



Um Olhar Sobre a Despesa Pública

Centro de Integridade Pública

Boa Governação - Transparência - Integridade ** Edição Nº 11/2016 - Junho - Distribuição Gratuita

OE 2015

O RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO 2015 LEVANTA SÉRIAS QUESTÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS FISCAIS DO GOVERNO

Por: Jorge Matine e Celeste Filipe

A implementação do Orçamento do Estado para 2015 (OE 2015), publicado na página *web* da DNO¹, levanta sérias questões quanto à sua boa realização. Esta Nota tem o propósito de explorar essas questões e propor recomendações para evitar a repetição das falhas durante a implementação do Orçamento do Estado 2016, que o CIP vai

estar a analisar trimestralmente. Esta Nota tem como objecto de análise o Relatório de Execução do Orçamento (REO) Janeiro- Dezembro 2015², análise essa a publicar em quatro (4) edições/partes: Parte I – Análise Macroeconómico; Parte II – Análise Sectorial; Parte III – Financiamento; Parte IV – Desafios para a Execução do Orçamento do Estado de 2016.

¹ http://www.dno.gov.mz/docs/orc_estado/execucao/REO_JAN_DEZ_2015.pdf

² Ministério de Economia e Finanças, "Relatório de Execução do Orçamento do Estado Ano 2015, Janeiro a Dezembro."

Contexto – Em que medida esta implementação do Orçamento do Estado para 2015 melhorou a transparência e a participação pública

A implementação do OE 2015 é publicada num momento importante para o país onde de vários quadrantes ouve-se sinais preocupantes em relação à crescente dívida pública e a 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, isto é, o Parlamento e o Tribunal Administrativo. Segundo o 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 53/100 em 2012 para a posição 71/102 em 2015, com 38 pontos, abaixo da média global de 45. Dos países da região da África Austral, Moçambique coloca-se como o segundo pior país, só um pouco melhor que o Estado “falido” do Zimbábue (com 35 pontos). Portanto, 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 dos fundos públicos. O Estudo de 2015 outorgou apenas 2 dos 100 pontos possíveis no que diz respeito à participação pública no processo de elaboração e formulação do OE. Este resultado indica que o fornecimento de oportunidades para o público se envolver no processo orçamental é quase inexistente. Segundo o mesmo inquérito, que 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 como durante a fase de implementação do ciclo orçamental, recebendo só 33/100 pontos. **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.**

PARTE I – Análise Macroeconómica do REO 2015³

Uma das conclusões importantes desta Nota é a de que, **ao incrementar-se o crédito interno em 9,1 Mil Milhões de Meticais(MMT)**, muito mais além do programado com o FMI, **emitiu-se**

mais dinheiro (meticais), o que afecta de maneira negativa a taxa de câmbio e a inflação e, portanto, prejudica o homem da rua. A rubrica com maior peso nas Despesas Correntes é a de

Despesas com o Pessoal (54,6% do total das Despesas Correntes, 33,2% das Despesas Totais), seguida por Despesas em Bens e Serviços (19,1% e 11,7%, respectivamente).

A. RECURSOS

A implementação do OE 2015 teve lugar no contexto duma conjuntura macroeconómica internacional débil. Mesmo assim, o total dos recursos (Receitas do Estado) registou uma taxa de execução de 96,2%, quer dizer, as projecções para o OE 2015, concebidas até finais de 2014, só falharam em 3,8%. A execução de 154,6 MMT, comparada com uma orçamentação de 160,7 MMT, dá uma boa nota às entidades encarregues de fazer estas projecções, tendo em consideração que as contas foram preparadas para uma conjuntura, de 2015, em que aumentou e reinou bastante incerteza na área macroeconómica.

No que respeita aos detalhes dos recursos, porém, surgem algumas dúvidas e perguntas sobre as quais o CIP não logrou sucesso na busca de respostas. Em primeiro lugar, os montantes orçamentados para 2015, tal como foram

publicados no contexto da apresentação do Orçamento 2016, em Setembro de 2015⁴, mostram discrepâncias para muitos impostos, como apresentados na Tabela 3 do REO 2015.

O CIP reconhece que nem o total das Receitas Correntes (de 160,7 MMT) nem as Receitas Fiscais (de 133,0 MMT) variaram nas duas apresentações do OE 2015⁵. Mas quando se olha nos detalhes dos impostos que constituem as Receitas Fiscais, aparecem grandes desvios entre as duas versões, nomeadamente: os Impostos sobre Rendimentos, com 58,4 mil milhões de meticais (MMT) orçamentados em Setembro de 2015, contra 51,4 MMT orçamentados no REO; e os Impostos sobre Bens e Serviços (68,0 MMT contra 75,2 MMT). De forma menos importante, os “Outros Impostos” também são afectados por desvios: 6,7

MMT em Setembro de 2015, contra 6,4 MMT no REO.

