



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
Alugueres e encargos	1.854,3	1.253,6	1.567,1	2.096,4
Seguros e indemnizações	0,0	0,0	0,0	0,0
Outros serviços	3.067,0	4.765,3	5.087,9	4.679,0
Despesas de Capital	2.986,0	3.007,5	1.098,1	2.074,3

# Um Olhar Sobre a Despesa Pública

Centro de Integridade Pública

Boa Governação - Transparência - Integridade \*\* Edição Nº 01/2015 - Outubro - Distribuição Gratuita

## Análise da proposta do orçamento 2016 de um ponto de vista macroeconómico <sup>1</sup>

Por: Jorge Matine e Celeste Filipe

A proposta do Orçamento de Estado para 2016, publicada na página web da DNO<sup>2</sup>, levanta várias questões nas premissas para a sua boa realização. Esta Nota tem o propósito de explorar essas falhas e propor recomendações para tornar mais realista a realização do Orçamento 2016.

### I. CONTEXTO

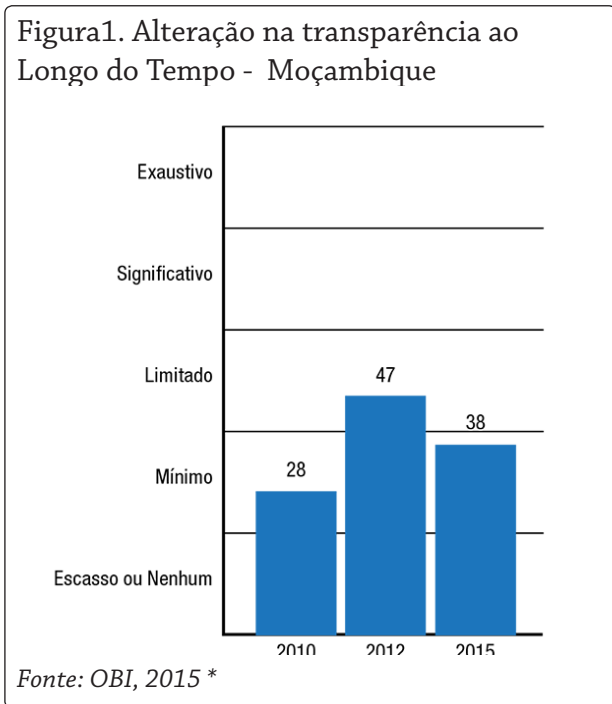
*Em que medida esta proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2016 pode melhorar a transparência e a participação pública*

Esta Proposta Orçamental, para 2016, surge num momento importante para o país onde de vários quadrantes ouvimos sinais preocupantes em relação à crescente dívida pública e à inquietação que os resultados do Inquérito sobre Orçamento Aberto (*Open Budget Initiative, OBI*) trouxeram, particularmente nas questões ligadas à participação pública e à força das instituições fiscalizadoras, quer dizer, o Parlamento e o Tribunal

Administrativo. Segundo a OBI \_ cujo relatório foi divulgado pelo Centro de Integridade Pública (CIP) em parceria com o International Budget Partnership (IBP), uma instituição baseada em Washington, DC, Estados Unidos da América\_ Moçambique caiu da posição 47/100 em 2012 para a posição 39/100 em 2015 em relação à transparência orçamental. Estes resultados contrariam os discursos e promessas que têm estado a ser feitos pelas entidades do Governo que são responsáveis pelo Processo Orçamental, principalmente na gestão de fundos públicos. O Estudo, que em 2015 envolveu 102 países, coloca o Moçambique na última posição, a pior da região África sub-saariana, com apenas 2 dos 100 pontos possíveis no que diz respeito à participação pública no processo de elaboração e formulação do Orçamento Público. Este resultado indica que o fornecimento de oportunidades para o público se envolver no processo orçamental é quase inexistente. Segundo o mesmo inquérito, que

1 Todas as conclusões desta análise são baseadas exclusivamente no documento Proposta de Fundamentação do Orçamento 2016 (no link da Direcção Nacional do Orçamento, DNO).

