

WIDER Working Paper 11/2024

Decomposição da credibilidade orçamental

Félix Mambo¹ e Ricardo Santos²

Março de 2024

Resumo: A fiabilidade orçamental é o primeiro pilar da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA). Neste estudo, construímos uma extensão do indicador de exactidão da resposta do governo em relação à PEFA e testamos a sua decomposição, com uma aplicação aos orçamentos do governo e contas gerais do Estado de Moçambique de 2014 a 2020. Um enfoque especial é dado à despesa pública nos sectores sociais: educação, saúde, protecção social e obras públicas. Constatamos que o indicador global de fiabilidade orçamental esconde diferenças significativas na credibilidade orçamental dos diferentes sectores, com os sectores sociais a contribuírem mais para a credibilidade orçamental do que o seu peso na despesa pública global. Encontramos uma forte sugestão de que a orçamentação e execução do investimento público e – mais ainda – do investimento público financiado externamente é um factor de enfraquecimento da credibilidade orçamental em Moçambique. Além disso, os recursos inicialmente orçamentados para investimento parecem ser, possivelmente, utilizados para financiar despesas de funcionamento. Finalmente, não há fortes indícios de que os ajustamentos orçamentais a meio do ano fiscal contribuam para uma maior fiabilidade orçamental. Os nossos resultados sugerem que a decomposição que propomos acrescenta informações valiosas que podem apoiar a supervisão orçamental e orientar análises aprofundadas das discrepâncias orçamentais.

Palavras-chave: gestão das finanças públicas, PEFA, credibilidade orçamental, decomposição, sectores sociais

Classificação JEL: H61, H5, C65

Agradecimentos: Agradecemos as oportunidades que nos foram oferecidas para a apresentação deste trabalho e o inestimável *feedback* dado por Ana Cristina Barros, Alex Warren-Rodrigues, Clara Moslera, Rómulo Correa, Hélder Machango, Sam Jones, Santiago Goicochea, Teles Ribeiro e Vinícius dos Reis. Queremos também agradecer à equipa de Política Social da Representação da UNICEF em Moçambique pela inspiração e pelo apoio dado a uma versão anterior deste estudo. Todos os erros e as omissões são da nossa responsabilidade.

¹ Centro Internacional de Crescimento (IGC), equipa nacional de Moçambique, felix.mambo@theigc.org; ² UNU-WIDER, Helsinki, ricardo.santos@wider.unu.edu

Este estudo foi preparado no âmbito do projecto do United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER) *Crescimento inclusivo em Moçambique – reforçando a investigação e as capacidades* implementado em colaboração entre o UNU-WIDER, a Universidade de Copenhaga, a Universidade Eduardo Mondlane e o Ministério da Economia e Finanças de Moçambique. O projecto é financiado através de contribuições específicas do programa pelos Governos da Finlândia, da Noruega e da Suíça.

Copyright © UNU-WIDER 2024

O UNU-WIDER adopta uma política de utilização justa para a reprodução razoável de conteúdos do UNU-WIDER protegidos por direitos de autor – como a reprodução de uma tabela ou de uma figura e/ou de um texto que não exceda 400 palavras – com a devida menção da fonte original, sem necessidade de autorização explícita do detentor dos direitos de autor.

Informações e solicitações: publications@wider.unu.edu

ISSN 1798-7237 ISBN 978-92-9267-469-4

<https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2024/469-4>

Artigo preparado por Siméon Rapin.

O United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER) fornece análises económicas e aconselhamento político com o objectivo de promover um desenvolvimento sustentável e equitativo. O Instituto começou a funcionar em 1985, em Helsínquia, na Finlândia, como o primeiro centro de investigação e de formação da Universidade das Nações Unidas (UNU). Actualmente, é uma combinação única de grupo de reflexão, instituto de investigação e agência das Nações Unidas – fornecendo uma gama de serviços de aconselhamento político aos Governos, bem como investigação original disponível gratuitamente. O Instituto é financiado, através de receitas provenientes de um fundo de dotação, com contribuições adicionais para o seu programa de trabalho provenientes da Finlândia e da Suécia, bem como contribuições destinadas a projectos específicos de vários doadores.

Katajanokanlaituri 6 B, 00160 Helsinki, Finland

Os pontos de vista expressos neste documento são da responsabilidade do(s) autor(es) e não reflectem necessariamente os pontos de vista do Instituto ou da Universidade das Nações Unidas, nem dos doadores dos programas/projectos.

1 Introdução

Um orçamento fiável é um dos sinais mais evidentes de abertura fiscal e de transparência pública (de Renzio e Wehner 2017), conduzindo a um melhor desempenho macroorçamental e a uma melhor governação a curto prazo e contribuindo para alcançar os resultados de desenvolvimento de cada país a longo prazo. Um orçamento fiável induz um investimento público e uma prestação de serviços eficazes (Robinson et al. 2021; de Renzio et al. 2019), em geral e em sectores como a saúde (Goryakin et al. 2020). Um orçamento mais fiável é também um forte sinal de responsabilização do governo, conduz a uma percepção de menor corrupção – especialmente quando associado a uma divulgação rigorosa e transparente das despesas (Chen e Neshkova 2020) – e, conseqüentemente, aumenta a confiança dos agentes económicos no futuro orçamental do país (Montes e Acar 2020), conduzindo a maior poupança, investimento e crescimento económico.

Não surpreende que a fiabilidade orçamental seja o primeiro pilar da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA). O Secretariado da PEFA (PEFA Secretariat 2019: 2) afirma que um orçamento é credível se “[o] orçamento do governo for realista e for executado como previsto. Isto mede-se ao comparar as receitas e as despesas efectivas (os resultados imediatos do sistema de gestão das finanças públicas [PFM]) com o orçamento original aprovado”.

Neste estudo, em resposta directa ao que é recomendado por Montes e Acar (2020), complementamos o exposto pelo Secretariado da PEFA (PEFA Secretariat 2019), propondo e analisando a decomposição das fórmulas subjacentes à PEFA para o seu indicador global de credibilidade orçamental da despesa pública, PI-1, e para o seu indicador global de credibilidade da receita pública, PI-3. Mais especificamente, decompomos o PI-1 entre sectores e, depois, dentro das despesas dos sectores sociais, ou seja, na educação, na saúde, na protecção social e nas obras públicas¹, ao longo das despesas de funcionamento² e de investimento³. Propomos depois uma segunda decomposição, aplicando-a aos indicadores PI-1 e PI-3, o que nos permite avaliar se os ajustamentos orçamentais dentro do exercício melhoram ou prejudicam a credibilidade orçamental.

Analizamos Moçambique utilizando relatórios de orçamento e de despesa pública divulgados publicamente referentes aos anos fiscais de 2014 a 2020. Mesmo antes de aplicar a decomposição,

¹ Sem perda de generalidade, a mesma metodologia pode ser aplicada a todos os sectores de um orçamento de Estado, desde que a mesma tipologia de custos seja reportada nos documentos oficiais de gestão das finanças públicas.

² As despesas de funcionamento compreendem as seguintes despesas: salários e vencimentos, outros custos com pessoal (remunerações variáveis ligadas ao desempenho de funções ou tarefas específicas estabelecidas nas diversas carreiras profissionais dos funcionários e agentes do Estado), aquisição de bens de consumo e serviços contratados (incluindo o aluguer de imóveis) e outras despesas de funcionamento.

³ Os custos de investimento incluem, por exemplo, as despesas com a expansão das infra-estruturas de apoio às actividades económicas ou de apoio aos serviços básicos, como a educação, a saúde ou a água e o saneamento, mas, em Moçambique, incluem também as transferências de protecção social financiadas externamente.

encontrámos provas de uma subexecução consistente do orçamento de despesas do Governo de Moçambique que não acompanha uma subexecução equivalente do seu orçamento de receitas.

Ao aplicar a decomposição, verificamos que o indicador global de fiabilidade orçamental esconde diferenças significativas na credibilidade orçamental dos diferentes sectores e que os sectores sociais apresentam uma credibilidade orçamental relativamente mais elevada do que outros sectores públicos. Também esconde diferenças na contribuição para a fiabilidade orçamental da execução das despesas de funcionamento e de investimento.

A orçamentação e execução do investimento público e, mais ainda, do investimento público financiado externamente parece ser um factor significativo de enfraquecimento da credibilidade orçamental. Em alguns casos, há a sugestão de que os recursos inicialmente orçamentados para investimento foram possivelmente utilizados para financiar despesas de funcionamento. Este sinal pode ser confirmado através de uma análise mais aprofundada.