A Tabela 1 na página 3 faz a comparação das cifras orçamentadas iniciais⁶ e actualizadas e das realizações (recursos efectivamente cobrados). Ao elaborar a Tabela reproduziram-se detalhes de impostos do Orçamento Inicial que já não aparecem no REO. Isto é para enfatizar que houve uma revisão de projecções de impostos específicos, mas que carecem, do ponto de vista do CIP, de fundamentação: a execução do OE 2015 ficou muito mais perto das cifras do Orçamento Inicial do que do Orçamento Actualizado. Em específico, a cifra orçamentada actualizada no REO para Impostos sobre Rendimentos é bem inferior à cifra orçamentada inicial, mas a cobrança deste imposto foi muito mais próxima à cifra orçamentada inicial do que à cifra orçamentada actualizada.

³ A metodologia para esta análise é discutida no Anexo 1.

⁴ DNO, “Proposta do Orçamento do Estado para 2016”, Maputo, 30 de Setembro de 2015.

⁵ Receitas não fiscais, Receitas consignadas (inclusive receitas próprias) e receitas de capital também não diferem entre as duas versões.

⁶ Orçamento Inicial = O limite da dotação orçamental aprovado pela Assembleia da República através da Lei n.º 2/2015, de 7 de Maio de 2015. Isto também coincide com o documento da “Proposta do Orçamento do Estado para 2016” do 30 de Setembro de 2015.

Tabela 1. – Resumo das Contas Fiscais 2015

Item	ORÇAMENTO		REALIZAÇÃO 3]		PROGRAMA com o FMI 4]
	Inicial 1]	Actualizado 2]	Valor (em MMT)	Peso	
RECEITAS DO ESTADO	160.7	160.7	154.6	100.0	151.0
Receitas Fiscais	133.0	133.0	128.4	83.1	128.6
<i>Impostos sobre Rendimentos</i>	<i>58.4</i>	<i>51.4</i>	<i>57.9</i>	<i>37.5</i>	<i>54.0</i>
<i>Receitas sobre Bens e Serviços</i>	<i>68.0</i>	<i>75.2</i>	<i>63.9</i>	<i>41.3</i>	<i>68.0</i>
<i>Outros Impostos Fiscais</i>	<i>6.6</i>	<i>6.42</i>	<i>6.57</i>	<i>4.2</i>	<i>6.6</i>
Receitas Não Fiscais	11.4	11.4	11.6	7.5	22.4
Receitas Consignadas	13.2	13.2	11.5	7.5	...
Receitas de Capital	3.2	3.2	3.1	2.0	...
DESPESAS TOTAIS	226.5	226.5	193.1	100.0	211.1
Despesas Correntes	120.4	119.3	117.5	60.8	127.3
Despesas com o Pessoal	64.4	64.5	64.1	33.2	
Bens e Serviços	24.5	23.4	22.5	11.7	
Encargos da Dívida	6.9	7.6	7.6	3.9	
<i>Juros Internos</i>	<i>4.2</i>	<i>3.7</i>	<i>3.7</i>	<i>1.9</i>	
<i>Juros Externos</i>	<i>2.7</i>	<i>3.8</i>	<i>3.8</i>	<i>1.9</i>	
Transferências Correntes	19.3	20.0	19.9	10.3	
Subsídios	3.2	2.3	2.2	1.1	
Demais Despesas Correntes	24.4	25.0	17.8	9.2	
Despesas de Capital	0.5	0.5	0.4	0.2	5.7
Despesas de Investimento	83.2	83.2	58.7	30.4	78.1
Défice (base de compromissos); antes de donativos	-65.8	-65.8	-38.5		-60.1
FINANCIAMENTO	65.8	65.7	38.5		60.1
Financiamento Interno	9.2	9.2	-10.0		3.6
<i>Créditos</i>	<i>9.2</i>	<i>9.2</i>	<i>9.1</i>		<i>3.6</i>
<i>Variação de saldos</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>-19.1</i>		<i>--</i>
Financiamento Externo	56.6	56.5	48.4		56.5

Fonte: Elaborado pelo CIP dos documentos enumerados em baixo

1) Orçamento Inicial = o limite da dotação orçamental aprovado pela Assembleia da República através da Lei n.º 2/2015, de 7 de Maio de 2015. As cifras orçamentadas iniciais das categorias Impostos sobre Rendimentos e Receitas sobre Bens e Serviços não aparecem como tais no REO.

2) Orçamento Actualizado = o limite da dotação orçamental actualizada pelo Governo, com base nas competências atribuídas através do artigo 8 da Lei n.º 2/2015, de 7 de Maio de 2015.

3] Realização = cifras proporcionadas pelo

Relatório de Execução do Orçamento (REO) Janeiro-Dezembro 2015.

4] Programa com o FMI = cifras obtidas do Relatório do Corpo Técnico [do FMI] Sobre... o Pedido de um Acordo de 18 Meses ao Abrigo da Linha de Crédito Stand-By, Janeiro 2016.