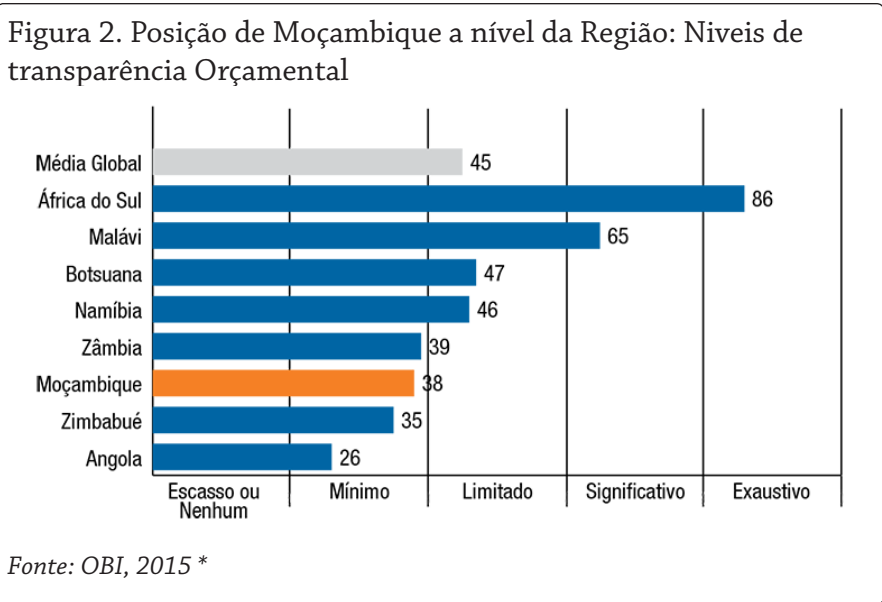
2 [http://www.dno.gov.mz/docs/OE\\_PES2016/Proposta\\_de\\_Fundamentacao\\_Lei\\_OE\\_2016.pdf](http://www.dno.gov.mz/docs/OE_PES2016/Proposta_de_Fundamentacao_Lei_OE_2016.pdf).



também examinou em que medida os corpos legislativos e instituições supremas de auditoria conseguem oferecer um controlo eficaz do orçamento, o poder legislativo oferece uma fiscalização fraca quer durante a fase de planificação do ciclo orçamental quer durante a fase de implementação do ciclo orçamental. Um pormenor citado pelo Inquérito é o facto de o legislativo não ser consultado antes da transferência de fundos do orçamento promulgado, gastando quaisquer receitas não esperadas e fundos de contingência que não foram identificados no Orçamento promulgado.

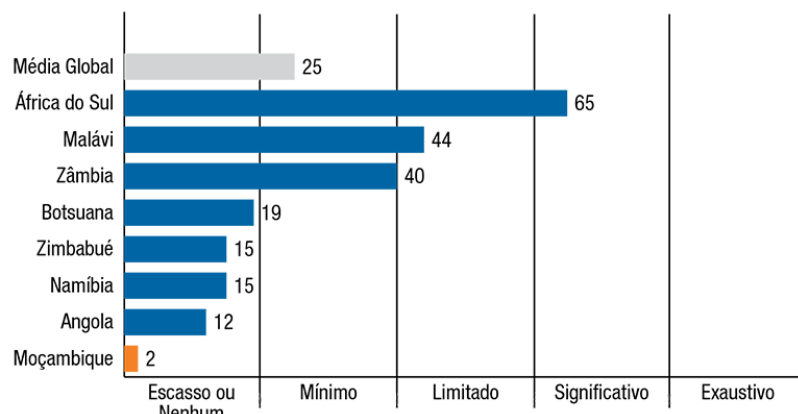
Para a Proposta Orçamental para 2016 esperamos ver, durante o debate e audiências parlamentares, medidas e sinais positivos que visam, primeiro, melhorar a transparência orçamental principalmente na abrangência da proposta de orçamento do

executivo, apresentando mais informações sobre a classificação da despesa de anos futuros e a classificação de despesas de anos anteriores. Segundo, melhorar a participação, através de acções e mecanismos credíveis e eficazes (ex. audiências públicas, inquéritos, grupos de discussão), para captar as várias perspectivas públicas sobre questões orçamentais. Estas medidas, ao nosso ver, podem ser acompanhadas de audiências legislativas sobre orçamentos de ministérios, departamentos específicos, bem como sobre relatórios de auditoria onde sejam ouvidos testemunhos públicos. Em terceiro lugar, a fiscalização orçamental deve merecer prioridade com particular realce na maior capacitação e especialização da pesquisa orçamental por parte do poder legislativo e garantir que o poder legislativo seja consultado antes da transferência de fundos do orçamento promulgado, antes de se gastarem quaisquer receitas não esperadas e de se gastarem fundos de contingência que não foram identificados no Orçamento promulgado. Estas medidas do poder legislativo devem ser acompanhadas de garantias de que a instituição suprema, o Tribunal Administrativo, tenha financiamento adequado para realizar as suas funções.



