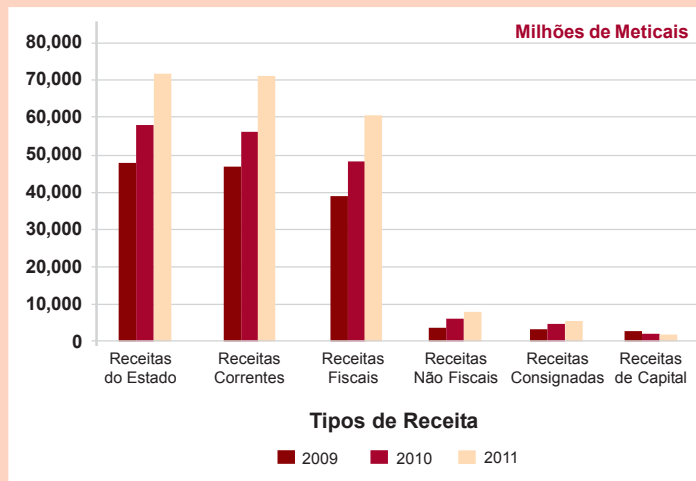
De acordo com a proposta de OE 2011, o total de receitas disponíveis para o ano é de 73,275 milhões de MT quando em 2010 o total disponível era de 57,432 milhões de MT.

Uma vez mais verifica-se que o Estado tem capacidade de recolher cada vez mais receita (fiscal e não fiscal) do que o montante que prevê inicialmente em cada ano.

Apesar de ser um aspecto positivo e merecedor de encorajamento, o mesmo deve ser acompanhado por uma melhoria no sistema de previsão dos valores incluídos na proposta de OE para que os sectores saibam de facto com que recursos podem de facto contar na sua planificação.

¹ O CFMP 2011-2013 não está ainda disponível ao público na medida em que o mesmo não foi objecto de aprovação pelo Conselho de Ministros em 2010. No entanto, a informação crítica deste CFMP foi incluída no Documento de Fundamentação da Proposta de OE 2011 e é esta a fonte utilizada nos Informes Orçamentais.

Figura 2 – Evolução das Receitas do Estado de 2009 a 2011



Fonte: CGE 2008-2009, LOE 2010 revista, Proposta LOE 2011 e CFMP 2011-2013

O gráfico acima mostra a evolução dos vários tipos de Receitas do Estado entre 2009 e 2011, nomeadamente:

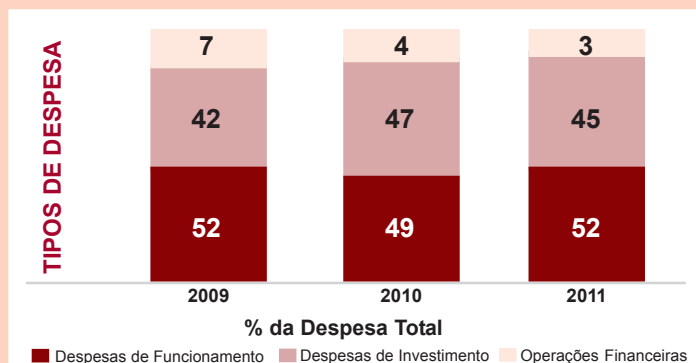
- **Receitas correntes** - todo o tipo de receitas excluindo as receitas de capital;
- **Receitas fiscais** - valores que o Estado recolhe através da cobrança de impostos;
- **Receitas não fiscais** - taxas e valores que as instituições públicas cobram pela prestação de um determinado serviço;
- **Receitas consignadas** - trata-se de uma receita não fiscal mas com a particularidade de ser cobrada por uma instituição, mas beneficiando mais instituições para além daquela que cobra a receita;
- **Receitas de capital** - receitas que o Estado obtém de investimentos, tais como a alienação de património, dividendos e concessões.

Verifica-se assim que as Receitas Fiscais são a fatia mais importante e a que maior evolução tem tido no período. Será que o Governo não deveria, assim, investir mais recursos no alargamento da base tributária e outras medidas fiscais?

COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS

O total das despesas do Estado para 2011 será de 132,403.2 milhões de MT, se incluídas as Operações Financeiras². A Despesa Corrente ou de Funcionamento totalizará 68,785.1 milhões de MT e a Despesa de Investimento totalizará 60,043.9 milhões de MT. Por sua vez, as Operações Financeiras totalizarão 3,574.2 milhões de MT.

Figura 3 – Evolução Percentual das Despesas do Estado de 2009 a 2011



Fonte: CGE 2008-2009, LOE 2010 revista, Proposta LOE 2011 e CFMP 2011-2013

A Despesa de Funcionamento continuará fortemente marcada pelo peso da Despesa com Pessoal. A proposta de OE inclui a este respeito: (i) provisão para a aplicação do subsídio de localização (1,471 milhões de MT); e (ii) provisão para admissões, promoções e progressões (1,110 milhões de MT). Serão contratados 13.000 novos funcionários do Estado.