Quanto aos Impostos sobre Bens e Serviços, a situação é bem similar. As cifras orçamentadas iniciais são superiores às cifras realizadas: 68,0 MMT orçamentados, comparados com cobranças de 63,9 MMT, dão um “gap”-de 6%; porém, com as cifras orçamentadas actualizadas, o “gap” é de 15%; para os “Outros Impostos”, a taxa de realização varia entre excedente (de 2,3%, utilizando as cifras do orçamento actualizado) e insuficiência (de 1,4% com as cifras orçamentadas iniciais). Da análise da Tabela 1 resulta a conclu-

são inescapável de que as projecções iniciais foram superiores, e por uma grande margem, em referência às projecções a posterior para o orçamento actualizado. Ora, não se consegue ver nenhuma justificação plausível *para tal ajustamento, tomando em conta os contextos discutidos previamente nesta Nota.*

Como o REO 2015 é a base para o Programa Financeiro (Stand-By Credit Facility, SCF) negociado com o FMI (aprovado pelo Conselho Administrativo do FMI em Dezembro de 2015 e *agora suspenso*)⁷, faz sentido

e é relevante comparar o REO 2015 com o SCF. Nota-se primeiramente que as Receitas do Estado programadas foram inferiores, em 3,6 MMT, às Receitas Realizadas. Isto é bom para o Governo, pois permite assinalar que o Governo logrou uma avaliação positiva quanto ao seu desempenho nesta rubrica. Olhando as Receitas Fiscais e as suas componentes podemos concluir que estão muito próximas das cifras realizadas e são, portanto, as Receitas Não Fiscais que excederam as cifras programadas.

⁷ Anúncio na conferência de imprensa de 15 de Maio. Ver <http://www.imf.org/external/np/tr/2016/tr041516a.htm>.

B. DESPESAS

1. Análise do Orçamento Inicial e Orçamento Actualizado

Nota-se na Tabela 1 que, contrariamente às expectativas, as variações das despesas entre as Cifras Orçamentadas Iniciais e as Cifras Orçamentadas Actualizadas no REO foram bastante menores comparadas com o caso das Receitas Fiscais. O montante orçamentado actualizado ficou, para as Despesas de Funcionamento, nos 119,3 MMT, quer dizer, 1,1 MMT abaixo da Cifra Orçamentada Inicial⁸; para as Despesas de Investimento, no global, não houve mudanças, ficando em 83,2 MMT.

De um modo geral, o facto de as despesas de funcionamento terem sido actualizadas em menos 1,1 MMT pode ser interpretado de ponto de vista positivo, pois significa uma relativa poupança do Estado. E mais, no âmbito do Decreto n.º 11/2015 de 10 de Junho, aprovado pelo Conselho de Ministros⁹, é delegada ao Ministro da Economia e Finanças a competência para proceder à autorização, por despacho, de transferências de dotações orçamentais, quando se verificarem as seguintes situações:

(a) os órgãos ou instituições do Estado tenham sido extintos, integrados ou separados para outros ou novos que venham a exercer as mesmas funções; (b) não se verifique a utilização, total ou parcial, da dotação orçamental prevista para um órgão ou instituição do Estado, podendo a referida dotação ser transferida para as instituições que dela careçam e (c) haja necessidade de transferência de dotações orçamentais entre órgãos ou instituições de quaisquer níveis.

2. Análise da Realização do Orçamento

Quanto à realização, o OE 2015 ficou bem abaixo das metas postuladas tanto no Orçamento Inicial como no Orçamento Actualizado. As Despesas Totais ficaram em 193,1 MMT, comparadas com 226,5 MMT nas duas versões do Orçamento. As Despesas Correntes resultaram ligeiramente abaixo das cifras orçamentadas, tanto iniciais como actualizadas: 2,8 MMT e 1,8 MMT, respectivamente, para ficar em 117,5 MMT. As categorias com mais ajustes relativos às cifras orçamentadas iniciais foram, nos casos onde se verificaram reduções, as de Bens e Serviços (redução de 2 MMT), de Subsídios (redução de 1 MMT), de Despesas com o Pessoal (redução de 0,4 MMT), “Demais Despesas Correntes” (redução de 0,6 MMT) e, nos casos onde se verificaram aumentos, as Categorias de Encargos da Dívida (aumento de 0,7 MMT) e de Transferências Correntes (aumento de 0,6 MMT).

Para as Despesas de Investimento, a realização foi bastante inferior ao montante orçamentado, ficando em apenas 58,7 MMT (comparados com 83,2 MMT orçamentados), quer dizer, o “gap” de 29,5%. A Tabela 19 do REO (Anexo 2) indica que a componente de Financiamento Interno realizado para os investimentos, de 42,6 MMT, ficou bastante perto do montante orçamentado (inicial e actualizado) de 44,9 MMT. Mas na componente de Financiamento Externo dos investimentos, mostram-se umas cifras

“

Os sectores que mais sofreram desta queda de recursos externos, que será discutido com mais detalhe na parte II desta Análise do REO 2015, foram os de Habitação e Desenvolvimento Colectivo ”

realizadas muito inferiores às orçamentadas: os donativos minguardam de 16,5 MMT orçamentados inicialmente para uma realização de só 9,8 MMT, sendo a componente Outros Fundos (tanto via

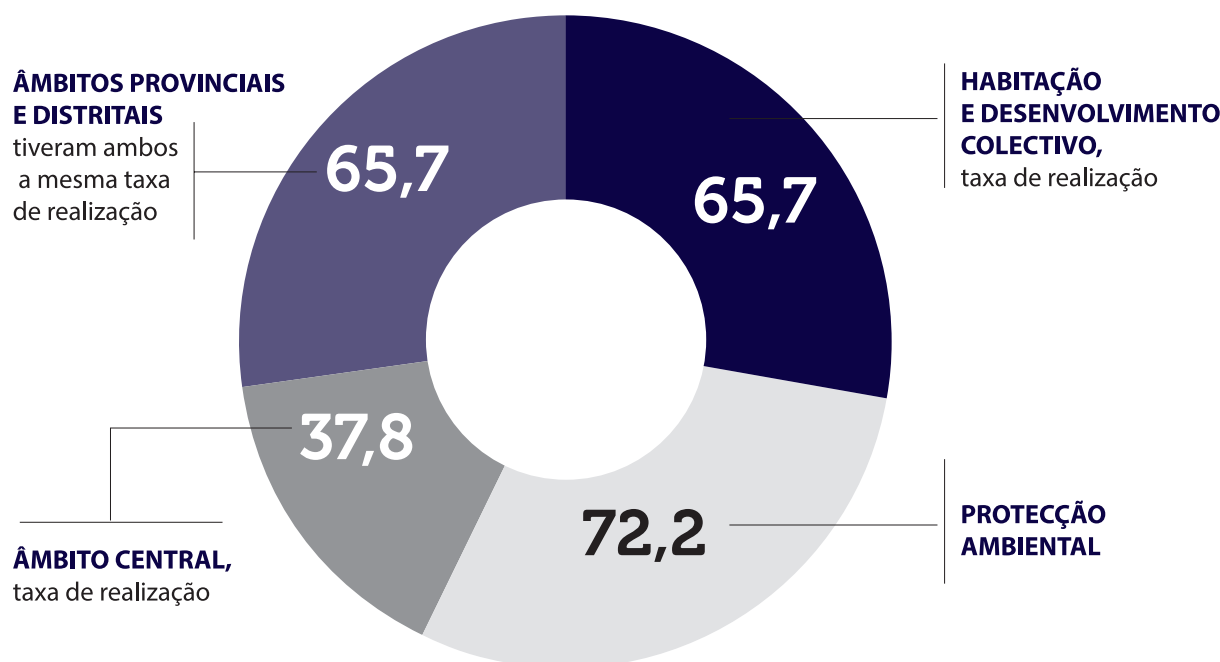
Conta Única do Tesouro, CUT, como extra-CUT) a que mais caiu – de 9,7 MMT orçamentados inicialmente a 3,7 MMT realizados. Os Fundos Comuns falharam pouco (só 0,8 MMT) com referência às cifras orçamentadas inicialmente. No mesmo diapasão, os créditos externos para os Outros Fundos caíram dos 21,8 MMT inicialmente orçamentados para 6,3 MMT realizados. Porém, mais uma vez, o CIP não compreende porque as cifras orçamentadas actualizadas foram revistas em alta, comparando com as cifras orçamentadas iniciais, porque a execução foi muito mais perto das cifras orçamentadas iniciais do que das cifras orçamentadas actualizadas. O CIP é de opinião que essa revisão realizada foi mal concebida.

Segundo informações em poder do CIP, pode-se concluir que o facto dos desembolsos de Outros Fundos (que são contas específicas para os projectos financiados por doadores) terem caído desta maneira forte é nada mais que um reflexo da reacção dos doadores em vista do comportamento laxo do Governo referente à contratação da dívida externa. Ao se ter descoberto dívidas da EMATUM durante 2013/2014, com benefícios duvidosos, cuja publicação ocorreu de uma forma danosa para o Governo, os doadores decidiram proceder mais cautelosamente nos desembolsos dos seus fundos. Isto implicava, entre outras medidas, mais auditorias pontuais e mais pesquisa quanto ao estado físico dos projectos.

⁸ O Orçamento Inicial é o limite da dotação orçamental aprovado pela Assembleia da República através da Lei n.º 2/2015, de 7 de Maio.

⁹ http://www.dno.gov.mz/docs/orc_estado/execucao/normas/BR_46_I_SERIE_2015.pdf. Ver em especial o Artigo 3, Número 1, Alíneas a, b, c.