\* Resultados de Moçambique no OBI - <http://www.cip.org.mz/article.asp?lang=&sub=moc&docno=392>

Figura 3. Posição de Moçambique a nível da Região:  
Participação Pública



Fonte: OBI, 2015 \*

## II. RECURSOS

- O Orçamento 2016 é baseado, segundo as premissas do Governo, numa conjuntura macroeconómica internacional que seria marcada por uma fortificação no crescimento da economia mundial em 2016 de +3,8%. Não obstante, essa taxa de crescimento já foi actualizada para baixo pelo Fundo Monetário Internacional (FMI),<sup>3</sup> passando-a para apenas +3,6%. E a expectativa é que o crescimento mundial se vai debilitar mais ainda. *Como o Governo irá justificar o aumento do Orçamento de 2016 e/ou manter em status quo se vários impostos são influenciados pela conjuntura internacional (vide discussão abaixo) e quando esta mesma conjuntura internacional se está debilitando?*
- Associados à conjuntura mundial são os preços de matérias-primas. Como é do conhecimento geral, esses preços sofreram uma debilidade acentuada

<sup>3</sup> Fundo Monetário Internacional, World Economic Outlook, "Adjusting to Lower Commodity Prices", World Economic and Financial Surveys Outubro 2015.

\* Resultados de Moçambique no OBI - <http://www.cip.org.mz/article.asp?lang=&sub=moc&docno=392>

durante 2015; portanto, as premissas do Orçamento 2016 também são, a esta altura, demasiado optimistas para a arrecadação de impostos sobre exportações. *Como o Governo pode justificar o aumento do orçamento 2016 e/ou manter em status quo vários impostos que são influenciados pelos preços de matérias-primas (discutidos mais em baixo), quando estes mesmos preços de matérias-primas se estão debilitando?*

- A premissa do Governo é que "a meta de crescimento das Receitas do Estado [é de] 1,0% do PIB por ano". Não obstante, a percentagem de Receitas do Estado *diminuiu* em 1% em 2016 comparado com a Lei do Orçamento de 2015, como ilustra o Quadro 3 do documento para a Proposta de Fundamentação do Orçamento 2016 (no link da Direcção Nacional do Orçamento, DNO).

Quadro 3. Evolução de Recursos Totais

	Lei	Proposta
	2015	2016
	Em percentagem do PIB	
Total de Recursos	38.1%	38.1%
Recursos Internos	28.6%	28.3%
Receitas do Estado	27.0%	26.0%
Receitas Correntes	26.5%	25.5%
Receitas de Capital	0.5%	0.5%
Crédito Interno	1.5%	1.9%
Recursos Externos	9.5%	9.8%
Donativos	3.4%	2.9%
Créditos	6.1%	6.9%

- O ponto anterior indica outro problema com as estimativas do Orçamento 2016: a comparação é feita com relação à Lei 2015 e não com relação à realização do Orçamento 2015. Avaliando o relatório de execução orçamental de Janeiro a Junho de 2015, nota-se que o orçamento 2015 sofre debilidades importantes. A Junho de 2015, segundo o Quadro 4 do mesmo documento do Orçamento 2016 utilizado para esta nota, a arrecadação de Receitas do Estado foi só de 43,8%, comparado com 48,8% a Junho de 2014. É importante notar que no documento “Quarta Avaliação do Instrumento de Apoio à Política Económica” de 16 de Junho de 2015, publicado pelo FMI, a estimativa desse organismo foi só de 25,5% para todo o ano de 2015. *Não se entende como o Governo, segundo as tendências indicados pelo próprio Governo, pode estimar Receitas de Estado para 2016 de 26% (na perspectiva da diminuição de 1% do PIB demonstrado no Quadro 3), quando realisticamente parecem ser só de 24,5%.*
- Olhando para os detalhes da realização a Junho, surge uma preocupação com os

Impostos sobre Rendimento. Esse imposto mostra uma taxa de realização de apenas 44,4%, se comparado com 55% em 2014. A justificação dada pelo Governo (que esta redução se justifica pelo facto de em 2014 terem sido registados recursos extraordinários) não é válida, pois não se trata de comparar Junho de 2015 com Junho de 2014, mas sim Junho de 2015 com Dezembro de 2015. *O Governo deve dar explicações plausíveis, sendo este um imposto muito importante para os Recursos do Estado, porque só alcançaram 44,4% na realização. Um tal desenvolvimento indica problemas para o alcance da meta estimada na Lei do Orçamento 2015 e, portanto, da meta indicada na Lei 2016, o que deve ser explicado pelo Governo.*

- Para encobrir as deficiências na arrecadação de recursos observadas nos pontos acima, o Governo propõe uma série de medidas. Esta nota argumenta que as medidas propostas são fracas demais para poder atingir os montantes estimados pelo Governo para os impostos no Orçamento 2016. A falta de medidas