Finalmente, não encontramos fortes indícios de que os ajustamentos orçamentais a meio do ano fiscal contribuam para uma maior fiabilidade orçamental.

De um modo geral, consideramos que a decomposição proposta acrescenta informações que podem ser utilizadas para orientar análises aprofundadas das discrepâncias orçamentais.

O nosso estudo contribui para a literatura sobre a gestão das finanças públicas, nomeadamente sobre a transparência orçamental, a gestão orçamental e a supervisão. Também se refere à previsibilidade no financiamento da prestação de serviços públicos e aos impactos no bem-estar dos cidadãos, fornecendo métricas utilizáveis de fiabilidade orçamental.

Nas secções seguintes apresentaremos os indicadores utilizados para medir e decompor a fiabilidade do orçamento, seguidos dos dados utilizados e da nossa análise da fiabilidade orçamental de Moçambique em relação às despesas gerais e sociais e às receitas públicas. Finalizaremos com uma discussão e uma conclusão.

2 Medição e decomposição da fiabilidade orçamental

Para medir e decompor a credibilidade orçamental, baseamo-nos nas directrizes e no sistema de pontuação da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) (PEFA Secretariat 2019):

- A = “A execução da despesa agregada situou-se entre 95% e 105% da despesa orçamentada agregada aprovada em pelo menos dois dos últimos três anos”.
- B = “A execução das despesas agregadas situou-se entre 90% e 110% das despesas orçamentais agregadas aprovadas em pelo menos dois dos últimos três anos”.

- C = “A execução das despesas agregadas situou-se entre 85% e 115% das despesas orçamentadas agregadas aprovadas em pelo menos dois dos últimos três anos”.
- D = “O desempenho é inferior ao exigido para uma classificação C”.

Subjacente a este sistema de pontuação, encontramos um indicador a que chamamos *discrepâncias orçamentais ponderadas (WBD)*:

$$WBD = \frac{E - IB}{IB} \quad (1)$$

Neste estudo, aplicamos dois métodos de decomposição: funcional/sectorial e processual.

A decomposição funcional/sectorial permite avaliar a contribuição de cada sector $s \in S$, o conjunto de todos os sectores públicos, para a discrepância orçamental global da despesa no ano y :

$$WBD_y = \frac{E_y - IB_y}{IB_y} = \sum_{s=0}^s \underbrace{\frac{E_{s,y} - IB_{s,y}}{IB_{s,y}}}_{WBD_{s,y}} * \underbrace{\frac{IB_{s,y}}{IB_y}}_{\text{Percentagem de } s \text{ no } IB} \quad (2)$$

Por outras palavras, esta decomposição demonstra que a fiabilidade orçamental global da despesa de um governo é função da soma da fiabilidade orçamental de cada sector,

$$WBD_{s,y} = \frac{E_{s,y} - IB_{s,y}}{IB_{s,y}} \quad (3)$$

ponderada pelo seu peso na despesa total orçamentada.

$$\frac{IB_{s,y}}{IB_y} \quad (4)$$

Esta decomposição pode ir mais longe, de sector para função, permitindo uma avaliação das contribuições dos custos de funcionamento (f) e de investimento (i) para as discrepâncias orçamentais em cada sector específico:

$$WBD_{s,y} = \underbrace{\frac{E_{f,s,y} - IB_{f,s,y}}{IB_{f,s,y}}}_{WBD_{f,s,y}} * \frac{IB_{f,s,y}}{IB_{s,y}} + \underbrace{\frac{E_{i,s,y} - IB_{i,s,y}}{IB_{i,s,y}}}_{WBD_{i,s,y}} * \frac{IB_{i,s,y}}{IB_{s,y}} \quad (5)$$

Uma última expansão funcional da decomposição pode ser efectuada no investimento público para avaliar a contribuição diferenciada das despesas de capital orçamentadas, que são financiadas internamente (*ii*) e externamente (*ei*) para as discrepâncias orçamentais do investimento:

$$WBD_{i,s,y} = \frac{E_{ii,s,y} - IB_{ii,s,y}}{IB_{i,s,y}} * \frac{IB_{ii,s,y}}{IB_{i,s,y}} + \frac{E_{ei,s,y} - IB_{ei,s,y}}{IB_{i,s,y}} * \frac{IB_{ei,s,y}}{IB_{i,s,y}} \quad (6)$$

Com estes três níveis de decomposição funcional/sectorial, é possível fazer afirmações sobre:

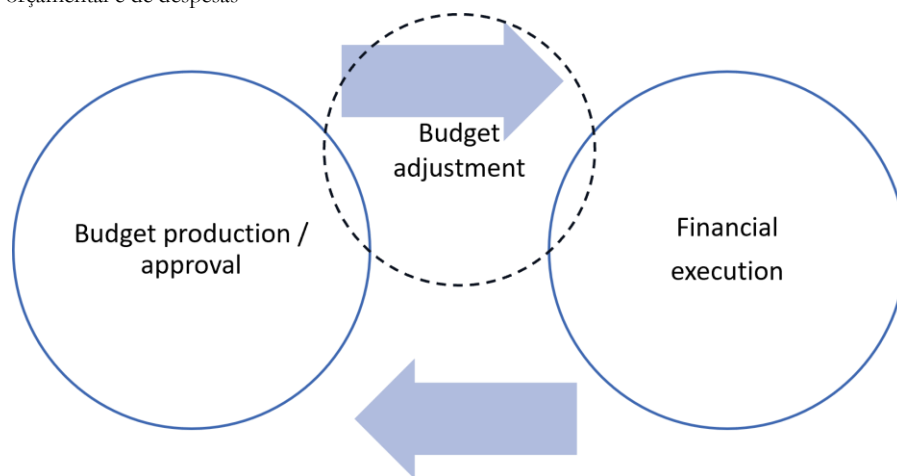
- O nível de fiabilidade orçamental em cada ano, globalmente, para cada sector específico da despesa pública e, dentro deste, nas despesas de funcionamento e de investimento (financiadas interna e externamente), medindo as respectivas discrepâncias orçamentais ponderadas.
- O contributo relativo da discrepância orçamental ponderada de cada componente em cada ano, multiplicando-a pelo respectivo peso na despesa.

Esta decomposição será calculada para as despesas globais e sectoriais.

A decomposição processual pode ser produzida, avaliando a possibilidade de o governo ajustar os seus limites orçamentais duas vezes – a última das quais em Novembro – ao abrigo do artigo 15.º da Lei n.º 14/2020, de 23 de Dezembro (Lei do SISTAFE⁴).

Isto dá origem a três “momentos” fundamentais no ciclo orçamental: a produção (e aprovação) do orçamento, gerando o orçamento inicial (*IB*); o(s) ajustamento(s) orçamental(ais), gerando o orçamento ajustado (*AB*); e a execução financeira (*E*), tal como apresentada no relatório orçamental (vide Figura 1).

Figura 1: Ciclo orçamental e de despesas



⁴ Sistema de Administração Financeira do Estado.

Fonte: elaboração dos autores.

A decomposição processual será a seguinte:

$$WBD_y = \underbrace{\frac{AB_y - IB_y}{IB_y}}_{\text{Orçamento ajustado}} + \underbrace{\frac{E_y - AB_y}{AB_y}}_{\text{Desvio na execução}} * \frac{AB_y}{IB_y} \quad (7)$$

Nesta decomposição, as discrepâncias orçamentais totais ponderadas resultam do ajustamento orçamental dentro do exercício e do desvio na execução orçamental depois de ajustado.⁵

Assim, a decomposição processual ajuda a afirmar se os ajustamentos orçamentais são induzidos no sentido da execução, reduzindo o que de outra forma seriam discrepâncias orçamentais mais elevadas. Será calculada para as despesas globais e sectoriais e para as receitas públicas.

3 Dados

No nosso estudo, utilizamos dados públicos disponíveis online no *website* do Ministério das Finanças do Governo de Moçambique para obter e analisar os valores oficiais dos orçamentos iniciais e ajustados e as despesas públicas correspondentes. Concentramo-nos nos sectores sociais – educação, saúde, protecção social e obras públicas – e apresentamos também alguma informação sobre a credibilidade orçamental das receitas do Estado. É de notar que esta análise se baseia apenas nos instrumentos de gestão das finanças públicas produzidos pelo Governo de Moçambique. Por conseguinte, não pode contabilizar os fundos de cooperação internacional autorizados fora do orçamento nem a execução financeira dos serviços públicos financiados por esses fundos.

Para os valores do orçamento aprovado (ou orçamento inicial), baseamo-nos nas seguintes fontes: *Lei do Orçamento / Lei do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (Lei do PESOE)*, *Proposta de Lei do Orçamento / Proposta de Lei do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (Proposta do PESOE)*, primeiro *Relatório de Execução do Orçamento do Estado Janeiro-Março (REO do primeiro trimestre)* do ano fiscal e *Relatório de Execução do Orçamento do Estado Anual Janeiro-Dezembro (REO anual)*.

A Lei do Orçamento é o instrumento legal do Governo de Moçambique que define o seu plano financeiro. É aprovada pela Assembleia da República e publicada no órgão oficial do país, o Boletim da República (BR), de onde foram extraídos os dados que utilizamos. Os valores constantes da lei do orçamento são uma representação mais precisa dos valores iniciais do

⁵ Note-se que a contabilidade geral oficial apenas informa sobre este último aspecto: o desvio na execução orçamental em relação ao orçamento já ajustado.

orçamento, tanto para as despesas previstas como para as receitas projectadas. No entanto, tal como registado no BR, este tende a ser menos detalhado do que o necessário, pelo que é utilizado principalmente para obter dados sobre as despesas e as receitas iniciais.

A proposta de orçamento é o plano financeiro anual do governo, detalhando as fontes de receitas e as afectações de despesas para um ano fiscal. Depois de ser elaborada pelo governo, é debatida e aprovada pelo poder legislativo. Uma vez consagrada na lei, os organismos governamentais são responsáveis pela sua execução.

A proposta de orçamento produz os valores orçamentais iniciais, tanto para as receitas como para as dotações orçamentais. A versão apresentada para ser assinada como lei pode conter alterações mínimas em comparação com o plano orçamental assinado como lei. Para garantir diferenças mínimas, comparamos os valores orçamentais, sectoriais e funcionais da proposta de orçamento e da lei.

O Relatório de Execução do Orçamento (REO) é um relatório financeiro que fornece uma visão geral da execução orçamental e do desempenho financeiro do governo a nível estatal e subnacional. O relatório é produzido mensalmente, dando-se especial atenção aos REO trimestrais, semestrais e anuais. O mesmo informa sobre os objectivos e a cobrança das receitas e sobre os objectivos e a execução das despesas de funcionamento⁶ para os diferentes níveis, funções e programas do governo. Uma versão digital é disponibilizada ao público no *website* do Ministério das Finanças e enviada ao Parlamento para supervisão e controlo. É possível obter uma versão física, através dos arquivos do Ministério.

O REO é, por conseguinte, um instrumento essencial de gestão das finanças públicas que promove a transparência e a responsabilização nas finanças públicas, através da sua publicação periódica. Ajuda tanto os funcionários públicos como os cidadãos a compreender a forma como os fundos públicos são afectados e gastos, por outras palavras, como são geridos.

O REO do primeiro trimestre fornece uma avaliação intercalar da execução orçamental do governo para os primeiros três meses do ano fiscal. Neste estudo, para colmatar lacunas de informação no orçamento de Estado aprovado e na proposta de orçamento, assumimos que os valores disponíveis no REO do primeiro trimestre representam uma versão do orçamento inicialmente aprovado antes de qualquer ajustamento orçamental. No entanto, para garantir que as diferenças entre a lei do orçamento e o REO do primeiro trimestre são mínimas, comparamos os orçamentos globais, sectoriais e funcionais para os anos em que utilizamos o relatório do primeiro trimestre.

Para os valores orçamentais ajustados, baseamo-nos nas seguintes fontes: o REO anual e a Conta Geral do Estado (CGE).

⁶ Em português, lê-se como “despesa de funcionamento”.

O REO anual, produzido no final do ano, contém dados sobre o último orçamento, os objectivos de receita e a taxa de execução. Para esta análise, os últimos objectivos de despesa e de receita orçamentados são obtidos utilizando o Mapa III-3: Execução do Orçamento do Estado Resumo da Despesa, que contém informações orçamentais segundo uma classificação funcional, como a educação, a saúde, a água, a protecção social e outros sectores governamentais relevantes.

A CGE é uma declaração financeira abrangente que resume as actividades económicas do Governo moçambicano durante um ano fiscal, avaliando também o desempenho dos órgãos e das instituições do Estado. Documenta as receitas, as despesas e as transacções financeiras de todas as organismos governamentais durante um determinado ano. Este documento é disponibilizado ao público pelo Ministério das Finanças, permitindo a sua análise por peritos e legisladores, o que ajuda a garantir a transparência e a informar futuras decisões financeiras.

Os valores apresentados na CGE serão, em geral, semelhantes aos apresentados no REO anual. No entanto, a CGE é submetida ao Parlamento e ao Tribunal Administrativo (TA), onde os seus valores são revistos e o desempenho institucional é incorporado. Após análise e comentários do TA, a CGE é reenviada ao Parlamento para aprovação. Este processo torna a CGE relativamente mais exacta do que o REO anual.

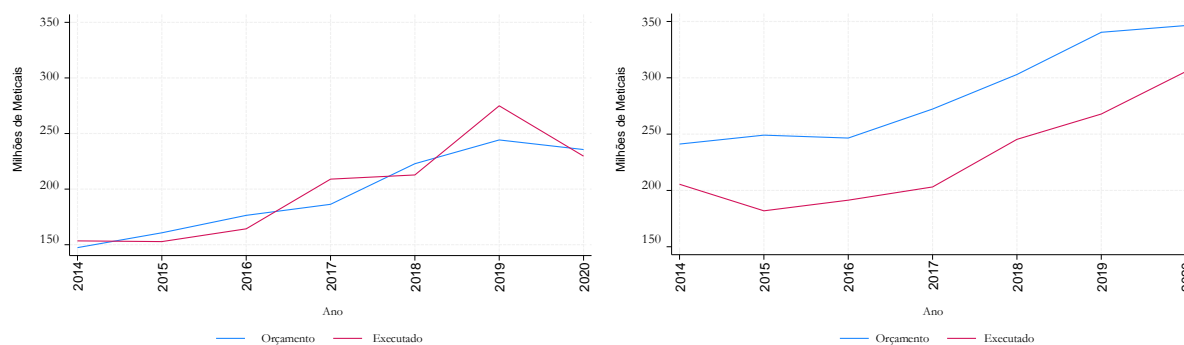
O documento contém os dados mais recentes sobre as receitas e despesas previstas e a respectiva execução. Para esta análise, consideramos como orçamento ajustado os últimos objectivos de despesa e de receita obtidos do Mapa III-3: Execução do Orçamento do Estado. Esta tabela, com o mesmo nome e estrutura que a do REO, contém informação actualizada da execução orçamental e financeira, seguindo a mesma classificação funcional, identificando novamente os sectores sociais de interesse, entre outros sectores relevantes do governo.

Finalmente, para os valores da execução financeira, recorreremos, em geral, à CGE. Para as obras públicas especificamente, baseamo-nos no REO anual para os anos de 2012 e 2013 e no REO do primeiro trimestre para os anos subsequentes, de 2014 a 2021.

4 Discrepâncias orçamentais

De 2014 a 2020, dois padrões muito claros tornam-se evidentes (ver Figura 2): (1) aumentos nominais relativamente constantes das receitas e das despesas públicas e (2) uma subexecução consistente do orçamento de despesas (de acordo com a Figura 2b). Menos visível é um padrão de subexecução ou sobreexecução do orçamento das receitas (Figura 2a).

Figura 2: Receitas e despesas públicas



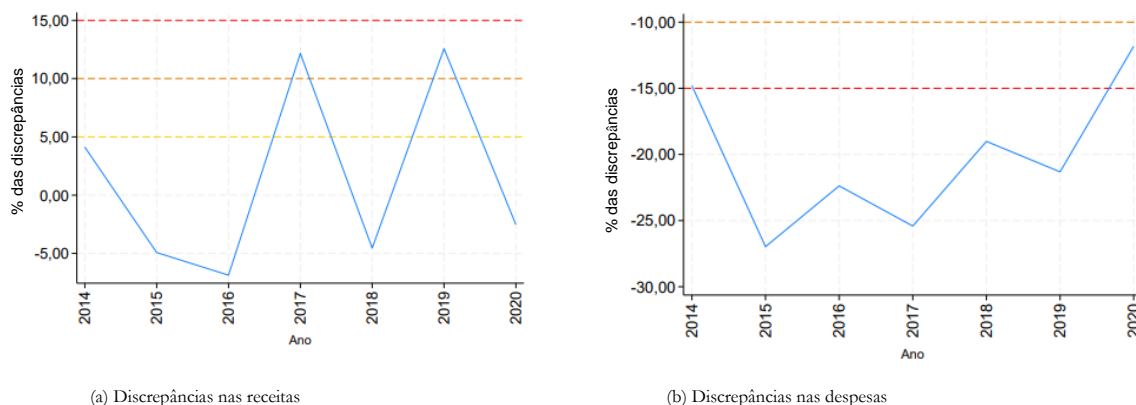
(a) Receitas públicas

(b) Despesas públicas

Fonte: cálculos dos autores com base nos dados mencionados na Secção 3.

A subexecução sistémica das despesas públicas orçamentadas é mais uma vez evidente na Figura 3b, com discrepâncias orçamentais superiores a 15% (nível D no âmbito da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira [PEFA]) na maioria dos anos. Apesar de apresentar valores dentro dos níveis A e B de fiabilidade do orçamento das receitas na maioria dos anos, a Figura 3a confirma uma volatilidade significativa na adesão das receitas públicas cobradas aos valores inicialmente orçamentados.

Figura 3: Discrepâncias orçamentais entre receitas e despesas



Fonte: cálculos dos autores com base nos dados mencionados na Secção 3.

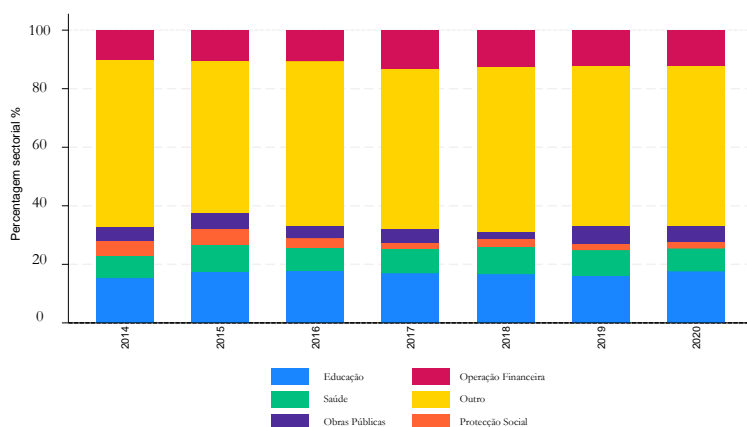
Uma comparação entre as Figuras 3a e 3b sugere que não existe uma relação evidente entre as discrepâncias das receitas e das despesas. Uma hipótese aceitável seria a de que os orçamentos de despesas são subexecutados devido à subexecução das receitas. No entanto, essa relação parece pouco provável. Nomeadamente, encontramos níveis mais elevados de subexecução das despesas em todos os anos, mesmo em anos como 2015 e 2019, em que se registou uma elevada subexecução das despesas em simultâneo com uma elevada sobreexecução das receitas.

Na próxima secção, discutiremos a contribuição dos sectores de serviços públicos para a fiabilidade orçamental, concentrando-nos principalmente nos sectores sociais.

4.1 Sectores sociais

Os sectores sociais do Governo de Moçambique – educação, saúde, protecção social e obras públicas (englobando infra-estruturas como habitação, água e saneamento) – representam cerca de 40% das despesas orçamentadas, como mostra a Figura 4. Aproximando-se dos 20%, a educação é o maior destes sectores, seguida da saúde (perto dos 10%). Desde 2014, as operações financeiras têm consumido uma parte da despesa pública equivalente ou mesmo superior à da saúde.

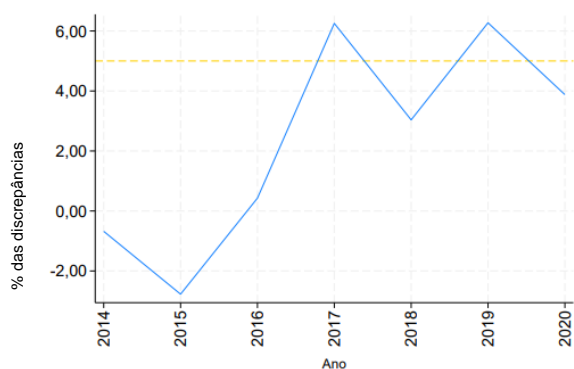
Figura 4: Percentagens sectoriais da despesa total



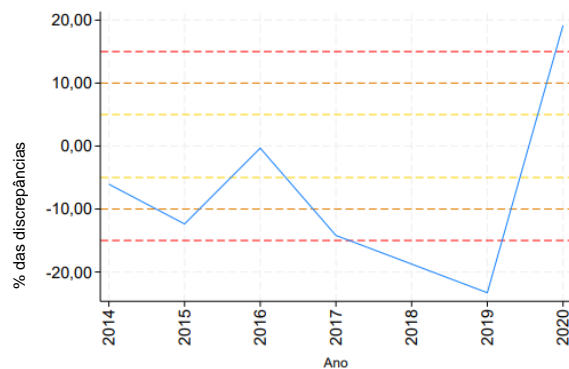
Fonte: cálculos dos autores com base nos dados mencionados na Secção 3.

Na Figura 5, apresentamos uma comparação rápida das discrepâncias orçamentais nos quatro sectores sociais. Revela níveis muito diferentes de credibilidade orçamental entre eles. A educação apresenta o nível mais elevado, seguida da saúde, enquanto a protecção social e as obras públicas registam níveis muito inferiores. Para além da educação, a comparação revela uma elevada incidência de subexecução das despesas orçamentadas. Por último, sugere uma deterioração da credibilidade orçamental entre os sectores sociais ao longo dos anos em análise.

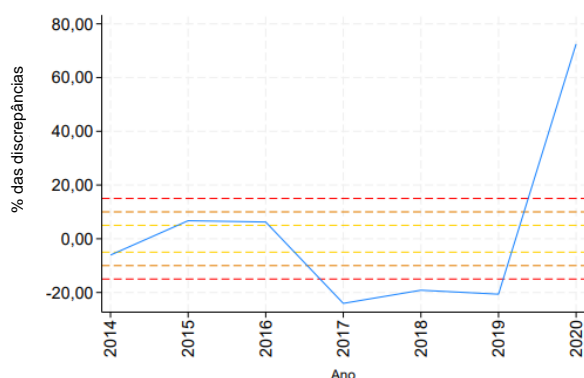
Figura 5: Discrepâncias orçamentais nos sectores sociais



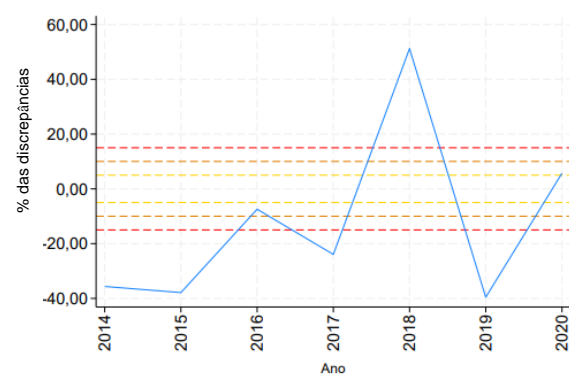
(a) Educação



(b) Saúde



(c) Protecção social

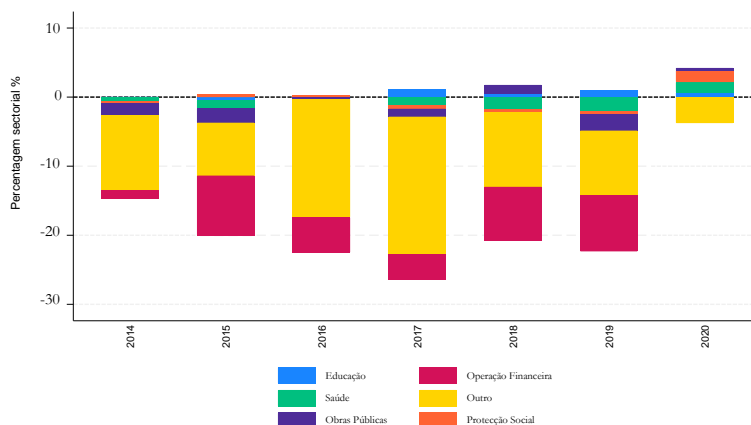


(d) Obras públicas

Fonte: cálculos dos autores com base nos dados mencionados na Secção 3.

