



Centro de Integridade Pública

Anticorrupção – Transparência – Integridade - Edição N°2/2019 – Março - Distribuição gratuita

# Um Olhar Sobre a Despesa Pública

## ORÇAMENTO PARA ELEIÇÕES DE 2019 É EXCESSIVO

- Contas da CNE Devem ser Auditadas e os seus Pareceres Tornados Públicos

### Contexto

A CNE<sup>1</sup>, órgão responsável pela execução e gestão técnica e administrativa dos processos eleitorais em Moçambique, anunciou no passado dia 14 de Fevereiro<sup>2</sup> que para as Eleições Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais agendadas para 15 de Outubro de 2019 precisa de um financiamento de cerca de 14.600 milhões de meticaís (equivalente a cerca de 245 milhões de dólares americanos). Ao mesmo tempo, anunciou que enfrenta um défice de cerca de 8.100 milhões de meticaís (equivalente a cerca de 135 milhões de dólares americanos), correspondente a 56% do orçamento da CNE para financiar as despesas com as eleições.

À semelhança de 2014, o processo eleitoral de 2019 pressupõe Eleições Presidenciais, Legislativas e das Assembleias Provinciais. O dado novo deste último processo é que pressupõe a eleição do governador da província que será o cabeça de lista do partido com maior número de votos. Este aspecto poderia servir de justificação para custos adicionais mas, segundo a CNE, não estão previstos tais custos. Sendo assim, sob ponto vista logístico não se espera acréscimos de despesas no presente ano comparativamente a 2014 devido à eleição de governadores provinciais.

O governo moçambicano orçou para o efeito, como despesa de investimento até ao momento, 6.500 milhões de meticaís (cerca de 108 milhões de dólares) o que corresponde a 44% do valor necessário para realização das eleições estimado pela CNE. Coincidentemente, este valor corresponde aproximadamente ao montante estimado para o processo de recenseamento eleitoral, votação e supervisão (vide detalhes na tabela 1)

A realização destas eleições representa um dos grandes eixos que irá marcar a realização da despesa pública em 2019, cujo impacto reveste-se de importância particular na vida política, económica e social do país e cuja expressão financeira é digna de realce.

1 Comissão Nacional de Eleições

2 <http://opais.sapo.mz/governo-com-defice-de-8-biloes-nt-para-financiar-processo-eleitoral>

De acordo com o documento de fundamentação do Orçamento do Estado para 2019<sup>3</sup>, o valor orçado até ao momento para as eleições (44% do total) representa um peso de 16,2% do total das despesas de investimento e poderá crescer caso o governo decida financiar os 56% restantes, ou parte destes, solicitados pela CNE, sobreavaliando ainda mais as despesas de investimento, caso o governo decida manter as despesas para eleições como sendo 100% de investimento.

De notar que a classificação das despesas com eleições na rubrica de despesas de investimento contraria a prática dos outros anos eleitorais quando estavam correctamente classificadas em despesas de funcionamento. Numa nota datada de 4 de Dezembro de 2018 intitulada: *A Proposta do Orçamento do Estado para 2019 Assenta-se em Pressupostos Pouco Prováveis: Análise dum ponto de vista macroeconómico*<sup>4</sup>, o CIP chamou atenção para o facto de se estar a sobreavaliar as despesas de investimento e, portanto, a subavaliar as despesas de funcionamento onde de facto deveriam ser contabilizadas.

O défice do financiamento das despesas da CNE dos anteriores processos eleitorais nunca esteve acima dos 30%, o que permitia o seu financiamento através dos parceiros de desenvolvimento do país.<sup>5</sup> Para as presentes eleições a modalidade de financiamento por parte dos parceiros é muito mais difícil, por duas razões: (i) o défice é de 56%, que é mais de metade do valor necessário para financiar as eleições em todas as suas fases, e (ii) a situação das “dívidas ocultas” que reduziu a confiança no país, o que, consequentemente, torna difícil a provisão da ajuda financeira à Moçambique. Este aspecto implica que o país deverá encontrar alternativas para colmatar o défice da CNE que, da análise do CIP, poderá incluir receitas das mais-valias ou endividamento interno.