Quadro 4. Execução das Receitas do Estado de Janeiro a Junho de 2015

	2014			2015		
	Lei Revista	Real Jan-Jun	% Realiz	Lei	Real Jan-Jun	% Realiz
<b>Receita do Estado</b>	<b>153,075.1</b>	<b>74,685.1</b>	<b>48.8%</b>	<b>160,707.8</b>	<b>70,350.4</b>	<b>43.8%</b>
<b>Receitas Correntes</b>	<b>149,887.7</b>	<b>73,490.6</b>	<b>49.0%</b>	<b>157,520.4</b>	<b>69,354.8</b>	<b>44.0%</b>
Receitas Fiscais	132,261.5	64,780.6	49.0%	133,009.3	59,133.9	44.5%
Impostos s/ Rendimento	59,240.2	32,576.0	55.0%	58,390.4	25,911.6	44.4%
Receitas s/ Bens e Serviços	67,343.1	30,319.4	45.0%	67,966.8	30,305.6	44.6%
Outros Impostos Fiscais	5,678.1	1,885.2	33.2%	6,652.0	2916.7	43.8%
Receitas Não Fiscais	6,108.0	1,918	31.4%	6,922.8	2544.5	36.8%
Receitas Consignadas	8,221.2	4,009.4	48.8%	13,150.9	4382	33.3%
Receitas Próprias	3,297.0	2,782.9	84.4%	4,437.4	3294.4	74.2%
Receita de Capital	3,187.4	1,194.5	37.5%	3,187.4	995.6	31.2%

talhadas para um aumento concreto nos recursos do Estado põe em risco as metas de recursos para financiar as despesas previstas pelo Governo (vide discussão abaixo). As medidas propostas pelo Governo abrangem: Promoção da educação fiscal; Incremento do registo de contribuintes, através da modernização do processo de cadastro do contribuinte; Intensificação das acções de auditoria e fiscalização; Pagamento de impostos internos via banco ou através de meios electrónicos; Capacitação dos funcionários; Prosseguimento da modernização do sistema de arrecadação de impostos através da introdução das máquinas fiscais; Aumento da facilitação nas terminais rodoviárias com impacto na redução do custo de desembarço. As medidas citadas no Orçamento 2016 são muito gerais e carecem de um maior detalhe. A

*experiência internacional demonstra em forma incisiva que medidas deste tipo, denominadas “administrativas”, no melhor dos casos têm efeito só depois de um período largo (medido em anos) e, no pior dos casos, não têm efeito. Portanto, no mínimo, o Governo deve apresentar os estudos feitos detalhando acções para concretizar o impacto financeiro para os Recursos do Estado no Orçamento 2016. Sem tais estudos, não se pode justificar a contribuição destas medidas no aumento das receitas.*

- Com base nas razões acima detalhadas as estimativas para o Orçamento 2016 apresentadas no Quadro 6 (em baixo) levantam questões de probabilidade da sua realização. Como já foi comentado anteriormente, a base para a estimativa de Receitas do Estado para a Lei 2016 é feita em relação à Lei 2015, esta última tendo uma grande possibilidade de não ser atingida.

**Quadro 6. Plano de Cobrança de Receitas para 2016**

	2014 CGE	2015 LEI	2016 Prop.	2014 CGE	2015 LEI	2016 Prop.
	<u>Milhões MT</u>			<u>% do PIB</u>		
<b>Receitas do Estado</b>	<b>156,336.1</b>	<b>160,707.8</b>	<b>178,144.8</b>	<b>29.7%</b>	<b>27.0%</b>	<b>26.0%</b>
Receitas Correntes	153,449.1	157,520.4	174,957.4	29.1%	26.5%	25.5%
Receitas Fiscais	135,084.8	133,009.3	151,433.4	25.7%	22.4%	22.1%
Impostos sobre rendimentos	63,097.2	58,390.4	62,262.1	12.0%	9.8%	9.1%
IRPS	18,345.2	21,963.2	25,699.5	3.5%	3.7%	3.7%
IRPC	44,680.9	35,824.2	35,007.1	8.5%	6.0%	5.1%
Imposto sobre Valor Acrescentado	71.1	603.0	1,555.5	0.0%	0.1%	0.2%
Receitas sobre Bens e Serviços	67,846.0	67,966.8	82,055.7	12.9%	11.4%	12.0%
Imposto sobre Valor Acrescentado	48,194.4	44,162.6	49,119.8	9.2%	7.4%	7.2%
ICE – Produtos Nacionais	3,971.5	6,632.7	8,791.9	0.8%	1.1%	1.3%
ICE – Produtos Importados	3,719.0	4,974.5	7,439.3	0.7%	0.8%	1.1%
Imposto sobre Comércio Externo	11,961.1	12,197.0	16,704.7	2.3%	2.1%	2.4%
Outros Impostos Fiscais	4,141.6	6,652.0	7,115.6	0.8%	1.1%	1.0%
Receitas não Fiscais (incl. Próprias)	9,665.8	11,360.2	11,029.9	1.8%	1.9%	1.6%
Receitas Consignadas	8,698.4	13,150.9	12,494.1	1.7%	2.2%	1.8%
Receitas de Capital	2,887.0	3,187.4	3,187.4	0.5%	0.5%	0.5%