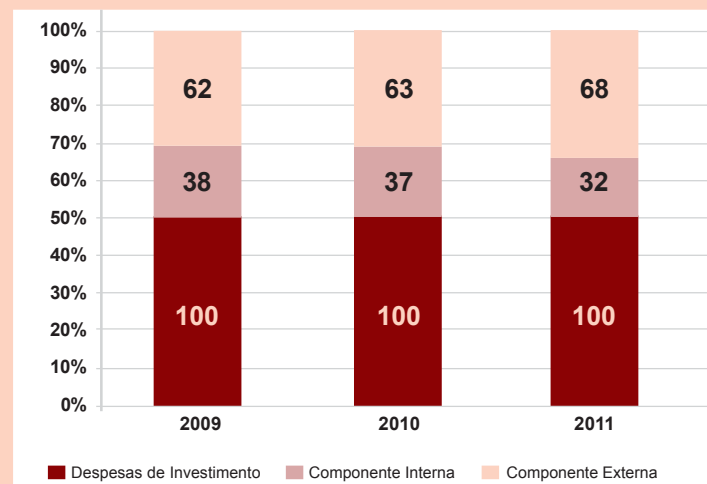
Quadro 2 – Informação sobre as Despesas com Pessoal 2011

Sector	Admissões		Promoções	Progressões
	Efectivos	Impacto	Impacto	Impacto
Saúde	1,000	80.0	13.5	4.5
Educação	8,500	460.0	73.5	24.5
Justiça	500	40.0	3.0	1.0
Outros Sectors	3,000	320.0	60.0	20.0

Fonte: Documento de Fundamentação da Proposta de OE 2011

Como mostra a tabela acima, novos funcionários serão contratados para os sectores de Saúde (1,000); Educação (8,500); Justiça (500); e restantes sectores (3,000). No entanto, não existe na documentação do Orçamento do Estado 2011 nenhuma informação sobre o tipo de contratação, isto é, se são funcionários adicionais ou substituições e a qual categoria pertencem (ex. profissionais, pessoal auxiliar ou administrativo). A tabela acima mostra também o impacto (em termos de custo em milhões de MT) das admissões, promoções e progressões na estrutura de custos de funcionamento.

Figura 4 – Evolução Percentual da Despesa de Investimento e suas Componentes de 2009 a 2011



Fonte: CGE 2009, LOE 2010 e Proposta LOE 2011

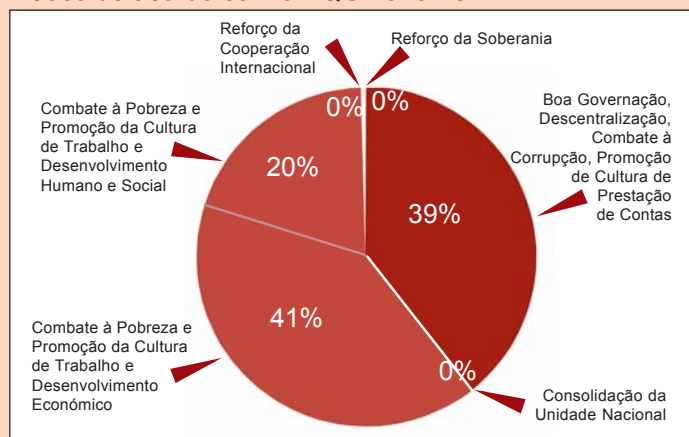
Finalmente, a Despesa de Investimento é composta, na sua maior parte, por fundos externos que totalizam em 2010 41,204 milhões de MT (em 2010 orçamentado em 35,015 milhões de MT). A componente interna totalizará em 2011 o montante de 18,840 milhões de MT (em 2010 orçamentado em 20,791 milhões de MT).

² As Operações Financeiras são uma categoria de despesa pública que incluem as chamadas Operações Financeiras Activas e Passivas, isto é, reflectem os encargos do Estado com despesas não correntes. São uma rubrica de despesa que inclui os valores que o Estado coloca das Empresas Públicas e Participadas e as amortizações da dívida do Estado (seja ela dívida externa ou interna).

DESPESAS POR PROGRAMAS

A metodologia de Planificação e Orçamentação por Programas (POP) é novamente apresentada para a proposta de OE para 2011. A estrutura programática é a do Programa Quinquenal de Governo (PQG) para 2010-2014 e que não varia muito da estrutura programática do PQG adoptado no período anterior de 2005-2009.

Figura 5 – Despesa do Estado 2011 por Objectivo Programático de acordo com o PQG 2010-2014



Fonte: Proposta LOE 2011

A informação da despesa de acordo ou com a classificação funcional ou com a classificação por sector prioritário do PARPA³ não é incluída no documento de fundamentação e mapas anexos da proposta de OE 2011.

³ Os chamados Sectores Prioritários do PARPA têm sido utilizados como uma classificação extra orçamental da despesa de forma a mostrar a despesa por sectores nomeadamente: Educação, Saúde, Infra-estruturas, Boa Governação e Acção Social e Emprego. Esta classificação surgiu como parte do diálogo entre o Governo e os Parceiros do Apoio Programático (PAPs ou G19, grupo de Parceiros do Apoio Directo ao Orçamento) e este durante alguns anos incluído no Quadro de Avaliação do Desempenho como um indicador onde a meta estabelecida para o Governo era "de gastar, pelo menos, 65 por cento do total da despesa, excluindo as Operações Financeiras e Encargos da Dívida, nos Sectores Prioritários".

A informação contida neste informe foi retirada dos Cenários Fiscais de Médio Prazo emitidos anualmente desde 2007 e da Proposta de OE para 2011 submetida pelo Governo de Moçambique à Assembleia da República em Setembro e por esta apreciada em Dezembro 2010. Foram analisados a Proposta de PES, o Documento de Fundamentação, a Proposta de Lei Orçamental e os Mapas Anexos à Lei.

NOTA:

No momento da publicação deste Informe, o Governo anunciou que o OE 2011 seria revisto em resposta ao aumento dos preços de alimentos e combustíveis no mercado internacional. O OE 2011 revisto deverá ser aprovado pela Assembleia da República até Maio.

Uma iniciativa da Parceria:



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

Com o apoio de:

FORUM
DE MONITORIA
DO ORÇAMENTO

