

IV – PROCESSO ORÇAMENTAL

4.1 – Enquadramento Legal

4.1.1 – Orçamento do Estado

Pela Lei do Orçamento, a Assembleia da República autoriza o Governo a arrecadar receitas e a efectuar despesas, no ano económico. Assim, a actuação do Governo deve limitar-se à arrecadação das receitas já criadas por lei e à execução das despesas dentro dos limites fixados no Orçamento.

Os princípios, regras e normas da elaboração e execução do Orçamento são fixados pela Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o SISTAFE. De acordo com o artigo 12 desta lei, “O Orçamento do Estado é o documento no qual estão previstas as receitas a arrecadar e fixadas as despesas a realizar num determinado exercício económico e tem por objecto a prossecução da política financeira do Estado”.

O n.º 1 do artigo 14 da mesma lei estabelece que “Constituem receita pública todos os recursos monetários ou em espécie, seja qual for a sua fonte ou natureza, postos à disposição do Estado, com ressalva daquelas em que o Estado seja mero depositário temporário”.

Por sua vez, o n.º 1 do artigo 15 define despesa pública como sendo “todo o dispêndio de recursos monetários ou em espécie, seja qual for a sua proveniência ou natureza, gastos pelo Estado, com ressalva daqueles em que o beneficiário se encontra obrigado à reposição dos mesmos”.

Desta forma, devem ser registadas no Orçamento todas as receitas, despesas e outras transacções financeiras do Estado, constituindo, assim, um documento legal que vincula e responsabiliza o Governo. A sua elaboração é feita segundo as classificações orgânica, económica, funcional e territorial.

4.1.2 – Recursos Extraordinários

No n.º 1 do artigo 4 e no artigo 5 da Lei n.º 12/2005, de 23 de Dezembro, que aprova o Orçamento do ano em análise, são indicados os valores da previsão das receitas a arrecadar e fixados os limites das despesas a realizar no ano. Por sua vez, o artigo 6 da mesma lei permite ao Governo, no caso de a arrecadação das receitas do Estado se situar para além da previsão global referida no n.º 1 do artigo 4 da citada lei, proceder ao pagamento antecipado, total ou parcial, da dívida pública e financiar o défice, alterando, deste modo, os limites da Despesa aprovados pela Assembleia da República, no exercício de uma competência que lhe é exclusiva, nos termos da alínea m) do n.º 2 do artigo 179 da Constituição da República, de aprovar o Orçamento do Estado.

Relativamente a esta matéria, o n.º 1 do artigo 34 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que versa sobre o regime geral das alterações ao Orçamento do Estado, dispõe que “as alterações dos limites fixados no Orçamento do Estado são efectuadas por lei, sob proposta do Governo devidamente fundamentada”.

Assim, a utilização de recursos extraordinários no pagamento de despesas, para além dos limites estabelecidos no Orçamento, deve ser aprovada por lei, pela Assembleia da República.

4.1.3 – Alterações Orçamentais

O regime geral das alterações ao Orçamento do Estado está consagrado no artigo 34 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro.

Nos termos do n.º 1 daquele artigo, compete à Assembleia da República aprovar, sob proposta do Governo, devidamente fundamentada, as alterações dos limites fixados na Lei Orçamental.

Constituem excepções a este princípio:

- As inscrições de verbas com recurso à dotação provisional, prevista no n.º 3 do artigo 13 do mesmo diploma e inscrita no orçamento, para fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, da competência do Governo, que têm de ser devidamente fundamentadas, de acordo com o n.º 2 do artigo 34;
- A redistribuição de verbas efectuadas pelo Governo dentro dos limites estabelecidos pela Assembleia da República, conforme o n.º 3 do artigo 34.

Ainda sobre as alterações orçamentais, o Decreto n.º 23/2004, de 20 de Agosto, que aprovou o Regulamento do SISTAFE, é omissivo quanto aos procedimentos, prazos, número de alterações e forma de tramitação do respectivo expediente, matérias regulamentadas nos diplomas já revogados, nomeadamente o Decreto n.º 17/2002, de 27 de Junho, e o Decreto n.º 7/98, de 10 de Março, este último que regia a execução e as alterações do Orçamento do Estado da competência do Governo.

Pelo Decreto n.º 2/2006, de 28 de Fevereiro, o Governo delegou no Ministro das Finanças a competência de autorizar, por despacho, transferências e redistribuições de dotações orçamentais entre órgãos ou instituições do Estado, previstas no artigo 7 da Lei n.º 12/2005, de 23 de Dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para o ano de 2006, dentro dos limites Orçamentais estabelecidos pelo artigo 3 da mesma lei. Ao abrigo das competências conferidas por aquele decreto, por Despacho de 31 de Outubro de 2006, o Ministro das Finanças autorizou as transferências, redistribuições e reforços de dotações orçamentais dos órgãos, instituições centrais e provinciais previstos no artigo 7 da Lei n.º 12/2005, já referida, e nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 34 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro.

A Circular n.º 01/GAB-MF/2006, de 14 de Março, do Ministro das Finanças, que define os procedimentos a serem observados na administração e execução do Orçamento do Estado para 2006, estabelece, no n.º 1 do artigo 3, que a alteração dos limites orçamentais é da competência da Assembleia da República e no n.º 2 do mesmo artigo, as excepções àquela regra, que são as alterações da competência do Ministro das Finanças, nos termos do Decreto n.º 2/2006, de 28 de Fevereiro. Os números 3, 4, 5 e 6 do artigo 3 da mesma circular referem-se às alterações que competem aos Ministros, nos seus respectivos sectores, tipo de alterações que carecem de autorização do Ministro das Finanças e

natureza daquelas que são acometidas ao Governador da Província e ao Administrador do Distrito.

Os procedimentos, os prazos em que podem ocorrer as alterações, o número de modificações e o circuito da tramitação do expediente não são objecto desta circular, que refere, no artigo 4, apenas, a obrigatoriedade de os órgãos informarem o Ministério das Finanças sempre que haja necessidade de alteração de dotação orçamental.

Devido a este vazio normativo e de procedimentos, no que se refere às alterações orçamentais, as entidades públicas continuam a observar, na prática, as regras preconizadas pelo Decreto n.º 7/98, de 10 de Março, que regia as alterações do Orçamento da competência do Governo.

Sobre o assunto, em sede do contraditório, o Governo afirmou que *“as alterações orçamentais relativas ao exercício económico de 2006 foram autorizadas de acordo com o Decreto n.º 2/2006, de 21 de Fevereiro. Esclarece-se ainda que no âmbito do SISTAFE, qualquer alteração orçamental é imediatamente processada mediante o registo de transacções específicas, não existindo restrições que justifiquem o estabelecimento de limites temporais para a sua execução”*.

Neste pronunciamento, o Governo não faz referência ao enquadramento dos procedimentos atinentes à solicitação, à aprovação e à comunicação da respectiva autorização, das alterações orçamentais, mas somente ao registo dessas mesmas alterações, sobre as quais afirma não haver, nesta matéria, restrições.

Quanto à legislação reguladora das alterações orçamentais e outras matérias atinentes à execução do Orçamento do Estado, o Governo, em sede do contraditório ao Relatório sobre a Conta Geral do Estado relativa ao exercício económico de 2005, afirmara que estava em elaboração, no âmbito do SISTAFE, o Manual de Administração Financeira e Procedimentos Contabilísticos, o qual iria introduzir procedimentos mais simplificados.

Na altura e sobre este pronunciamento, o Tribunal se expressara no sentido de que coexistindo os dois sistemas e não estando regulado o período de transição entre eles, haveria problemas na gestão financeira das instituições, reflectindo-se no controlo interno e que se tornava, assim, urgente aprovar as regras e instruções de execução do orçamento e registo de todas as suas operações.

Transferências Orçamentais da Competência do Governo

Artigo 7 da Lei n.º 12/2005	Abrangência
N.º 1: “Na execução do Orçamento do Estado para 2006, é autorizado o Governo a proceder à transferência de dotação dos órgãos ou instituições do Estado que sejam extintos, integrados ou separados, para outros ou novos órgãos que venham a exercer essas funções”.	<ul style="list-style-type: none"> • Transferências de dotações de órgãos ou instituições extintos, integrados ou separados, para outros ou novos órgãos.
N.º 2: “Nos casos devidamente fundamentados, em que se verifique a não utilização total da dotação orçamental de um órgão ou instituição do Estado, é autorizado o Governo a proceder à transferência das verbas em causa para outras instituições que dela careçam”.	<ul style="list-style-type: none"> • Transferência de qualquer verba para outras instituições que dela careçam, abrangendo todas as verbas do orçamento, nas suas componentes de funcionamento e de investimento; <ul style="list-style-type: none"> ▪ Não cobre a criação de novas dotações; ▪ Não cobre a inserção de instituições não contempladas no orçamento.
N.º 3: “Quando as circunstâncias assim o determinarem, é autorizado o Governo a transferir dotações orçamentais de um órgão ou instituição central para o mesmo órgão ou instituição provincial e vice-versa”.	<ul style="list-style-type: none"> • Transferência de dotações orçamentais do nível central para o nível provincial e vice-versa, abrangendo todas as verbas do orçamento, nas suas componentes de funcionamento e de investimento; <ul style="list-style-type: none"> ▪ Não cobre a criação de novas dotações; ▪ Não cobre a inserção de instituições não contempladas no orçamento.

No que respeita às alterações orçamentais, os números 1, 2 e 3 do artigo 7 da Lei n.º 12/2005, de 23 de Dezembro, atinentes às transferências orçamentais, autorizam o Governo a proceder à transferência de dotações orçamentais, quando devidamente fundamentadas. No quadro anterior, faz-se a análise do mencionado artigo e detalha-se o alcance de cada um dos números.

4.2 – Lei do Orçamento do Estado

Através da Lei n.º 12/2005, de 23 de Dezembro, a Assembleia da República aprovou o Orçamento do Estado para 2006, fixando os limites globais para as despesas correntes e de capital e prevendo as receitas correntes e de capital, como a seguir se apresenta.

Quadro n.º IV. 1 - Lei do Orçamento do Estado

(Em mil Meticais)

Designação	Lei n.º 12/2005
1- Receitas Correntes	26.288.317
2- Despesas Correntes	26.622.611
3- Saldo Corrente (1-2)	-334.294
4- Receitas de Capital	728.416
5- Bens de Capital	112.489
6- Saldo do Orçamento Corrente (3+4-5)	281.633
7- Despesas de Investimento	21.787.826
8- Operações Financeiras Activas	2.444.528
9- Operações Financeiras Passivas	1.913.100
10- Saldo global (6-7-8-9)	-25.863.821

Fonte: Lei n.º 12/2005, de 23 de Dezembro

De acordo com o quadro acima, foi previsto um saldo corrente negativo de 334.294 mil Meticais, entre as Receitas Correntes (26.288.317 mil Meticais) e as Despesas Correntes (26.622.611 mil etic

Com uma previsão das Despesas de Investimento de 21.787.826 mil Meticais, Operações Financeiras Activas de 2.444.528 mil Meticais e Operações Financeiras Passivas de 1.913.100 mil Meticais, resulta um défice global de 25.863.821 mil Meticais no Orçamento, diferente do apresentado no artigo 2 da Lei Orçamental, que é de 25.512.793 mil Meticais. Neste artigo, é apresentado o valor de 4.119.089 mil Meticais para as despesas de capital, em vez de 4.470.116 mil Meticais constantes do Mapa de Equilíbrio Orçamental, o que dá a diferença acima mencionada, de 351.028 mil Meticais.

O Governo, no exercício do contraditório, reconheceu que essa diferença deveria estar incluída no saldo global, passando este para o montante de 25.863.821 mil Meticais.

4.2.1 – Análise da Receita

A previsão da receita para o ano de 2006 foi de 27.016.733 mil Meticais, o que representa um crescimento de 21% em relação à do ano anterior, orçada em 22.225.910 mil Meticais. Este aumento resultou de um crescimento nas Receitas Correntes, com destaque para as Receitas Fiscais, com 21.924.696 mil Meticais para 2006 e 18.408.927 mil Meticais para 2005.

A variação da receita total do Orçamento do Estado, de 2002 a 2006, em termos percentuais, é oscilante, como se pode observar a seguir, no Quadro n.º IV.2. No ano em apreço, o crescimento foi de 21,6%, relativamente ao ano anterior; em 2005 a variação foi de 24,8%, de 16%, em 2004 e 37,3%, em 2003.

As Receitas Fiscais, que representam 84% das Receitas Correntes, registaram uma variação positiva de 19,1%, as Receitas Não Fiscais, 51,1%, o Imposto Especial sobre o Jogo, 36,5%, o Imposto sobre o Comércio Externo, 34,4% e o Imposto sobre Rendimento de Pessoas Singulares, 34,3%.

Quadro n.º IV. 2 - Comparação da Receita Prevista no Quinquénio 2002-2006

(Em mil Meticais)

Cód.	Designação	2002	2003	Var (%)	2004	Var (%)	2005	Var (%)	2006	Var (%)
1	Receitas Correntes	10.901.800	15.230.744	39,7	17.752.487	16,6	21.544.117	21,4	26.236.875	21,8
111	Receitas Fiscais	10.213.400	14.191.254	38,9	16.669.767	17,5	18.408.927	10,4	21.924.696	19,1
1111	Imposto Sobre o Rendimento	1.694.050	2.587.754	52,8	3.859.978	49,2	4.694.258	21,6	5.781.536	23,2
	Contribuição Industrial	594.250		-100,0						
	Imp. S/Rendimento do trabalho	1.022.200		-100,0						
11111	Imp. S/Rend. das Pessoas Colectivas		577.510		1.224.386	112,0	1.692.267	38,2	1.749.093	3,4
11112	Imp. S/Rend. das Pessoas Singulares		1.983.844		2.603.444	31,2	2.974.992	14,3	3.995.589	34,3
	Imposto Complementar	54.000		-100,0						
11113	Imp. Especial Sobre o Jogo	23.600	26.400	11,9	32.149	21,8	26.999	-16,0	36.854	36,5
1112	Imposto Sobre Bens e Servicos	8.204.000	10.301.040	25,6	10.663.003	3,5	12.284.796	15,2	14.520.079	18,2
11121	Imp. Sobre o Valor Acrescentado	4.122.000	5.659.070	37,3	6.771.740	19,7	7.802.934	15,2	8.809.896	12,9
11122	Imp. S /Consumos E.-P.Nacionais	630.000	856.930	36,0	1.051.828	22,7	1.166.563	10,9	1.281.179	9,8
11123	Imp. S/Consumos E.-P.Importados	313.000	405.390	29,5	418.639	3,3	550.500	31,5	712.284	29,4
	Imp. Sobre Combustíveis	1.027.000	1.215.090	18,3						
11124	Imp. Sobre o Comércio Externo	2.112.000	2.164.560	2,5	2.420.796	11,8	2.764.799	14,2	3.716.720	34,4
1113	Outros Impostos	315.350	1.302.460	313,0	2.168.590	66,5	1.429.873	-34,1	1.623.081	13,5
112	Receitas Não Fiscais	436.650	933.420	113,8	786.553	-15,7	1.387.920	76,5	2.097.009	51,1
113	Receitas Consignadas	251.750	106.070	-57,9	274.363	158,7	1.747.270	536,8	2.215.170	26,8
2	Receitas de Capital	282.000	128.670	-54,4	58.005	-54,9	681.794	1.075,4	779.858	14,4
	Total das Receitas do Estado	11.183.800	15.359.414	37,3	17.810.492	16,0	22.225.910	24,8	27.016.733	21,6

Fonte: Orçamento do Estado (2002-2004), CGE 2005 e CGE 2006 (mapa II)

O crescimento do Imposto sobre o Rendimento foi estimado em 23,2% e do Imposto sobre os Bens e Serviços em 18,2%; para as Receitas não Fiscais foi estimado o crescimento de 51,1%.

A variação do orçamento de Âmbito Central e Provincial em relação às previsões dos anos anteriores, é apresentada no quadro resumo que se segue.

Quadro n.º IV. 3 – Distribuição da Previsão da Receita

(Em milhões de Meticais)

Orçamento	2002		2003		Var (%)	2004		Var (%)	2005		Var (%)	2006		Var (%)
	Valor	%	Valor	%	03/02	Valor	%	04/03	Valor	%	05/04	Valor	%	06/05
Central	10.962	98,0	15.106	98,4	37,8	17.500	98,3	15,8	21.780	98,0	24,5	26.679	98,8	22,5
Provincial	222	2,0	253	1,6	13,8	310	1,7	22,5	446	2,0	43,9	337	1,2	-24,4
Total	11.184	100	15.359	100	37,3	17.810	100	16,0	22.226	100	24,8	27.016	100	21,6

Fonte: Orçamento do Estado (2002-2004) e CGE 2005/2006 (Mapa II)

No Quadro n.º IV.3, é demonstrado o peso significativo das receitas do Orçamento Central no total da receita orçamentada, em 2006 (98,8%) e nos quatro exercícios precedentes, em que se situou entre 98% e 98,4%.

4.3– Alterações Efectuadas pelo Governo

A Assembleia da República autorizou o Governo a efectuar modificações às dotações aprovadas nos termos dos números 1, 2 e 3 do artigo 7 da Lei n.º 12/2005, de 23 de Dezembro.

Pelo Decreto n.º 2/2006, de 28 de Fevereiro, o Governo delegou, no Ministro das Finanças, Governador Provincial e Administrador Distrital, a competência para autorizar a transferência e redistribuição de dotações orçamentais entre órgãos ou instituições do Estado, nos respectivos escalões, dentro dos limites orçamentais.

No exercício desta competência, surge o Despacho do Ministro das Finanças, de 31 de Outubro de 2006, que procedeu à transferência, redistribuição e reforço das dotações orçamentais alocadas aos órgãos e instituições do Estado, referentes ao exercício de 2006.

4.3.1 – Análise da Despesa

Analisa-se, de seguida, a evolução das dotações finais fixadas pelos sucessivos Despachos do Ministro das Finanças, a partir de 2002.

Quadro n.º IV. 4 - Evolução das Dotações Finais no Quinquénio

(Em milhões de Meticais)

Componente	2002		2003		Var (%) 03/02	2004		Var (%) 04/03	2005		Var (%) 05/04	2006		Var (%) 06/05	Var (%) 06/02
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso (%)		Valor	Peso (%)		Valor	Peso (%)		Valor	Peso (%)		
Funcionamento	14.530	50,7	16.699	53,0	14,9	19.270	57,3	15,4	22.604	54,3	17,3	26.735	55,1	18,3	84,0
Investimento	14.136	49,3	14.783	47,0	4,6	14.332	42,7	-3,1	19.001	45,7	32,6	21.788	44,9	14,7	54,1
Total	28.666	100	31.482	100	9,8	33.602	100	6,7	41.605	100	23,8	48.523	100,0	16,6	69,3

Taxa Média de Inflação		13,4%		12,7%		7,2%		13,6%	56%
------------------------	--	-------	--	-------	--	------	--	-------	-----

Fonte: Conta Geral do Estado (2002-2006)

A taxa de crescimento acumulada da despesa global, no quinquênio, foi de 69,3%, sendo a taxa de inflação acumulada do mesmo período de 56%¹.

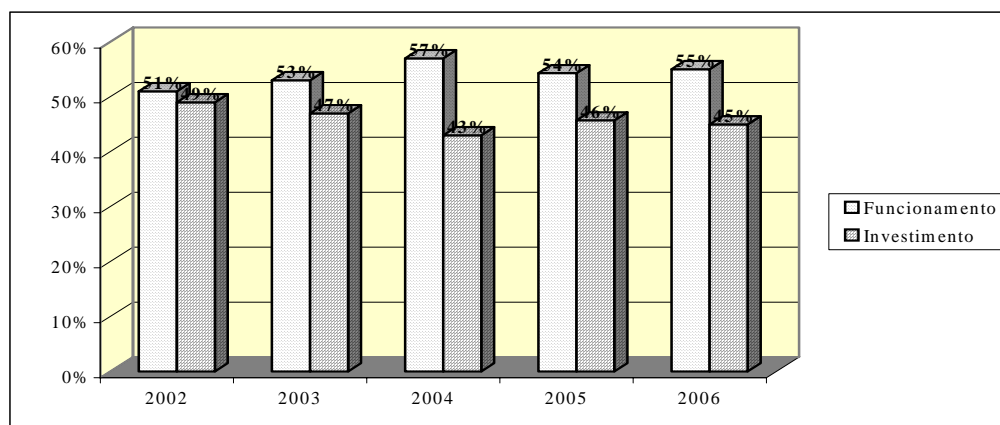
Quanto à variação das componentes, verifica-se um crescimento nas dotações para as despesas de funcionamento, com as taxas de 14,9%, 15,4%, 17,3% e 18,3% nos anos de 2003 a 2006. No período em análise, a variação foi de 84%.

Relativamente às dotações para as despesas de investimento, verificou-se uma oscilação das taxas de variação, que foram de 4,6% (2003), -3,1 % (2004), 32,6% (2005) e 14,7% (2006). No mesmo período, a variação foi de 54,1%.

Para melhor compreensão da distribuição da previsão da despesa acima indicada, apresenta-se, de seguida, o Gráfico n.º IV.1.

Na distribuição da previsão orçamental entre os dois tipos de despesa, observa-se, em todos os anos do período, que às despesas de funcionamento é destinada uma dotação maior que às de investimento.

Gráfico n.º IV. 1 – Evolução da Dotação da Despesa 2002-2006



Fonte: Quadro n.º IV.4

4.3.1.1 – Componente de Funcionamento

O Ministro das Finanças, por Despacho de 31 de Outubro de 2006, autorizou a transferência e redistribuição de dotações orçamentais dos órgãos e instituições centrais e

¹ Taxa média de inflação acumulada entre 2002 a 2006: $[(1,134 \times 1,127 \times 1,072 \times 1,136) - 1] \times 100 = 56\%$

provinciais, referentes ao Orçamento do Estado. Assim, foram efectuadas modificações às dotações das Despesas de Funcionamento aos níveis Central e Provincial.

De seguida, é apresentada, no Quadro n.º IV.5, a evolução das dotações orçamentais ajustadas pelo Governo, no quinquénio.

Quadro n.º IV.5 – Evolução das Dotações Finais das Despesas Correntes e de Capital

(Em mil Metcias)

Designação	2002	2003	Var (%)	2004	Var (%)	2005	Var (%)	2006	Var (%)	Var (%) 06/02
1- Despesas Correntes	14.444.401	16.620.100	15,1	19.201.875	15,5	22.464.835	17,0	26.622.611	18,5	84,3
1.1 Despesas com o Pessoal	6.465.658	7.578.700	17,2	9.164.849	20,9	11.044.640	20,5	13.324.641	20,6	106,1
1.2 Bens e Serviços	3.310.662	3.962.700	19,7	4.193.111	5,8	5.308.296	26,6	5.789.715	9,1	74,9
1.3 Encargos da Dívida	1.088.000	1.176.400	8,1	1.228.318	4,4	1.283.663	4,5	1.567.700	22,1	44,1
1.4 Transferências Correntes	3.136.931	3.127.200	-0,3	3.610.694	15,5	4.003.912	10,9	4.737.958	18,3	51,0
1.5 Subsídios	131.708	176.300	33,9	192.581	9,2	221.700	15,1	324.900	46,5	146,7
1.6 Outras Despesas Correntes	258.841	535.300	106,8	692.124	29,3	602.624	-12,9	867.447	43,9	235,1
1.7 Exercícios Findos	52.600	63.500	20,7	120.197	89,3	0		10.251		-80,5
2- Despesas de Capital	86.332	78.400	-9,2	68.444	-12,7	139.622	104,0	112.489	-19,4	43,5
Total	14.530.733	16.698.500	14,9	19.270.319	15,4	22.604.457	17,3	26.735.100	18,3	60,1

Fonte: Conta Geral do Estado - Mapas 28 - 30 (2002-2004), Mapa III da CGE 2005/2006

Verifica-se, no quinquénio, um crescimento nas dotações das Despesas Correntes em 84,3% e de Capital em 43,5%. Dentro das primeiras, constata-se um crescimento das “Outras Despesas Correntes” em 235,1%, dos “Subsídios” em 146,7% e das “Despesas com Pessoal” em 106,1%.

A seguir, são comparadas, no Quadro n.º IV.6, as dotações aprovadas pela Lei do Orçamento de 2006 com as finais estabelecidas pelo Despacho do Ministro das Finanças, de 31 de Outubro de 2006, relativamente à Componente de Funcionamento, incluindo as Operações Financeiras.

(Em mil Meticais)

Designação	Dotação		
	Inicial	Final	Diferença
Despesas de Funcionamento	31.092.728	31.092.728	0
1 Despesas Correntes	26.622.611	26.622.611	0
1.1 Despesas com o Pessoal	13.345.207	13.324.641	-20.566
1.2 Bens e Serviços	5.586.635	5.789.715	203.080
1.3 Encargos da Dívida	1.567.700	1.567.700	0
1.4 Transferências Correntes	4.726.473	4.737.958	11.485
1.5 Subsídios	324.900	324.900	0
1.6 Outras Desp. Correntes	1.061.446	867.447	-193.999
1.7 Exercícios Findos	10.251	10.251	0
2 Despesas de Capital	4.470.117	4.470.117	0
2.1 Bens de Capital	112.489	111.409	-1.080
2.2 Transferências de Capital	0	1.080	1.080
2.4 Operações Financeiras	4.357.628	4.357.628	0
2.4.1 Operações Activas	2.444.528	2.444.528	0
2.4.1.0.0.1 Capital Social de Empresas	35.100	267.636	232.536
2.4.1.0.0.2 Empréstimos de Retrocessão	2.058.400	2.021.750	-36.650
2.4.1.0.9.9 Outras Operações Activas	351.028	155.142	-195.886
2.4.2 Operações Passivas	1.913.100	1.913.100	0
2.4.2.0.0.1 Empréstimos Externos	932.000	1.093.500	161.500
2.4.2.0.0.2 Empréstimos Internos Bancários	981.100	819.600	-161.500

Fonte: Lei n.º 12/2005 de 23 de Dezembro (Mapa A), e CGE de 2006 (Mapas III e V)

Quadro n.º IV. 6 – Alterações à Componente Funcionamento do Orçamento

Como se pode verificar no quadro, as alterações incidiram sobre a maioria das verbas das Despesas Correntes, das Despesas de Capital e das Operações Financeiras. Nas primeiras, a verba de Bens e Serviços foi reforçada em 203.080 mil Meticais e as Transferências Correntes em 11.485 mil Meticais, tendo como contrapartida a diminuição de 193.999 mil Meticais em Outras Despesas Correntes e 20.566 mil Meticais nas Despesas com o Pessoal.

Nas Despesas de Capital, procedeu-se a um reforço de 1.080 mil Meticais nas Transferências de Capital, em contrapartida do mesmo valor em Bens de Capital.

Relativamente às Operações Financeiras, houve um reforço de 161.500 mil Meticais nos Empréstimos Externos, em contrapartida do mesmo valor em Empréstimos Internos Bancários e um aumento de 232.536 mil Meticais no Capital Social das Empresas, por conta de reduções de 36.650 mil Meticais nos Empréstimos de Retrocessão e de 195.886 mil Meticais nas Outras Operações Activas.

4.3.1.2 – Componente de Investimento

A evolução, no quinquénio 2002-2006, das dotações finais do Orçamento na componente de investimento, é apresentada no Quadro n.º IV.7, que se segue:

Quadro n.º IV.7 – Evolução das Dotações Finais da Despesa de Investimento

(Em mil Meticais)

Natureza da Fonte	2002	2003	Var (%)	2004	Var (%)	2005	Var (%)	2006	Var (%)	Var (%) 06/02
Interna	4.128.612	4.128.700	0,0	4.125.965	-0,1	5.762.525	39,7	6.566.458	14,0	59,0
Externa	10.006.964	10.654.500	6,5	10.206.060	-4,2	13.238.543	29,7	15.221.368	15,0	52,1
Total	14.135.576	14.783.200	4,6	14.332.024	-3,1	19.001.068	32,6	21.787.826	14,7	54,1

Fonte: CGE(2002-2004), Mapas 32, 34; CGE(2005/2006), Mapa IV-1, 2 e 3

Verificam-se, no quadro, taxas de crescimento oscilantes das despesas de investimento, no período. Depois de um decréscimo, em 2004, de 3,1%, em 2005, registou-se um crescimento de 32,6% e no ano em apreço, 14,7% sendo de 54,1% o aumento global, no quinquénio.

Seguidamente, são comparadas, no Quadro n.º IV.8, as alterações à Componente Investimento do Orçamento, no que respeita ao financiamento Interno e Externo.

Quadro n.º IV. 8 – Alterações à Componente Investimento do Orçamento

(Em mil Meticais)

Designação	Inicial	Final	Diferença
Financiamento Interno	6.566.458	6.566.458	0
Âmbito Central	4.766.074	4.749.088	-16.987
Âmbito Provincial	740.354	748.274	7.921
Âmbito Distrital	910.030	895.173	-14.857
Âmbito Autárquico	150.000	173.923	23.923
Financiamento Externo	15.221.368	15.221.368	0
Âmbito Central	14.279.515	14.013.036	-266.479
Âmbito Provincial	732.007	998.486	266.479
Âmbito Distrital	209.847	209.847	0
Total	21.787.826	21.787.826	0

Fonte: Lei n.º 12/2005 (Mapa H e I), CGE 2005/2006 (Mapa IV-1, 2 e 3)

Observa-se, no quadro, que o âmbito autárquico foi reforçado em 23.923 mil Meticais e o Provincial em 7.911 mil Meticais, por contrapartida de redução no âmbito central de 18.987 mil Meticais e âmbito distrital de 14.857 mil Meticais.

Em relação ao financiamento externo, houve um reforço no âmbito provincial, por contrapartida do âmbito central, no valor de 266.479 mil Meticais.

No Quadro n.º IV.9, apresentam-se as principais instituições beneficiárias das dotações do investimento que absorveram, no conjunto, das dotações iniciais e finais 82,6% e 81,5% dos recursos internos e externos, respectivamente.

Do mesmo modo, verifica-se que a componente interna sofreu uma redução de 3.158.278 mil Meticais para 2.835.853 mil Meticais, enquanto a componente externa, sofreu um acréscimo de 12.529.704 mil Meticais para 12.643.075 mil Meticais.

Das instituições que viram as suas dotações reduzidas destacam-se o Ministério da Saúde, Ministério da Educação e Cultura, Ministério das Obras Públicas e Habitação, Conselho

Nacional de Combate ao HIV/SIDA, Fundo de Fomento Pesqueiro, Ministério da Indústria e Comércio e Instituto Nacional de Desminagem.

Diferentemente das instituições mencionadas no parágrafo anterior, o Fundo de Estradas, Ministério da Planificação e Desenvolvimento, Ministério da Agricultura, Ministério da Administração Estatal, destacam-se das que viram as suas dotações acrescidas.

Beneficiaram de maior financiamento nas suas dotações iniciais e finais as seguintes instituições: Fundo de Estradas, Ministério da Saúde, Ministério de Educação e Cultura e Ministério das Obras Públicas e Habitação.

Quadro n.º IV. 9 – Financiamento das Despesas de Investimento – Principais Instituições

(Em mil Meticais)

Instituições	Dotação Inicial			Dotação Final			Diferença
	Interno	Externo	Total	Interno	Externo	Total	Inicial/Final
	1	2	3=1+2	4	5	6=4+5	7=6-3
Instituto Nacional de Desminagem	16.320	117.399	133.719	10.687	15.587	26.275	-107.444
Ministério da Administração Estatal	13.284	292.567	305.851	31.439	412.648	444.086	138.235
Ministério da Planificação e Desenvolvimento	27.640	245.773	273.413	33.960	572.006	605.967	332.554
Unidade Téc. da Reforma de Adm. F. do Estado	8.795	199.629	208.424	24.696	343.629	368.325	159.901
Ministério para a Coord. da Acção Ambiental	5.890	1.885	7.775	6.254	64.210	70.464	62.689
Ministério da Agricultura	22.592	529.885	552.477	25.572	798.524	824.096	271.619
Fundo de Fomento Pesqueiro	95.060	412.720	507.781	28.566	343.300	371.867	-135.914
Ministério da Energia	20.000	0	20.000	32.204	60.058	92.262	72.262
Ministério da Indústria e Comércio	4.620	280.944	285.564	6.682	158.235	164.917	-120.647
Ministério do Turismo	20.402	156.489	176.891	14.101	152.351	166.453	-10.439
Ministério das Obras Públicas e Habitação	148.051	794.363	942.414	121.812	553.083	674.895	-267.519
Fundo de Estradas	2.433.249	2.219.185	4.652.434	2.019.991	3.061.567	5.081.558	429.124
Administração Regional das Águas do Sul	39.780	607.441	647.221	208.840	409.441	618.281	-28.939
Ministério da Educação e Cultura	111.620	2.370.238	2.481.858	93.019	2.037.594	2.130.613	-351.245
Universidade Eduardo Mondlane	58.202	241.419	299.621	49.888	241.419	291.307	-8.313
Ministério da Saúde	67.327	3.437.754	3.505.082	64.951	2.989.809	3.054.760	-450.321
Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA	65.447	622.013	687.460	63.191	429.613	492.804	-194.656
Total	3.158.278	12.529.704	15.687.983	2.835.853	12.643.075	15.478.928	-209.055
Total do Orçamento do Estado	5.762.525	13.238.543	19.001.068	5.762.525	13.238.543	19.001.068	
Peso (%)	54,8	94,6	82,6	49,2	95,5	81,5	

Fonte: Despacho do Ministro das Finanças de 31 de Outubro de 2006

4.3.2– Análise Sectorial da Despesa

Analisa-se, seguidamente, a alocação das dotações orçamentais ajustadas pelo Despacho do Ministro das Finanças de 31 de Outubro de 2006, aos Sectores da Educação, Saúde e Agricultura, três dos seis considerados prioritários no âmbito do PARPA.

No ano em apreço, à semelhança do exercício anterior, não é efectuada a análise da alocação de fundos aos diversos serviços (primário, secundário, técnico profissional, alfabetização, saúde pública, hospitalares, entre outros) os quais deixaram de fazer parte

do classificador orgânico, com a entrada em vigor do Decreto n.º 23/2004, de 20 de Agosto, de acordo com informações prestadas pelo Governo.

O Tribunal Administrativo reitera, a este respeito, que pela importância que assumem estes serviços no âmbito do programa da luta contra a pobreza, seria relevante proceder-se à avaliação e acompanhamento da sua execução, para o que seria necessária a informação sobre as despesas daqueles serviços.

Quanto a esta questão, o Governo, em sede do contraditório, referiu que “ a reintrodução da classificação funcional da despesa está prevista para execução do Orçamento do Estado de 2008 ”.

4.3.2.1 – Componente Funcionamento

No Quadro n.º IV. 10 infra, são indicados os limites das despesas a realizar pelo Sector da Educação, por província, no valor de 5.380.796 mil de Meticais, o que representa 94% dos 5.715.787 mil Meticais, dotação global da componente funcionamento deste Sector.

Os estudantes do ensino primário constituem 94,1% do total dos alunos (primário, secundário e técnico-profissional). À semelhança de 2005, no ano em análise, não foi possível estabelecer o rácio despesa/aluno primário, uma vez que o Orçamento e a CGE não apresentaram a discriminação da despesa pelos diferentes serviços de ensino.

Quadro n.º IV. 10 – Alocação de Fundos ao Sector da Educação nas Províncias – Componente Funcionamento do Orçamento – Dotação Final

(Em mil Meticais)

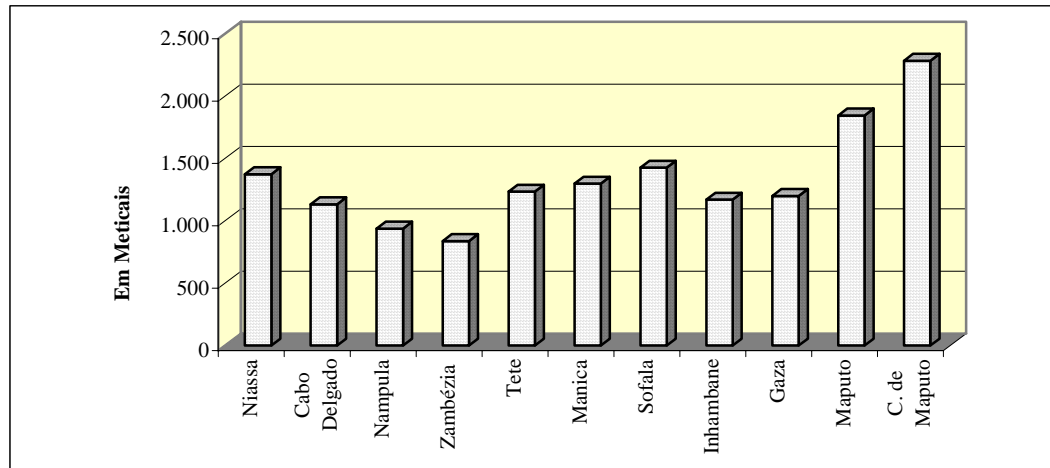
Província	Dotação Final	Peso (%)	N.º Total Alunos	Despesa Aluno (em Meticais)	N.º Alunos Primários
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)/(3)	(5)
Niassa	313.311	5,8	228.262	1.373	215.399
C. Delgado	379.095	7,0	334.915	1.132	316.080
Nampula	675.959	12,6	721.539	937	686.983
Zambézia	719.827	13,4	859.532	837	820.382
Tete	458.467	8,5	371.503	1.234	348.830
Manica	431.725	8,0	332.534	1.298	309.255
Sofala	492.315	9,1	345.294	1.426	318.464
Inhambane	410.250	7,6	350.783	1.170	317.875
Gaza	385.870	7,2	321.866	1.199	296.654
Maputo	530.644	9,9	287.588	1.845	257.295
C. de Maputo	583.333	10,8	255.375	2.284	206.206
Sub-total	5.380.796	100,0	4.409.191	1.220	4.093.423
Central	334.992				
Total	5.715.787				

Fonte: Despacho do Ministro das Finanças, de 31 de Outubro de 2006 e Anuário Estatístico-INE de 2006

Apresentam as maiores dotações as Províncias da Zambézia e Nampula, com 719.827 mil Meticais (13,4%) e 675.959 mil Meticais (12,6%), respectivamente. Com menor dotação, destaca-se a Província do Niassa, com 313.311 mil Meticais (5,8%).

Os dados relativos ao rácio despesa por aluno por província são ilustrados no Gráfico n.º IV.2, que se segue.

Gráfico n.º IV. 2 – Despesa por Aluno



Fonte: Quadro n.º IV.10

Em média, por aluno, temos 1.220 Meticais, sendo a Cidade de Maputo, com 2.284 Meticais, a que beneficiou da maior dotação, enquanto as Províncias de Nampula e Zambézia tiveram menores dotações, com 937 e 837 Meticais, respectivamente.

Quanto ao sector da Saúde, são indicadas, no quadro seguinte, as dotações orçamentais finais ajustadas pelo Despacho do Ministro das Finanças, de 31 de Outubro de 2006.

**Quadro n.º IV. 11 – Alocação de Fundos ao Sector da Saúde nas Províncias
Componente Funcionamento do Orçamento – Dotação Final**

(Em mil Meticais)

Província	Dotação Final	Peso (%)	Habitantes	Peso (%)	Despesa/Habitante (em Meticais)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)/(3)
Niassa	108.245	8,6	1.027.000	5,2	105
C. Delgado	90.322	7,1	1.650.000	8,3	55
Nampula	193.131	15,3	3.767.000	18,9	51
Zambézia	153.966	12,2	3.795.000	19,1	41
Tete	103.140	8,2	1.552.000	7,8	66
Manica	85.349	6,7	1.360.000	6,8	63
Sofala	118.752	9,4	1.676.000	8,4	71
Inhambane	103.493	8,2	1.412.000	7,1	73
Gaza	98.288	7,8	1.333.000	6,7	74
Maputo	83.825	6,6	1.072.000	5,4	78
C. de Maputo	127.005	10,0	1.244.000	6,3	102
Sub-Total	1.265.518	100,0	19.888.000	100,0	64
Central	871.344				
Total	2.136.862				

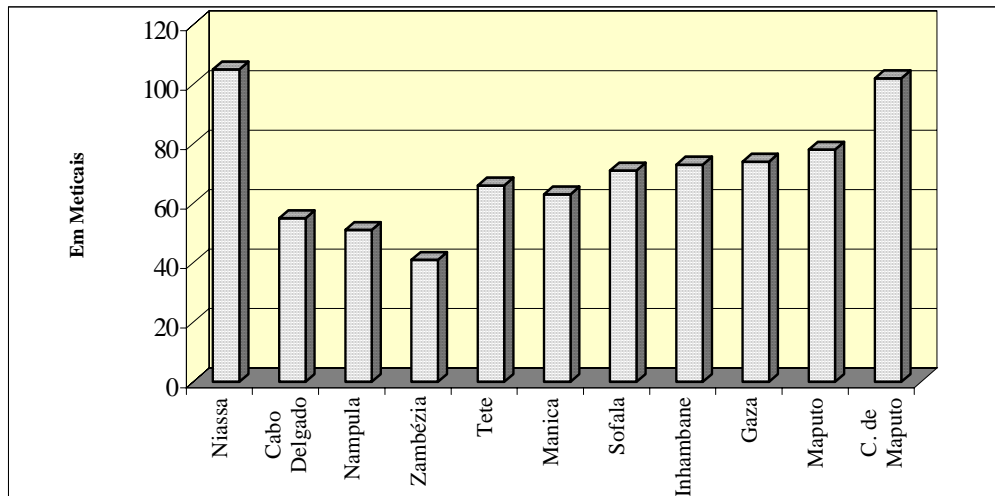
Fonte: Despacho do Ministro das Finanças, de 31 de Outubro de 2006 e Anuário Estatístico-INE de 2006

A alocação de fundos feita ao Sector da Saúde, a nível provincial, é de 64% do total de 2.136.862 mil Meticais.

Relativamente à distribuição de fundos ao sector, por província, verifica-se que Nampula e Zambézia, com 193.131 mil Meticais (15,3%) e 153.966 mil Meticais (12,2%), respectivamente, tiveram as maiores dotações, enquanto Maputo e Manica, com 83.825 mil Meticais (6,6%) e 85.349 mil Meticais (6,7%), respectivamente, foram destinados os menores recursos por habitante.

Os dados relativos aos rácios despesa por habitante por província são ilustrados no Gráfico n.º IV.3, que se segue:

Gráfico n.º IV. 3 – Despesa por Habitante



Fonte: Quadro n.º IV.11

Em termos de distribuição da despesa por habitante, houve uma previsão média de 64 Meticais. A nível provincial, a Província do Niassa e a Cidade de Maputo obtiveram as maiores dotações, na previsão, com 105 e 102 Meticais, respectivamente, enquanto a Província da Zambézia, com 41 Meticais, teve a menor dotação por habitante.

**Quadro n.º IV. 12 – Alocação de Fundos ao Sector da Agricultura nas Províncias
Componente Funcionamento do Orçamento – Dotação Final**

(Em mil Meticais)

Província	Dotação Final	Peso (%)	Habitantes	Peso (%)	Despesa/Habitante (em Meticais)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)/(3)
Niassa	20.670	10,8	1.027.000	5,2	20
C. Delgado	19.391	10,1	1.650.000	8,3	12
Nampula	27.453	14,4	3.767.000	18,9	7
Zambézia	14.185	7,4	3.795.000	19,1	4
Tete	13.882	7,3	1.552.000	7,8	9
Manica	16.915	8,9	1.360.000	6,8	12
Sofala	18.926	9,9	1.676.000	8,4	11
Inhambane	13.760	7,2	1.412.000	7,1	10
Gaza	25.316	13,2	1.333.000	6,7	19
Maputo	17.223	9,0	1.072.000	5,4	16
C. de Maputo	3.386	1,8	1.244.000	6,3	3
Sub-Total	191.106	100,0	19.888.000	100,0	10

Fonte: Despacho do Ministro das Finanças, de 31 de Outubro de 2006 e Anuário Estatístico-INE de 2006

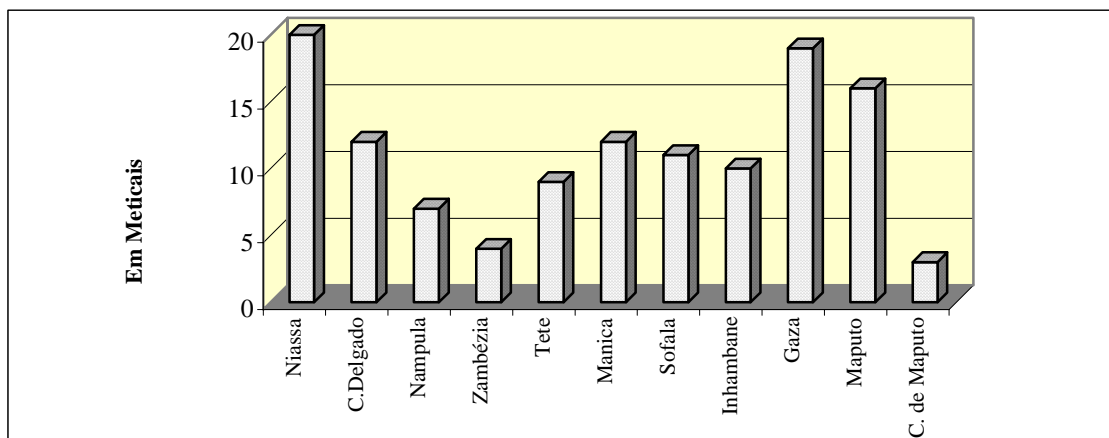
No que respeita ao sector da agricultura, são indicadas no Quadro n.º IV.12 as dotações orçamentais finais da Componente Funcionamento, ajustadas pelo Despacho do Ministro das Finanças, de 31 de Outubro de 2006.

A nível provincial, destacam-se as Províncias de Nampula e Gaza com 27.453 Meticais (14,4%), e 25.316 Meticais (13,2%), respectivamente, com maiores dotações, sendo a Cidade de Maputo, com 3.386 Meticais (6,3%), a que registou a menor dotação atribuída.

Em termos globais, afecta-se, por cada habitante, no Sector da Agricultura, uma dotação de 10 Meticais.

Os dados relativos aos rácios despesa por habitante por província são ilustrados no Gráfico n.º IV.4, que se segue:

Gráfico n.º IV. 4- Despesa por Habitante



Fonte: Quadro n.º IV.12

Analisando a dotação da despesa por habitante, apresentada no Gráfico n.º IV.4, verifica-se que as Províncias de Niassa e Gaza, com 20 e 19 Meticais, respectivamente, tiveram as maiores dotações. Com menores dotações estão a Cidade de Maputo e a Província da Zambézia, com 3 e 4 Meticais, respectivamente.

4.3.2.2 – Componente Investimento

Apresentam-se, a seguir, no Quadro n.º IV.13, as dotações orçamentais finais da Componente Investimento alocadas ao Sector da Educação, ajustadas pelo Despacho do Ministro das Finanças, de 31 de Outubro de 2006.

Foi destinado à Administração Central o valor de 2.130.613 mil Meticais que é superior ao total das províncias, em 126.919 mil Meticais. Deste último valor, coube à Província da Zambézia o montante mais elevado, de 35.152 mil Meticais (27,7%). As Províncias de Maputo e Niassa tiveram as menores dotações, com 1.800 mil Meticais (1,4%) e 5.343 mil Meticais (4,2%), respectivamente.

**Quadro n.º IV. 13 – Alocação de Fundos ao Sector da Educação nas Províncias –
Componente Investimento**

(Em mil Meticais)

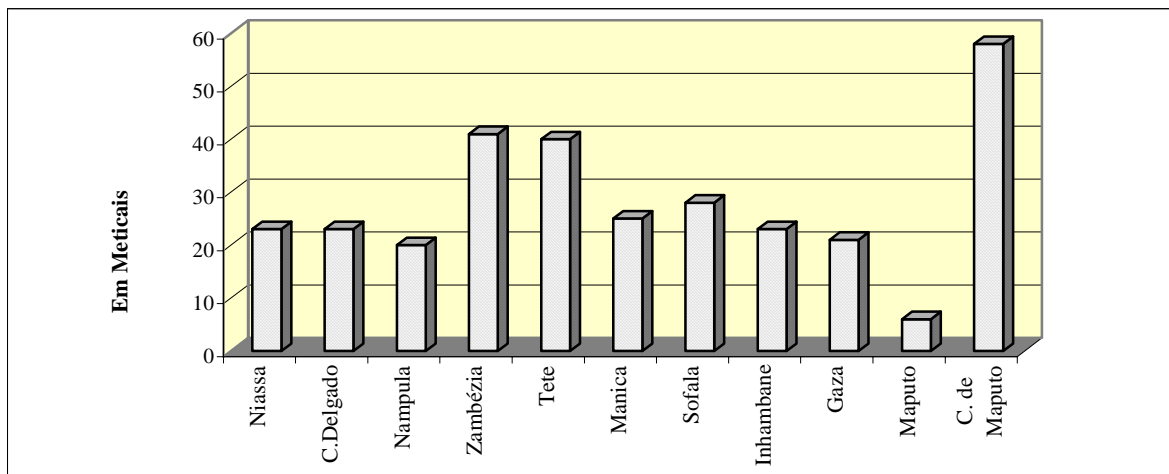
Província	Dotação Final	Peso (%)	N.º Total Alunos	Despesa/ Aluno (em Meticais)
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)/(3)
Niassa	5.343	4,2	228.262	23
C. Delgado	7.618	6,0	334.915	23
Nampula	14.629	11,5	721.539	20
Zambézia	35.152	27,7	859.532	41
Tete	14.767	11,6	371.503	40
Manica	8.180	6,4	332.534	25
Sofala	9.553	7,5	345.294	28
Inhambane	8.174	6,4	350.783	23
Gaza	6.919	5,5	321.866	21
Maputo	1.800	1,4	287.588	6
C. de Maputo	14.782	11,6	255.375	58
Sub-Total	126.919	100	4.409.191	29
Central	2.130.613			
Total	2.257.531	100		

Fonte: Despacho do Ministro das Finanças, de 31 de Outubro de 2006 e Anuário Estatístico-INE de 2006

Os dados relativos aos rácios despesa/aluno por província são ilustrados no Gráfico n.º IV.5.

De acordo com o mesmo, a Cidade de Maputo e as Províncias da Zambézia e Tete, com 58, 41 e 40 Meticais, respectivamente, tiveram as maiores dotações por aluno, sendo a de Maputo, com 6 Meticais, a que teve a menor dotação.

Gráfico n.º IV. 5 – Despesa por Aluno - por Província



Fonte: Quadro n.º IV.13

Não foi possível analisar as despesas de investimento por aluno primário, pois, como já foi anteriormente referido, o Orçamento não faz menção dos diversos serviços do ensino.

No Quadro n.º IV.14 e no Gráfico n.º IV.6 são indicadas as dotações orçamentais para investimento, do Sector da Saúde, ajustadas pelo Despacho do Ministro das Finanças, de 31 de Outubro de 2006.

**Quadro n.º IV.14 – Alocação de Fundos ao Sector da Saúde nas Províncias –
Componente Investimento**

(Em mil Meticais)

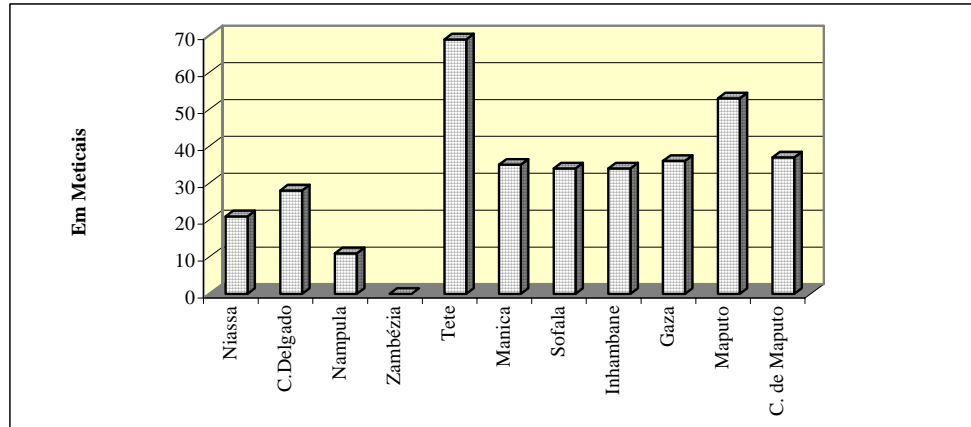
Província	Dotação Final	Peso (%)	Habitantes	Peso (%)	Despesa/Habitante (em Meticais)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Niassa	21.938	4,2	1.027.000	5,2	21
C.Delgado	46.792	9,0	1.650.000	8,3	28
Nampula	41.908	8,0	3.767.000	18,9	11
Zambézia	0	0,0	3.795.000	19,1	0
Tete	107.644	20,6	1.552.000	7,8	69
Manica	47.649	9,1	1.360.000	6,8	35
Sofala	56.602	10,8	1.676.000	8,4	34
Inhambane	48.618	9,3	1.412.000	7,1	34
Gaza	47.653	9,1	1.333.000	6,7	36
Maputo	56.917	10,9	1.072.000	5,4	53
C. de Maputo	46.028	8,8	1.244.000	6,3	37
Sub-Total	521.750	100,0	19.888.000	100,0	26
Central	3.054.760				
Total	3.576.510	100			

Fonte: Despacho do Ministro das Finanças, de 31 de Outubro De 2006 e Anuário Estatístico-INE de 2006

De uma dotação total de 521.750 mil Meticais ao âmbito provincial, no Sector da Saúde, destacam-se, com as maiores dotações, as Províncias de Tete, Maputo e Sofala, com 107.644 mil Meticais (20,6%), 56.917 mil Meticais (10,9%) e 56.602 mil Meticais (10,8%), respectivamente e, com menor dotação, a de Niassa com 21.938 mil Meticais (4,2%). Tal como se verificou em 2005, para o ano em apreço também não foi alocada nenhuma dotação à Província da Zambézia.

Os dados relativos aos rácios despesa por habitante e por província são ilustrados no Gráfico n.º IV.6 que se segue.

Gráfico n.º IV. 6 – Despesa por Habitante – por Província



Fonte: Quadro n.º IV.14

Verifica-se, no gráfico supra, que afecta-se, em termos globais, por habitante, uma dotação de 26 Meticais. As Províncias de Tete e Maputo, com 69 e 53 Meticais, respectivamente, tiveram as maiores dotações. Com menor dotação temos a Província de Nampula, com 11 Meticais.

Relativamente à Agricultura, são apresentadas, no quadro seguinte, as dotações orçamentais finais do Sector, ajustadas pelo Despacho do Ministro das Finanças, de 31 de Outubro de 2006.

Quadro n.º IV.15 – Alocação de Fundos ao Sector da Agricultura nas Províncias – Componente Investimento

(Em mil Meticais)

Província	Dotação Final	Peso (%)	Habitantes	Despesa/Habitante (em Meticais)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Niassa	30.687	9,6	1.027.000	30
C. Delgado	27.708	8,7	1.650.000	17
Nampula	38.764	12,1	3.767.000	10
Zambézia	32.975	10,3	3.795.000	9
Tete	22.601	7,1	1.552.000	15
Manica	24.908	7,8	1.360.000	18
Sofala	56.875	17,8	1.676.000	34
Inhambane	38.767	12,1	1.412.000	27
Gaza	20.112	6,3	1.333.000	15
Maputo	25.811	8,1	1.072.000	24
C. de Maputo	862	0,3	1.244.000	1
Sub-Total	320.071	100,0	19.888.000	16

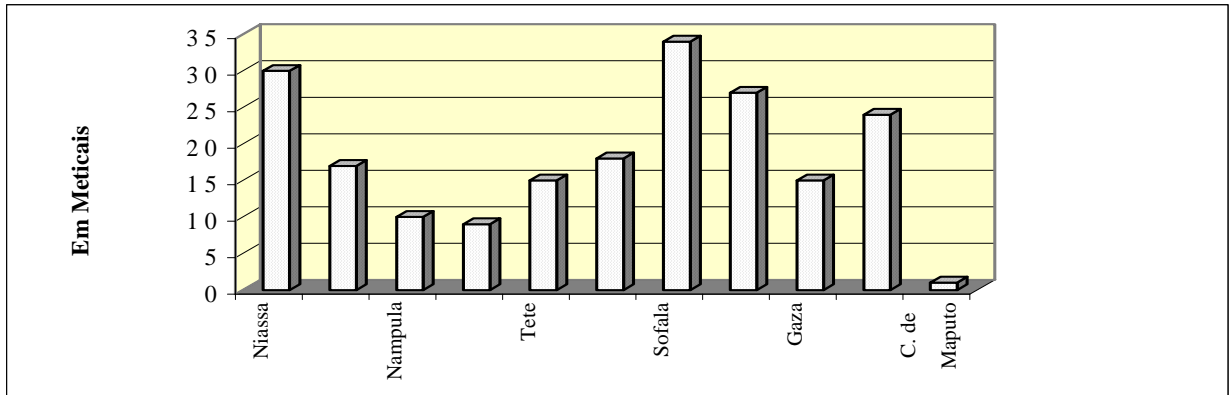
Fonte: Despacho do Ministro das Finanças, de 31 de Outubro de 2006 e Anuário Estatístico-INE de 2006

A nível provincial, Sofala, com 56.875 mil Meticais (17,8%), beneficiou da maior dotação, enquanto a Cidade de Maputo, com 862 mil Meticais (0,3%), teve a menor dotação.

Constata-se que, em termos globais, afecta-se, por cada habitante, uma dotação de 16 Meticais.

Os dados relativos aos rácios despesa por habitante e por província são ilustrados no Gráfico n.º IV.7 que se segue.

Gráfico n.º IV. 7 – Despesa por Habitante



Fonte: Quadro n.º IV.15

Analisando a dotação da despesa por habitante apresentada, destacam-se as Províncias de Sofala e Niassa, com 34 e 30 Meticais, respectivamente, com as maiores dotações e a Cidade de Maputo, com 1 Metical, teve a menor dotação.