- Especificamente, como demonstrado no Quadro A (estimativas próprias desta Nota), os Impostos sobre Rendimentos para 2015 já demonstram uma baixa de 0,7% do PIB, estimado pelo FMI e comparado com a Lei 2015. Se a cifra real é de 9,1% para 2015 (em vez de 9,8% na Lei 2015), a estimativa para 2016 deveria baixar também, segundo as premissas do Governo, em 0,7% a 8,4%. Por outra parte, os impostos sobre bens e serviços aumentam em 0,6% na proposta para 2016, de 11,4% na Lei 2015. Este aumento seria produto dos aumentos dos impostos sobre bens importados (+0,3%) e imposto sobre comércio externo (+0,3%). Como a Lei 2016 não propõe medidas de aumento de taxas, este aumento é só resultado dum aumento de volume. Além disso, baseadas nas informações do FMI já mencionadas, os preços de produtos primários estão descendo. *Dadas as tendências observadas na conjuntura internacional, como acima expostas, o Governo deve*

*elaborar como se chegaria a estas estimativas. Esta Nota duvida que tenha lugar este aumento de volume.*

- Para terminar, uma menção do tema da dívida. O Quadro 3 demonstra um aumento de créditos internos de 0,4% do PIB e de créditos externos de 0,8% do PIB, ou seja, um total de aumento da dívida bruta de 1,2% em 2016. Não obstante a análise de sustentabilidade da dívida feita pelo FMI indicar que a classificação de risco da dívida externa continua moderada, o total da dívida pública (interna e externa) é projectada em 2016 pelo FMI mais alto em termos do PIB (61,7% contra 61,2% em 2015). Cabe notar que estas projecções não tomam em conta as debilidades identificadas nesta Nota enquanto deficiências de estimativas dos Recursos do Estado. Portanto, se não se revisassem estas estimativas a níveis mais realistas, o nível da dívida tem grande risco de aumentar muito mais em 2016, o que contribuiria para o aumento da inflação. *O Governo deve tomar em conta o facto de que os recursos próprios no Orçamento 2016*

**Quadro A. Estimativas de Recursos para o Orçamento 2016 (percentagem do PIB)**

	Lei 2015	FMI 2015	Lei 2016	Prop. CIP	Comentários
Receitas do Estado	27,0%	25,5%	26,0%	24,8%	-1,2% comparado com a Lei 2016
Receitas Correntes	26,5%	n/d	25,5%	24,3%	
Receitas Fiscais	22,4%	21,7%	22,1%	20,9%	
Impostos sobre Rendimentos	9,8%	9,1%	9,1%	8,4%	-0,7% sobre 2015 no documento do Governo (sobre as cifras do FMI)
Receitas sobre Bens e Serviços	11,4%	11,5%	12,0%	11,5%	Dada a conjuntura mundial, supõe-se que não haverá incremento em volume do comércio internacional
Outros Impostos Fiscais	1,1%	1,1%	1,0%	1,0%	
Receitas não Fiscais	1,9%	3,8%	1,6%	1,6%	
Receitas Consignadas	2,2%	n/d	1,8%	1,8%	
Receitas de Capital	0,5%	n/d	0,5%	0,5%	

*são sobrestimados e, portanto, deve explicar como vai cortar as despesas quando se materializam essas deficiências na arrecadação de recursos, em vez de aumentar a dívida. A proposta orçamental não mostra alguma intenção do Governo de priorizar a gestão da dívida de forma rigorosa e prudente. Uma gestão responsável e disciplinada da dívida pública é precisa para evitar outra crise de dívida tal como Moçambique já sofreu nos anos 90.*

- No contexto da dívida, esta Nota apresenta no Anexo 1 a análise do FMI das transacções financeiras referentes ao empréstimo à EMATUM de US\$ 850 milhões. Os pontos-chaves desta análise são:
  - » Embora o empréstimo à EMATUM não tenha seguido os procedimentos adequados, com o tempo gerou-se um debate salutar com a Assembleia da República, as OSCs e os PAPs sobre como o Governo define as suas prioridades.
  - » O projecto poderia ter sido justificado como prioritário, embora devesse ter concorrido com outros de maneira mais transparente. O processo de adjudicação do contrato para o projecto deveria ter prosseguido numa base competitiva.
  - » A decisão de criar uma empresa pública para pesca de atum sem investimentos privados tangíveis parece até hoje muito questionável.
  - » No futuro, o Governo precisará de reestruturar a dívida da EMATUM, assumir plenamente a componente de segurança marítima (US\$ 500 milhões) e reavaliar se a empresa conseguirá arcar com o serviço da dívida da componente restante (US\$ 350 milhões).

O Governo guarda um silêncio absoluto sobre a fundamentação do Orçamento 2016 quanto a estas transacções. *O Governo deve responder aos cidadãos como vai elevar a transparência destas transacções infortunadas para demonstrar que já tem controlo para evitar uma repetição de transacções desse tipo que são daninhas ao país, daninhas tanto do ponto de vista financeiro como do ponto de vista da imagem do país. Especificamente, o Governo deve responder às preocupações sobre que consequências fiscais e encargos da dívida esta operação representa para o Estado e como isto está incorporado na proposta do Orçamento 2016.*

### III. DESPESAS

- Segundo o Governo, “a realização da despesa pública em 2016 será orientada para garantir uma maior eficiência e eficácia na afectação de recursos de acordo com as prioridades”. Estas prioridades, no essencial, são: o INPS; infraestruturas económicas prioritárias; infraestruturas para saúde, educação, água, energia, administração pública; infraestruturas para actividades produtivas; construção de pontes e barragens; e o censo populacional. *O Governo não mostra muita credibilidade ao identificar um número grande de prioridades e tendo em conta o seu limite de recursos, bastante agudo. Como é fortemente improvável que todos os pontos mencionados como prioridades possam ser atingidos num só ano, o Governo deve apresentar de forma responsável as prioridades que realisticamente podem ser realizadas em 2016.*
- Quanto às cifras para as despesas de funcionamento, o Orçamento 2016 levanta questões de disciplina fiscal. Talvez por isso, o documento da DNO consultado não proporciona um quadro com os

detalhes das despesas em relação ao PIB. Admitimos que o documento apresenta cifras no texto e um “pie chart” com os componentes das despesas de funcionamento, assim como, no Quadro 14, uma linha (sem detalhes) das despesas de funcionamento em relação ao PIB (20,3% comparado com 20,2% em 2015).

- Segundo o documento do Governo, as despesas com o pessoal constituem mais de metade das despesas correntes (51,7%, comparado com 50,6% na Lei 2015): para além da contratação de 2.200 novos funcionários, estão previstas ainda promoções e progressões de 13.700 funcionários. As despesas com o pessoal constituem 10,5% do PIB, uma redução em 0,3% face a 2015. *O Governo deve responder como, com um aumento para 51,7% das despesas com o pessoal nas despesas correntes, vai chegar a uma diminuição na relação com o PIB destas despesas com o pessoal: os custos com o pessoal aumentam para MT 71.889, comparados com MT 60.898 em 2015; mas desse aumento de MT 10.991, só MT 2.457 (MT 1.859 para novos funcionários + MT 598 como impacto das promoções e progressões) são identificados na Lei do Orçamento 2016.*
- O Governo assegura que “a alocação de recursos (Nota bem: ler “despesas”) em áreas estratégicas tem por objectivo garantir a realização da política económica e social, através de acções tendentes à redução da pobreza rural e urbana com investimentos na promoção de um crescimento económico sustentável e inclusivo”. Para 2016 foram priorizados cerca de 72,9% do total de recursos, excluindo juros da dívida pública e operações financeiras do Estado, um crescimento de 17,1% face a 2015. *O Governo guarda silêncio sobre o facto de que esta*

*priorização de despesas tem importantes falhas de classificação: todas as despesas, por exemplo, nas áreas saúde e educação, são consideradas prioritárias pelo Governo, sem distinguir entre equipamento para hospitais ou escolas (o que é verdadeiramente prioritário), ou aquisição de veículos (o que não é prioritário e que apresenta problemas de controlo de uso, entre outros). O Governo deve apresentar uma classificação mais detalhada que permita avaliar melhor a proposta no Orçamento 2016.*

- A Proposta de Lei do Orçamento 2016 não deixa analisar apropriadamente as despesas de investimento. O Quadro 10 (Amostra de Projetos de Investimento para 2016), da parte do sector da Saúde (80%), só dá amostra de 41% do valor dos projectos ou menos. A deficiência é especialmente notável para os importantes sectores da Educação e Transporte e Comunicações onde só se apresenta uma amostra de 10% para cada sector. *O Governo deve fornecer todos os detalhes das despesas de investimento no mesmo documento do Orçamento 2016 e fazê-lo no mesmo link do portal da DNO.*

#### IV. RECOMENDAÇÕES

- A recomendação principal é geral: na Proposta do Orçamento 2016 do Governo faltam muitos detalhes importantes. Algumas deficiências foram discutidas nesta Nota em cima (detalhes de despesas com o pessoal, despesas de investimento, etc.). Mas o documento de fundamentação para o Orçamento 2016, publicado no portal da DNO, de trinta e poucas páginas, é claramente insuficiente nos detalhes necessários para se entender o que o Governo tenciona programar quanto às suas políticas fiscais. Em outros países, inclusive em países com um desenvolvimento



económico inferior ao de Moçambique, como o Malawi, o Governo publica propostas do seu Orçamento com muito mais informação para o público. Esta Nota reconhece que o Governo publica a sua proposta de Orçamento, mas o documento tem défice de conteúdo. Esta Nota, portanto, insta o Governo a melhorar a disseminação da sua informação ao povo Moçambicano.

- Ligado ao ponto acima, o Governo deve explicar por que não inclui de forma activa e produtiva as Organizações da Sociedade Civil (OSCs). No contexto dos entendimentos com os parceiros de apoio a programas (PAPs), o Governo comprometeu-se a aumentar a cooperação com as OSCs. Já é hora destes compromissos se traduzirem em acções verídicas; o Governo deve explicar por que não toma em conta as necessidades dos cidadãos e da sociedade civil de acesso à informação. Na fundamentação da proposta não aparece nenhuma referência quanto à participação das OSCs.
- Sobre as probabilidades de atingir as estimativas dos Recursos do Estado apresentadas na proposta de Lei do Orçamento 2016, esta Nota conclui que é mais realista e, portanto, prudente esperar esses recursos só no montante de 24,7% do PIB e não de 26,0%, ou seja, uma redução de 1.3%.
- Além disso, insta-se a Assembleia da República a reduzir o montante da dívida interna ao nível da de 2014, ou seja, 6,1% do PIB em vez da proposta de 6,9%. Essa redução de 0,8% do PIB ajudará a evitar um aumento da dívida interna para Moçambique, com benefícios sobre a inflacção que beneficia todo o povo Moçambicano.
- Consequentemente, sobre os dois pontos anteriores, insta-se a Assembleia da República a reduzir o montante dos recursos disponíveis para o Orçamento 2016 em 2,1% do PIB, ou seja, MT 14,200 milhões.

Essa redução corresponde a 5,4% das despesas totais, ou 10,2% das despesas de funcionamento.

- A Assembleia da República é encorajada a pedir mais detalhes ao Governo sobre o cálculo das despesas com o pessoal, já que não estão claras as cifras parciais apresentadas no documento do Governo.
- Também se insta a Assembleia da República a pedir mais detalhes ao Governo sobre os projectos de investimento, já que o Quadro 10 não é suficiente para se ter uma ideia da validade dos projectos propostos. Uma maneira fácil de acomodar as cifras de recursos mais realistas propostas nesta Nota é definir bem as prioridades de investimento, quer dizer, fazer uma definição verídica “pro-poor” e, assim, evitar alocar recursos a bens de consumo (como veículos).
- O Governo anunciou em 2014 a criação do Fundo da Paz (um recurso de US\$ 10 milhões para o programa de reintegração dos combatentes da Renamo e outros). O Governo deve explicar qual é a situação desse Fundo no Orçamento 2016, indicar as intenções de materializar esse fundo e explicar como vai financiar as despesas relevantes.
- Segundo o novo padrão do EITI (*Extractive Industries Transparency Initiative*), o Governo deve providenciar informação sobre a contribuição das receitas do sector extractivo para o Orçamento 2016 e a forma de utilização desses recursos. O Orçamento 2016 não mostra esta intenção do Governo. *O Governo deve apresentar explicitamente os recursos derivados do sector extractivo, inclusive como são monetarizadas as receitas pagas em espécie.*<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Segundo o contrato com a Sasol, o Governo recebe 5% do gás, lucro em espécie, sendo esse valor em espécie transformado em dinheiro que deve aparecer na contabilidade do Governo.

## **Anexo 1. Transparência Fiscal: Lições e reformas desencadeadas pelo caso EMATUM**<sup>5</sup>

**Antecedentes.** Em 2013, uma empresa pública recém-criada no sector de pesca de atum (EMATUM) conseguiu um empréstimo de USD 850 milhões dos bancos internacionais. O empréstimo era garantido pelo Governo e foi reestruturado como notas de participação em empréstimo privado para investidores internacionais em Setembro de 2013.<sup>6</sup> O projecto combinava a ênfase na pesca de atum (para a qual o país tinha apenas um barco pesqueiro com a bandeira de Moçambique) com uma componente de segurança marítima (proteger o litoral contra a pirataria e obter futuros investimentos no sector de petróleo e gás). O projecto não constava da lista oficial de investimentos públicos prioritários (Plano Integrado de Investimentos) e a garantia do Governo ultrapassou o limite máximo fixado pela Lei do Orçamento. O estudo de viabilidade abrangeu apenas uma parte do empréstimo (USD 500 milhões) e os pressupostos subjacentes eram excessivamente optimistas. O processo de contratação pública seguiu adiante sem concurso público através de uma proposta pronta de uma única fonte (Privinvest/Abu Dhabi Mar). A falta de transparência em relação ao projecto levantou sérias preocupações quanto à governação.

**Ações correctivas.** O Governo adoptou medidas para abordar essas preocupações a partir do final de 2013. A Assembleia da República solicitou que a parte não comercial da operação (que incluía as compras referentes à segurança marítima) deveria ser incluída nos documentos do Orçamento de 2014 e autorizou uma elevação do limite para garantias a fim de regularizar a transacção inicial. O Tribunal Administrativo certificou o montante que tinha sido pago através da adjudicação do contrato público e o Governo passou a divulgar informação sobre as garantias nos relatórios orçamentais. A EMATUM publicou as suas contas financeiras auditadas referentes a 2013 em Dezembro de 2014. Em Maio de 2015, adoptaram-se medidas adicionais: foram publicadas as contas auditadas referentes a 2014; as autoridades aumentaram a componente de segurança marítima relacionada com o empréstimo inicial, de USD 350 milhões para USD 500 milhões, e modificaram os mapas orçamentais e a Conta Geral do Estado a serem enviados ao Tribunal Administrativo.

**Lições aprendidas com a operação.** Embora o empréstimo à EMATUM não tenha seguido os procedimentos adequados, com o tempo gerou-se um debate salutar com a Assembleia da República, a Sociedade Civil e os doadores sobre como o Governo define as suas prioridades. Com um dos mais extensos litorais em África, a necessidade de uma patrulha costeira para proteger a infraestrutura crítica para o sector de gás (e, de maneira mais geral, contra os riscos de pirataria) poderia ter sido justificada como um projecto prioritário, embora devesse ter concorrido de maneira mais transparente com outros projectos-chaves, dadas as massivas necessidades de desenvolvimento de Moçambique. Quando aprovado, o processo de adjudicação do contrato para o projecto deveria ter prosseguido numa base competitiva, analisando as diversas opções de custo para a aquisição dos equipamentos necessários, ao invés de conceder o contrato a um único fornecedor e pagá-lo antecipadamente. Em retrospectiva, a decisão de criar uma empresa pública para pesca de atum sem investimentos privados tangíveis parece ainda mais questionável: se esta

<sup>5</sup> Fundo Monetário Internacional, Quarta Avaliação do Instrumento de Apoio à Política Económica, Relatório do FMI nº 15/223, Agosto 2015, pag. 14. Este documento é disponível sem restrições no portal do FMI, [www.imf.org](http://www.imf.org).

<sup>6</sup> O empréstimo inicial foi contratado à taxa de juro de 6,3%; as notas foram vendidas com um desconto (cerca de 8%). No seu relatório, o Tribunal Administrativo indicou que o valor dos bens adquiridos ascendeu a USD 762 milhões, enquanto as taxas administrativas, comissões e outros custos foram de aproximadamente USD 88 milhões.

fosse uma oportunidade comercial viável, o sector privado poderia ter participado deste projecto sem exigir uma garantia do Governo. No futuro, o Governo precisará de reestruturar a dívida da EMATUM, assumir plenamente a componente de segurança marítima (USD 500 milhões) e reavaliar se a empresa conseguirá arcar com o serviço da dívida da componente restante (USD 350 milhões). A EMATUM, portanto, continua a ser uma fonte substancial de risco fiscal. Atrair o capital privado, através de privatização parcial ou total, deveria ser considerado como uma opção para limitar possíveis perdas para o Governo.

## Ficha Técnica

**Director:** Adriano Nuvunga

**Equipa Técnica do CIP:** Anastácio Bibiane, Baltazar Fael, Borges Nhamire, Celeste Filipe, Edson Cortez, Egídio Rego, Fátima Mimbire, Jorge Matine, Lázaro Mabunda, Stélio Bila;

**Assistente de Programas:** Nélia Nhacume

**Propriedade:** Centro de Integridade Pública

**Design e Layout:** Nelton Gemo

### Contacto:

#### Centro de Integridade Pública (CIP)

Bairro da Coop, Rua B, Número 79

Maputo - Moçambique

**Tel.:** +258 21 41 66 25

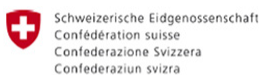
**Cel.:** +258 82 301 6391

**Fax:** +258 21 41 66 16

**E-mail:** cip@cip.org.mz

**Website:** www.cip.org.mz

## Parceiros



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC

