



## Mensagens Chave:

- **Aumento da alocação ao nível distrital:** a despesa de funcionamento neste nível triplicou comparado com 2010.
- **A despesa de investimento continua centralizada:** com um aumento de 11 pontos percentuais da despesa ao nível central entre 2009 e 2011.
- **A despesa pública *per capita* e por província** revela iniquidades nas alocações provinciais quando se leva em conta a dimensão demográfica, assim como a incidência de pobreza e outros factores de bem-estar social.
- **O Tribunal Administrativo** utiliza a análise da despesa *per capita* e por província no Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado de 2009.
- **O Subsídio de Localização** corresponde a 1,470 milhões de MT no OE de 2011.

## INTRODUÇÃO

Moçambique tem uma extensão territorial de aproximadamente 802,000 km<sup>2</sup> e uma densidade populacional baixa de cerca de 26 habitantes por km<sup>2</sup>. Estima-se que cerca de 70% da população vive em zonas rurais. A diversidade cultural, linguística e étnica é diversa. Da mesma forma, inúmeras variações existem quanto ao nível de desenvolvimento social e económico entre as diferentes províncias e dentro de cada uma delas.

A distribuição territorial da despesa pública e sua desconcentração e/ou devolução aos níveis administrativos mais próximos da população, têm tentado corrigir estas desigualdades através de estratégias, programas e prioridades reflectidas através de alocações orçamentais aos chamados níveis descentralizados, no entanto, vários desafios permanecem.

## DESPESAS POR NÍVEL GEOGRÁFICO

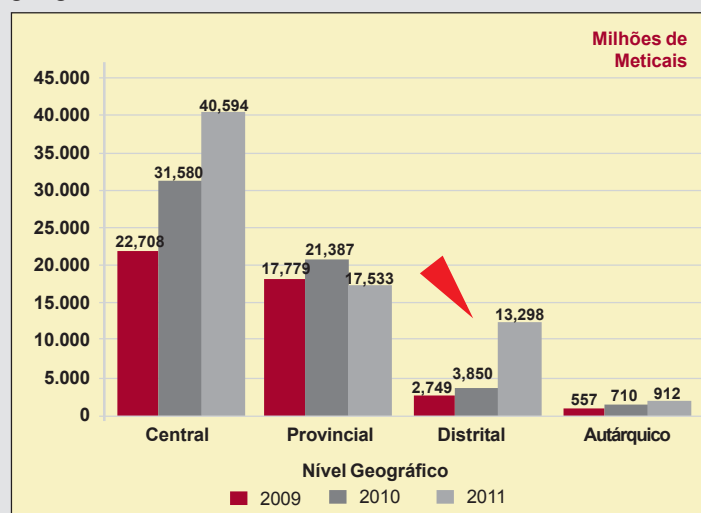
A **Despesa de Funcionamento** continua a ser progressivamente descentralizada, observando-se em particular um incremento relevante do montante de fundos geridos directamente pelo nível distrital, o qual triplicou entre 2010 e 2011.

Apesar desta tendência positiva, não é claro até que ponto esta desconcentração implica um maior poder de tomada de decisões dos distritos sobre estas despesas ou se estamos

perante uma mudança meramente administrativa.

De qualquer forma, em 2011, cerca de 56% da despesa de funcionamento ainda se encontra concentrada ao nível central, seguida pelo nível provincial (24%), distrital (18%) e autárquico (1%).

**Figura 1** – Evolução da Despesa de Funcionamento por nível geográfico 2009-2011

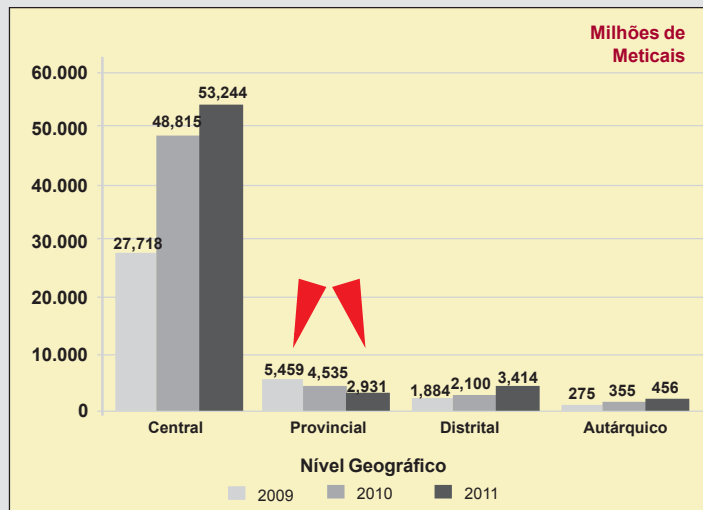


Fonte: CGE 2009, LOE 2010 e Proposta LOE 2011

Por outro lado, a **Despesa de Investimento** continua a manter a mesma tendência que em anos anteriores, isto é, a mesma continua fortemente concentrada no nível central. Houve, de facto, um aumento da concentração da mesma

de cerca de 11 pontos percentuais entre 2009 e 2011 (89% contra 78%, respectivamente). De qualquer forma, em 2011, os fundos de investimento que alcançarão o nível distrital serão maiores do que os fundos que alcançarão o nível provincial tal como nos mostra o gráfico abaixo. De notar que a despesa de investimento ao nível provincial baixou de 15% em 2009 para apenas 5% em 2011.

**Figura 2 – Evolução da Despesa de Investimento por nível geográfico de 2009 a 2011**



Fonte: CGE 2009, LOE 2010 e Proposta LOE 2011

## ALOCAÇÃO DE RECURSOS POR PROVÍNCIAS

Se considerarmos o total da despesa (funcionamento e investimento de cada província<sup>1</sup>), verificamos, por exemplo, que as províncias de Nampula, Zambézia e Cabo Delgado são as que mais absorvem recursos públicos (Quadro 1).

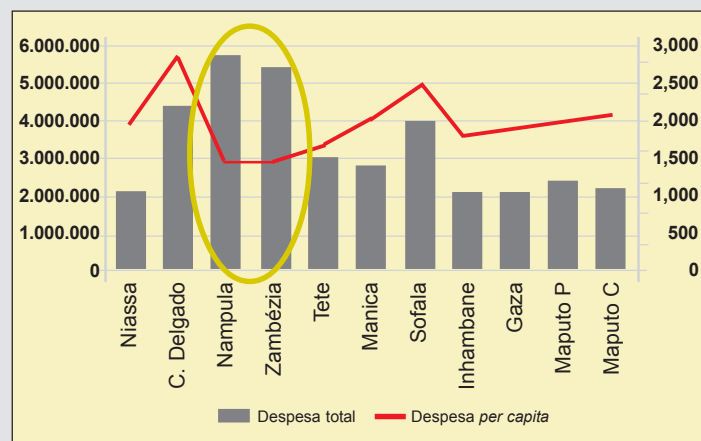
**Quadro 1 – Distribuição da despesa de funcionamento e investimento por província e distrito (total), 2011.**

Província	Funcionamento		Investimento		Total		
	Província	Distrito	Província	Distrito	Província	Distrito	Total
Niassa	1,169,735	699,919	184,099	223,160	1,353,834	923,080	2,276,914
Cabo Delgado	2,572,934	1,452,470	254,342	246,313	2,827,276	1,698,783	4,526,059
Nampula	2,419,442	2,578,611	327,172	350,217	2,746,614	2,928,829	5,675,443
Zambézia	1,596,724	2,068,057	263,766	1,438,934	1,860,489	3,506,991	5,367,481
Tete	1,354,909	1,237,417	231,076	265,642	1,585,985	1,503,060	3,089,045
Manica	1,194,416	1,249,548	208,540	150,097	1,402,956	1,399,645	2,802,601
Sofala	2,124,932	937,384	739,577	219,629	2,864,509	1,157,013	4,021,522
Inhambane	793,200	1,111,600	159,628	229,482	952,828	1,341,082	2,293,910
Gaza	967,518	965,295	186,453	182,885	1,153,971	1,148,180	2,302,151
Maputo P.	1,179,554	1,000,047	168,837	107,218	1,348,391	1,107,265	2,455,656
Maputo C	2,179,854	0	145,227	0	2,325,081	0	2,325,081
<b>Total</b>	<b>17,553,217</b>	<b>13,300,349</b>	<b>2,868,717</b>	<b>3,413,578</b>	<b>20,421,934</b>	<b>16,713,928</b>	<b>37,135,862</b>

Valores em Meticals 10<sup>6</sup>

Por outro lado, a distribuição da alocação da despesa, quando dividida pela população de cada província, revela padrões de iniquidade marcantes. O gráfico abaixo mostra a distribuição da despesa total agregada para as províncias em contraste com a mesma despesa dividida pelo número de habitantes em cada província (*per capita*).

**Figura 3 – Despesa total agregada e *per capita* por província, 2011**



Fonte: OE 2011

Verifica-se que os montantes alocados a Nampula e Zambézia ainda estão aquém das necessidades destas províncias mais populosas, as quais recebem um valor limitado de recursos *per capita*. Já as províncias do sul (Inhambane, Gaza, Maputo Cidade e Província) apresentam um valor *per capita* alto, com uma diferença marcante entre a despesa agregada e *per capita*. Uma constatação também verificada e reiterada nos últimos anos pelo Tribunal Administrativo quando realiza as suas auditorias à Conta Geral do Estado.