Embora, como referido anteriormente, os sectores sociais representem quase metade do total das despesas públicas, a partir de 2015 a maioria das discrepâncias orçamentais deveu-se a operações financeiras e a outros sectores públicos. Ao longo do período em análise, quase todos os sectores contribuíram para a tendência geral de subexecução dos fundos orçamentados. No entanto, em 2020, durante a pandemia de COVID-19, a sobreexecução da saúde, da protecção social e das obras públicas fez com que estes sectores mudassem a sua contribuição para as discrepâncias orçamentais globais. Em contrapartida, esse foi um dos poucos anos em que encontramos uma subexecução do orçamento das despesas de educação.

Figura 6: Contribuição do sector para a discrepância orçamental total



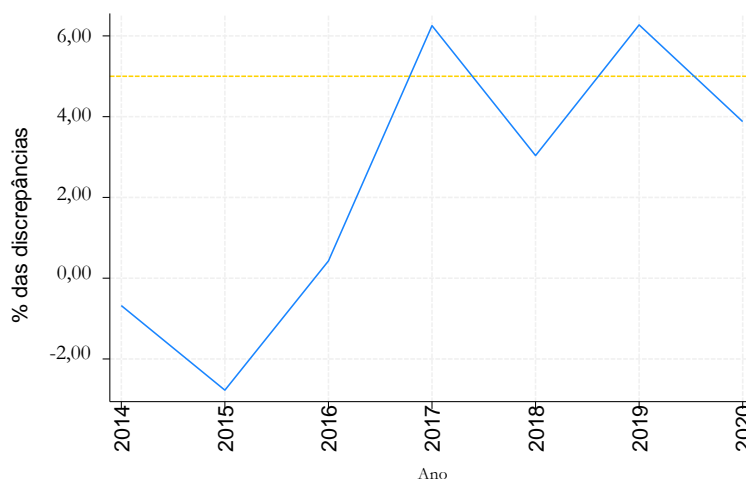
Fonte: cálculos dos autores com base nos dados mencionados na Secção 3.

As subsecções seguintes aprofundam a análise de cada um dos sectores sociais.

4.2 Educação

Na maioria dos anos, o orçamento da educação parece estar dentro do nível A de fiabilidade, com discrepâncias inferiores a 5% (como se pode ver na Figura 7). Encontramos, no entanto, algumas sugestões de deterioração a partir de 2016. De 2015 a 2019, as despesas com a educação excederam o orçamento inicial, tendo excedido em mais de 5% em 2017 e 2019.

Figura 7: Discrepâncias no orçamento da educação

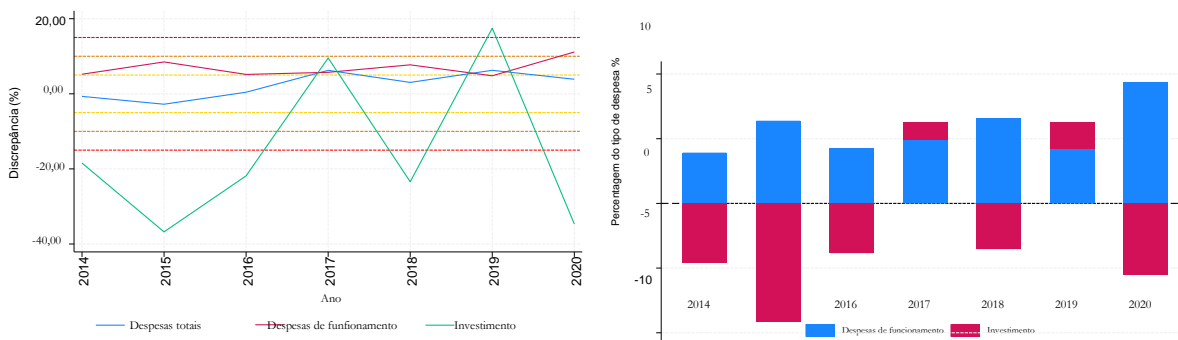


Fonte: cálculos dos autores com base nos dados mencionados na Secção 3.

A Figura 8 apresenta a decomposição das discrepâncias orçamentais na educação. Os dois primeiros painéis permitem analisar a forma como as despesas de funcionamento e de investimento contribuíram para a credibilidade orçamental neste sector. Na Figura 8a, encontramos uma indicação de credibilidade orçamental relativamente elevada da despesa pública na educação, mas menor credibilidade orçamental da despesa corrente e ainda menor do investimento. Além disso, verificamos na Figura 8b que as despesas de investimento abaixo do

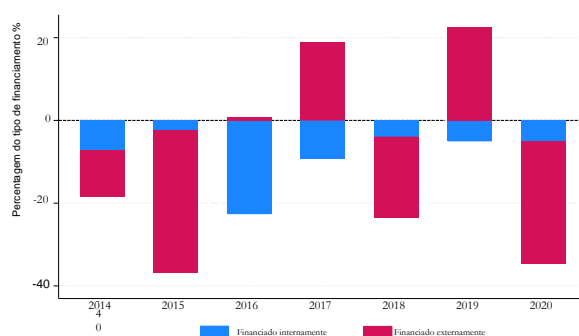
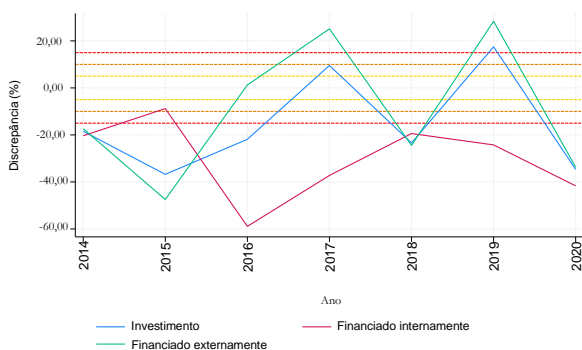
orçamento parecem compensar as despesas de funcionamento acima do orçamento, igualando-as quando adicionadas à execução orçamental global da educação. Embora esta evidência não nos permita afirmá-lo definitivamente, sugere a utilização de fundos inicialmente orçamentados para investimento para cobrir necessidades financeiras de funcionamento corrente. Os dois anos em que essa compensação não se verificou, 2017 e 2019, coincidiram com uma descida da fiabilidade do orçamento da educação para o nível B.

Figura 8: Decomposição das discrepâncias na educação



(a) Discrepâncias por tipo de despesa

(b) Contribuição



(c) Discrepâncias no investimento por fonte

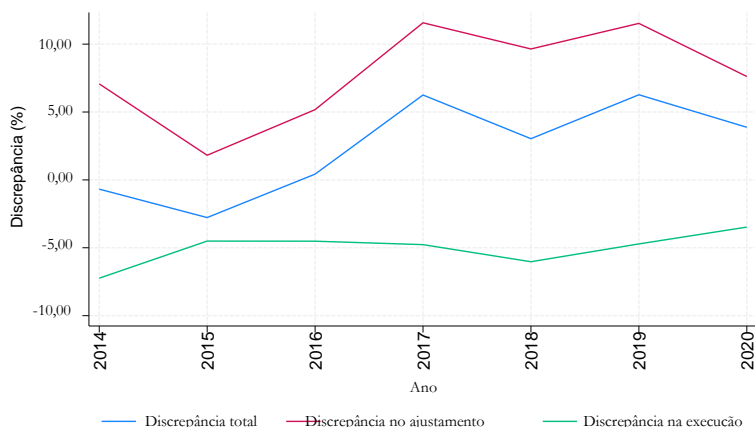
(d) Contribuição

Fonte: cálculos dos autores com base nos dados mencionados na Secção 3.

A decomposição das discrepâncias orçamentais nas despesas de investimento revela mais. A Figura 8c mostra indícios de uma subexecução frequente e significativa dos orçamentos de investimento financiados internamente. Em 2016, 2017 e 2019, o investimento na educação financiado por fontes externas excedeu significativamente os montantes orçamentados, reflectindo parcialmente a subexecução do investimento financiado internamente. No entanto, dada a percentagem de investimento orçamentado externamente, a Figura 8d indica que é a execução das despesas de investimento financiadas externamente que parece ter sido o principal factor a enfraquecer a fiabilidade do orçamento da educação. Este facto deve, no entanto, ser interpretado no contexto da sobreexecução dos actuais orçamentos da educação. Uma possibilidade que pode merecer uma análise mais aprofundada é a utilização de recursos de investimento financiados por fundos externos para cobrir despesas de funcionamento suborçamentadas no sector da educação.

A análise da decomposição do processo, apresentada na Figura 9, permite obter mais informações sobre a gestão orçamental das despesas de educação. Uma subexecução reiterada do orçamento da educação desencadearia uma recomendação de correcções a aplicar nos exercícios seguintes de orçamentação e de ajustamento orçamental. No entanto, os ajustamentos orçamentais parecem contribuir para uma tendência para a sobreorçamentação, conduzindo ao que, de outro modo, seriam níveis mais reduzidos de discrepância de execução em relação ao orçamento ajustado.

Figura 9: Decomposição do processo de discrepâncias na educação



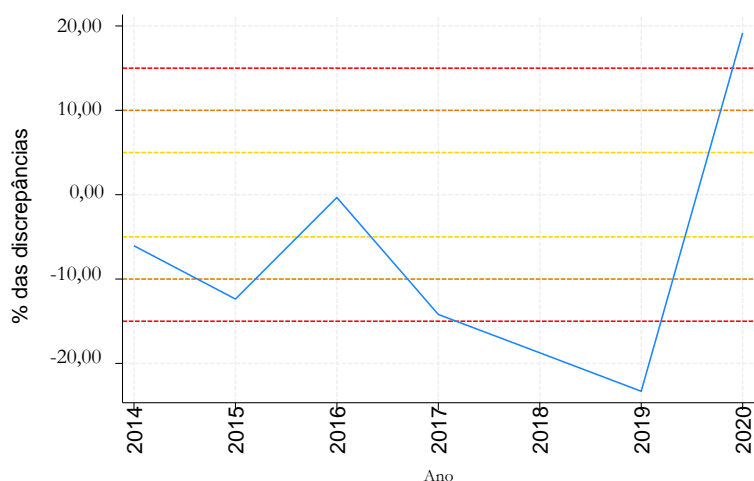
Fonte: cálculos dos autores com base nos dados mencionados na Secção 3.

Em suma, a análise da decomposição das discrepâncias orçamentais nas despesas de educação sugere uma tendência para a sobreexecução das despesas de funcionamento, parcialmente compensada pela subexecução das despesas de investimento, em especial do investimento financiado pelo exterior. A decomposição do processo sugere que os ajustamentos orçamentais tendem a enfraquecer ainda mais a credibilidade do orçamento.

4.3 Saúde

A fiabilidade do orçamento da saúde, apresentada na Figura 10, parece ter sido inferior à da educação, atingindo o nível A apenas em 2016. Também há uma sugestão de deterioração ao longo do período em análise.

Figura 10: Discrepâncias no orçamento da saúde



Fonte: cálculos dos autores com base nos dados mencionados na Secção 3.

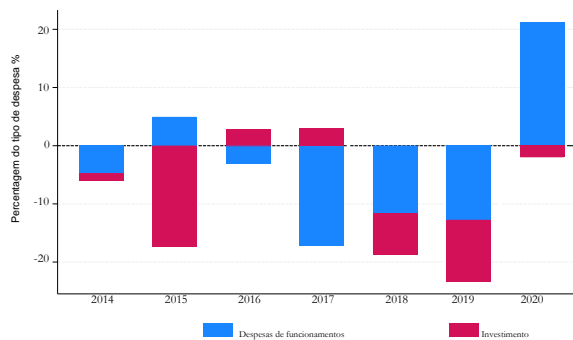
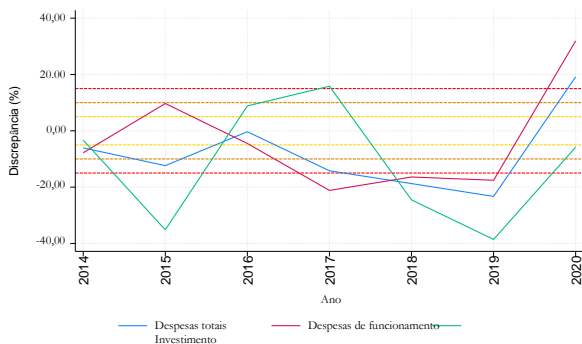
Tanto as despesas de funcionamento como as de investimento parecem ter sido sobreorçamentadas ao longo da maior parte dos anos fiscais. Em 2020, ano da COVID, as despesas de funcionamento da saúde excederam significativamente o seu orçamento.

O orçamento das despesas de funcionamento de saúde é relativamente mais fiável do que o orçamento das despesas de investimento. Contudo, mesmo o orçamento das despesas de funcionamento de saúde apresentou uma fiabilidade significativamente baixa. Dado o seu peso relativo nas despesas globais com a saúde, as discrepâncias nas despesas de funcionamento parecem ter sido o factor mais significativo a enfraquecer a credibilidade orçamental deste sector.

O investimento financiado pelo exterior parece ter sido o principal factor que contribuiu para uma menor fiabilidade do orçamento global de investimento na saúde.

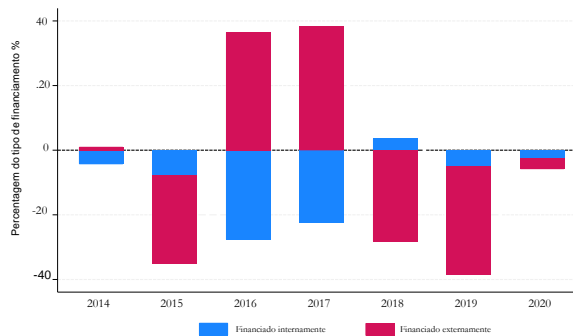
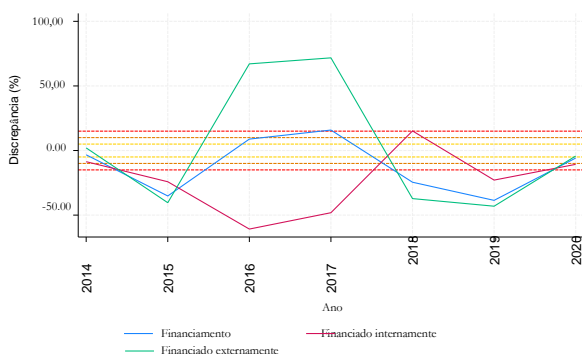
Além disso, tal como sugerido em relação à educação, há indícios de uma sobreorçamentação frequente e significativa do investimento na saúde financiado internamente, que parece ser parcialmente compensada por uma correspondente despesa em excesso do investimento financiado externamente.

Figura 11: Decomposição das discrepâncias na saúde



(a) Discrepâncias por tipo de despesa

(b) Contribuição



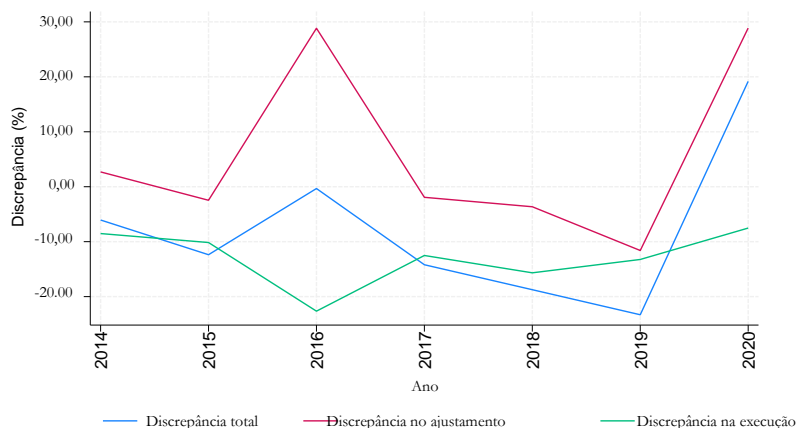
(c) Discrepâncias no investimento por fonte

(d) Contribuição

Fonte: cálculos dos autores com base nos dados mencionados na Secção 3.

Não parece haver, na saúde e na maioria dos anos, o mesmo tipo de enviesamento de sobreorçamentação nos ajustamentos introduzidos pelo governo que encontramos na educação. A exceção parece ser o ano de 2016, em que um ajustamento poderia ter induzido uma discrepância entre a execução e o orçamento inicial, o que não se verificou. No entanto, não há provas de que os ajustamentos tenham conduzido a uma maior fiabilidade na execução.

Figura 12: Decomposição do processo de discrepâncias na saúde

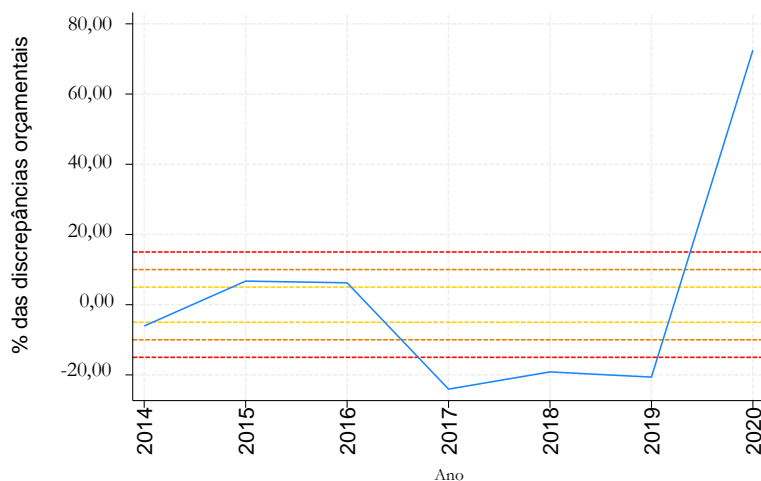


Fonte: cálculos dos autores com base nos dados mencionados na Secção 3.

4.4 Protecção social

Verificamos que a fiabilidade orçamental da protecção social foi, em geral, fraca, conforme apresentado na Figura 13, mantendo-se no nível D na maioria dos anos entre 2014 e 2020, com uma forte tendência de subexecução. Verificamos também que se está a deteriorar durante o período 2016–20.

Figura 13: Discrepâncias orçamentais da protecção social

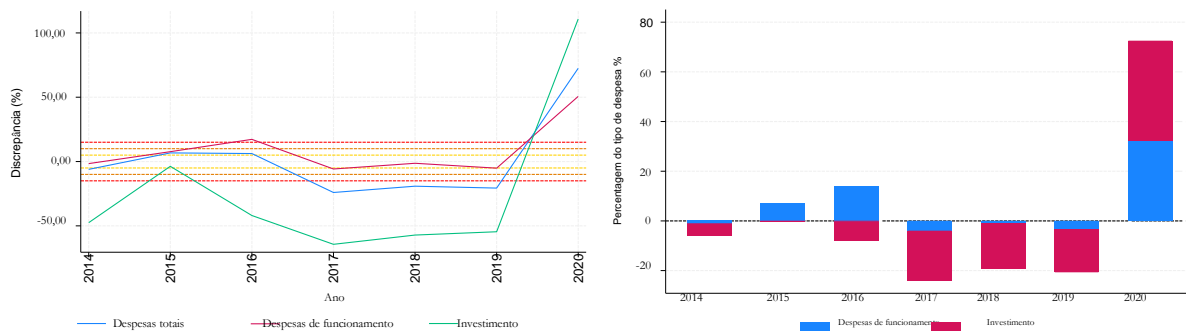


Fonte: cálculos dos autores com base nos dados mencionados na Secção 3.

Como mostra a Figura 14a, as despesas de funcionamento e de investimento parecem ter sido subexecutadas neste sector. É de notar que as discrepâncias orçamentais globais parecem seguir de perto as discrepâncias das despesas de funcionamento. A Figura 14b mostra que ambos os tipos de despesas contribuem conjuntamente para a subexecução dos orçamentos da protecção social.

Em 2020, porém, devido ao esforço de protecção social relacionado com a COVID, as despesas de investimento conduziram as discrepâncias para uma sobreexecução significativa dos orçamentos iniciais.

Figura 14: Decomposição das discrepâncias na protecção social



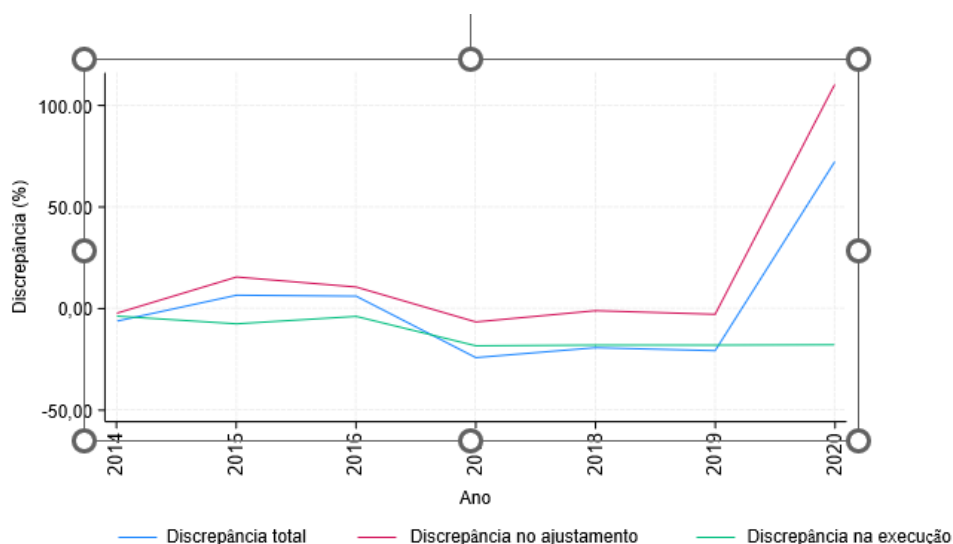
(a) Discrepâncias por tipo de despesa

(b) Contribuição

Fonte: cálculos dos autores com base nos dados mencionados na Secção 3.

Neste sector, como mostra a Figura 15, a maioria das discrepâncias orçamentais parece ocorrer no ajustamento, prevendo já alguma da subexecução. No entanto, esta ultrapassa mesmo o ajustamento orçamental. A única excepção foi 2020, ano da COVID, que deve ser considerado como um choque pontual.

Figura 15: Decomposição do processo de discrepâncias na protecção social

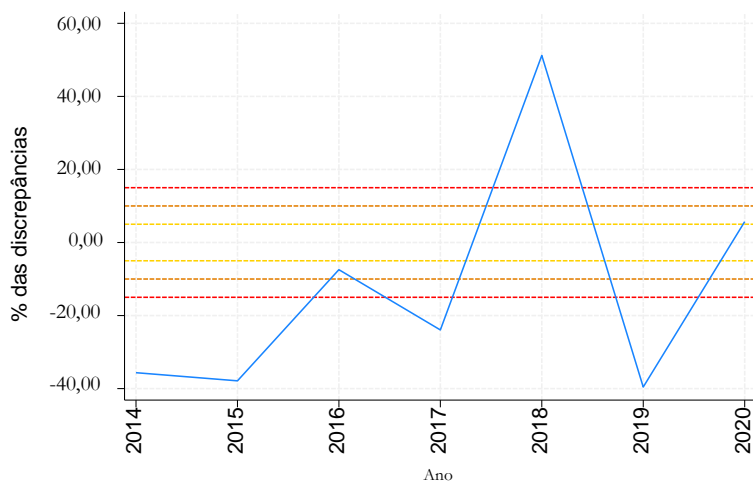


Fonte: cálculos dos autores com base nos dados mencionados na Secção 3.

4.5 Obras públicas

Ao longo de todo o período e tal como retratado na Figura 16, a fiabilidade orçamental das obras públicas tem sido notoriamente fraca, com discrepâncias significativamente superiores ao limiar do nível D de 15% em quase todos os anos em análise. Para além disso, não encontramos sinais de melhoria entre 2014 e 2020.

Figura 16: Discrepâncias orçamentais das obras públicas

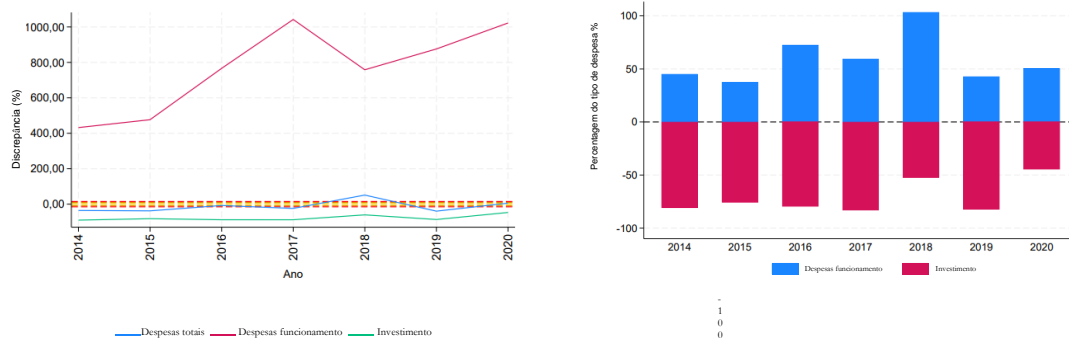


Fonte: cálculos dos autores com base nos dados mencionados na Secção 3.