Ademais, de acordo com a CNE<sup>6</sup>, desde 2004 mais de 75% do orçamento destinado ao processo eleitoral tem como fonte o Estado, pelo que se pode esperar que o défice de 56% apresentado pela CNE seja coberto por via do Orçamento do Estado, o que pressupõe a submissão de orçamento rectificativo à Assembleia da República ou até cortes nas despesas aos sectores sociais. Mesmo tendo em conta os custos de inflação e impacto da taxa de câmbio, o défice em 2019 é muito maior do que deveria ser, segundo as mesmas tendências (conforme discutido abaixo).

## Análise

O ritmo de crescimento anual<sup>7</sup> das despesas com eleições gerais ao longo dos últimos 3 ciclos eleitorais em Moçambique para cada eleição duplicou aproximadamente. Os 6.500 milhões de meticais orçados pelo governo para financiar as eleições já se apresentavam acima da tendência, representando quase o triplo (2,7 vezes) do valor das eleições de 2014 (2.400 milhões meticais).

<sup>3</sup> <http://www.mef.gov.mz/>

<sup>4</sup> <https://cipmoz.org/2018/12/04/analise-dum-ponto-de-vista-macroeconomico/>

<sup>5</sup> <https://www.voaportugues.com/a/falta-de-dinheiro-pode-colocar-em-causa-processo-eleitoral-em-mo%C3%A7ambique/4798520.html>

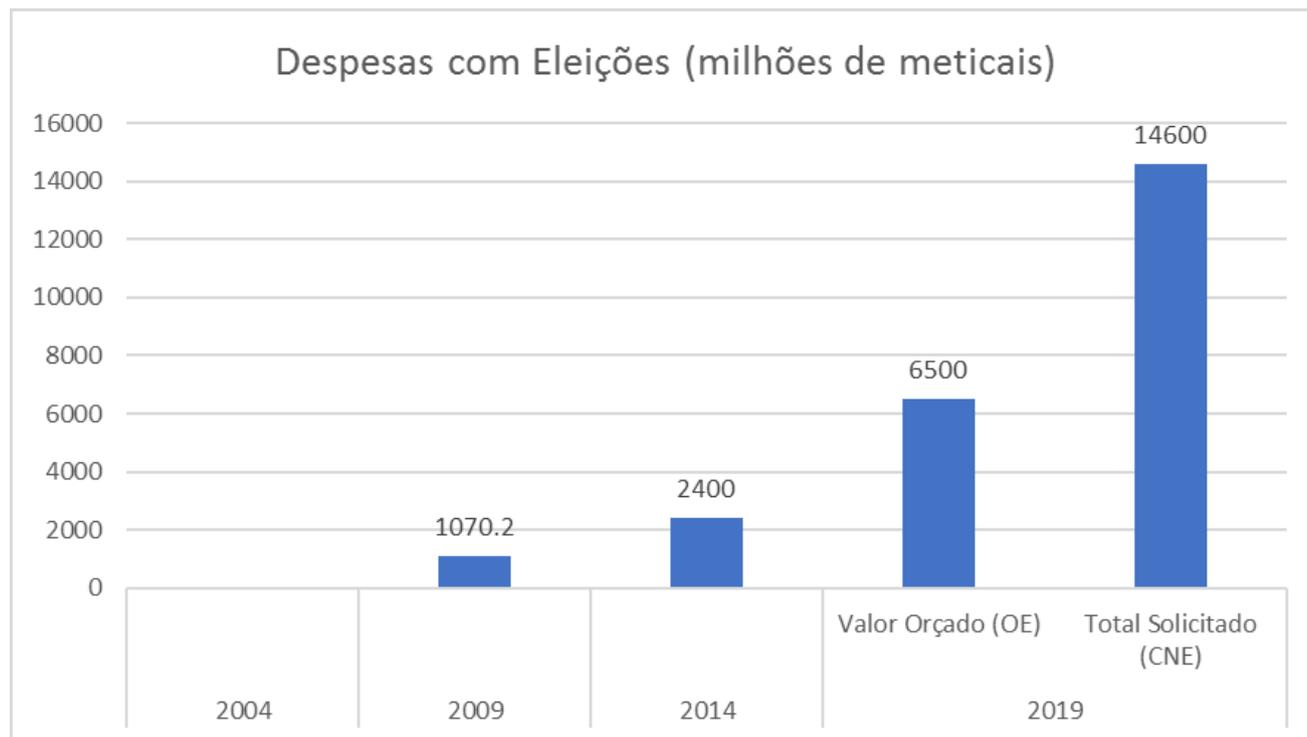
<sup>6</sup> Entrevista realizada pelo CIP à CNE no dia 19 de Março de 2019.

<sup>7</sup> Considerando os anos em que tiveram lugar as eleições gerais.

No entanto, o valor anunciado pela CNE (14.600 milhões de meticais) como necessário para cobrir o orçamento para as eleições de 2019 representa 508% de aumento relativo às despesas realizadas em 2014, um aumento completamente fora da tendência e sem apresentação dos argumentos que o justifiquem. (Vide gráfico abaixo).

O custo por eleitor registou, notavelmente, um aumento significativo. Enquanto, em 2014, o custo por eleitor era de aproximadamente 200 meticais, em 2019 o mesmo passa a ser de cerca de 1000 meticais, ou seja, cada eleitor custa 5 vezes mais em 2019 relativamente a 2014.

Gráfico: Despesas com Eleições (milhões de meticais)



Fonte: Orçamento do Estado (Diversos anos) e CNE

## Dinâmicas de Variáveis Macroeconómicas não são Suficientes para Explicar o Pedido de Financiamento da CNE para as Eleições

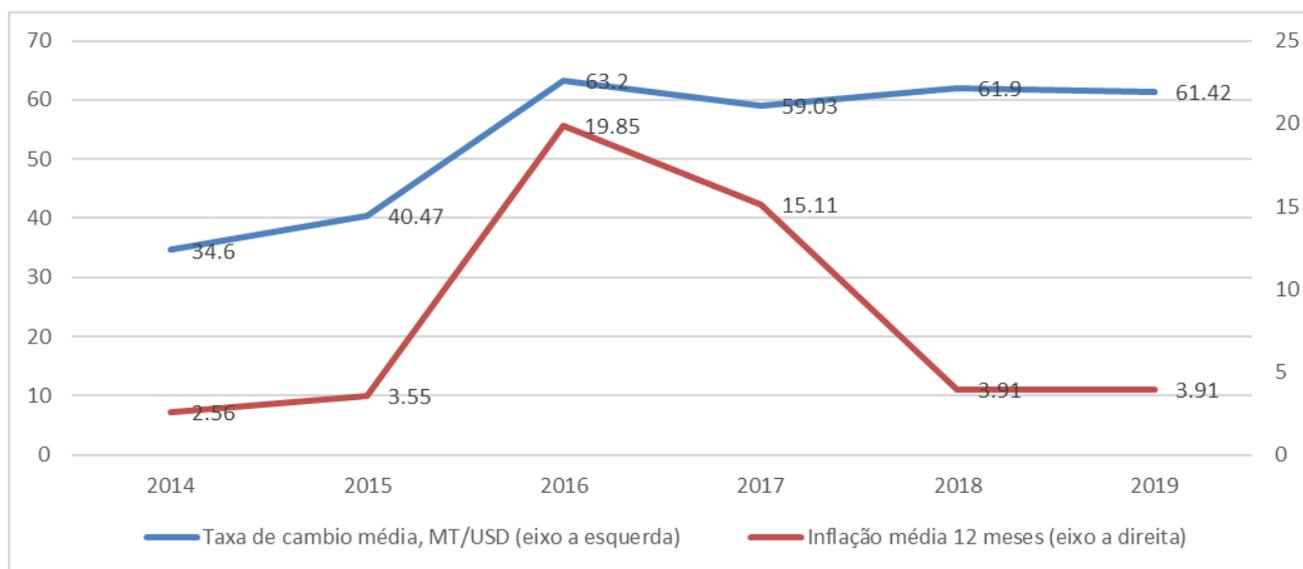
### Taxa de Câmbio e Inflação

A aquisição de bens e equipamentos para as eleições está de forma directa ou indirecta ligada ao mercado externo com recurso a divisas, estando assim sujeita aos efeitos de movimentos cambiais. De 2014 a 2019, a taxa de câmbio média anual da principal moeda de troca (dólar americano) depreciou em cerca de 77,5% face ao metical, tendo passado dos 34,6 MT/USD (média em 2014) para 61,42 MT/USD em 2019 (média de Janeiro).

Portanto, a depreciação do metical registada entre 2014 a 2019 pode servir de justificação para apenas 77,5% do aumento das despesas (em divisas) referentes às eleições gerais e provinciais, muito abaixo do aumento dos 508% orçados pela CNE. Portanto, a depreciação do Metical não pode ser usada como factor determinante para explicar o aumento das despesas para as eleições de 2019.

**A inflação é outro elemento que poderia concorrer para justificar, em parte, o aumento das despesas com as eleições.** Porém, conforme mostra o gráfico abaixo, a variação média do nível geral de preços desde 2014 até 2018<sup>8</sup> apresenta uma diferença de 48,5%, o que sugere que o aumento de preços a nível doméstico também não tem impacto dramático como factor explicativo para o enorme aumento das despesas com as eleições de 2019.

Gráfico 1: Evolução da Taxa de Cambio e Inflação (2014 – 2019)



Fonte: Banco de Moçambique

## Evolução do Número de Potenciais Eleitores

Um elemento adicional que poderia servir de justificação para o aumento do nível das despesas com as eleições é o número de eleitores.

Em 2014 estavam previstos para todo país 12.203.727 de potenciais eleitores<sup>9</sup>. Considerando os dados preliminares do censo 2017, publicados pelo INE, a taxa de crescimento da população, incluindo a população com idade superior ou igual a 18 anos, situa-se em 2,9%<sup>10</sup>, o que permite estimar que o potencial de eleitores para 2019 possa alcançar pelo menos 14,1 milhões de potenciais eleitores<sup>11</sup>. Portanto, o crescimento do número de potenciais eleitores só tem um efeito de 15,36% no aumento das despesas para eleições de 2019, uma fasquia muito baixa para justificar o incremento do orçamento para as eleições deste ano.

<sup>8</sup> Dados do INE.

<sup>9</sup> [https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Elei%C3%A7%C3%B5es\\_Nacionais\\_26-18deMaio\\_Recenseamento-final\\_Mandatos.pdf](https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Elei%C3%A7%C3%B5es_Nacionais_26-18deMaio_Recenseamento-final_Mandatos.pdf)

<sup>10</sup> <http://cepsa.ac.mz/wp-content/uploads/2014/01/Gazeta2.pdf>

<sup>11</sup> A taxa de 2,9% elevada à quinta potência (cinco anos entre 2014 para 2019), o que resulta em 15,36% de crescimento da população à  $(1,029)^5 = 1,1536$ .

## Componentes do Orçamento da CNE

Do valor orçado pela CNE para as eleições de 2019, o maior peso recaí sobre a gestão e administração, que corresponde a 50,8% do total de actividades, enquanto o recenseamento e a votação perfazem em conjunto 39,9%. Portanto, esse facto sugere a existência de uma máquina administrativa bastante pesada, com custo ligeiramente superior ao das actividades eleitorais, facto que é bastante questionável (vide tabelas abaixo).

Os subsídios absorvem 40,4% do valor total orçado pela CNE. O orçamento prevê despesas com transferências correntes, combustíveis e lubrificantes e demais despesas com pessoal (não especificado). Assim, questiona-se a racionalidade de alocação de aproximadamente metade do orçamento para subsídios.

Por outro lado, as despesas com bens são duplamente contabilizadas. Correspondem a bens (15,6%) e despesas de capital (17,8%) (vide Tabela 2).