Sectores que mais sofreram com queda de recursos externos em 2015 (em %) comparados com a cifra orçamentada



Também podem ter ocorrido mudanças na priorização do Governo em relação a projectos específicos.

Os sectores que mais sofreram desta queda de recursos externos, que será discutido com mais detalhe na parte II desta Análise do REO 2015, foram os de Habitação e Desenvolvimento Colectivo, com uma taxa de realização de 65,7%, e Protecção Ambiental (72,2%). Do ponto de vista de Âmbitos, o Âmbito Central foi a componente que mais sofreu, com uma taxa de realização de 37,8%. Os Âmbitos Provinciais e Distritais tiveram ambos

uma taxa de realização de 65,7% em média.

Comparando as cifras realizadas com as planificadas no programa com o FMI, nota-se que as despesas totais realizadas ficaram bem abaixo das cifras programadas. Isto é nada mais que o resultado da forte queda das Despesas de Investimento, que bem poderiam ter sido apoiadas com despesas financiadas com recursos internos para compensar a queda dos recursos externos dos doadores. Não obstante, o Governo preferiu acumular saldos num montante de 19,1 MMT, como já

mencionado, que nem foram previstos no programa com o FMI.

O CIP está apreensivo com o facto de os saldos de contas internas terem aumentado em 19,1 MMT num contexto de falta aguda de recursos para o investimento. O CIP especula que a redução das despesas de investimentos a favor do aumento de saldos em contas desconhecidas pode significar que está ocorrendo uma substituição das despesas de investimento com fundos para fazer face ao serviço da dívida que, como discutido amplamente por vários órgãos de informação e pela Sociedade Civil em Moçambique, inclusive o CIP,¹⁰ se agravou enormemente nos últimos meses.

C. Financiamento

O défice do OE 2015 foi quase só metade do défice orçamentado, 38,5 MMT em vez de 65,7 MMT. Isto é nada mais que o resultado das quedas das despesas de investimento. O facto de as Receitas do Estado terem baixado numa cifra orçamentada inicial de 160,7 MMT para 154,6 MMT, quer dizer, em 6 MMT, foi compensado por cortes nas despesas: de 2,9 MMT nas despesas correntes (de 120,4 MMT para 117,5 MMT, respectivamente) e de 24,5 MMT (de 83,2 MMT a 58,7 MMT, respectivamente)

“ O défice do OE 2015 foi quase só metade do défice orçamentado, 38,5 MMT em vez de 65,7 MMT. ”

nas despesas de investimento.

Se bem que o défice baixou dos 65,8 MMT orçamentados para 38,5 MMT (uma queda de 41%), este acontecimento chamou-nos atenção pelo facto de que, ao mesmo tempo, houve uma acumulação de saldos de 19,1 MMT, identificada na Tabela 2 do REO (Equilíbrio Orçamental). Isto quer dizer que o Governo acumulou dinheiro numa conta do Estado – o REO guarda silêncio no total das suas 552 páginas sobre qual foi a conta em questão – quando bem

¹⁰ 462–Um_olhar_sobre_a_despesa_publica_15-05-2016 – “Mozambique’s public debt disaster: Will the Government continue to avoid fiscal transparency?” e 459_um_olhar_despesa_09 – Desastre da Dívida Pública em Moçambique: Vai o Governo continuar a pautar por falta de transparência?



poderia ter sido utilizado este dinheiro para implementar mais obras públicas, das que já estavam orçamentadas.

Além disso, baixou não só o Financiamento Externo (empréstimos e donativos), com os doadores desembolsando só 48,4 MMT dos 56,6 MMT orçamentados, mas também baixou o Financiamento Interno, em 19,1 MMT, pois em vez de utilizar o montante orçamentado de 9,1 MMT, contraíu-se crédito em 10 MMT (ao acumular 19,1 MMT em saldos numa conta desconhecida). O CIP chama atenção mais uma vez à Assembleia da República e ao Tribunal Administrativo – como instituições responsáveis também pelo controlo e pela fiscalização do dinheiro público – para a prática do Governo de esconder dinheiro em contas desconhecidas, sem dar explicação alguma aos contribuintes e aos cidadãos sobre a aplicação do dinheiro ou dos saldos. Este tema foi debatido pelo CIP numa Nota sobre a análise da CGE¹¹ 2014. Uma das recomendações do CIP era de o Governo fazer a apresentação destes recursos de forma detalhada e informativa para o Tribunal Administrativo e para o público.

Quanto às subcategorias do Financiamento Externo, estas registaram fortes “gaps” nos empréstimos, caindo para 28,3 MMT (comparadas com 36,0 MMT orçamentados). Os Donativos só caíram marginalmente 20,2 MMT (comparados com os 20,5 MMT orça-

mentados). O Financiamento Interno alcançou a cifra orçamentada de 9,1 MMT para Créditos, mas juntou-se uma componente totalmente imprevista que foi a acumulação de Saldos de 19,1 MMT.

O programa do FMI antecipou um aumento do Crédito Interno do Governo de 3,6 MMT. Ao incrementar-se o crédito interno em 9,1 MMT, a realização do OE 2015 desviou-se, em mais de 200%, da meta do FMI. Isto implica, *ceteris paribus*, que se emitiu mais dinheiro (meticais), o que afecta de maneira negativa a taxa de câmbio e a inflação, afectando o homem da rua.

A próxima missão do FMI poderá indicar ao Governo a seriedade e magnitude deste desvio e indicará medidas de ajuste para retomar a tendência programada.

O CIP insta ao Governo a fornecer aos contribuintes e cidadãos uma explicação de por que é que foram cortados os investimentos públicos a favor duma acumulação de saldos e a identificar em que conta se acumulou o saldo. Quanto à queda dos desembolsos dos doadores (donativos e créditos), não seria demais pensar que, em grande parte, este corte está relacionado com o “empréstimo EMATUM e outros”, os quais, desde que foram conhecidos pelos doadores – e pelo povo moçambicano – em 2014, preocuparam a comunidade internacional representada em Moçambique.

“

O Financiamento Interno alcançou a cifra orçamentada de 9,1 MMT para Créditos, mas juntou-se uma componente totalmente imprevista que foi a acumulação de Saldos de 19,1 MMT.

”

¹¹ http://www.cip.org.mz/cipdoc/441_um_olhar_despesa_05.pdf, “Comentários sobre Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado (CGE) referente ao Orçamento do Estado 2014,” página 4ff.



Crédito: www.idolo.co.mz

D. CONCLUSÃO

Com esta primeira Nota abordamos do ponto de vista macroeconómico sobre qual foi a qualidade da execução do OE 2015. No geral, o CIP reconhece que o ano de 2015 foi um ano atípico por ser o primeiro ano de governação do actual Executivo (o Governo tomou posse em Janeiro de 2015) e por ter o Orçamento do Estado para 2015 sido aprovado só no segundo trimestre (aprovado pela Assembleia da República em Abril de 2015). Depois duma análise comparativa do orçamentado e do executado, foi possível fazer a avaliação do grau de cumprimento dos limites de despesas fixados para a Administração Pública, o que permitiu no geral concluir que o Governo, no OE de 2015, se esforçou em manter num nível encorajador a transparência

e a boa governação do Orçamento Público.

Porém, também é de concluir que a redução das despesas de investimento a favor do aumento de saldos em contas desconhecidas pode significar que o Governo já está ensaiando uma forma para fazer face ao serviço da dívida. Mas seria muito mais inteligente que o fizesse num espírito de transparência e restabelecimento da confiança do povo no Governo na gestão do orçamento público e da dívida pública, em vez de optar por manobras de engenharia financeira pouco transparentes.

Em relação à qualidade do REO 2015, notam-se carências em certos aspectos de apresentação de tabelas:

- As tabelas sobre os recursos do Governo não repetem informação interessante sobre projecções de certos impos-

tos, o que é importante para analisar bem as projecções feitas pela equipa do Ministério da Economia e Finanças.

- É quase impossível analisar a relação entre a queda dos investimentos e os recursos externos com relação a doadores específicos. Se bem que os mapas mostram a informação básica em dezenas de páginas, porém, falta agregar tal informação por doador.
- O REO guarda silêncio sobre as razões da queda dos investimentos. Bem poderia incluir-se uma secção de análise no REO que explicasse o comportamento observado nas tabelas publicadas.



Crédito: debatesdevaneios.blogspot.com

ANEXO 1. Metodologia da Análise Macroeconômica

Para a análise nesta Nota, o CIP baseou-se nas normas aceites e aplicadas internacionalmente como “best practice” pelo Conselho Internacional de Normas Contabilísticas do Sector Público (International Public Sector Accounting Standards Board, IPSASB), conhecidas como Plano de Contas (*Chart of Accounts*). Segundo Cooper e Pattanayak¹², “O Plano de Contas, mesmo se muitas vezes... é negligenciado do sistema da gestão das finanças públicas (GFP), ... é possivelmente o elemento mais crítico para que a GFP funcione bem, ... incluindo o acompanhamento e elaboração de relatórios sobre a execução orçamental.” O Plano de Contas fornece uma estrutura de codificação para a classificação e registo de informação financeira (tanto para fluxos como para saldos) no âmbito da gestão financeira. A estrutura de classificação não só deve

atender aos requisitos legais e administrativos para a gestão do orçamento e relatórios financeiros, mas também deve obedecer a certas normas internacionais sobre relatórios financeiros e estatísticos.

Do ponto de vista de gestão do orçamento, o Plano de Contas deve atender os requisitos de planeamento, controle e elaboração de relatórios das dotações orçamentais.

A gestão de um Plano de Contas tem sete princípios fundamentais: abrangência; desagregação adequada; exclusividade mutual (para evitar confusão no registo de transacções); furtar-se de redundância; consistência interna; estrutura unificada (entre unidades gestoras); capacidade de expansão (para necessidades futuras). A Caixa que segue resume essas normas internacionalmente aceites e detalha as falhas no sistema utilizado pelo Governo.

“

O Plano de Contas, mesmo se muitas vezes... é negligenciado do sistema da gestão das finanças públicas (GFP), ... é possivelmente o elemento mais crítico para que a GFP funcione bem, ... incluindo o acompanhamento e elaboração de relatórios sobre a execução orçamental.

”

¹² Tradução informal pelo CIP de Julie Cooper and Sailendra Pattanayak, “Chart of Accounts: A Critical Element of the Public Financial Management Framework”, FMI, Departamento de Assuntos Fiscais, Agosto de 2011.

Normas contabilísticas internacionais do Sector Público

As informações contábeis e fiscais constituem importantes ferramentas à disposição do gestor público para a tomada de decisão. Além disso, segundo as obrigações internacionalmente aceites, as Contas Fiscais devem ser apresentadas aos cidadãos e aos órgãos de controle, em obediência ao princípio de transparência das contas públicas. Isto possibilita a comparabilidade entre os entes da Administração

Pública e entre diferentes países. Mais importante ainda, permite a melhoria do processo de prestação de contas, tanto por parte dos órgãos de controle, quanto pela sociedade.

Na opinião do CIP, no caso de Moçambique, as apresentações das contas fiscais ainda não correspondem às normas internacionais. Como evidência nota-se que, quando o Governo negociou o Progra-

ma com o FMI, as tabelas fiscais que acompanham o programa (ver Caixa 3, em baixo) têm uma apresentação diferente da das tabelas que o Governo utiliza para fins internos e para a publicação dos seus relatórios.

Eis as grandes diferenças entre a apresentação das transacções fiscais nas contas do Governo e a apresentação internacional:

- **O tratamento da dívida.** As contas do Governo não são transparentes quanto à informação sobre a dívida. As tabelas do Governo falam em primeiro lugar de “encargos da dívida.” Só ao procurar detalhes desta rubrica em outras tabelas se descobrem os componentes específicos: juros externos e internos (que devia ser a nomenclatura desde o começo). Mais importante ainda: as tabelas não identificam os pagamentos realizados por conceito de amortizações, componente crucial para calcular as necessidades de financiamento do défice. Sem estas apresentações, o Governo não pode calcular o saldo primário que é fundamental para o cálculo da solidez das finanças públicas (o saldo primário não inclui os pagamentos para dívida).
- **Os impostos não são identificados devidamente.** Nas tabelas dos Recursos do Estado identificam-se Impostos sobre Bens e Serviços. Dentro desta rubrica estão incluídos: o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA); o Imposto sobre o Consumo Específico de Produção Nacional; o Imposto sobre o Consumo Específico de Produtos Importados e o Imposto sobre o Comércio Externo. Segundo a classificação internacional, os Impostos sobre o Comércio Externo deveriam estar numa rubrica separada (tal como aparece na tabela que acompanha o programa com o FMI).
- **Classificação de Receitas consignadas.** Estas receitas denotam recursos captados por, ou destinados a, entidades que formam parte do Governo Central. Portanto, esta nomenclatura não representa uma identificação do tipo de recursos, porque pode tratar-se tanto de recursos fiscais como não fiscais. A tabela que acompanha o programa com o FMI não contém esta rubrica.
- **Varição de saldos.** Esta nomenclatura carece de qualquer valor informativo. O Governo deve indicar de que transacção se trata e indicar a conta a qual se refere a transacção.
- **Operações financeiras activas e passivas.** Mais nomenclaturas que carecem de qualquer valor informativo. Como se pode observar no REO, depois de analisar várias tabelas, as operações financeiras activas incluem despesas para financiar o capital social de empresas assim como empréstimos de retrocessão. Estes últimos estão ligados também a empréstimos com avales e, do ponto de vista internacional, a classificação deve falar de empréstimos líquidos. As operações financeiras passivas contém empréstimos internos e externos que devem ser classificados como financiamento e não como despesas (tal como o faz a Tabela 2 do REO 2015, Equilíbrio Orçamental).

Tabela fiscal que acompanha o programa com o FMI

Total da receita
 Receitas fiscais
 Rendimentos e lucros
Da qual:
 Imposto sobre mais-valias
 Outros
 Bens e serviços
Da qual: sobre produtos petrolíferos
 Comércio internacional
 Outras
 Receitas não fiscais
 Total da despesa e empréstimos líquidos
 Despesas correntes
 Remuneração de empregados
 Bens e serviços²
Dos quais: Segurança marítima
 Juros sobre a dívida pública
 Interna
 Externa
 Pagamentos de transferências
 Despesas de capital
 Com financiamento interno
 Com financiamento externo
 Empréstimos líquidos
 Com financiamento interno

 Empréstimos a empresas públicas com financ. externo Receitas(+)/despesas(-) sem afetação²
 Saldo primário interno, antes dos donativos, acima da linha³
 Saldo global antes dos donativos
 Donativos recebidos
 Apoio a projectos
 Apoio orçamental
 Saldo global, após donativos
 Financiamento externo líquido
 Projectos
 Projectos
 Não relacionados a projectos
 Outros desembolsos

 Amortização em dinheiro Financiamento interno líquido

ANEXO 2. TABELA 19 – DESPESA DE INVESTIMENTO, SEGUNDO A ORIGEM E MODALIDADE DE FINANCIAMENTO¹³

Financiamento	Ano 2014			Ano 2015			Variação 2014/15 (%) a/	
	Orçamento Anual	Realização Jan-Dez	(% de Realiz	Orçamento		Realização Jan-Dez		(% de Realiz
				Anual				
				Inicial	Actual			
INTERNO	46 260.3	45 374.5	98.1%	44 881.3	44 881.3	42 562.0	94.8%	-9.4%
EXTERNO	58 279.7	41 661.8	71.5%	38 298.2	38 298.2	16 089.4	42.0%	-69.5%
Donativos	21 566.9	12 449.1	57.7%	16 493.0	18 481.3	9 792.1	53.0%	-37.9%
Fundos Comuns	10 807.8	8 119.0	75.1%	6 835.9	8 414.8	6 067.4	72.1%	-41.0%
FC-PROAGRI	100.3	56.2	56.0%	0.0	72.4	55.5	76.7%	-22.0%
FC-FASE	4 629.4	4 094.4	88.4%	2 611.6	3 477.8	2 829.4	81.4%	-45.4%
FC-PROSAÚDE	3 095.0	2 512.1	81.2%	2 826.7	2 910.8	2 235.1	76.8%	-29.7%
FC-UTRAFE	251.1	176.3	70.2%	177.1	282.0	157.9	56.0%	-29.3%
FC-PEDSA	242.1	0.0	0.0%	16.1	8.8	-		
FC-Apoio ao Tribunal Administrativo	335.6	87.6	26.1%	82.6	109.9	27.9	25.4%	-74.9%
FC-INE	344.7	270.1	78.4%	213.9	213.9	115.0	53.7%	-66.4%
FC-AAT	549.5	275.5	50.1%	259.7	490.5	251.9	51.4%	-27.8%
FC-PPFD	216.0	164.1	76.0%	18.9	78.5	68.9	87.7%	-66.9%
FC-PES	308.0	270.2	87.7%	280.9	280.9	182.0	64.8%	-46.8%
FCESTRADA	388.6	0.0	0.0%	194.6	194.6	-	0.0%	
FC-PRONASA	226.3	189.5	83.7%	68.5	209.4	137.4	65.6%	-42.7%
FCASAS	121.1	23.0	19.0%	85.3	85.3	6.4	7.5%	-78.0%
FC-IGF	0.0	0.0		0.0				
Outros Fundos	10 759.1	4 330.1	40.2%	9 657.1	10 066.5	3 724.7	37.0%	-32.1%
Outros Fundos via CUT	3 311.5	1 336.9	40.4%	5 860.0	5 845.0	1 852.3	31.7%	9.4%
Outros Fundos extra CUT	7 447.6	2 993.2	40.2%	3 797.10	4 221.5	1 872.4	44.4%	-50.6%
Créditos	36 712.8	29 212.7	79.6%	21 805.2	19 817.0	6 297.3	31.8%	-83.0%
Outros Fundos via CUT	4 374.4	1 244.0	28.4%	6 167.9	6 278.1	1 639.0	26.1%	4.1%
Outros Fundos extra CUT	32 338.3	27 968.7	86.5%	15 637.30	13 538.8	4 658.3	34.4%	-86.8%
Total	104 540.0	87 036.3	83.3%	83 179.5	83 179.6	58 651.4	70.5%	-38.2%

a/- Em termos reais, com inflação a 3.55 % e variação cambial a 26.6%.

¹³ Tabela 19 do Relatório de Execução do Orçamento Janeiro-Dezembro 2015

CIP

Parceiros



Informação Editorial

Director: Adriano Nuvunga
Equipa Técnica do CIP: Anastácio Bibiane, Baltazar Fael, Borges Nhamire, Celeste Filipe, Edson Cortez, Egídio Rego, Fátima Mimbire, Jorge Matine, Stélio Bila.

Assistente de Programas: Nélia Nhacume
Propriedade: Centro de Integridade Pública

Layout e Montagem: suaimagem

Contacto:
Center for Public Integrity (Centro de Integridade Pública, CIP)
Bairro da Coop, Rua B, Número 79
Maputo - Moçambique
Tel.: +258 21 41 66 25
Cell: +258 82 301 6391
Fax: +258 21 41 66 16
E-mail: cip@cip.org.mz
Website: www.cip.org.mz