## PORQUÊ A ANÁLISE DA DESPESA PER CAPITA?

A análise da despesa *per capita* é um instrumento analítico com benefícios e limitações.

Por um lado, ela permite verificar de forma simples a relação entre a despesa pública e os cidadãos - o alvo principal dos serviços e políticas governamentais financiados pelo OE. Para

além da simplicidade, a análise da despesa *per capita* (dividida pelos habitantes de um país ou de uma província) é um instrumento útil em comparações entre províncias. Ele

<sup>1</sup> O Total da Despesa de Funcionamento e Investimento de Nível Provincial e Nível Distrital equivale à Despesa Total de Nível Provincial.

também serve para dar mais contextualização à despesa, considerando não apenas o elemento demográfico de um determinado lugar, mas também as características económicas e sociais das populações nestes lugares. Assim, os informes orçamentais tentam, sempre que possível, cruzar as tendências nos gastos públicos com informações sobre o nível de pobreza ou indicadores de desenvolvimento social (ex. rácio professor/aluno; taxas de mortalidade infantil, etc).

Por outro lado, esta análise tem limitações. Não se considera, por exemplo, o nível de absorção das unidades administrativas, principalmente ao nível descentralizado. Este é um factor importante para determinar a capacidade das mesmas em gerir fundos actuais e adicionais. É importante notar também que existem outros elementos que o Governo actualmente leva em consideração nas alocações provinciais, mas os critérios utilizados para tal fim não são claros e de conhecimento geral (ver Caixa 1 em baixo), levantando-se a questão da necessidade de critérios mais equitativos na alocação de recursos públicos

### Caixa 1

Segundo o Governo, os **critérios** de alocação de recursos por províncias actualmente consideram:

- A natureza das actividades desenvolvidas;
- O desenvolvimento institucional existente;
- A capacidade de execução no ano anterior;
- O número de funcionários existentes;
- A programação de admissões \ mudanças de carreiras \ progressões;
- O plano de desenvolvimento do pessoal;
- Priorização de bens e serviços nos sectores de Educação \ Saúde \ Obras Públicas;
- A disponibilidade de recursos de investimento internos e externos; e
- Os planos estratégicos sectoriais.

**Mas qual é o peso de cada um destes critérios? Como são calculados? A incidência de pobreza, os níveis de privações de acesso aos serviços sociais básicos e outros aspectos igualmente relevantes são ou não considerados? Se sim, de que forma?**

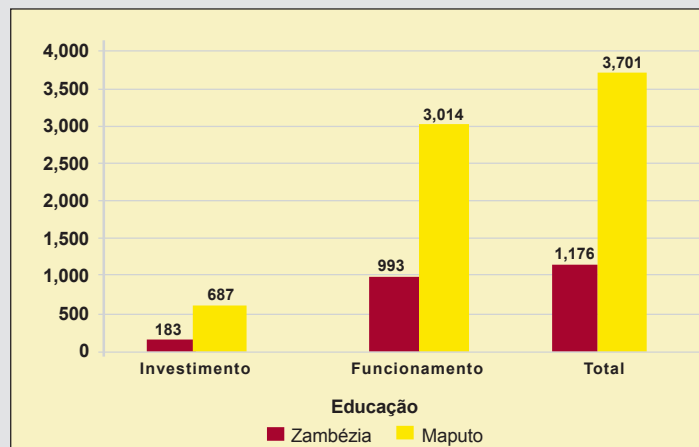
Cabe lembrar, no entanto, que a revisão destes critérios serve apenas para ressaltar a necessidade mais ampla de planos, estratégias e programas do Estado que respondam para mitigar estas desigualdades territoriais de desenvolvimento económico e social.

De qualquer forma, a análise *per capita* continua válida como ponto de partida para a discussão sobre como as alocações da despesa pública podem atender às necessidades dos cidadãos.

O **Tribunal Administrativo**, a autoridade suprema de auditoria externa em Moçambique, recentemente utilizou esta mesma análise no seu Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009, uma prática já verificada nos seus

relatórios de anos anteriores. Neste documento a análise da despesa *per capita* e por província é realizada em três sectores: Educação, Saúde e Agricultura.

**Figura 4** – Despesa de Investimento e Funcionamento na Educação, por aluno (Zambézia e Maputo Cidade), 2009



Fonte: Relatório sobre a Conta Geral do Estado de 2009

O gráfico acima compara os resultados do Tribunal Administrativo utilizando a distribuição *per capita* e por província no sector da Educação. A província da Zambézia aparece com a menor dotação por aluno, enquanto Maputo Cidade exhibe a maior dotação.

## SUBSÍDIO DE LOCALIZAÇÃO

**Quadro 2** – Critérios do Subsídio de Localização

Factor	Categorias	Ponderador
Fixação	Água e saneamento	5 pontos
	Energia	5 pontos
	Saúde	5 pontos
	Educação	5 pontos
	Rede comercial	5 pontos
	Habitação	5 pontos
	<b>Peso do grupo</b>	<b>40%</b>
Isolamento	Aspectos geográficos	20 pontos
	Transportes	20 pontos
	Comunicações	20 pontos
	<b>Peso do grupo</b>	<b>55%</b>
Complementar	Publicações	1.66 pontos
	Serviços bancários	1.66 pontos
	Propensão às calamidades	1.66 pontos
	<b>Peso do grupo</b>	<b>5%</b>

No contexto da Política Salarial de Médio Prazo – e no âmbito do recrutamento, retenção e realocação da função pública qualificada e experiente ao nível descentralizado – foi criado o Subsídio de Localização em Dezembro de 2009.

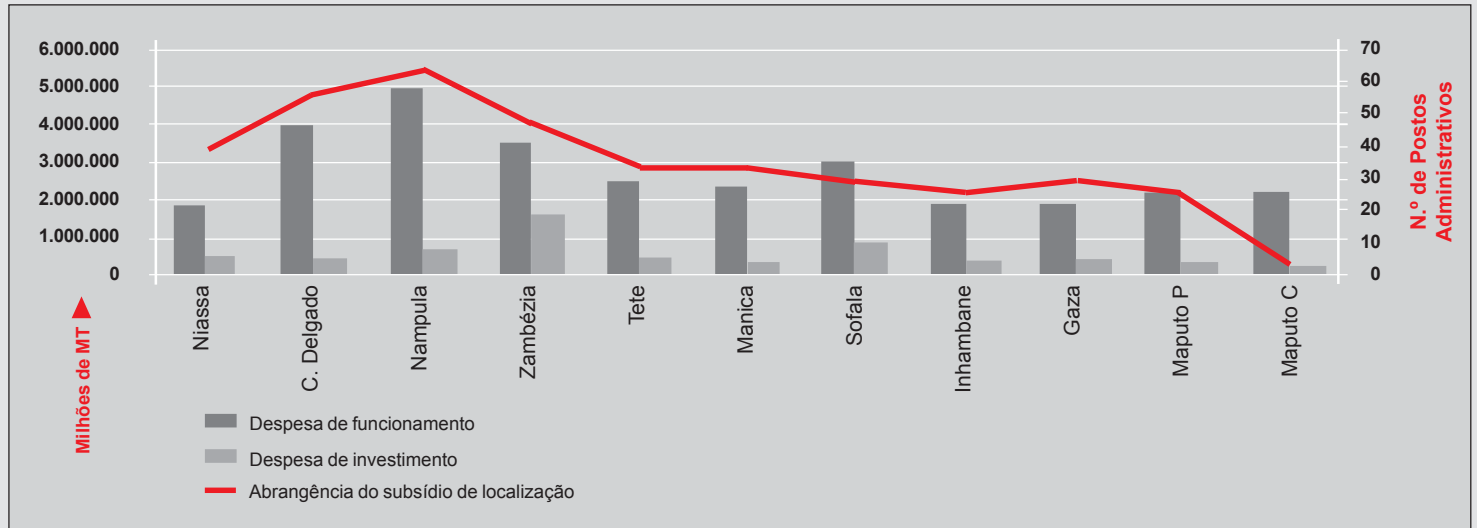
O Subsídio de Localização serve como incentivo aos funcionários públicos colocados em áreas territoriais mais isoladas. Os critérios para a operacionalização do Subsídio são fundamentados em três categorias (ver quadro 2).

O OE de 2011 prevê a aplicação do Subsídio no montante de 1.470,62 milhões de MT.

A abrangência dos Subsídios de Localização (medida pelo número de postos administrativos por província) corresponde à distribuição da despesa de funcionamento por província

em 2011 (gráfico 4). No entanto, comparado à despesa de investimento, a correlação é fraca. Não seria importante que o aumento da capacidade dos recursos humanos em zonas mais isoladas seja também acompanhado de um aumento do investimento? Este investimento contribuiria, por exemplo, para um aumento da infra-estrutura local.

**Figura 5** – Distribuição do Subsídio de Localização pelo Número de Postos Administrativos e as Despesas de Funcionamento e Investimento por Província, 2011



Fonte: OE 201 e Decreto 91/3009

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 aprovada em Dezembro 2010. Foram analisados a Proposta de PES, o Documento de Fundamentação, a Proposta de Lei Orçamental e os Mapas Anexos à Lei.

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

