



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

FINANÇAS PÚBLICAS

11 de Dezembro 2023 | Edição nº 20 | Distribuição Gratuita | www.cipmoz.org

EQUIDADE NA AFECTAÇÃO DE RECURSOS: Províncias da região Norte negligenciadas na alocação de recursos para financiar as despesas de investimento

1. Introdução

As despesas de investimento constituem um meio importante de criar capacidade para a geração de riqueza de uma nação, região ou província. Todavia, dados orçamentais indicam que as províncias da região Norte de Moçambique são as mais negligenciadas pelo governo, ao serem alocados menos recursos para financiar as despesas de investimentos, o que compromete o seu desenvolvimento.

O critério de afectação de recursos às províncias, em Moçambique, está patente no Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP)¹ de 2012-2015 a CFMP de 2020-2023. Segundo este instrumento, a afectação de recursos às províncias leva em conta: o volume populacional, a incidência da pobreza e a dimensão territorial, tendo sido este último elemento adicionado no CFMP (2023-2021). Este critério pode-se considerar socialmente justo na medida em que permite que a província de maior densidade populacional tenha um volume de recursos equitativo ao das províncias menos populosas, ao mesmo tempo que procura criar condições necessários para atender às províncias mais necessitadas, através do incremento de recursos com base no nível de pobreza.

No entanto, apesar do mérito do critério, o mesmo nunca foi implementado. Como consequência, províncias com elevada densidade populacional e ou altos níveis de incidência de pobreza beneficiam, relativamente, de menos recursos para financiar as suas despesas de investimento.

Dados orçamentais revelam que, no período analisado, 2013 a 2023, as províncias da Zambézia,

Cabo Delgado, Nampula e Niassa deixaram de receber, respectivamente, cerca de 2,374.9 milhões, 2,162.7 milhões, 1,975.6 milhões e 792.1 milhões de MT devido à não implementação do critério proposto pelo CFMP. Isso quer dizer que, durante este período, essas províncias poderiam ter investido mais se o governo respeitasse o critério por si proposto.

A falta de implementação do critério mencionado pode ser justificada pela presença de viés político, no sentido de que a baixa alocação de recursos para financiar as despesas de investimentos nas províncias acima referenciadas pode ser resultado de: (i) ausência nessas províncias de uma elite política e económica suficientemente influente e / ou com interesses para pressionar por uma melhoria na afectação de recursos, e / ou: (ii) da falta de interesse por parte do Governo do dia em melhorar a provisão de bens e serviços públicos, como saúde, educação, estradas, transporte, etc., a fim de aumentar a sua popularidade e apoio eleitoral.

Este texto tem como objectivo alertar o governo sobre a necessidade de implementar critérios de alocação de recursos baseados na justiça social, conforme descrito no CFMP a fim de reduzir as desigualdades socioeconómicas entre as províncias.

É preocupante que o novo instrumento, CFMP -2023 2025, não aborde os critérios de afectação de recursos para os próximos anos, o que abre espaço para que a distribuição dos recursos às províncias seja feita de forma discricionarieidade, facto que pode agravar as disparidades existentes na alocação de recursos.

¹ CFMP é o instrumento de planificação de base, que estabelece as metas de política fiscal de maneira que as políticas a serem desenvolvidas nos diferentes documentos de planificação sejam sustentáveis fiscalmente no médio prazo.

2. Metodologia

O presente estudo foi conduzido com base em pesquisa documental sobre as despesas de investimento a nível provincial (não inclui dados da rúbrica central, distrital e autarquias). De entre eles destacam-se: os Relatórios de Execução Orçamental (REO) e as Contas Geral do Estado (CGE); os dados de incidência de pobreza, extraídos das Avaliações de Pobreza, baseados em dados do Inquérito ao Agregado Familiar (IAF) e Inquérito ao Orçamento Familiar (IOF) e; os dados sobre a população por província, extraídos dos anuários estatísticos do Instituto Nacional de Estatística (INE). Também se recorreu à consulta bibliográfica como seja de livros e artigos que versam sobre o assunto em alusão. O estudo cobre o período de 2013 a 2023. A escolha deste período esteve condicionada à existência de informação sobre a aplicação do critério de equidade, presente no CFMP 2013-2015 a CFMP 2020-2022, onde se refere que a afectação das despesas a nível das províncias depende em 70% do volume populacional e 30% do nível de incidência da pobreza². Porém, no CFMP 2021-2023 houve uma remodelação da metodologia passando a incluir a dimensão territorial, o que obrigou a um ajuste dos ponderadores. Assim, a afectação passou a depender 60% do volume populacional, 25% do nível de incidência de pobreza e 15% da dimensão territorial.

Para a verificação da existência da equidade na afectação das despesas de investimentos às províncias, o estudo socorreu-se da análise dos desvios entre as despesas de investimento alocadas às provinciais, em relação ao esperado, com base na metodologia proposta no CFMP, segundo a qual a afectação das despesas provinciais devia ser alocada tendo em conta o volume da população, nível de incidência de pobreza e a dimensão territorial. Assim, foi necessário calcular a despesa de investimento a ser alocado às províncias com base na fórmula abaixo (proposta no CFMP):

$$DIT^e = 60\% * D_{pop} + 25\% * D_{pob} + 15\% * D_{ter} \quad (2.1)$$

Onde,

- é a despesa de investimento total que se espera ser alocada às províncias;
- é o valor da despesa de investimento alocada em função do volume populacional;
- é o valor da despesa de investimento alocada em função do nível de incidência de pobreza;
- é o valor da despesa de investimento alocada em função da dimensão territorial e;
- 60%, 25%, e 15% são os ponderadores de , e , respectivamente.

Para o período de 2013 a 2020, o ponderador da dimensão territorial foi assumido como de zero (0) e os do volume populacional com o peso de 70% e de incidência de pobreza com peso de 30%. Até essa altura a afectação das despesas de investimento às províncias não incluía a variável “dimensão territorial”.

Para determinar o valor alocado a cada província, foi necessário determinar os respectivos ponderadores provinciais do volume populacional, de incidência de pobreza e da dimensão territorial como se segue abaixo:

- Ponderador do volume populacional = população a nível da província/população a nível nacional
- Ponderador de incidência de pobreza = (incidência de pobreza a nível provincial/ \sum (incidência de pobreza em todas as provinciais))
- Ponderador da dimensão territorial = (dimensão territorial a nível provincial/dimensão territorial a nível nacional)

Designemos os ponderadores do volume populacional, de incidência de pobreza e da dimensão territorial, a nível provincial, por , e respectivamente. Assim, de acordo com a fórmula 2.1 e com os ponderadores acima expostos, o volume de despesas de investimentos total a ser alocado a cada província () pode ser determinado com base na seguinte fórmula geral:

$$DIT^e_{prov} = \alpha_1 * 60\% * D_{pop} + \alpha_2 * 25\% * D_{pob} + \alpha_3 * 15\% * D_{ter} \quad (2.2)$$

É importante notar que os ponderadores da dimensão territorial são fixos, os de incidência de pobreza alteram consoante as avaliações de pobreza e os do volume populacional alteram anualmente, com base na actualização do tamanho da população.

Importa ainda referir que uma vez que os dados relativos ao volume populacional por província para o ano de 2022 ainda não estão disponíveis, foi necessário realizar a projecção da população para este ano, com base na taxa de crescimento médio anual populacional por província nos últimos 10 anos. Para dados de despesas de investimento de 2023, usaram-se dados do Orçamento actual, reportado no Balanço do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (BdPESOE) referente ao III Trimestre de 2023.

No presente estudo, o valor de execução orçamental foi usado como proxy do valor alocado, pois pretende-se ter uma ideia aproximada das despesas efectivas realizadas dentro do período 2013 a 2023. No entanto, o autor reconhece que a execução orçamental pode variar ao longo do tempo e que nem sempre reflecte, exactamente, o valor total alocado inicialmente.

A escolha das despesas de investimento como variável de interesse neste estudo (construção de estradas,

2 O Índice Multidimensional da Pobreza por Província, com peso de 30%, englobando indicadores de consumo com peso de 30%, água potável 15%, saneamento 15%, saúde 20% e educação 20%.

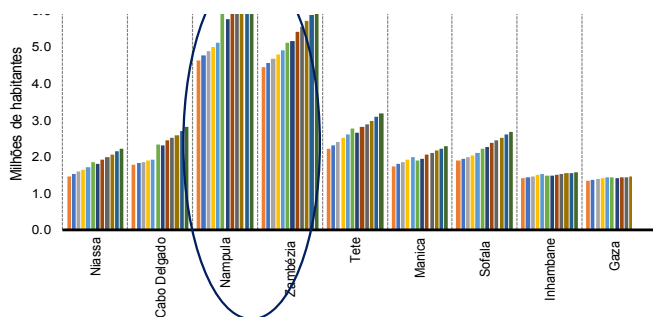
pontes, escolas, hospitais entre outros) justifica-se pelo facto de estas constituírem mecanismos de criação de riqueza, a médio-longo prazo, na economia.

3. A análise

3.1 População

Moçambique possui uma população estimada em 32.4 milhões de habitantes. Desta, cerca de 6,8 e 6,0 milhões de habitantes vivem nas províncias de Nampula e da Zambézia respectivamente, o correspondente a 39% do total da população do país.³ Dados revelam que de 2012 a 2023, a população de Nampula e Zambézia aumentou em 2.2 e 1.6 milhões de habitantes, correspondente a 46% e 36%.

Gráfico 1: Distribuição populacional a nível das províncias, 2012 – 2023.



Nota: * Os dados de 2022 e 2023 são projecções do autor com base na taxa média anual de crescimento populacional dos últimos 10 anos;

Fonte: INE – Anuário Estatístico, 2012-2021.

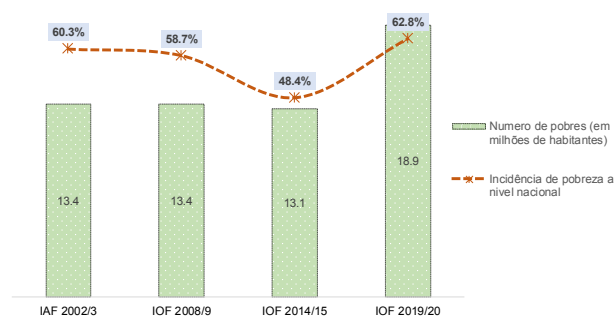
Das províncias que registam um baixo crescimento populacional, destacam-se Maputo Cidade e as províncias de Gaza e Inhambane, onde o incremento foi, em média, de cerca de 138,177.41 de habitantes no período. Actualmente, as províncias de Maputo Cidade, Gaza e Inhambane albergam, em conjunto, cerca 4,1 milhões de habitantes, o correspondente a 13% do total da população moçambicana.

Em termos de taxa de crescimento populacional, as províncias de Maputo província, Cabo Delgado e Niassa são as que registaram maior crescimento, como uma taxa média anual de 5.8%, 4,3% e 3,9% respectivamente, contra uma taxa média nacional de 2,8%.

3.2 Pobreza

A redução da pobreza é um dos objectivos do desenvolvimento sustentável (ODS). Segundo a Avaliação da Pobreza realizada pelo Banco Mundial (2023a), no período de 2014/5 a 2019/20 houve agravamento dos níveis de incidência de pobreza. Segundo a referida avaliação, a pobreza passou de 48,4%, em 2014/5, para 62,8%, em 2019/20. O Inquérito sobre Orçamento Familiar (IOF) 2019/20 revela que de 2014 a 2020, o número de pessoas vivendo abaixo da linha nacional de pobreza, estimada em 40,03MT por dia, aumentou, tendo saído de 13,1 milhões para 18,9 milhões de habitantes, um aumento em 44%.

Gráfico 2: Incidência de pobreza a nível nacional, 2002/2 a 2019/20.



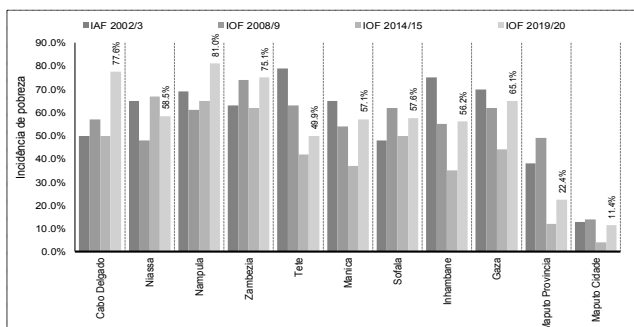
Fonte: Banco Mundial, 2023a.

O aumento dos níveis de incidência de pobreza demonstra que o país se afastou dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 1 – Erradicação da pobreza) e sinaliza fragilidades de medidas de política públicas. Segundo Banco Mundial (2023b), a explicação para a rápida deterioração nos níveis de incidência de pobreza é justificada, não só pela deterioração das condições económicas, impostas pelas dívidas ocultas, ciclones e pela pandemia da Covid-19, mas também pela ineficiência de políticas públicas resultantes da forte influência da elite no Estado e da corrupção.

Em termos de evolução da pobreza por província, os dados mostram que as províncias de Cabo Delgado, Nampula e Zambézia tiveram um incremento substancial nos níveis de incidência da pobreza. Comparativamente a 2014/15, estas províncias registaram um agravamento dos níveis de pobreza em 74.1%, 41.9% e 32.7% respectivamente, conforme ilustra o gráfico 3 abaixo.

³ Projecção do INE; Distribuição populacional por províncias é uma estimativa do autor com base na proporção da distribuição populacional por província nos últimos 10 anos.

Gráfico 3: Evolução da pobreza a nível nas províncias, 2002/3 a 2019/20.



Fonte: Banco Mundial, 2023a.

O gráfico 3 acima mostra que as províncias de Nampula e da Zambézia sempre tiveram níveis de incidência da pobreza muito elevados. A questão do aumento da pobreza na província de Cabo Delgado pode ser justificada pela presença de conflitos armados, o que pode ter degradado a qualidade de vida e o acesso a serviços sociais básicos.

No entanto, apesar de reconhecer que a pobreza pode ser considerada um catalisador do conflito, é difícil atribuir a causalidade uma vez que as províncias de Nampula e Zambézia apesar de sempre ter registado os níveis de pobreza mais elevados do país nunca se envolveram em conflitos armados.

3.3 Afecção da despesa públicas de investimento às províncias

No período de 2013 a 2023, o Orçamento do Estado deixou de alocar cerca de 8,447.8 milhões de MT para a componente de investimento para as províncias da região Norte e Centro do país. As províncias da Zambézia, Cabo Delgado e Nampula foram as mais negligenciadas no processo.

A metodologia do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), 2013-2015 a CFMP 2022, estabelecem que as despesas públicas sejam alocadas em função do volume da população, níveis de pobreza e da dimensão territorial. Esta última componente foi acrescentada no CFMP 2021-2023. Contudo, apesar do Executivo ter definido esta metodologia, no período de 2013 a 2023, as províncias da Zambézia, Cabo delgado e Nampula continuam sendo negligenciadas na afecção das despesas públicas. Receberam, em termos médios anuais, 215.9 milhões, 196.6 milhões e 179.6 milhões de MT abaixo do que deviam ter recebido se a metodologia fosse efectivamente aplicada.

Os dados revelam que a afecção de recursos à província não obedece o critério estabelecido no CFMP. Este facto torna este instrumento pouco relevante para a programação financeira do Estado. Ademais, a não

implementação significa que a afecção de recursos as províncias é feito usando critérios discricionários, que não leva em conta o tamanho populacional, muito menos os níveis de incidência de pobreza.

Gráfico 4: Desvio acumulado das despesas de investimento, 2013-2023.

Figura A

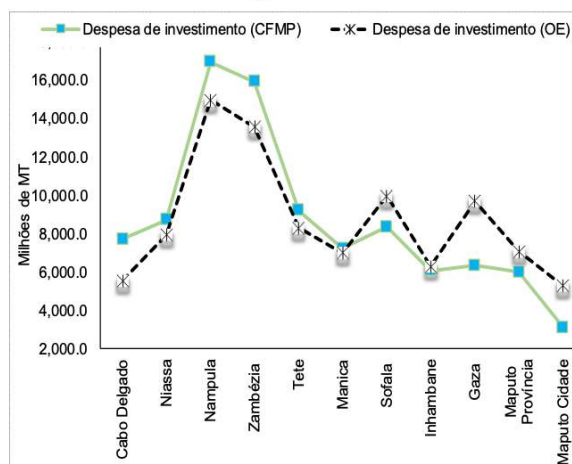
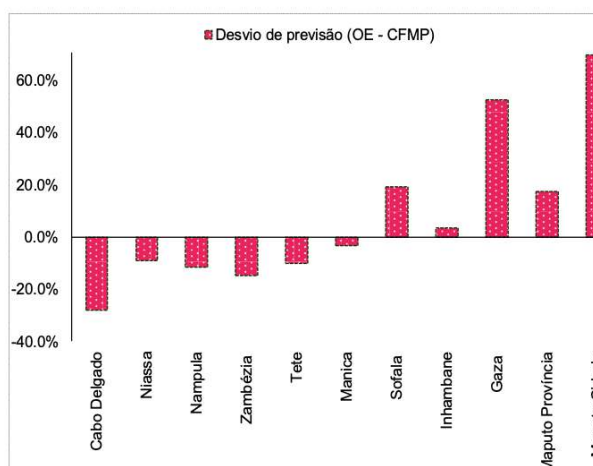


Figura B



Nota: Na **figura A**, a linha “despesa de investimento (CFMP)” denota o volume de recursos que devia ter sido alocado para financiar as despesas de investimento enquanto a linha “despesa de investimento (OE)” denota o volume de recursos efectivamente alocado para as despesas de investimento. Na **figura B**, o desvio de previsão (OE-CFMP) acima de zero, significa que os recursos de investimento efectivamente alocados foram superiores em relação ao que deveria ter sido alocado, e um desvio de previsão abaixo de zero, significa que os valores de recursos de investimentos efectivamente alocados foram inferiores em relação ao que deveria ter sido alocado.

Fonte: Cálculos do autor com base nos REO's, 2012-2021; CGE 2022 e; BdPESOE III Trimestre 2023.

O gráfico 4 mostra o volume global de recursos para as despesas de investimentos canalizados às províncias no período de 2013 a 2023. O gráfico evidencia um grande desvio positivo na alocação para as províncias de Maputo Cidade, Gaza, Sofala e Maputo Província. Em termos cumulativos, no período em análise, estas províncias receberam 70,1% (2,183.4 milhões de MT), 52,8% (3,356.6 milhões de MT), 19,4% (1,621.3 milhões de MT) e 17.7% (1,064.0 milhões de MT) respectivamente, acima do valor previsto.

Em contrapartida, a não observação da metodologia proposta pelo CFMP significou a não alocação de cerca de 2,374.9 milhões de MT, à província da Zambézia, 2,162.7 milhões de MT, à província de Cabo Delgado, 1,975.6 milhões de MT, à província de Nampula, 915.7 milhões de MT, à província de Tete, e 792.1 milhões de MT, para Niassa.

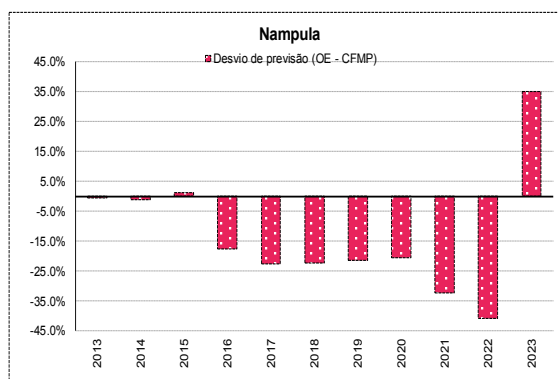
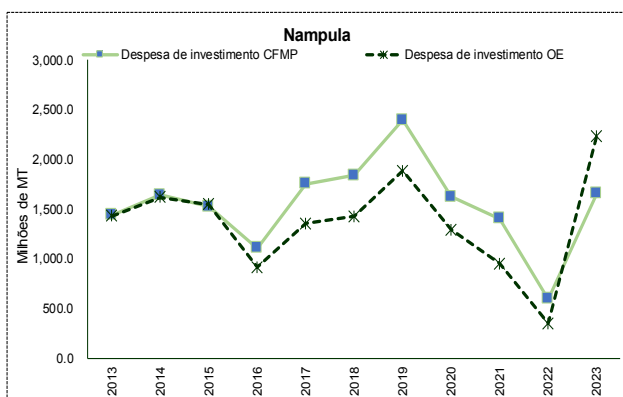
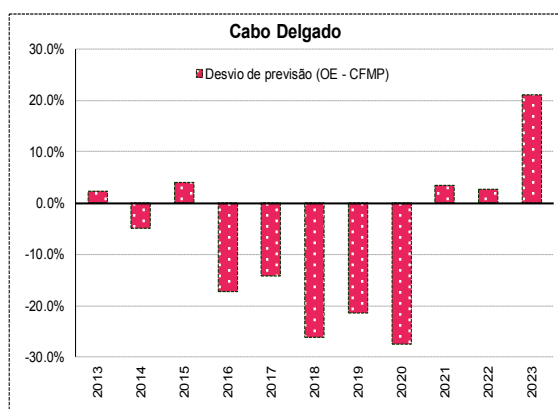
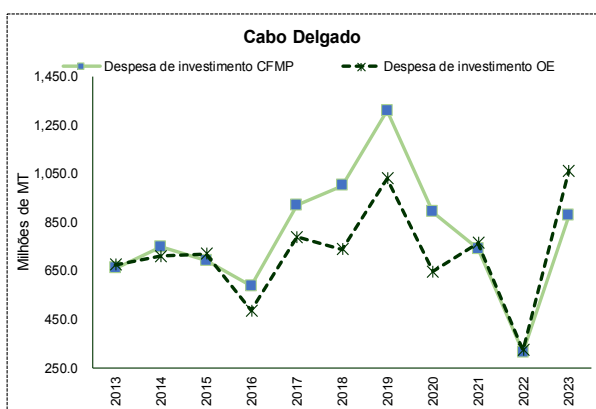
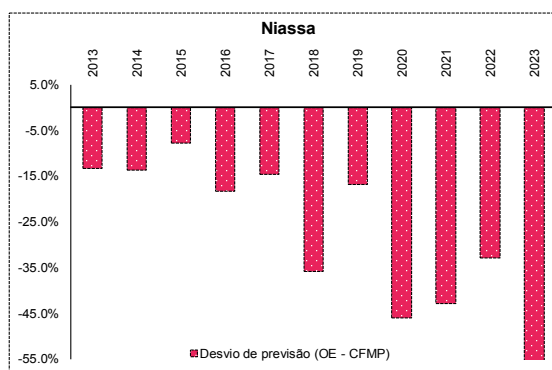
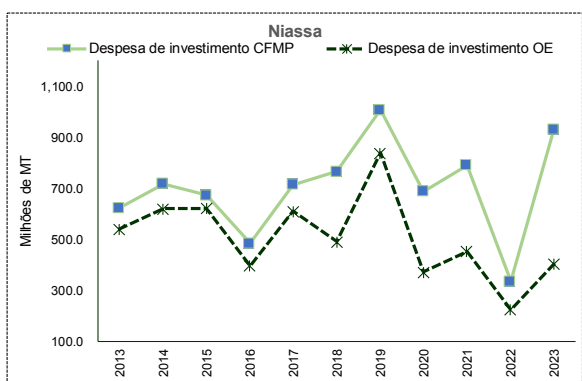
O gráfico 5 representa os desvios na afectação de recursos para investimento em todas as 11 províncias.

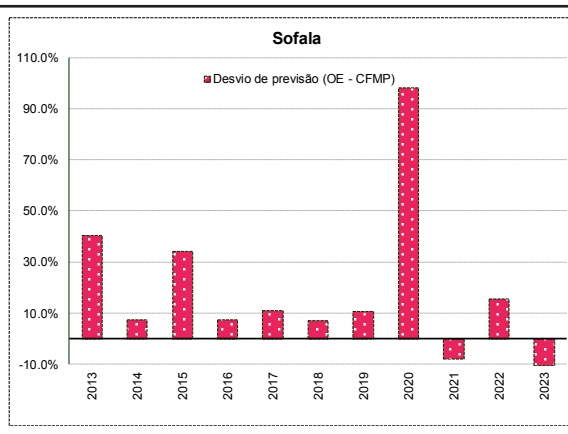
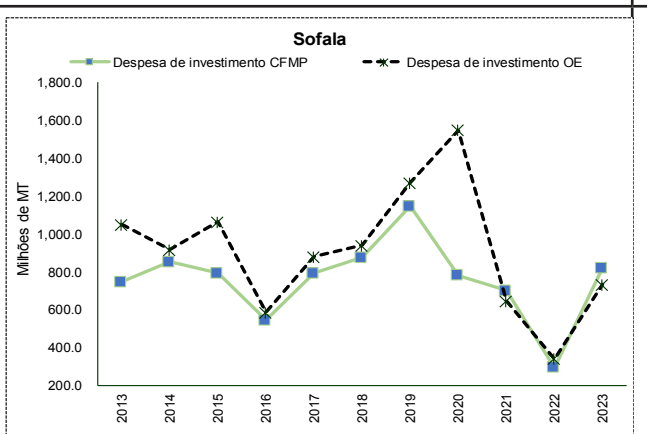
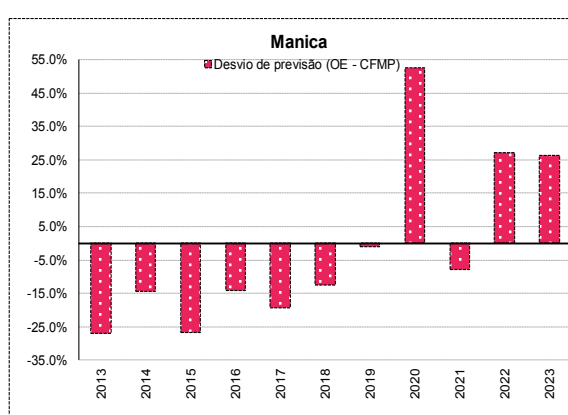
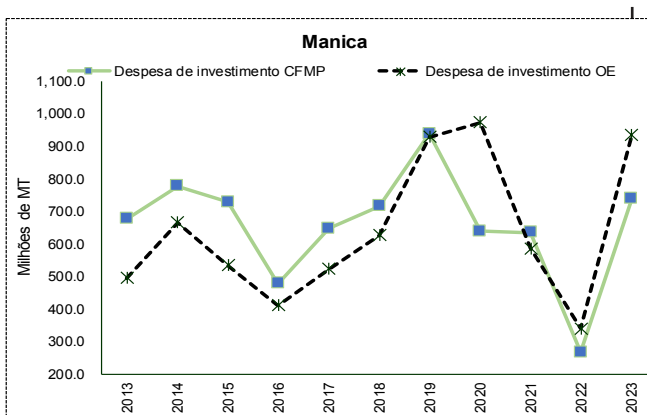
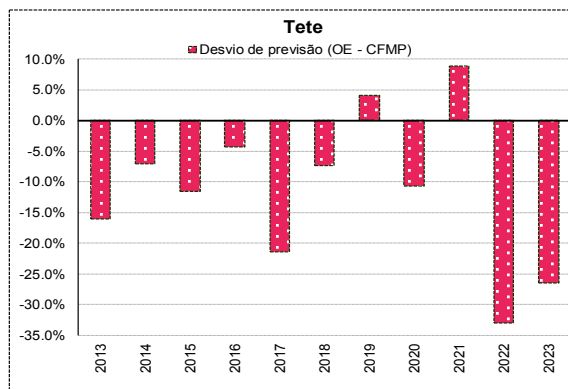
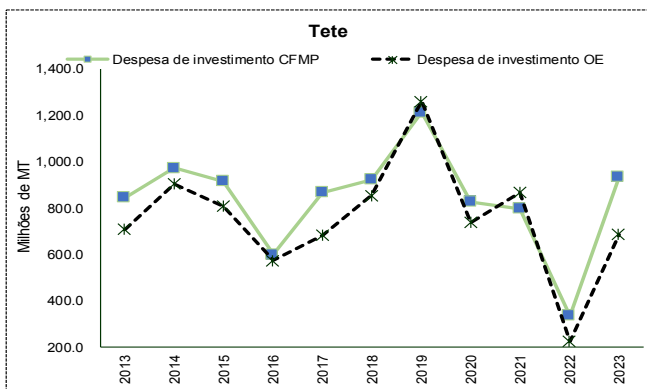
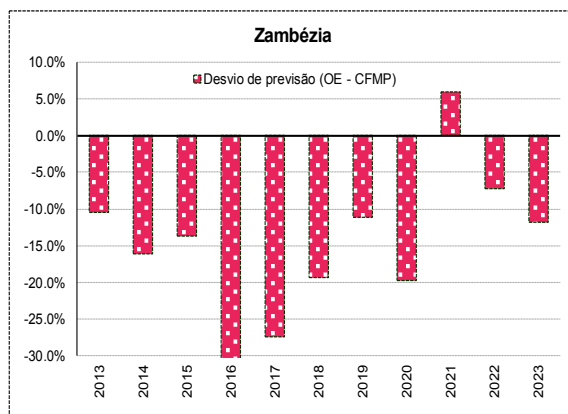
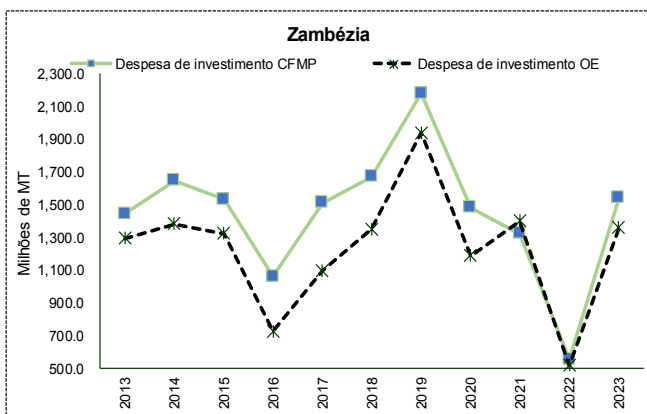
Mostra que, ao longo dos anos, a província de Niassa recebeu menos recursos para investimento do que o previsto pelo CFMP. Já a província de Cabo Delgado recebeu mais recursos nos últimos três anos, o que pode ser explicado pela necessidade de reconstrução das infra-estruturas, devido ao conflito armado.

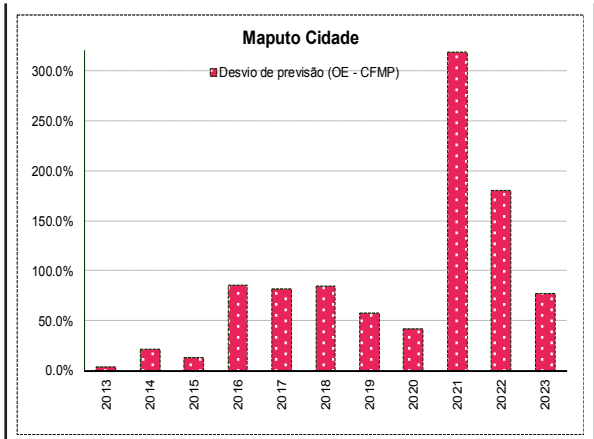
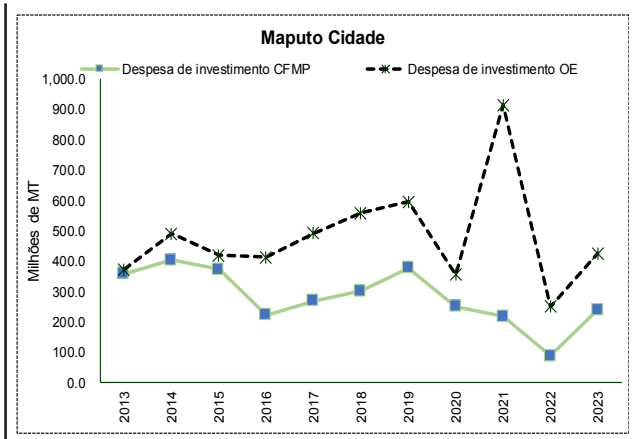
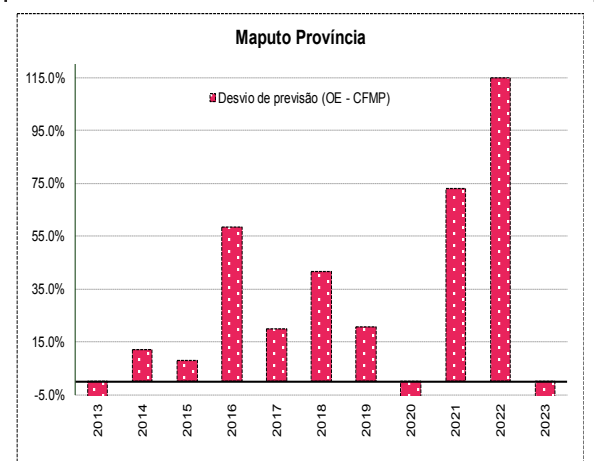
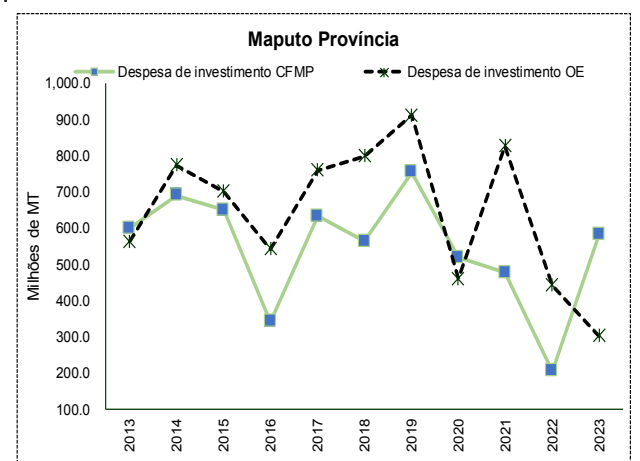
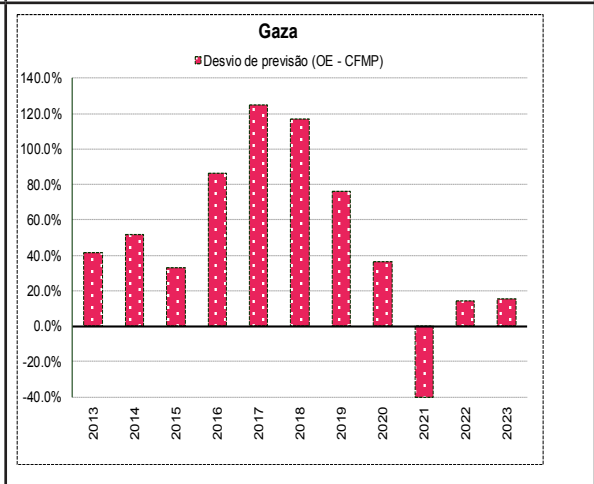
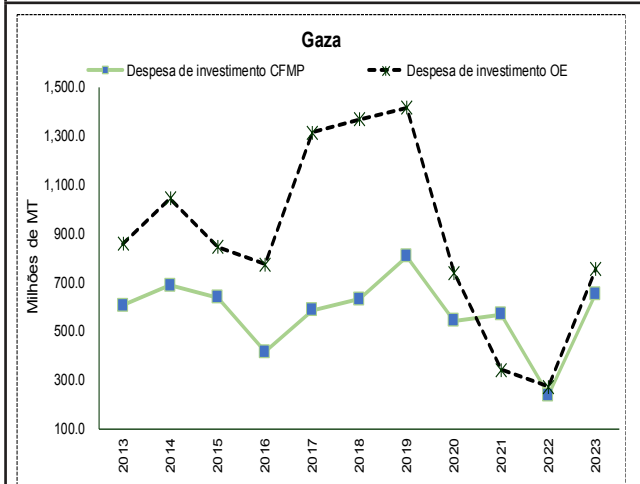
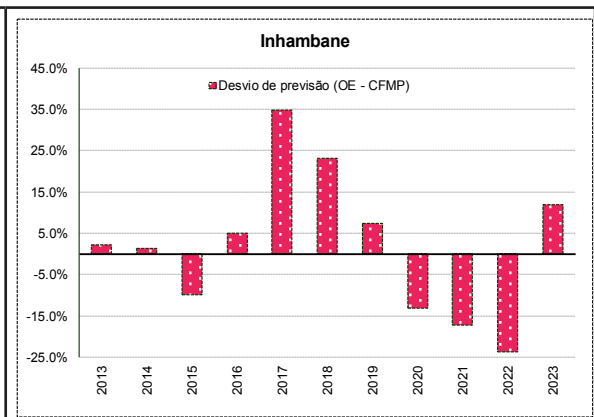
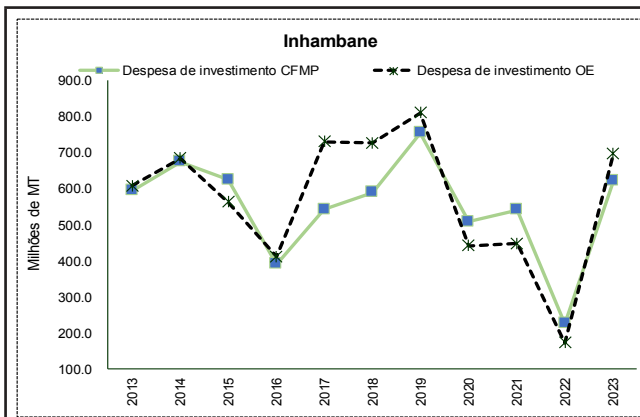
As províncias da Zambézia e de Nampula, que são as mais populosas e também as mais pobres do país, receberam recursos para despesas de investimentos abaixo do esperado durante o período analisado. De acordo com a metodologia proposta pelo CFMP, por ano, aproximadamente 215,9 milhões de MT deixaram de ser alocados para Zambézia e 179,6 milhões de MT para Nampula.

O gráfico 5, abaixo, mostra o nível de desvio de recursos efectivamente alocados em relação àquilo que deveria ter sido alocado numa situação de observância da equidade.

Gráfico 5: Desvios na afectação das despesas de investimento as províncias, 2013 a 2023







Nota: Um desvio de previsão (gráficos do lado direito) *acima de zero*, significa que os recursos de investimento efectivamente alocados foram superiores em relação ao que deveria ter sido alocado, e um desvio de previsão *abaixo de zero*, significa que os valores de recursos de investimentos efectivamente alocados foram inferiores em relação ao que deveria ter sido alocado.

Fonte: Cálculos do autor com base nos REO's, 2012-2021; CGE 2022 e; BdPESOE III Trimestre 2023.

O gráfico 5 mostra que apesar de as províncias de Nampula e da Zambézia serem as mais populosas e as mais pobres do país, o Governo tem negligenciado a necessidade de promover maior investimento nestas províncias, através de afectação de recursos baseada em justiça social. Por outro lado, as províncias de Gaza, Sofala, Maputo Província e Maputo Cidade, por sinal as que possuem baixos níveis de densidade populacional e de incidência de pobreza, são as que beneficiam de uma maior afectação de recursos para as despesas de investimento.

Considerando que a afectação de recursos para financiar despesas de investimento é fundamental para impulsionar o desenvolvimento, a não implementação do critério do CFMP, denota uma lacuna substancial na implementação de políticas públicas para reduzir a vulnerabilidade das províncias de elevada densidade populacional e economicamente desfavorecidas, enquanto, simultaneamente, acelera o desenvolvimento das regiões de menor densidade populacional e menos vulneráveis.

Estes resultados chamam à necessidade de o Executivo melhorar os critérios de afectação de recursos às províncias com vista a promover crescimento mais equitativo entre elas.

CAIXA A: Há viés político na afectação de recursos as províncias?

Conforme apontado por Laswell (1936), citado por Gaspar et al. (2017), a política fiscal é amplamente influenciada por factores políticos. Esses factores políticos têm um impacto directo na provisão de bens e serviços públicos, pois estão presentes em todas as funções do Governo, a saber: a função de alocação, de distribuição e de estabilização.

A alocação enviesada de recursos para diferentes regiões pode reflectir a influência política, evidenciada pela preferência por regiões com elites políticas e económicas influentes e pela negligência das regiões onde o Governo do dia não busca popularidade e apoio eleitoral por meio de melhoria dos serviços públicos.

Contudo, apesar dos dados dos REO's e das CGE's revelarem que as províncias de Zambézia, Cabo Delgado, Nampula e Niassa recebem recursos inferiores em relação ao que é proposto pelo critério do CFMP, é difícil atribuir esses resultados à ausência de influência da elite política e económica nessas regiões, embora não deva ser descartado. Por exemplo, a província de Cabo Delgado, mesmo possuindo uma elite influente, não se beneficia necessariamente de uma maior alocação orçamental para despesas de investimento.

No entanto, estes resultados demonstram, provavelmente, que a melhoria na provisão de bens e serviços públicos como meio de busca de popularidade política nessas províncias, não é o mecanismo usado pelo partido no poder para assegurar a sua reeleição.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A afectação de recursos para financiar as despesas de investimento nas províncias constitui um mecanismo para que as províncias possam promover mais e melhores estradas, hospitais, escolas, entre outras infra-estruturas. A limitação desses recursos constitui uma penalização para o seu desenvolvimento.

Em Moçambique, o critério de afectação das despesas para as províncias está patente no CFMP. Segundo este instrumento, a afectação de recursos à província depende da densidade populacional, da incidência da pobreza e da dimensão territorial. Contudo, os dados não corroboram com esta narrativa. Os mesmos mostram que as províncias da Zambézia, Cabo Delgado, Nampula e Niassa, que em conjunto albergam aproximadamente 55% da população total do país, e possuem níveis de pobreza elevada, cerca de 75%, 59%, 81% e 59% respectivamente, no período analisado receberam valores abaixo do que seria socialmente justo, com base no critério de equidade proposto no CFMP. Portanto, como resultado da não

implementação do referido critério, as províncias de Zambézia, Cabo Delgado, Nampula e Niassa deixaram de receber cerca de 2,374.9 milhões de MT, 2,162.7 milhões de MT, 1,975.6 milhões de MT e 792.1 milhões de MT, respectivamente.

A não implementação do critério de afectação de recursos baseada na equidade, pode ser vista como um factor catalisador das desigualdades, na medida em que constitui um entrave para o desenvolvimento das províncias da região norte, enquanto acelera o desenvolvimento das províncias da região Sul.

Portanto, é crucial que o Governo faça uma revisão abrangente dos processos de planeamento e execução financeira, a fim de garantir que os recursos sejam alocados de maneira estratégica e coerente com as necessidades reais das regiões afectadas. Além disso, é fundamental fortalecer a coordenação e a comunicação entre os responsáveis pela elaboração dos documentos de programação financeira e os actores envolvidos na implementação prática, a fim de garantir uma abordagem mais integrada e eficaz na promoção do desenvolvimento sustentável nessas províncias.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

Banco Mundial (2018), Actualidade Económica de Moçambique: Transitando para um crescimento mais inclusivo. <https://www.worldbank.org/pt/country/mozambique/publication/mozambique-economic-update-less-poverty-but-more-inequality>

Banco Mundial (2023a), Mozambique Poverty Assessment, June 2023: Poverty Reduction Setback in Times of Compounding Shocks. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/40106>

Banco Mundial (2023b), Moçambique: Grupo de Avaliação Independente. Maputo.

Gaspar, V., et al. (2017). Fiscal politics. Washington, DC: International Monetary Fund. Disponível em <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781475547900/front-1.xml>

INE, vários Anuários Estatísticos, 2011-2023.

MEF, vários CFMP, 2013-2015 a 2023-2025.

Walker, J. et al (2022) *Índice de compromisso com a redução da desigualdade*. OXFAM - Relatório de Pesquisa.



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

Autor: Gift Essinalo

Revisão de pares: Borges Nhamirre, Estrela Charles,
Rui Mate e Edson Cortez

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