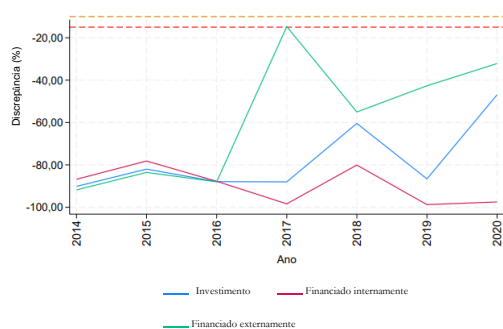
As Figuras 17a e 17b mostram uma versão extrema da dinâmica existente na educação. As discrepâncias orçamentais nas despesas de funcionamento e de investimento parecem contribuir simetricamente para a fraca fiabilidade do orçamento global das obras públicas. Isto traduz-se em despesas de funcionamento que são quatro a dez vezes superiores ao que tinha sido orçamentado, com uma forte sugestão de que os orçamentos de investimento subexecutados estão a financiar este excesso.

Esta percepção é complementada pelo que é apresentado na Figura 17c. Torna-se evidente que a execução dos orçamentos de investimento financiados internamente é quase nula. Simultaneamente, há indícios, tanto na Figura 17c como na Figura 17d, de que as discrepâncias orçamentais das despesas de investimento financiadas externamente conduzem à subexecução do orçamento global de investimento. O choque da COVID-19, em 2020, parece ter impulsionado a sobreexecução do orçamento de investimento em obras públicas financiado externamente.

Figura 17: Decomposição das discrepâncias nas obras públicas

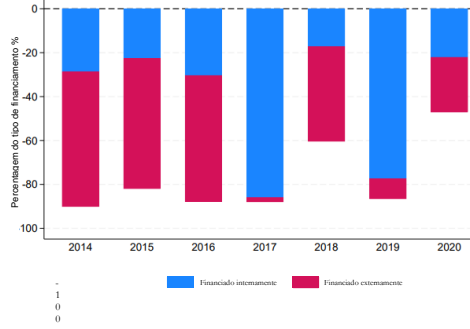


(a) Discrepâncias por tipo de despesa



(c) Discrepâncias no investimento por fonte

(b) Contribuição

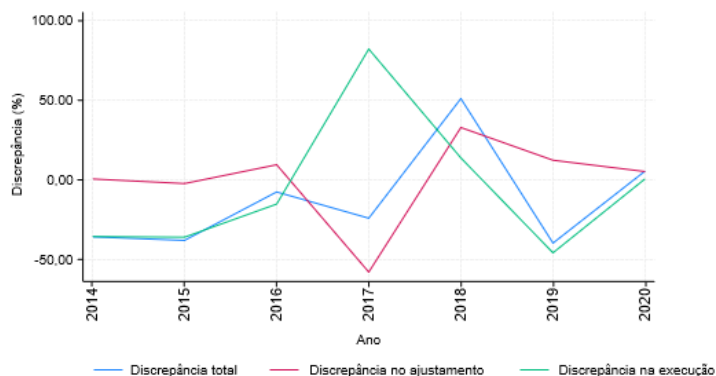


(d) Contribuição

Fonte: cálculos dos autores com base nos dados mencionados na Secção 3.

A Figura 18 mostra um perfil muito errático de ajustamentos orçamentais e discrepâncias de execução em relação ao orçamento ajustado no caso das obras públicas. Em muitos anos, a sobre/suborçamentação no ajustamento correspondeu à sub/sobreexecução do orçamento ajustado, indicando que o instrumento de ajustamento orçamental não foi utilizado para corrigir as deficiências orçamentais iniciais.

Figura 18: Decomposição do processo de discrepâncias nas obras públicas



Fonte: cálculos dos autores com base nos dados mencionados na Secção 3.

5 Conclusão

Neste trabalho, procurámos contribuir para a análise da fiabilidade orçamental, o primeiro pilar da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA). Para o efeito, analisámos o orçamento, a receita pública e a despesa pública do Governo de Moçambique para os anos fiscais de 2014 a 2020. Concentrámo-nos em quatro sectores sociais: educação, saúde, protecção social e obras sociais.

Encontrámos uma subexecução consistente do orçamento de despesas do Governo de Moçambique que não acompanha uma subexecução equivalente do seu orçamento de receitas. Entretanto, verificámos também que o indicador global de fiabilidade orçamental esconde diferenças significativas na credibilidade orçamental dos diferentes sectores. Nomeadamente, verificámos que a contribuição dos sectores sociais para a credibilidade orçamental é maior do que o seu peso na despesa pública global.

A orçamentação e execução do investimento público e, mais ainda, do investimento público financiado externamente parece ser um factor significativo de enfraquecimento da credibilidade orçamental. Em alguns casos, há a sugestão de que os recursos inicialmente orçamentados para investimento foram possivelmente utilizados para financiar despesas de funcionamento. Este sinal poderia ser confirmado através de uma análise mais aprofundada.

Finalmente, não encontramos fortes indícios de que os ajustamentos orçamentais a meio do ano fiscal contribuam para uma maior fiabilidade orçamental.

De um modo geral, consideramos que a decomposição proposta acrescenta informações que podem ser utilizadas para orientar análises aprofundadas das discrepâncias orçamentais. Este método simples pode ser facilmente aplicado por entidades de controlo orçamental, nomeadamente dentro do próprio governo, por unidades de planeamento dentro dos vários ministérios e, mais ainda, pelo Ministério das Finanças. A unidade de controlo orçamental do Parlamento e o Tribunal de Contas também podem aprender e utilizar rapidamente este método. O mesmo pode, finalmente, ser aprendido e utilizado pelos observadores orçamentais da sociedade civil, uma vez que se baseia em informação pública.

A adopção deste método de decomposição fornecerá ferramentas para melhorar a gestão orçamental dos ministérios sectoriais, com vista a uma execução orçamental melhorada e mais credível. Sem grande esforço, o mesmo pode também ser alargado a outras despesas declaradas, incluindo outros ministérios e outras unidades orçamentais, centrais e descentralizadas.

Ressalve-se que esta ferramenta depende de informações completas sobre as receitas e as despesas públicas. Nos países em que uma maior parte da despesa pública é financiada através de mecanismos extra-orçamentais, incluindo o pagamento directo por agências de cooperação

internacional, a análise correcta requer que essas despesas e os respectivos orçamentos sejam divulgados e incorporados nos cálculos.

Referências

- Chen, C., e Neshkova, M. I. (2020). ‘The Effect of Fiscal Transparency on Corruption: A Panel Cross-Country Analysis’. *Public Administration*, 98(1): 226–43. <https://doi.org/10.1111/padm.12620>
- de Renzio, P., Lakin, J., e Cho, C. (2019). ‘Budget Credibility Across Countries: How Deviations Are Affecting Spending on Social Priorities’. Paper. Washington, DC: International Budget Partnership. Disponível em: <https://internationalbudget.org/publications/budget-credibility-across-countries/> (acedido em Fevereiro de 2024)
- de Renzio, P., e Wehner, J. (2017). ‘The Impacts of Fiscal Openness’. *The World Bank Research Observer*, 32(2): 185–210. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkx004>
- Goryakin, Y., Reville, P., Mirelman, A. J., Sweeney, R., Ochalek, J., e Suhrcke, M. (2020). ‘Public Financial Management and Health Service Delivery: A Literature Review’. In P. Reville, M. Suhrcke, R. Moreno-Serra, and M. J. Sculpher (eds), *Global health economics: Shaping health policy in low-and middle-income countries* (pp. 191–215). Singapura: World Scientific Publishing Company. https://doi.org/10.1142/9789813272378_0007
- Montes, G. C., e Acar, T. (2020). ‘Fiscal credibility, target revisions and disagreement in expectations about fiscal results’. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 76: 38–58. <https://doi.org/10.1016/j.qref.2019.06.002>
- PEFA Secretariat (2019). *Framework for Assessing Public Financial Management*. Washington, DC: Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA). Disponível em: https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/PEFA%202016_latest%20version_with%20links%20%282%29.pdf (acedido em Fevereiro de 2024)
- Robinson, T., McGrann, J., Kadir, A., Jiménez-Ontiveros, I., e Barton, U. A. (2021). ‘Analyzing the Link between PFM System Strength and Public Investment Performance’. PEFA Research Paper. Washington, DC: Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA).