



Um Olhar Sobre a Despesa Pública

Centro de Integridade Pública

Boa Governação - Transparência - Integridade ** Edição Nº 40/2016 - Outubro - Distribuição Gratuita

ANÁLISE DA PROPOSTA DO ORÇAMENTO 2017 DUM PÓNTO DE VISTA MACROECONÓMICO¹



Por: Jorge Matine e Celeste Filipe

INTRODUÇÃO

A Proposta do Orçamento de Estado (POE) para 2017, publicada na página *web* da DNO², tem como principal tema a continuidade de políticas mais restritivas na gestão dos fundos do Orçamento público, pautando por promover os sectores produtivos e sociais. Embora tenha essa perspectiva, percebe-se que para 2017 o Governo espera que haja recuperação da economia moçambicana justificado pelas recentes projecções que indicam uma normalização do preço das principais matérias-primas de exportação³. Isto resultaria num crescimento de 24% no valor agregado do sector da indústria extractiva

e, consequentemente, das condições macroeconómicas de Moçambique.

Porém, em 2016 o clima de incertezas se agudizou como resultado da revelação de casos graves de falta de transparência na gestão das finanças públicas em forma de dívidas ilegais que afectaram sobremaneira a execução do Orçamento Geral do Estado (OE) 2016⁴. Assim, o CIP tem a opinião de que em 2017 o clima de incertezas vai persistir. Portanto, o CIP insta ao Governo a ter cautela nas suas projecções sob pena de ter de reajustá-las tal como aconteceu em 2016 com o Orçamento do Estado Rectificativo.

¹ Todas as conclusões desta análise são baseadas exclusivamente no documento "Proposta de Fundamentação do Orçamento 2017" (no link da Direcção Nacional do Orçamento, DNO).

² http://www.dno.gov.mz/docs/OE_PES2017/Proposta_de_Fundamentacao_Lei_OE_2017.pdf.

³ World Economic Outlook, Outubro 2016.

⁴ Veja a nota do CIP sobre O Relatório de Execução do Orçamento do Estado de Janeiro-Junho 2016 (REO II 2016): http://www.cipmoz.org/images/Documentos/Financas_Publicas/REO_JAN_JUN_2016.pdf

Dado o actual cenário, esperava-se que a presente proposta incluísse de forma activa e produtiva as Organizações da Sociedade Civil (OSC), uma vez que, no contexto dos entendimentos com os parceiros de apoio a programas (PAP), o Governo se comprometeu a aumentar a cooperação com as OSC. Ano após ano o Governo ignora estes compromissos e não toma acções verificáveis para materializar os compromissos assumidos. Para esta proposta em concreto a DNO realizou um encontro com as OSC, no dia 14 de Outubro do corrente ano, para a apresentação da Proposta do OE 2016, mas o encontro foi convocado depois do MEF ter depositado a proposta na AR, o que de certa forma frustrou a intenção das OSC de contribuir e influenciar as políticas e o envelope de recursos públicos destinados a sectores produtivos e sociais. Outro factor de extrema importância é o facto de que durante o encontro as OSC não conseguiram obter respostas quanto a preocupações relacionadas com a dívida pública e com a estratégia de redução de despesas e cortes para fazer

face à crise.

O CIP questiona ao Governo por que não toma em consideração as necessidades de acesso à informação dos cidadãos e da sociedade civil, ou seja, na fundamentação da proposta não aparece nenhuma referência que evidencie a participação e auscultação dos vários segmentos da sociedade sobre a intenção do Governo no gasto público.

A presente Nota visa analisar a POE 2017 dum ponto de vista macroeconómico, pretendendo elucidar o Governo e o público em geral sobre a permanente necessidade de detalhar cada vez mais o documento de fundamentação. Com este Orçamento esperava-se encontrar um nível de sistematização das medidas de contenção orçamental do Governo, já que nos últimos meses se assiste a tomada de medidas isoladas, o que permitiria perceber o conjunto dos resultados que se pretendem alcançar para inverter um cenário que é cada vez mais dramático para as famílias moçambicanas.

Pressupostos macroeconómicos

O Quadro 5 da POE 2017 contém os pressupostos macroeconómicos. *O CIP acha que as variáveis-chave referentes ao PIB e à inflação não correspondem a projecções realistas.*

Quadro 5. Pressupostos Macroeconómicos

	2015 Real	2016 Lei Rev	2016 Prev. Actual	2017 Prop
PIB nominal (Milhões MT)	589.294	686,718	694,462	802,900
Taxa de Crescimento real (%)	6.6	4.5	3.9	5.5
Taxa de Inflação média anual (%)	3.6	16.7	18.0	15.5
RIL (Meses de Cobertura de Importação)	4.1	3.8	3,0	3,1
Exportações (Milhões de USD)	3.413	3.214	3.214	3.463
População (Milhões de Hab)	25.728	26.424	26.424	27.128

- A proposta de Orçamento do Estado (OE) para o ano de 2017 baseia-se num aumento do PIB em 5,5%. Este crescimento está a uns 2 pontos percentuais (pp) sobre a estimativa para 2016 de 3,9%⁵, baseado numa estimativa de crescimento da indústria extractiva de 24%. O aumento deste sector de 10,8 pp em relação a 2016 apresenta o nível mais alto de crescimento deste sector nos últimos dois anos. Segundo o Governo, a razão principal para este aumento drástico seria o investimento directo estrangeiro (IDE) de empresas multinacionais para começar a explorar os depósitos de gás. *O CIP acha prematuro estimar este crescimento do sector da indústria extractiva nesta magnitude de 24%: primeiro, é duvidoso que as empresas possam começar já com as suas inversões nesta magnitude; segundo, mesmo que*

as empresas comecem a aumentar os seus investimentos na magnitude estimada pelo Governo, o impacto dos recursos do Estado (impostos fiscais e/ou não fiscais) seria mínimo. Isto para dizer que não se pode aplicar os 5,5% de crescimento do PIB aos recursos fiscais sem fazer um ajuste nas expectativas de crescimento.

- Segundo o padrão da EITI (*Extractive Industries Transparency Initiative*), o Governo deve providenciar informação sobre a contribuição das receitas do sector extractivo para a POE 2017 e a forma de utilização desses recursos. Isto torna-se mais importante ainda devido ao pressuposto do Governo de um crescimento de 24% no sector da indústria extractiva. *O CIP insta à Assembleia da República (AR) a exigir ao Governo, durante o debate e interpelação ao Executivo na apre-*

5 O Banco de Moçambique, no seu comunicado de 21 de Outubro de 2016, reviu a previsão de crescimento económico para 3,5%.

sentação da proposta do OE 2017, que apresente explicitamente os recursos derivados do sector extractivo.

- Em Setembro de 2016, a inflação média de 12 meses alcançou 15,2%. Fazendo uma projecção realista com base na inflação média que aumentou CADA MÊS em cerca de 1,5% desde Março de 2016, chegar-se-ia a uma inflação média de 12 meses de 20,96%. E isto ainda nem supõe uma aceleração da inflação no último trimestre de 2016 que, em adição, é totalmente possível: o Banco de Moçambique, na reunião do seu Comité de Política Monetária (CPMO), avançou uma projecção de mais de 30% de inflação⁶. Portanto, uma projecção de inflação média de 18% para 2016 tem alta probabilidade de ficar abaixo da realidade. Neste contexto, o CIP acha que, dada a provável subestimação da inflação média em

2016, uma projecção de inflação média de 15% para 2017 pelo Governo (Tabela 1) também tem uma alta probabilidade de estar abaixo da realidade.

- Onde a POE 2017 guarda silêncio total é sobre a taxa de câmbio. Com a inflação projectada pelo próprio Governo, a média da taxa de câmbio para 2017 deve aumentar em pelo menos uns 20% sobre a taxa média de 2016. Isto reflecte a política do Banco de Moçambique de manter o valor real do Metical. Pode-se calcular que a taxa de câmbio média em 2016 foi de 65 MT/USD; um aumento de 20% levaria esta taxa a uns 80 MT/USD. Isto é consistente com a observação do CPMO de que a taxa de câmbio nos balcões dos bancos comerciais foi de 78,48 MT/USD (taxa média de compra e venda) no último dia do mês de Setembro (ver citação 5).

Recursos

- como primeira observação, o Governo não está em condições de fazer as projecções fiscais sem um Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP). O CIP insta à AR a exigir que o Governo apresente um CFMP. Na ausência de tal documento, as projecções carecem de devida fundamentação e correm o perigo de estar fora da realidade económica que o país está enfrentando.
- A POE 2017 pretende mobilizar recursos financeiros apostando na implementação de reformas da política tributária e de modernização da administração e de procedimentos na cobrança de receitas. O CIP já expressou as suas preocupações quanto à política deste tipo (no contexto da POE 2016), pois as reformas da política tributária e de modernização da administração e de procedimentos não tem impacto a curto prazo, mas

“

A POE 2017 pretende mobilizar recursos financeiros apostando na implementação de reformas da política tributária e de modernização da administração e de procedimentos na cobrança de receitas

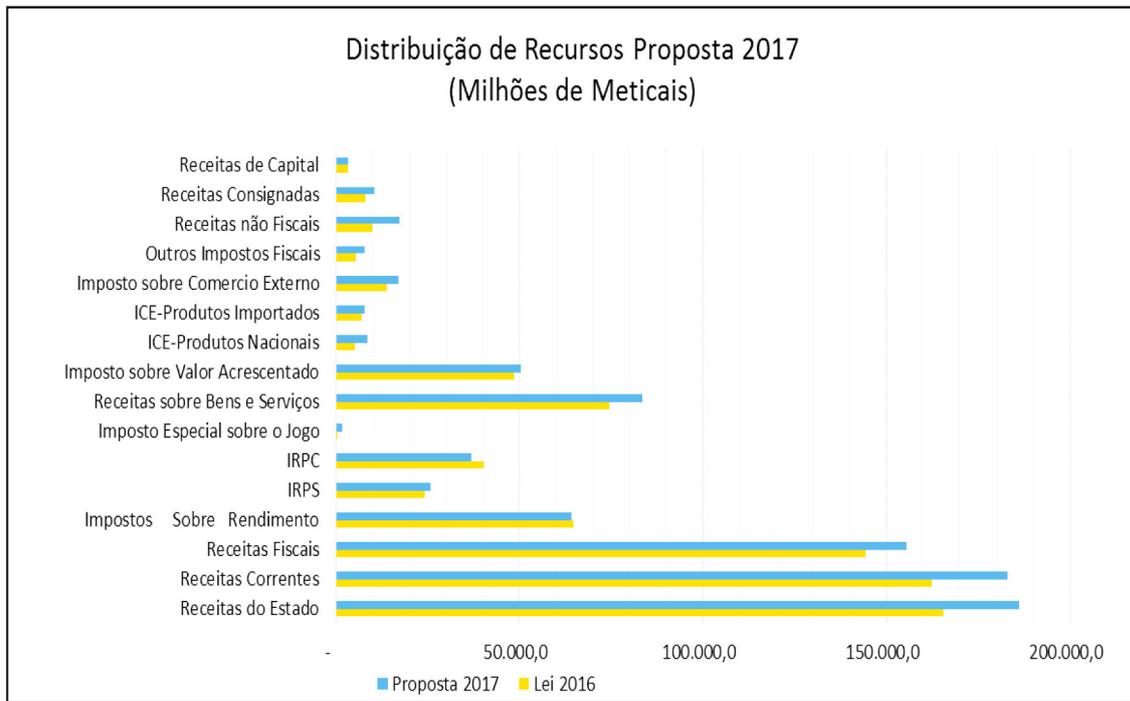
”

só, no melhor dos casos, a médio e longo prazos. Portanto, o CIP não acha que a POE 2017 apresenta argumentos substanciais que permitam pensar que a queda do peso dos recursos próprios em relação ao PIB seja limitada a poucos pontos percentuais (pp), como postula o Governo.

- De acordo com as projecções do Governo, o total de recursos a ser mobilizados para 2017 atingirá a cifra de 272,288 milhões de Meticais (mais 11,9% em relação a 2016), o equivalente a 33,9% do PIB (menos 1,6 pp em relação a 2016).

- Em particular, as Receitas sobre Bens e Serviços mantêm praticamente o seu peso em relação ao PIB, descendo só 0,4%, de 10,8% em 2016 para 10,4% em 2017. Isto é, um aumento de 50% no peso das Receitas Não Fiscais no PIB, de 1,4% em 2016 para 2,1% em 2017⁷. O CIP não partilha a mesma opinião, parece difícil que tal aumento aconteça, mesmo com as explicações dadas na POE 2017 (“pagamento de taxas diversas de serviços, dos descontos para pensão de aposentação, dentre outras”).

6 Comité de Política Monetária, Comunicado N.º 08/2016, Maputo, 21 de Outubro de 2016.



- Ademais, mesmo com uma percentagem de execução do Orçamento do Estado de Janeiro a Junho de 2016 em torno dos 43,7%, o Governo prevê arrecadar para os cofres do Estado um total de 183,334 milhões de Meticais (mais 12,6% em relação a 2016). Este aumento é sustentado por um aumento descomunal das receitas de impostos sobre jogos, mais de 1600%, impostos sobre consumo específico (produção nacional) em cerca de 62,9%, Outros Impostos Fiscais em 44,4% e Receitas Não Fiscais (incluindo receitas próprias) em 74,9%. *O CIP insta à AR a pedir ao Governo uma explicação sobre como é que prevê arrecadar o montante esperado num contexto em que a execução da receita de Janeiro a Junho esteve abaixo de 50%. Mais, o CIP insta à AR a pedir ao Governo uma reavaliação da meta de arrecadação sob pena de não alcançar a meta desejada.*
- O CIP gostaria de congratular a decisão do Governo de não

“
O CIP concorda que o clima actual de relações difíceis com os parceiros não permite avançar nenhum pressuposto para esta categoria sem que haja certeza dos desembolsos.

programar nenhuma entrada de recursos externos ligados ao Apoio ao Orçamento. O CIP concorda que o clima actual de relações difíceis com os parceiros não permite avançar nenhum pressuposto para esta categoria sem que haja certeza dos desembolsos. O Orçamento deve permitir uma maior previsibilidade na disponibilidade de recursos.

- Contudo, mesmo com a atitude realista do Governo quanto à entrada de recursos externos ligados ao Apoio ao Orçamento, o CIP acha que a projecção de recursos externos resultantes de créditos externos não é realista. O aumento de 5,5% em 2016 para 6,3% em 2017 invalida as projecções cautelosas do Governo quanto a recursos externos relacionados com apoio ao orçamento e donativos (inclusive Fundos comuns) que demonstram uma tendência de queda. Mais ainda, porque já em 2015 os créditos externos só alcançaram 5,3%, *o CIP insta à AR a pedir que o Governo explique por que postula um aumento tão forte num contexto de relações difíceis com os parceiros.*

”

7 O CIP protesta mais uma vez a apresentação descuidada das rubricas fiscais: as Receitas sobre Bens e Serviços estão claramente na categoria de Receitas Fiscais. Mesmo assim, o total das Receitas sobre Bens e Serviços inclui Receitas Não Fiscais!

Despesas

- o CIP congratula, no geral, a disciplina fiscal demonstrada pelo Governo na projecção das despesas. Na maioria, as percentagens das rubricas em relação às despesas descem quando comparadas com 2016. Porém, para a rubrica da componente interna das despesas de investimento, o CIP acaute-la sobre o facto de adoptar projecções que tendem a não ir de encontro com a realidade. Esta componente está sob o controlo do Governo – e está caindo. Combinado com uma queda (realista) nos

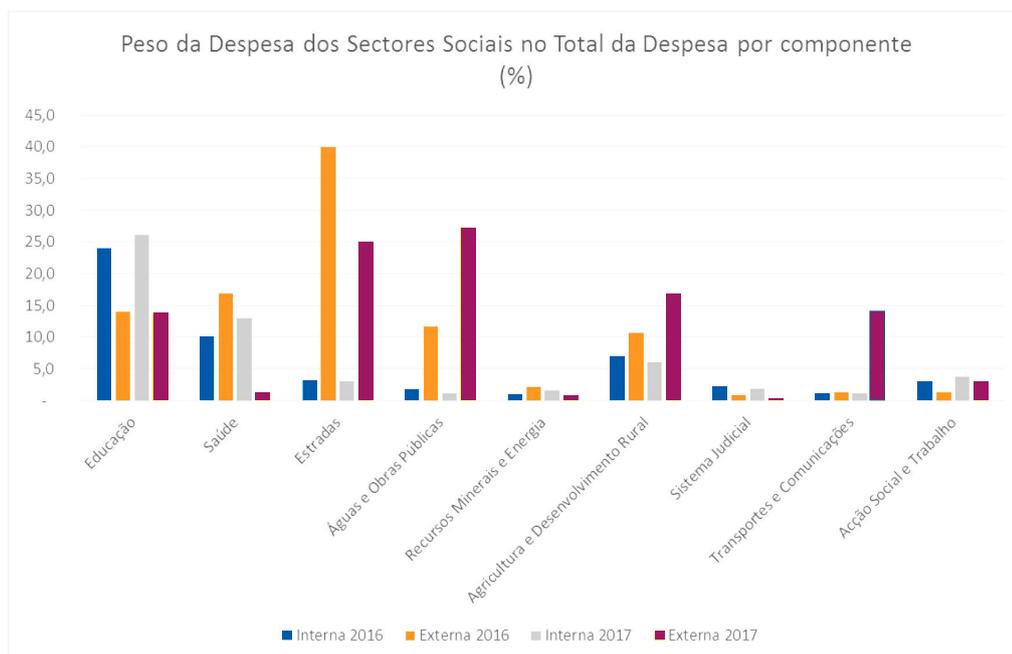
investimentos com recursos externos, isto cria uma situação grave para a economia moçambicana. O Quadro 14 da POE 2017 mostra que as Prioridades I e IV e o Pilar I perderam peso no total das despesas, comparando com 2016. *O CIP insta à AR a pedir ao Governo um aumento na componente interna das despesas de investimento, compensando isso com mais cortes nas despesas de funcionamento, para evitar quedas nos sectores prioritários e nos pilares do Plano Quinquenal do Governo.*

Quadro 14. Alocação Da Despesa Por Prioridades e Pilares do PQG

Prioridades	Lei 2016		Prop. 2017	
	Em Milhões de MT		Em % da Despesa Total	
Prioridade I - Consolidação da Unidade Nacional, da Paz e da Soberania	17,964.0	17,331.0	7.4%	6.4%
Prioridade II - Desenvolvimento do Capital Humano e Social	74,223.7	93,119.4	30.5%	34.2%
Prioridade III - Promoção do Emprego, da Produtividade e da Competividade	11,119.6	12,985.9	4.6%	4.8%
Prioridade IV - Desenvolvimento de Infraestruturas Económicas e Sociais	37,197.0	36,140.3	15.3%	13.3%
Prioridade V - Gestão Sustentável e Transparente dos Recursos Naturais e do Ambiente	4,943.6	6,037.5	2.0%	2.2%
Pilar I - Estado de Direito, Boa Governação e Descentralização	34,797.1	28,779.7	14.3%	10.6%
Pilar II - Ambiente Macro-económico Equilibrado e Sustentável	62,392.5	75,767.1	25.6%	27.8%
Pilar III - Reforço da Cooperação Internacional	720.7	2,127.9	0.3%	0.8%
Despesa Total	243,358.16	272,288.72	100.0%	100.0%

- Do lado das despesas alocadas aos sectores sociais verificou-se a inclusão de um novo sector – Transportes e Comunicações – com um peso de 4,7% no total da Despesa Pública (superior ao peso do Sistema Judicial e Acção Social e Trabalho); esperamos que esta inclusão sirva para que seja tomada uma especial atenção a este sector que vem sofrendo baixas constantes em todas as vertentes (rodoviária, aérea, marítima, etc). Para

2017, dois sectores e um sub-sector passarão a ter um peso menor em relação a 2016, nomeadamente Saúde (-1,6 pp); Sistema Judicial (-0,5 pp) e o subsector de Estradas (-3,2 pp). Dos três, o que se vai ressentir mais é o sector da Saúde, pois, para além de perder peso no global, perdeu cerca de 15,7 pp do peso da componente externa que num passado recente era o que financiava mais o sector.



Dívida Pública

- O Quadro 8 (Previsão da Despesa do Estado 2017) demonstra um aumento plausível dos Encargos da Dívida (juros) de 2,2% do PIB para 3,4% do PIB – um aumento de 78% em termos nominais. Para as amortizações da dívida, o Quadro 12 mostra um aumento de 2,3% do PIB em 2016 para 2,8% em 2017 – um aumento de 44% em termos nominais. Mesmo que pareça razoável, as cifras escondem um fenómeno pouco credível: que as amortizações para a dívida externa desçam em percentagem do PIB, de 2,0% em 2016 para 1,8% em 2017. Mais, as amortizações para a dívida externa aumentam só em 2,1% em termos nominais: de 14,1 mil milhões de Meticais (MMT) para 14,4 MMT. Para enfatizar as implicações drásticas, em dólares (utilizando uma taxa de câmbio média de 65 MT/USD em 2016 e de 80 MT/USD em 2017) as amortizações para a dívida externa descem de USD 216,9 milhões para USD 180,0 milhões. *O CIP insta à AR a exigir ao Governo uma explicação ao povo moçambicano em relação à estratégia da dívida pública que está por detrás destas cifras. Como a POE 2017 não dá nenhuma explicação especifi-*

ca, o Governo deve explicar qual é o tratamento que quer dar à dívida da EMATUM, Pro-Indicis e MAM na POE 2017.

- *Para o CIP é uma decepção enorme que, depois de levantar as mesmas questões sobre a transparência da dívida pública de forma recorrente, o Governo ainda não veja a necessidade de informar o povo moçambicano. Por ocasião da apresentação da POE 2016 à AR, o CIP dizia textualmente na sua Nota⁸: “O Governo guarda um silêncio absoluto na fundamentação do Orçamento 2016 quanto a estas transacções [da dívida pública]. O Governo deve responder aos cidadãos como vai elevar a transparência destas transacções infelicitadas para demonstrar que tenham adoptado controlos para evitar uma repetição de transacções desse tipo danoso ao país – prejudicial tanto do ponto de vista financeiro como do ponto de vista de imagem do país. Especificamente, o Governo deve responder às preocupações de que consequências fiscais e encargos da dívida esta operação representa para o Estado e como isto está incorporado na proposta do Orçamento 2016.”*

Financiamento ao Orçamento do Estado

de acordo com o documento de fundamentação da POE 2017, o Governo vai pautar por política de austeridade para 2017. O financiamento do orçamento, de acordo com o mesmo documento, vai ser mais com recursos externos do que com recursos internos. Com esta estratégia, o défice orçamental desce de 11,4% do PIB em 2016 para 10,7% em 2017, tal como apresentado na POE 2017. Só que a apresentação do défice orçamental é contrária a todas as normas internacionais de medir o défice. *O CIP protesta mais uma vez⁹ pelo facto de o Governo não cumprir as regras internacionais do “Chart of Accounts” que postulam, no mínimo, incluir as amortizações como financiamento e,*

“
Ao aplicar o “Chart of Accounts” internacional, o défice orçamental passa de 13,7% do PIB em 2016 para 13,5% em 2017 – quer dizer, não há redução do défice

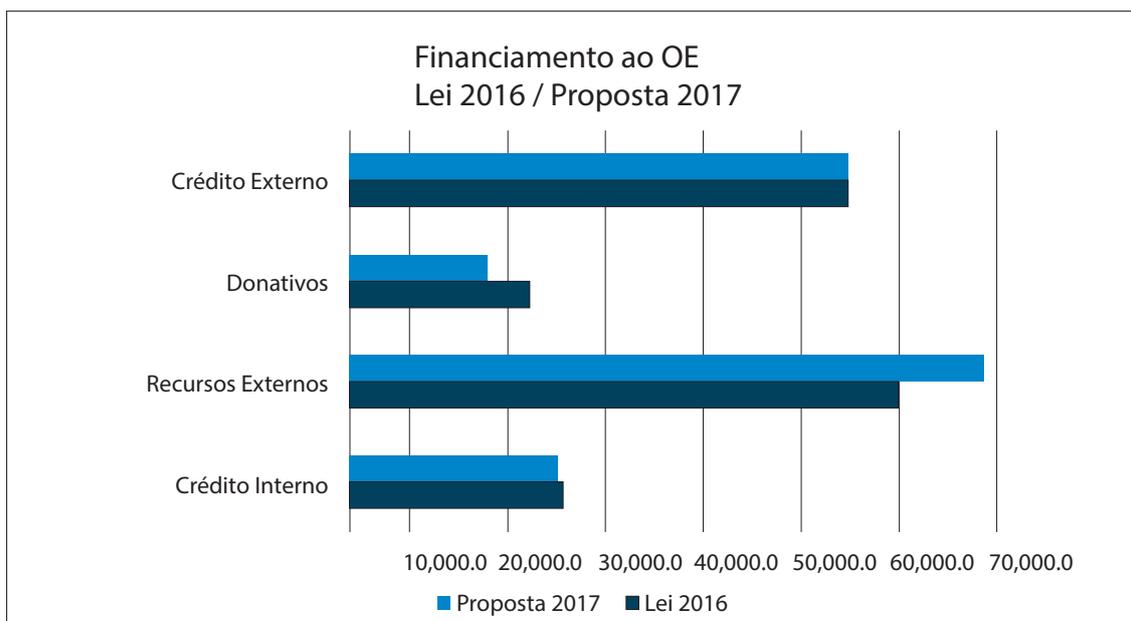
portanto, como componente do défice orçamental.

Ao aplicar o “Chart of Accounts” internacional, o défice orçamental passa de 13,7% do PIB em 2016 para 13,5% em 2017 – quer dizer, não há redução do défice. Mais, a projecção dos créditos externos, que, como acima mencionado, são, na opinião do CIP, sobrestimados, oculta a pressão sobre o crédito interno. No caso deste último ter que ser aumentado para cobrir as despesas da POE 2017, um tal aumento aumentaria os pressupostos de inflação e da taxa de câmbio. *O CIP insta à AR a exigir ao Governo uma revisão das suas projecções nos pontos-chave acima mencionados para responder aos riscos fiscais.*

”

⁸ Outubro 2015, no. 01/2015, <http://cipmoz.org/index.php/pt/financas-publicas/60-analise-da-proposta-do-orcamento-de-estado-de-2016-de-um-ponto-de-vista-macro-economico>

⁹ Junho 2016, no. 11/2016, <http://cipmoz.org/index.php/pt/14-portugues/107-o-relatorio-de-execucao-do-orcamento-do-estado-2015-levanta-serias-questoes-sobre-a-implementacao-das-politicas-fiscais-do-governo>



Recomendações

- neste orçamento não se consegue identificar medidas de compensação pela perda de poder de compra provocada pelo congelamento e quebra nos salários e no aumento dos preços do consumo.
- Algumas medidas¹⁰ parecem concorrer para paralisar uma parte significativa dos serviços públicos, quando são apresentadas como dirigidas somente a grupos mais desfavorecidos no sector público como os professores. O Governo deve apresentar um pacote de medidas de forma clara onde ele deve controlar a despesa em todos os corredores do Estado, e não apenas a nível mais baixo; isto pode e deve ser acompanhado por medidas que visam um incremento da transparência nos actos de controlo da despesa.
- Na opinião do CIP, no ano de 2017 o clima de incertezas económicas vai persistir. Portanto, o CIP insta ao Governo a ter cautela nas suas projecções fiscais, rodeadas de grande expectativa mas sem uma forte fundamentação, sob pena de ter de reajustá-las tal como acon-

“

O Governo não está a cumprir as regras internacionais do “Chart of Accounts” que postulam, no mínimo, incluir as amortizações como financiamento e, portanto, como componente do défice orçamental.

”

teceu em 2016.

- O Governo deve explicar por que não inclui de forma activa e produtiva as Organizações da Sociedade Civil (OSC). Já é hora destes compromissos serem traduzidos em acções plausíveis e o Governo deve explicar por que não toma em conta as necessidades de acesso à informação dos cidadãos e da sociedade civil.

- Segundo o novo padrão da EITI (*Extractive Industries Transparency Initiative*), o Governo deve providenciar informação sobre a contribuição das receitas do sector extractivo para o Orçamento 2016 e a forma de utilização desses recursos. O Orçamento do Estado de 2016 não mostra esta intenção do Governo. *O Governo deve apresentar explicitamente os recursos derivados do sector extractivo, inclusive como são monetizadas as receitas pagas em espécie.*¹¹

¹⁰ Como, por exemplo, descritas no Ofício no. 162/GAB-DNCP/257/2016 do Ministério da Economia e Finanças.

¹¹ Segundo o contrato com a Sasol, o Governo recebe 5% do gás lucro em espécie, sendo esse valor em espécie transformado em dinheiro que deve aparecer na contabilidade do Governo.

- O Governo deve aumentar a componente interna das despesas de investimento, compensando esta operação com mais cortes nas despesas de funcionamento, por exemplo, nos sectores mais privilegiados com regalias, para evitar quedas nos sectores prioritários e nos pilares principais do Plano Quinquenal do Governo.
- A AR, como digna representante do povo, deve exigir ao Governo explicação sobre a estratégia

da dívida pública. Como a POE 2017 não dá nenhuma explicação específica, o Governo deve explicar qual é o tratamento da dívida da EMATUM, Pro-Indicus e MAM na POE 2017.

- O Governo não está a cumprir as regras internacionais do “Chart of Accounts” que postulam, no mínimo, incluir as amortizações como financiamento e, portanto, como componente do défice orçamental.

CIP

Parceiros



Norwegian Embassy



Informação Editorial

Director: Adriano Nuvunga
Equipa Técnica do CIP: Anastácio Bibiane, Baltazar Fael, Borges Nhamire, Celeste Filipe, Edson Cortez, Egídio Rego, Fátima Mimbire, Jorge Matine, Stélio Bila.
Assistente de Programas: Nélia Nhacume
Propriedade: Centro de Integridade Pública

Layout e Montagem: suaimagem

Contacto:

Center for Public Integrity (Centro de Integridade Pública, CIP)
 Bairro da Coop, Rua B, Número 79
 Maputo - Moçambique
 Tel.: +258 21 41 66 25
 Cell: +258 82 301 6391
 +258 823016391
 +258 843890584
 Fax: +258 21 41 66 16
 E-mail: cip@cipmoz.org
 Website: www.cipmoz.org