



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

FINANÇAS PÚBLICAS

06 de Julho de 2023 | Edição nº 10 | Distribuição Gratuita | www.cipmoz.org

Impacto económico do atraso no pagamento de salários na função pública

Por: Estrela Charles*

1. Introdução

Nos últimos dois anos o funcionário público tem recebido os seus salários com atrasos. O Governo não tem cumprido com as datas estipuladas pelo diploma ministerial nº 210/2014, de 9 de Dezembro, sobre os procedimentos para o processamento e pagamento de salários aos Funcionários e Agentes do Estado (FAE).

O diploma acima citado indica o dia 21 de cada mês como data para o início do processamento de salários dos FAE e o dia 15, do mês seguinte, para o início do pagamento. Entretanto, várias são as vezes em que os FAE passam do dia 30 sem que os seus salários estejam depositados nas suas contas, criando-lhes, por um lado, prejuízos financeiros, sociais e danos psicológico e, por outro lado, criando perturbações no funcionamento normal das instituições públicas.

O Estado é o principal empregador, com cerca de 400 mil FAE¹. Deste número, cerca de 90%² possui empréstimos bancários e outras obrigações financeiras. Deste modo, o atraso no pagamento do salário implica o pagamento de despesas adicionais, como juros de mora para a banca, multas pelo atraso no pagamento da prestação de serviços públicos, como é o caso do serviço de fornecimento de água para o qual está estipulada uma multa de 20% sobre o valor da factura em caso de atraso de pagamento³.

As multas são também cobradas pelas empresas privadas provedoras de serviços de saúde, de educação, entre outros, com o agravante da inexistência de tectos para a sua fixação por parte destas empresas, fazendo com que fixem multas que podem ultrapassar em mais de 100% o valor a pagar.

Os impactos do atraso salarial vão para além dos prejuízos financeiros aos próprios funcionários, causando distúrbios para a economia. Aumentam, por um lado, os níveis de ineficiência no funcionamento das instituições públicas, devido ao elevado índice de descontentamentos e ausências nos postos de trabalho e, por outro, aumentam o nível de incumprimento do crédito na economia (crédito mal-parado)⁴, uma vez que o atraso salarial implica atraso no pagamento das prestações mensais. Este cenário poderá colocar os funcionários públicos na situação de risco de incumprimento elevado, aumentando a taxa de juro dos seus empréstimos.

¹ O CFMP 2024-2026 indica que o sector privado (nacional e estrangeiro) gerou em 2022 cerca de 14 700 empregos correspondente a menos de 4% do total dos funcionários afectos a administração pública.

² Dados indicativos da consulta de alguns sectores públicos.

³ Águas da região de Maputo. Factura nº 31006204670 emitida aos 13 de Fevereiro de 2023.

⁴ O relatório de estabilidade Financeira 2023, indica que Moçambique continua com um nível elevado de incumprimento de crédito, estando, até Abril de 2023, com um nível de 9%, muito acima da média internacional aceitável que é de 5%.

O presente texto faz a análise das principais causas por detrás dos constantes atrasos no pagamento dos salários aos funcionários públicos e as suas consequências. Destaca os prejuízos financeiros, sociais e morais que disso podem advir, ressaltando a necessidade de responsabilização do Governo⁵.

2. Ciclo de processamento e pagamento de salários na função pública

O Anexo A do Diploma Ministerial n° 210/2014⁶, de 9 de Dezembro, indica que o processamento de salários dos FAE inicia no dia 21 com o registo da efectividade do período anterior. Os procedimentos levam cerca de 25 dias e culminam com o início do pagamento dos salários no dia 15 de cada mês.

A figura 1 mostra as etapas seguidas para o processamento e pagamento de salários. Pode-se observar que no período de 21 a 30/31 de cada mês devem-se afixar os abonos e os descontos e fazer-se o registo da primeira conformidade, sendo responsável por estas actividades a unidade gestora beneficente (UGB).

Nos dias 1 e 2 são feitos os cálculos do salário e nos dias 3 e 4 é feito o registo da segunda conformidade e o recálculo da folha de salários pela Direção Nacional da Contabilidade Pública (DNCP), juntamente com as direcções provinciais do plano e finanças (DPPF). Nos dias 5 e 6 faz-se o carregamento da folha no sistema e até ao dia 7 de cada mês deve-se fazer a requisição de recursos. No dia 10 ocorre a liquidação e no dia 15 ocorre o agendamento de pagamento.

Figura 1: Procedimentos para processamento e pagamento de salários



Fonte: Adaptado do Diploma Ministerial n° 210/2014, de 9 de Dezembro.

Conforme o artigo 2 do Diploma Ministerial acima citado, o pagamento dos salários inicia no dia 15 de cada mês e de 18 a 28⁷ os FAE deveriam ter o salário depositado nas suas contas bancárias. Acontece que isso não tem ocorrido nos últimos anos, chegando-se a situação de alguns funcionários não terem os seus salários até ao dia 10 do mês seguinte.

3. Défice das finanças públicas como causa de atrasos salariais

O Governo informou⁸ que o atraso no pagamento dos salários se deve à validação das folhas salariais fora do período ordinário, que, normalmente, deve acontecer entre os dias 1 e 4 de cada mês. Entretanto, vários outros problemas poderão estar na origem dos recorrentes atrasos do salário como a seguir se descreve:

- Aumento do impacto da tabela salarial única (TSU) em 9,25 mil milhões de MT, tendo passado de 19,2 mil milhões, em 2022, para 28,45 mil milhões de MT, em 2023.

⁵ O número 1 do artigo 58 da constituição da República de Moçambique estabelece o direito a todo moçambicano de exigir nos termos da lei indemnização pelos prejuízos que forem causados pela violação dos seus direitos.

⁶ Diploma ministerial n° 210/2014 de 9 de Dezembro. Concernente aos procedimentos de processamento e pagamento de salários dos FAE. BR I série número 98 disponível em: <https://www.lexlink.eu/FileGet.aspx?FileId=49051>

⁷ Jornal o país (2019). Funcionários do Estado sem salários. <https://opais.co.mz/funcionarios-do-estado-sem-salarios/>

⁸ Jornal o país (01 de 11 2022). TSU: pagamentos de salários na função publica podem levar mais tempo. <https://opais.co.mz/tsu-pagamentos-de-salarios-na-funcao-publica-podem-levar-mais-tempo/>

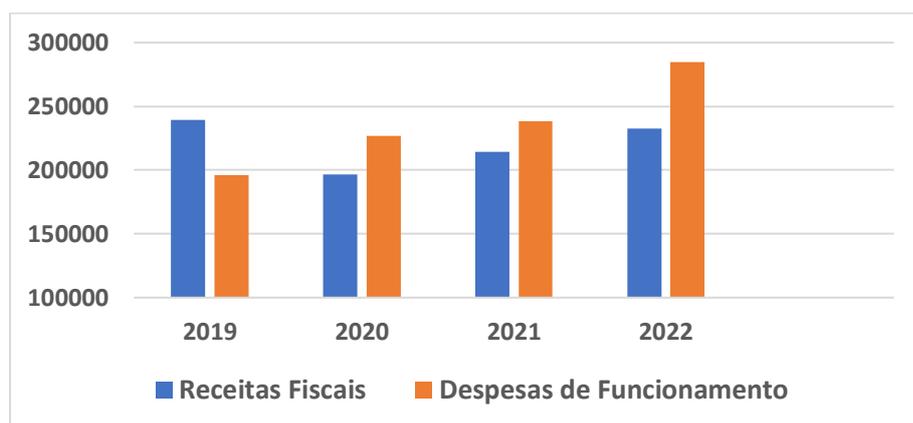
- Aumento das receitas fiscais em proporções menores em relação ao aumento das despesas de funcionamento. De 2021 a 2023 as receitas aumentaram em 77%, enquanto as despesas de funcionamento aumentaram em mais de 80%.
- Aumento dos encargos da dívida pública. Em 2021 o Governo pagou de juros da dívida pública 29,9 mil milhões de MT e para 2023 está previsto o pagamento de 41,4 mil milhões de MT, um crescimento em mais de 38,5%.

O aumento desproporcional da despesa de salários e remunerações (de 9.8% do PIB, em 2017, para 15,8%, em 2022), associado ao crescimento lento das receitas fiscais e ao aumento do serviço da dívida tornou as finanças públicas insustentáveis e como consequências verifica-se o atraso no pagamento de salários.

A insustentabilidade das finanças públicas está reflectida no rácio receitas fiscais/despesas de funcionamento onde se pode observar que as despesas de funcionamento estão muito acima das receitas fiscais. Em 2022, o rácio despesa pública/receitas fiscais foi de 123%. O Governo teve despesas de funcionamento na ordem de 284,9 mil milhões de MT e as receitas fiscais arrecadadas foram de 232,4 mil milhões de MT.

O gráfico 1 mostra que em 2019 o nível de cobrança das receitas fiscais era suficiente para o pagamento das despesas de funcionamento. Dos 239,3 mil milhões arrecadados, 82% estavam destinados ao pagamento das despesas com o funcionamento. Entretanto, a partir de 2020 as despesas de funcionamento passaram a estar acima das receitas, em mais de 100%, criando um défice para as finanças públicas.

Gráfico 1: Total das receitas fiscais e despesas de funcionamento de 2019 a 2022



Fonte: Cenário fiscal de medio prazo 2024 -2026

4. Consequências do Atraso salarial na função pública

As despesas fixas, como é o caso de salários, devem ter datas para o seu pagamento. Até ao momento, ao contrário de outros países⁹, Moçambique não tem uma data fixa para o pagamento de salários aos diferentes sectores, tendo apenas a indicação do dia 15 como data do início.

O estabelecimento de datas para o pagamento de salários é uma prática exercida por vários países, sendo que, em alguns, se fixa um período para o pagamento de salários por sector. Em Portugal, por exemplo, as datas de pagamento dos salários na função pública são fixadas pelo Ministério das Finanças. Os salários são pagos entre os dias 20 e 23 de cada mês¹⁰ e nos casos em que estes dias coincidem com um sábado, domingo ou feriado, os pagamentos passam para o dia útil anterior. Neste país, no dia 20 de cada mês são realizados os encargos gerais do Estado, os pagamentos nos ministérios das Finanças, da Defesa, da Solidariedade e Segurança Social, dos Negócios Estrangeiros e os da Presidência e do Conselho de Ministros. A 23 são pagos os serviços dos ministérios da Educação e Ciência, da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, e assim por diante.

⁹ Alguns países como Portugal possuem datas fixas para o pagamento do salário aos funcionários públicos por sectores.

¹⁰ Jornal o publico. Governo altera datas de pagamento dos salários na função publica. (1 de agosto 2011). Disponível em: <https://www.publico.pt/2011/08/01/economia/noticia/governo-altera-datas-de-pagamentos-dos-salarios-na-funcao-publica-1505717>

4.1 Danos morais e aumento da ineficiência nas instituições públicas

Os danos morais ocorrem quando o funcionário não consegue suprir as suas necessidades básicas, quando este não reúne condições para prover alimentos e outros bens e serviços a si e à sua família. A nível psicológico, o FAE pode desenvolver quadros de *stress* e ansiedade face a incerteza de pagamento e as constantes variações das datas. O estado emocional do FAE pode ser replicado no seu desempenho, afectando a qualidade de atendimento e o bom funcionamento da instituição pública onde está afecto.

As constantes ausências, descontentamentos e paralisações das actividades são reflexo dos constantes atrasos salariais e podem afectar a economia como um todo, levar ao aumento da criminalidade e ao aumento dos níveis de pobreza, num cenário de taxas de juro elevadas. Estes danos tornam-se mais graves quando são propiciados pelo Governo que tem a obrigação de criar condições para o bom desempenho da economia.

Foram várias as vezes que grupos de profissionais (professores, médicos enfermeiros) paralisaram as suas actividades devido à falta de pagamento de salários. O caso mais recente foi o de paralisação de actividades dos professores que leccionam no turno nocturno devido à falta de pagamento das horas extras.¹¹ Os docentes de algumas escolas da cidade de Maputo paralisaram as aulas do curso noturno devido à falta de pagamento das horas extras desde Outubro de 2022.

Os profissionais de saúde também paralisaram as suas actividades devido a vários motivos dentre os quais a ausência do pagamento de horas extras desde 2022. Foram mais de 10 mil profissionais de saúde a nível nacional desde enfermeiros; técnicos de saúde afectos à radiologia, farmácia, maternidade, laboratórios, agentes de serviços, entre outros que integraram na manifestação em junho de 2023¹².

4.2 Aumento dos níveis de incumprimento do crédito

O atraso salarial tem impacto directo no endividamento das famílias e aumenta o nível de créditos mal-parados na economia. Quanto mais atrasos existem no pagamento de salários, mais susceptíveis estão os funcionários públicos a contrair empréstimos para satisfazer as suas necessidades.

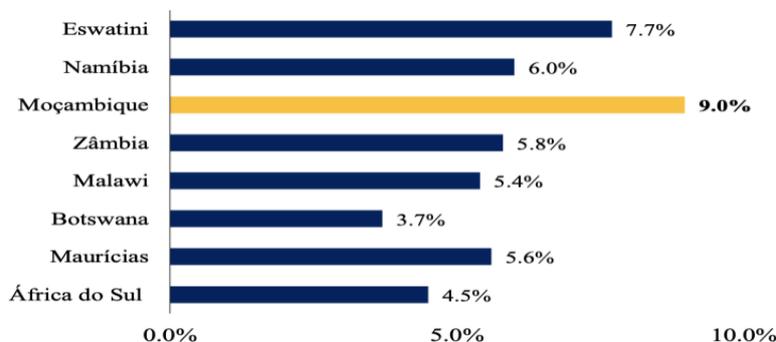
De Dezembro de 2022 a Abril de 2023, o nível de crédito à economia subiu de 269,7 mil milhões de MT para 291,1 mil milhões de MT, um aumento de 8%. Este aumento torna-se mais intenso para as famílias, tiveram um aumento de 19,1%, O nível de crédito destinado às famílias aumentou de 71,9 mil milhões de MT para 85,6 mil milhões de MT.

Com as taxas de juro elevadas, aplicadas pelos bancos comerciais (mais de 30%), associado à alta dos preços dos bens e serviços, os níveis de crédito mal-parado aumentam. As famílias encontram-se em situações difíceis financeiramente e não conseguem cumprir dentro do prazo com as suas obrigações financeiras. O nível de créditos mal-parados em Moçambique continua elevado. Situa-se em 9%, muito acima da média internacional aceitável, que é de 5%. Neste caso importa salientar que os níveis de créditos mal-parados em Moçambique são os mais altos da região. O gráfico 1 mostra que Moçambique possui níveis de incumprimento maiores que países como Eswatini, Namíbia África do Sul, entre outros.

¹¹ Jornal o País. (2023). Professores paralisam aulas em Maputo por falta de horas extras. Disponível em: <https://opais.co.mz/professores-paralisam-aulas-em-maputo-por-falta-de-horas-extras/> Acessado aos 29 de Junho de 2023.

¹² Jornal o país. (2023). Profissionais de saúde vão paralisar as actividades por 25 dias prorrogáveis. <https://opais.co.mz/profissionais-de-saude-vaoparalisar-as-actividades-por-25-dias-prorrogaveis/>

Gráfico 2: Níveis de crédito mal-parado dos países da SADC



Fonte: Banco de Moçambique. Relatório de estabilidade financeira 2023

4.3 Encargos financeiros imputados aos funcionários públicos

Para além dos malefícios para a economia, reflectidos na ineficiência de prestação do serviço público e no aumento de crédito mal-parado, os atrasos salariais criam prejuízos financeiros aos funcionários públicos. Estes prejuízos tornam-se mais graves na situação em que o poder de compra das famílias vem sendo corroído dada a inflação elevada (que passou de 6,74%, em Dezembro de 2021, para 10,29, em Dezembro de 2022, tendo atingido o máximo de 12,10%, em Junho de 2022).

Um salário pago com atraso pode fazer com que o funcionário arque com as despesas de multas e juros de mora dos bancos. As multas são aplicadas pelas entidades privadas e públicas que prestam serviços.

As empresas públicas que prestam serviços de fornecimento de água têm prevista uma multa para casos de atraso de pagamento. As multas variam de acordo com o valor do consumo. Para o caso de impostos e taxas cobradas pelos municípios, também estão previstas multas que podem¹³ alcançar o dobro ou o triplo do valor estipulado do imposto.

Para as empresas privadas, as multas são definidas por cada uma delas, podendo chegar a mais de 100% do valor que deve ser pago. As multas são aplicadas por entidades de ensino, de saúde, por prestadores de diversos serviços, proprietários de residências em arrendamento, entre outros.

Tendo já analisado os diversos danos advindos desta prática, é imprescindível que a lei seja mais assertiva e dê espaço para o ressarcimento dos danos causados aos funcionários. Neste caso, é importante reconhecer a necessidade de o Governo arcar com os custos do atraso salarial iniciando com a definição de datas fixas para o pagamento de salários e o estabelecimento de regras para a correção monetária, multas e responsabilização pelo atraso.

A correcção monetária torna-se cada vez mais importante no actual cenário em que os níveis de inflação são elevados e o poder de compra reduzido. A multa deve ser progressiva de acordo com os dias de atraso no pagamento, isto é, quanto maiores forem os dias de atraso de pagamento, maiores devem ser as multas¹⁴.

¹³ Código tributário autárquico. Decreto 63/2008 de 30 de Dezembro. Disponível em: <http://marracuene.pmaputo.gov.mz/docs/Diplomas/Decreto%2063.2008%20Codigo%20Tributario%20Autarquico.pdf>

¹⁴ Para o caso do Tribunal Superior do Trabalho Brasileiro Este aplica a correção monetária referente ao período em atraso e multa de 10% se o atraso for inferior a 20 dias sobre o salário adicional e se o atraso for superior a vinte dias, é aplicada a multa anterior com um acréscimo de 5% a cada dia útil de atraso após o vigésimo dia. <https://aepadvogados.net/direito-do-trabalho/atrasos-no-salario/>

5. Atraso no pagamento de salário aos FAE sinonimo de má gestão dos fundos públicos

O atraso salarial na Administração Pública é uma prática que se vem repetindo ao longo dos anos, nos diversos órgãos, e, embora possa episodicamente decorrer de cenários fiscais adversos e factores exógenos¹⁵, via de regra decorre de má gestão de recursos públicos e quase sempre de violações às regras de disciplina fiscal.

A racionalização das despesas é um princípio básico para a gestão das contas públicas. É da responsabilidade do Governo criar mecanismos para que estas não estejam acima das receitas fiscais.

A deficiente previsão do impacto das políticas públicas, como foi o caso da implementação da Tabela Salarial Única (TSU) que criou um aumento da despesa de 19,2 mil milhões de MT, em 2022, para 28,45 mil milhões de MT, mais de 48,2%, mostra a deficiente gestão das finanças públicas.

Se por um lado temos a deficiente previsão dos indicadores fiscais, por outro lado é visível o aumento das despesas com os bens e serviços do Estado e a redução de investimento com recurso a fontes internas (o valor alocado ao investimento reduziu em cerca de 13,6 mil milhões de MT de 34,7 mil milhões de MT para 21,1 mil milhões de MT em 2023¹⁶).

Os gestores públicos contratam inúmeros serviços públicos de forma ilegal e em excesso, usam de medidas populistas, com o aumento das despesas em bens e serviços, incluindo viagens de serviço, e deixam de lado o mínimo de responsabilidade fiscal, trazendo como consequência a falta de recursos para fazer face às despesas básicas, como o pagamento de salários.

Os salários são despesas consideradas fixas e altamente previsíveis. O mínimo que se espera de um gestor é o seu pagamento a tempo e hora. Quando o Governo já tem estabelecido o roteiro para o pagamento de salários e as receitas arrecadadas são suficientes para o seu pagamento, o atraso é resultado de má gestão dos fundos públicos, da falta de compromisso com a responsabilidade fiscal, da ausência de limites e de alertas de gastos excessivos.

6. Conclusões

O atraso no pagamento dos salários aos funcionários públicos tem criado prejuízos a estes, não apenas de ordem financeira, derivada de multas e juros de mora, mas também de ordem psicológica, tendo impacto directo no bom funcionamento das instituições públicas.

A programação financeira auxilia o cidadão na melhor gestão dos seus recursos e serve como base para a tomada de decisões. O cumprimento do calendário estipulado por lei para o pagamento de salários é fundamental para a programação financeira e para evitar prejuízos aos FAE.

O aumento dos níveis de incumprimento do crédito, o pagamento de multas e juros de mora criam despesas adicionais aos FAE. Deste modo é urgente a responsabilização destes custos ao Governo.

A baixa qualidade de serviços públicos, associada à paralisação de algumas actividades, constitui alguma das consequências dos atrasos salariais. Tendo em conta os impactos negativos que esta situação tem, não apenas para os FAE mas também para toda a economia, é importante que o Governo reveja o ciclo de processamento e pagamento de salários de forma a torná-lo mais realista e reduzir as possibilidades de atrasos.

A redução das despesas públicas e o alargamento da base tributaria tornam-se necessários e urgentes para que os recursos sejam suficientes para a realização das despesas.

¹⁵ Os Governos podem ser afectados por factores exógenos como foi o caso da Pandemia da COVID 19 que reduziu os níveis de cobrança das receitas e aumentou as despesas do Governo para fazer face as despesas com o sector de saúde e proteção.

¹⁶ Projecções do CFMP 2024-2026 disponível em: <https://www.mef.gov.mz/index.php/todas-publicacoes/instrumentos-de-gestao-economica-e-social/cenario-fiscal-de-medio-prazo-cfmp/cfmp-2024-2026/1912-cfmp-2024-2026/file?force-download=1>

7. Referências

- Águas da região de Maputo. (2023). Factura n° 31006204670 emitida aos 13 de Fevereiro de 2023.
- Aviso n° 176/2023 de 4 de Janeiro. Série II de 2023-01. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/aviso/176-2023-205694978> acessado ao 01 de Julho 2023.
- Banco de Moçambique. (2023). Relatório de estabilidade Financeira. Disponível em: www.bancomoc.mz acessado a 2 de Julho de 2023.
- Decreto 63/2008 de 30 de Dezembro. Código tributário autárquico. Disponível em: <http://marracuene.pmaputo.gov.mz/docs/Diplomas/Decreto%2063.2008%20Codigo%20Tributario%20Autarquico.pdf> acessado a 3 de Julho de 2023.
- Diploma ministerial n 210/2014 de 9 de dezembro. concernente aos procedimentos de processamento e pagamento de salários dos FAE. BR I serie número 98 disponível em: <https://www.lexlink.eu/FileGet.aspx?FileId=49051> acessado a 2 de Julho de 2023.
- Jornal o país (2019). Funcionários do Estado sem salários. Disponível em: <https://opais.co.mz/funcionarios-do-estado-sem-salarios/> acessado a 2 de Julho de 2023.
- Jornal o país (2022). TSU: Pagamentos de salários na função pública podem levar mais tempo. Disponível em: <https://opais.co.mz/tsu-pagamentos-de-salarios-na-funcao-publica-podem-levar-mais-tempo/> acessado a 3 de Julho de 2023.
- Jornal o País. (2023). Professores paralisam aulas em Maputo por falta de horas extras. Disponível em: <https://opais.co.mz/professores-paralisam-aulas-em-maputo-por-falta-de-horas-extras/> Acessado aos 29 de Junho de 2023.
- Jornal o país. (2023). Profissionais de saúde vão paralisar as actividades por 25 dias prorrogáveis. Disponível em: <https://opais.co.mz/profissionais-de-saude-vaao-paralisar-as-actividades-por-25-dias-prorrogaveis/> acessado a 2 de Julho de 2023.
- Jornal o público. Governo altera datas de pagamento dos salários na função pública. (2011). Disponível em: <https://www.publico.pt/2011/08/01/economia/noticia/governo-altera-datas-de-pagamentos-dos-salarios-na-funcao-publica-1505717> acessado a 2 de Julho de 2023.
- Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, (Lei da Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique), I Série, n.º115, terça-feira, 12 de Junho;
- Ministério da Economia e Finanças. (2023). Cenário Fiscal de Médio prazo 2024 2026 disponível em: www.mef.gov.mz acessado a 2 de Julho de 2023
- Rebouças, P. & Sales J. (2021). Atraso salarial e a prática de ato de improbidade administrativa. Revista eletrônica do Ministério público do estado do Piauí. Edição 01 ano 01. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2022/01/Atraso-salarial-e-a-pratica-de-ato-de-improbidade-administrativa.pdf>



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embaixada da Suíça em Moçambique



Norwegian Embassy



Suécia
Sverige



Reino dos Países Baixos



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autora: Estrela Charles

Revisão de pares: Borges Nhamirre, Rui Mate, Gift Essinalo, Ivan Maússe, Zanele Chilundo e Egas Jossai

Revisão Linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

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