**Sendo assim, a bem da transparência, há necessidade de a CNE apresentar publicamente de forma detalhada as componentes de cada uma das categorias e explicar de uma forma geral a razão do incremento vertiginoso do orçamento para a realização das eleições de 2019.**

Tabela 1: Distribuição do Orçamento Eleitoral para 2019 por subgrupo de actividades

Nº	Designação	Valor (milhões de MT)	Peso no total
1	Supervisão	542,1	3,7%
2	Gestão e Administração	7.438,3	50,8%
3	Recenseamento eleitoral	2.587,4	17,7%
4	Votação	3.246,5	22,2%
5	Organismos Internacionais e Partidos Políticos	815,2	5,6%
<b>Total Geral</b>		<b>14.629,4</b>	<b>100%</b>

Fonte: CNE, 2018

Tabela 2: Distribuição do Orçamento Eleitoral para 2019 por Agregado de Despesas

Nº	Designação	Valor (milhões de MT)	Peso no total
1	Subsídios	5.914,7	40,4%
2	Demais despesas com pessoal	185,1	1,3%
3	Bens	2.281,3	15,6%
4	Combustíveis e Lubrificantes	141	0,96%
5	Serviços	2.677,2	18,3%
6	Comunicações	13	0,09%
7	Transferências correntes	816,7	5,55%
8	Despesas de capital	2.600,5	17,8%
<b>Total Geral</b>		<b>14.629,4</b>	<b>100%</b>

Fonte: CNE, 2018

## Conclusão e Recomendações

O significativo aumento (508%) do valor orçado pela CNE para as despesas com o processo eleitoral referente a 2019 face a 2014 não encontra suporte ou explicação nas dinâmicas das variáveis económicas. A dinâmica das variáveis económicas como a inflação, a taxa de câmbio e o aumento do número de eleitores não são suficientes para explicar o aumento exponencial dos custos do processo eleitoral deste ano.

Por outro lado, a prestação de contas pela CNE é praticamente ignorada, não há registo público de auditoria das contas deste órgão. Os principais canais através dos quais os cidadãos poderiam ter acesso às contas auditadas da CNE não apresentam detalhes sobre o assunto. É o caso dos Relatórios e Pareceres sobre a Conta Geral do Estado (2009 e 2014)<sup>12</sup>, bem como o website da instituição<sup>13</sup> (cne.org.mz, seja stae.org.mz).

### Assim sendo, recomenda-se o seguinte:

Que seja tornada pública e de forma detalhada a justificação das necessidades previstas para o processo eleitoral e os respectivos custos, com destaque para os subsídios, por forma a permitir o escrutínio público sobre a relevância dessas propostas e os custos a estes associados;

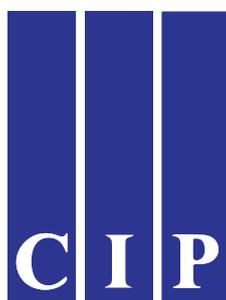
Que se faça a apresentação pública das contas auditadas;

Que se reveja o orçamento da CNE, com vista a incorporar aspectos justificáveis;

Que no final de cada ciclo, ou processo eleitoral, seja feita auditoria às contas da CNE e que sejam incluídos os pareceres na conta relativa ao específico ano.

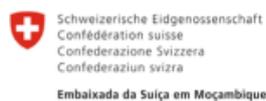
<sup>12</sup> <http://www.ta.gov.mz/Pages/RelatoriosPareceresCGE.aspx>

<sup>13</sup> Que não é possível aceder nos últimos dias.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Norwegian Embassy



Reino dos Países Baixos



#### Informação editorial

**Director:** Edson Cortez  
**Autora:** Inocência Mapiisse

**Equipa técnica:** Baltazar Fael, Borges Nhamire, Ben Hur Cavellane, Celeste Banze, Edson Cortez, Fátima Mimbire, Inocência Mapiisse, Stélio Bila.

**Propriedade:** Centro de Integridade Pública  
**Maquetização:** Liliana Mangove

Rua Fernão Melo e Castro,  
Bairro da Sommerschild, nº 124  
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917  
Cel: (+258) 82 3016391  
Facebook: @CIP.Mozambique | Twitter: @CIPMoz  
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique