

Proposta do Orçamento do Estado para 2021 minimiza o impacto dos conflitos nas zonas Centro e Norte e da COVID - 19

*Nem mesmo num período de crise viram-se sacrifícios dos dirigentes de topo!
Há excesso de expectativas sobre os projectos do Gás
Prevalece a omissão de informação sobre as Parcerias Público Privadas
Combate a corrupção não sai da teoria*

RESUMO

O Orçamento de Estado 2021 surge num contexto de incerteza devido aos efeitos causados pela pandemia da COVID-19, a nível global, e ao cenário de conflito nas zonas centro e norte do país. É um Orçamento baseado num cenário moderado, irrealista, de uma estimativa de crescimento do PIB de 2,1% e inflação de 5%, minimizando o contexto de crise profunda em que o país se encontra, e que poderá prevalecer no próximo exercício económico, dando indicação de falta de orientação política clara de resposta a crises.

Num contexto de crise esperavam-se maiores sacrifícios dos dirigentes de topo como alternativa viável de mobilização de recursos internos sem custos adicionais para o erário público. A consolidação fiscal, neste orçamento, foi camuflada por um aumento irrealista do PIB para passar uma percepção errónea de que estão a ser feitos sacrifícios enquanto na verdade não.

Para o corrente ano de 2020, o CFMP (Cenário Fiscal de Médio Prazo 2021 - 2023) prevê uma queda do PIB até -1,2%, num cenário pessimista, mas que o CIP defende que é realista. Como o grosso do impacto económico da pandemia só se vai sentir em 2021, é irrealista basear o OE num crescimento de 2,1% do PIB.

Os esforços a nível mundial são no sentido de robustecer os sectores prioritários como saúde, educação e protecção social com vista a adopta-los de suficientes recursos para enfrentar os impactos da COVID-19. Em Moçambique isto ainda está longe de acontecer. Estes sectores foram negligenciados ao longo dos anos e todo o esforço feito a este nível, ainda que seja reforçado, primeiro servirão para limar as lacunas do passado.

Moçambique, para além da COVID-19, tem o desafio de conter os conflitos nas zonas centro e norte, que têm causado mais mortes que esta doença pandémica no país, e, certamente, contribuem negativamente para que todo o esforço de prevenção e alastramento desta doença seja anulado.

As Parcerias Público-Privadas (PPP), especificamente os grandes empreendimentos económicos do Estado concessionadas para gestão privada, são potencial fonte de receitas do Estado. Entretanto, tal como nos anos anteriores, não há previsão de receitas, despesas e nem de riscos orçamentais associados às PPP, o que constitui violação sistemática da Lei. Efectivamente, esta situação é uma forma de esconder à Assembleia da República e aos moçambicanos as receitas provenientes das PPP. Sem informação sobre as PPP no documento de fundamentação do Orçamento do Estado fica impossível realizar uma

fiscalização efectiva tanto pela Assembleia da República, pelo Tribunal Administrativo assim como pelos cidadãos o que aumenta o risco de corrupção na área.

Num contexto em que a Procuradoria Geral da República (PGR) anunciou que a corrupção tende a aumentar, o documento de fundamentação da proposta de orçamento não traz nenhuma acção para o seu combate. É indispensável que se passe da teoria para a prática. Ou seja, existe um discurso político de combate à corrupção bastante incisivo, mas em termos de criação de medidas concretas para o efeito, nada se vislumbra. Existe também um esforço na sociedade no sentido de enrobustecer o quadro legal e institucional anticorrupção. No entanto, a funcionalidade deste esforço deverá ser aferida através de uma acção proactiva dos órgãos encarregados de aplicar a lei, o que tem faltado.

O combate à corrupção ainda se mostra selectivo uma vez que a corrupção não é combatida de forma holística, o que quer dizer abrangendo os casos de grande e pequena corrupção na mesma medida e com a mesma intensidade. É que quando estão envolvidos funcionários de topo ao nível da administração pública as acções contra os mesmos têm-se mostrado pouco eficazes, sendo que, só em casos de pressão da sociedade é que os órgãos de controle, fiscalização e repressão da corrupção esboçam uma reacção.

De igual modo, é necessário que sejam criadas medidas específicas para combater a corrupção ao nível dos titulares dos cargos políticos. Sobre estes, existe pouco controle no que tange à sua actuação, o que faz com que, principalmente no final dos ciclos de governação, os respectivos titulares se concentrem mais em garantir o seu futuro pós exercício de funções, delapidando os fundos públicos colocados à sua guarda em gestão.

INTRODUÇÃO

A presente nota analisa a Proposta do Orçamento de Estado (POE) 2021 numa perspectiva macroeconómica e sectorial abarcando aspectos gerais ligados à gestão de finanças públicas, industria extractiva, Parcerias Público Privadas e o esforço do governo no combate à corrupção.

Nesta análise, o CIP pretende elucidar o Governo e o público sobre a permanente necessidade de se adaptar ao “novo normal” perante um contexto de crise de variada ordem em que o país se encontra.

O documento em si prevê a redução de despesas com deslocações, capitalizando-se o uso de tecnologias de informação e comunicação e automatização de alguns processos internos. A POE 2021 tem como principais linhas de intervenção por um lado, o prosseguimento das acções na área tributária com vista a incrementar e diversificar os níveis de captação de receitas, e, por outro lado, na racionalização dos gastos públicos, dada a limitação de recursos.

Neste sentido, para a optimização das receitas, prevê-se:

- (1) alargar a base tributária para a melhoria da eficiência e eficácia na cobrança de receitas;
- (2) aprimorar a arrecadação de receitas internas, através de: (i) melhoria do controlo do trânsito aduaneiro¹, (ii) consolidação da modernização dos sistemas de cobrança de receitas e manutenção do centro de dados, (iii) aprimoramento da Janela Única Electrónica (JUE) e-tributação, e (iv) reforma legislativa para acomodar os desafios da era digital;
- (3) reforçar a administração fiscal e o controlo do combate à fuga ao fisco.

Para a optimização das despesas, prevê-se

- (1) racionalizar a Pirâmide Salarial da Função Pública;
- (2) actualizar e implementar a nova Lei do SISTAFE;
- (3) prosseguir com a modernização e reformas da administração pública; e
- (4) reorientar os recursos para os sectores da Educação, Saúde e Acção Social, Agricultura, Infra-estruturas e para as Forças de Defesa e Segurança.

Portanto, percebe-se que ainda são apresentadas algumas acções de forma vaga e sem os detalhes necessários para permitir, à sociedade em geral, perceber o impacto das mesmas nas contas públicas. Há intenção de se racionalizar a pirâmide salarial da função pública, mas as contas mostram um cenário diferente.

¹ Como Medidas da Política Tributária, o CFMP também menciona focar a selagem de bebidas (pág 29, parágrafo 79).

1. FINANÇAS PÚBLICAS

Recursos Públicos

A proposta de Orçamento assume o cenário moderado de crescimento económico previsto no cenário fiscal de médio prazo (CFMP 2021 – 2023) de crescimento do PIB de 2,1% e de inflação de 5% (o cenário moderado prevê 4,8%). Os três documentos (CFMP, POER 2020 e POE 2021) assumem um cenário moderado de crescimento económico para 2020 de cerca de 0,8%, o que o CIP defende que é optimista demais. Entretanto, a POE 2021 peca por ser bastante optimista e minimizar os choques exógenos e endógenos que o país enfrenta.

O facto de a POER 2020 ter sido submetida tardiamente à Assembleia da República (AR), e portanto num contexto em que a sua utilidade é diminuta para efeitos de fiscalização atempada compromete a comparação entre as cifras na POE 2021. Toda a comparação foi feita em relação a Lei do OE 2020 ignorando as revisões feitas na POER 2020.

Uma primeira observação é que a POE 2021 tem algumas divergências importantes com o CFMP 2021-2023, publicado em Agosto de 2020². No CFMP, o total dos recursos internos está orçado em 25,6% do PIB (equivalente a 290,8 mil milhões de meticais, MMT), enquanto na POE 2021 estão projectadas em 27,3%, equivalente a 309,1 MMT. É difícil entender porque, num espaço de poucos dias, uma projecção tão importante varia num montante tão significativo (6,3%). O CIP reconhece que no contexto actual de crise é importante rever constantemente os cenários para adequá-los cada vez mais à realidade, mas neste caso especula-se que haja falta de concordância dentro do Ministério de Economia e Finanças.

A explicação matemática é que a POE 2021 inclui 2,5 MMT em saldo transitado das mais-valias (o CFMP não inclui nada) e o crédito interno está orçado em 41,0 MMT (o CFMP projecta 28,5 MMT, igual a que a Lei do OE 2020). Mas o documento de fundamentação não faz nenhuma referência a razão/motivo de as cifras se desviarem do CFMP, que se supõe que seja o documento director para a política fiscal do Governo.

A nível de recursos internos, o Governo pretende manter a pressão sobre o sector privado na cobrança do IRPS, IVA, e do imposto sobre comércio externo sem referenciar qualquer acção para reforçar a mobilização de recursos no sector extractivo.

A POE 2021 pretende, também, mobilizar recursos financeiros do estrangeiro apostando na implementação de novos projectos de investimentos pelos parceiros de cooperação. Outra vez observa-se uma variação de mais de 10% entre a cifra projectada no CFMP e na POE 2021. O total de recursos externos é de 59,5 MMT na POE 2021 contra 54,9 MMT do CFMP.

A rubrica de donativos para projectos aumenta em 63,4% comparativamente à Lei 2020, o que agrega 0,7 pontos percentuais (pp) ao montante equivalente do PIB. Se a comparação tivesse sido feita em relação a POER 2020, seria um aumento de cerca de 27,6%. A Lei do OE 2020 é um documento ultrapassado para efeitos de comparação com a POE 2021. ***O CIP propõe que MEF incorpore as cifras do OE 2020 actualizadas no Orçamento aprovado. Para tal, a AR deve discutir em primeira instância a POER 2020 e depois a POE 2021 para permitir que se confira alguma racionalidade aos documentos aprovados.***

Quadro 10. Recursos Externos (Milhões de MT e % do PIB)

	2019	2020	2021	2019	2020	2021
	CGE	LEI	PROP.	CGE	LEI	PROP.
	<i>Em Milhões de MT</i>			<i>Em % do PIB</i>		
Recursos Externos	47,997.3	67,007.1	59,541.5	5.0%	6.6%	5.3%
Contravalores não Consignados*	-	21,038.3	3,433.8	-	2.1%	0.3%
Donativos	-	11,048.3	3,433.8	-	1.1%	0.3%
Créditos	-	9,990.0	0.0	-	1.0%	0.0%
Donativos	11,105.9	19,985.4	30,572.1	1.2%	2.0%	2.7%
Para Projectos	4,989.2	14,478.9	23,662.9	0.5%	1.4%	2.1%
Fundo Comum	6,116.7	5,506.5	6,909.3	0.6%	0.5%	0.6%
Créditos	36,891.4	25,983.4	25,535.5	3.9%	2.6%	2.3%

* Apoio Geral ao Orçamento

Despesas Públicas

Espera-se partilha do peso da crise com os dirigentes de topo...

O contexto actual de incerteza global exige que os governos tomem medidas de política sem precedentes. No caso de Moçambique, o esforço orçamental necessário nos sectores sociais pode ser igualmente uma janela de oportunidade para melhorar a qualidade das infra-estruturas e prestação de serviços sociais ao cidadão.

Prevê-se que a despesa total para 2021 (Previsão do crescimento do PIB: 2,1%) seja de cerca de 32,5% do PIB, num contexto em que a POER 2020 (Previsão do crescimento do PIB: 0,8%) prevê que a mesma irá alcançar os 41,9% do PIB. É notável que este nível de despesas em 2020 só vai ser possível se o Governo duplicar a cifra de crédito interno (de 2,8% do PIB para 5,9%). Um outro aspecto é que se aumenta os recursos externos de 6,6% do PIB para 10,1% -- sem dar nenhuma explicação como se poderão conseguir estes novos recursos.

O facto de a diferença de estimativas da despesa pública em percentagem do PIB de um ano para o outro ser de quase 10 pontos percentuais mostra, de forma clara, que a estimativa de crescimento de recursos e do PIB pode ter sido intencionalmente sobrestimada para transmitir uma percepção errónea de que este orçamento é de carácter restritivo.

Neste sentido, é importante tomar medidas de consolidação fiscal que efectivamente possam gerar “folgas” ao orçamento público e para garantir disponibilidade de recursos para os sectores mais afectados. A POE 2021 enfatiza que neste orçamento foram tomadas medidas para racionalizar a pirâmide orçamental mas nada de concreto foi referenciado.

A despesa com pessoal na POER 2020 é de 13,9% do PIB (um aumento de 1,7 pp comparado com a Lei do OE 2020) e na POE 2021 situa-se em 11,8%.

O CIP estima que a real despesa com pessoal em 2021 poderá atingir os 15% do PIB, pelo facto da estimativa de crescimento do PIB ser sobrestimada e não se vislumbrarem acções de partilha do peso da crise pelos dirigentes de topo.

É neste sentido que se propõe que o cenário de crise em que o país se encontra seja tomado numa perspectiva de partilha do peso e não como mecanismo de enriquecimento ilícito. Num contexto em que quase todos os sectores da economia foram afectados pela COVID-19, para além dos cortes salariais uma grande parte da massa laboral do sector privado ficou desempregada, uma realidade diferente do sector público onde os salários não foram cortados e não houve demissões. Esperam-se acções pró-activas dos dirigentes de topo de modo a criar espaço fiscal para a implementação de políticas de resposta a COVID-19 para o sector privado, em especial para o sector informal e as PME onde trabalha a maioria de mulheres, facto que não foi previsto nesta proposta.

A Tunísia³, por exemplo, criou recentemente um fundo de solidariedade como mecanismo de recolha de apoio a nível nacional (incluindo trabalhadores do sector público) como forma de haver partilha dos efeitos negativos da crise. O Paraguai anunciou um corte salarial entre 10% a 20% para funcionários públicos cujos salários excedem os acima de 5 vezes o salário mínimo no sector publico. O Uruguai anunciou que os dirigentes de topo terão um corte de 20% nos salários e as poupanças irão para um fundo denominado coronavírus.

E preciso conferir mais credibilidade ao orçamento...

Portanto, como consequência das projecções demasiado optimistas dos recursos, em 2 pp do PIB acima da realidade, as despesas são orçadas com um excedente igual, comparando a POE 2021 e o CFMP. Isto afecta tanto as despesas de funcionamento (mais 0,8 pp) como as despesas de investimento (mais 1,5 pp). **O CIP propõe ao Governo que reduza as despesas identificadas e criar uma rubrica de “despesas contingentes” a serem efectivadas só quando houver recursos disponíveis sem agravar o défice.** Esta estratégia diminuiria muito o risco fiscal e daria mais credibilidade ao orçamento. Caso os recursos não se materializem (o que é fortemente provável dada a conjuntura actual) o Governo estará em uma melhor posição de evitar recorrer (de forma não programada) ao crédito interno.

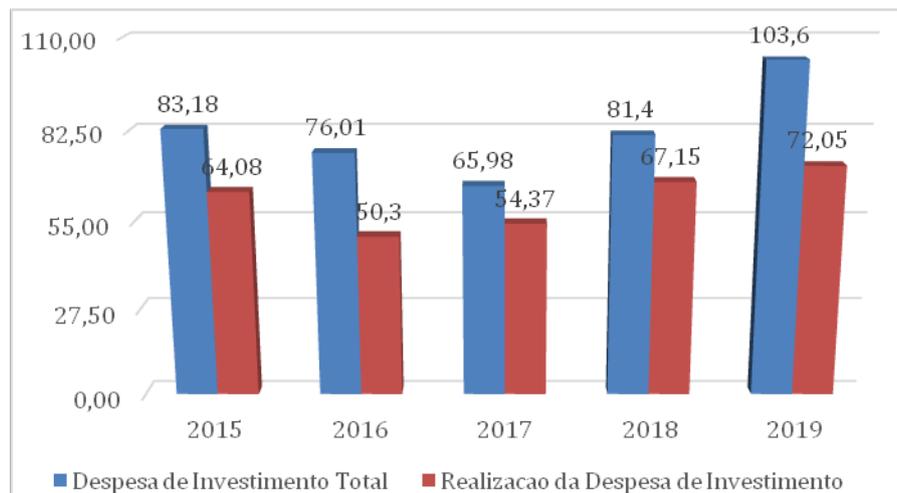
As despesas de funcionamento mostram a maior divergência com o CFMP quanto a bens e serviços (Quadro 13 da POE e Tabela 6 do CFMP): 37,3 MMT na POE e 25,7 MMT no CFMP – um aumento de 45,1%, atribuindo cerca de 10,5 MMT para a aquisição de medicamento para o Sistema Nacional de Saúde.

³ <https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/covid19-special-notes/enspecial-series-on-covid19issues-when-cutting-government-pay-to-help-reshuffle-spending-in-a-crisis.ashx>

O grande problema nesta disparidade é que a cifra no CFMP é muito mais baixa, mas ainda assim inclui os efeitos da Covid-19 sobre esta rubrica. O que é surpreendente é o facto de as cifras serem tão diferentes entre estes dois documentos. O montante das despesas de investimento interno mostra 16,5 MMT (1,5% do PIB) no CFMP, mas 30,7 MMT (2,7% do PIB) na POE 2021, uma diferença de 86%. Esta disparidade poderia ser positiva se efectivamente este esforço fosse traduzido em melhorias de infra-estruturas com garantia de longo prazo. É desejável um maior foco no investimento como um motor para impulsionar a economia, tomando em conta que a cifra de 30,7 MMT de investimento interno consegue ser inferior à tendência dos últimos 3 anos (a POER 2020 alocou cerca de 45 MMT).

O histórico da execução das despesas de investimento (interno e externo) dos OEs tem mostrado uma tendência de realização da despesa de investimento em uma média de só 75.5% nos últimos cinco anos. Ademais, a experiência mostra que nem tudo o que é classificado como investimento merece essa classificação. Isto é uma das razões porque o país ainda carece de muitas infra-estruturas.

Gráfico 1: Despesa de Investimento Total e Realização da Despesa (2015-2019) em Mil Milhões de Meticais



Fonte: CGE 2015-2019

Entretanto, espera-se que os investimentos a realizar efectivamente tenham um impacto na vida dos moçambicanos. Particularmente respondendo às demandas criadas pela pandemia da Covid-19 e aos conflitos militares nas zonas centro e norte, é importante que os investimentos projectados para 2021 sejam estratégicos para que possam garantir uma base sólida para a recuperação económica do país.

Sector de Educação

A POE 2021 enfatiza que a alocação de recursos para o sector será prioridade. O aumento do efectivo do sector de educação em 9,769, por sinal o maior nos últimos 5 anos, está em linha com as recomendações de uma análise do CIP, que chamava a atenção ao governo sobre a necessidade de reduzir o rácio aluno-professor para minimizar o impacto da COVID-19 nas escolas.

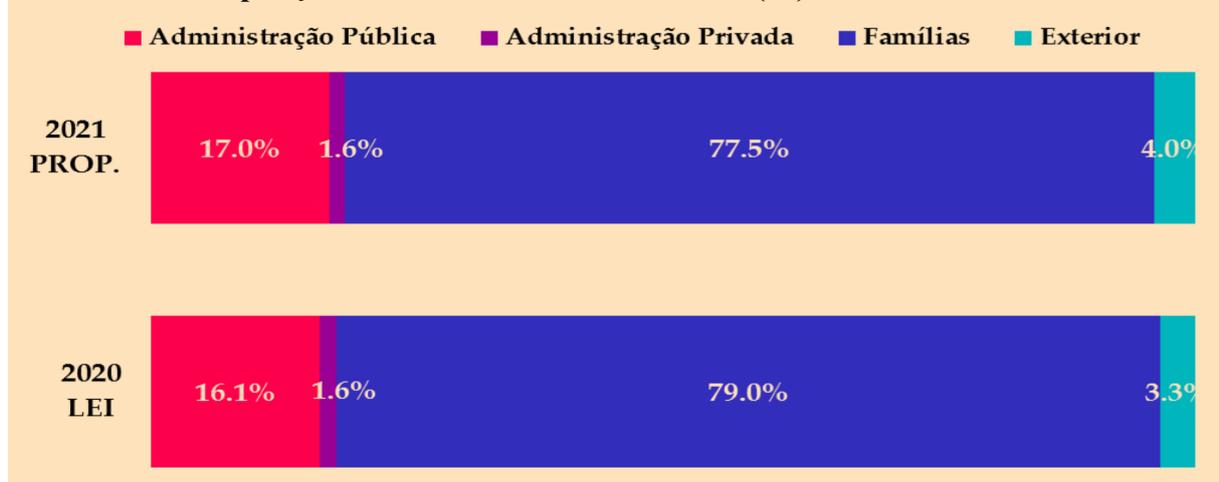
No entanto, apesar de o sector absorver maior proporção de recursos da despesa total (23,9%), em termos nominais (cerca de 64 MMT), os recursos direccionados para o próximo ano registaram uma redução de 3,5% em relação a Lei do OE 2020.

O CIP questiona como é que não foi possível aumentar o efectivo em 2020 na proporção prevista para 2021 com mais recursos disponíveis naquela altura. Qual é a racionalidade das despesas do OE 2021 para a educação ser menor no contexto actual?

Sector de Protecção Social

No actual contexto de crise criada pela pandemia da Covid-19, em que os agregados familiares que já se encontravam em situação de vulnerabilidade tornaram-se ainda mais carenciadas, surpreende a tendência de queda das transferências às famílias, segundo o Gráfico 18 da POE 2021. Uma diminuição de 1,5 pp do total das transferências correntes não parece aceitar a gravidade do impacto da Covid-19 sobre os mais vulneráveis

Gráfico 18. Composição das Transferências Correntes (%)



Este aspecto é contraditório com o ponto 105, onde se refere que haverá um aumento progressivo das despesas de protecção social. Para além disso, a POE 2021 informa que os programas de protecção social irão beneficiar 1,772,708 de pessoas sem especificar quantos idosos, quantas mulheres chefes de agregados familiares e quantas crianças.

Descentralização fiscal

Até agora não existe a fórmula para atribuir o limite a cada órgão de governação descentralizada provincial, o que é muito grave no contexto de combate à corrupção. Numa [análise do CIP](#) tinha-se explicado que a falta de uma fórmula para as transferências intergovernamentais poderia exacerbar as desigualdades sociais no país, beneficiando umas províncias em detrimento de outras.

E é de facto isso que acontece. Cálculos do CIP mostram que todos os limites definidos apresentam desvios, havendo umas províncias que se beneficiam de mais recursos do que efectivamente deviam ter. É o caso da província de Sofala com um excesso de cerca de 822 milhões de meticais e a província de Nampula com um défice de cerca de 366 milhões de meticais (Vide a tabela).

O CIP questiona qual é a racionalidade dos desfasamentos nos montantes das transferências aos órgãos locais de governação descentralizada?

	Total CA	Total POE 2021	Diferenças
Niassa	556.3	594.5	38.2
Cabo Delgado	545.1	401.5	- 143.6
Nampula	1,011.5	645.4	- 366.1
Zambezia	966.5	653.6	- 312.9
Tete	612.5	413.4	- 199.1
Manica	438.3	426.1	- 12.2
Sofala	517.0	1,339.5	822.5
Inhambane	376.5	443.9	67.4
Gaza	303.4	285.7	- 17.7
Maputo	292.2	415.9	123.7
Total	5,619.4	5,619.4	

Fonte: POE 2021, CA (representam os cálculos dos autores);

A POE 2021 definiu que mesmo não existindo a fórmula, considerou-se o número de habitantes por província, com um peso de 60%; a área territorial com 15%, e o índice de pobreza com 25%.

Dívida Pública

O serviço da dívida pública mantém-se a níveis insustentáveis. O CFMP tem a dívida pública reduzida apenas em 0,6% do PIB sendo de 113,7% para 113,1%. Mas, se se actualiza o nível de endividamento interno, que é mais alto na POE 2021 que no CFMP, o nível da dívida pública total aumenta para 114,2% do PIB – um aumento de 0,5% do PIB comparado com o nível projectado de 2020. A um tal aumento agregam-se riscos fiscais para o Governo, reduzindo ainda mais a viabilidade do orçamento num caso de choques externos – que são muito prováveis nesta situação de incertezas criadas pela pandemia a nível nacional e mundial. **Já não há espaço para endividamento irresponsável.**

2. INDÚSTRIA EXTRACTIVA

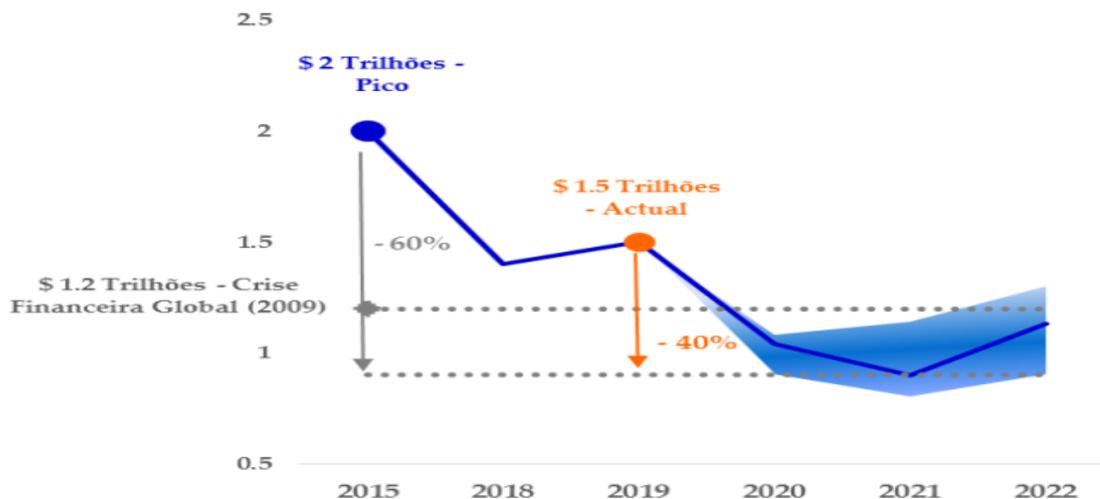
Excessivo optimismo na previsão do crescimento baseado no sector extractivo

A previsão do crescimento económico em 2,1% para 2021, fundamentado pela previsão da recuperação lenta da economia devido às incertezas quanto ao período de propagação da pandemia e à insegurança que se regista em algumas zonas da província de Cabo Delgado e no centro do país, é ainda muito optimista e ignora as medidas restritivas tomadas por algumas empresas do sector extractivo para fazer face à pandemia e aos ataques.

Considerando que os investimentos esperados em 2021 no sector extractivo serviram como base para a previsão do crescimento, o CIP julga que é muito optimismo por parte do Governo considerar alcançar este crescimento uma vez que, por exemplo, a ExxonMobil e a Eni anunciaram o adiamento da decisão final de investimento do projecto Rovuma LNG que estava prevista para o primeiro semestre de 2020 e sem prazo para uma nova data. Com este adiamento, dos cerca de 25 biliões de dólares de investimento previstos naquele projecto, que seria o terceiro projecto de produção do gás natural existente na Bacia do Rovuma localizado na área 4, colocam-se em cheque as previsões de receitas feitas para 2021 pois não têm data prevista. As previsões mundiais do fluxo de investimento directo estrangeiro (IDE) para 2021 mostram uma redução de 5% a 10% o que mostra que as previsões devem ser tomadas com bastante cautela.

O gráfico abaixo mostra os fluxos globais do IDE, retirados da POE-2021:

Gráfico 6. Fluxos Globais de IDE, 2015–2019 e Projeções 2020–2022



Fonte : UNCTAD – Junho, 2020

Insurgência em Cabo Delgado ignorada nas previsões de crescimento económico

A tomada do porto de Mocímbo da Praia, zona estratégica de desenvolvimento da província de Cabo Delgado por causa da logística dos megaprojectos de gás na região de Palma, configura-se como elemento fundamental que se deve tomar em conta para a projecção do crescimento económico, uma vez que indica a redução das operações dos vários projectos localizados naquele ponto do país.

Com o novo normal que tem que ser adoptado para a POE 2021, e a resolução da insurgência em Cabo Delgado, existirá um período para reajustar as projecções. As novas decisões serão tomadas dentro desta nova normalidade que é incerta, o que remete a ideia de um excesso de optimismo do Governo em relação ao crescimento económico.

Transferências às comunidade (2,75 %)

Mais uma vez o Governo definiu 2,75% como percentagem de transferência às comunidades locais, conforme previsto nos termos do artigo 20 da Lei n.º 20/2014, Lei de Minas e do artigo 48 da Lei n.º 21/2014, Lei de Petróleos, ambas de 18 de Agosto. No entanto, continua sem dar uma explicação em relação aos critérios para a definição desta percentagem, como já acontece desde a aprovação dessas leis.

A POE-2021 prevê transferir cerca de 57,7 milhões de MT às comunidades, menos 33% do que estava previsto no OE-2020 (86,6 milhões de MT). Para além do clássico desafio da não transferência do valor global às comunidades beneficiárias, nesta proposta estão incluídas novas comunidades e excluídas outras sem nenhuma explicação sobre este facto. Para o bem da transparência, é necessário clarificar no documento primeiro, a parte que corresponde à aplicação da percentagem de 2,75% sobre as receitas cobradas referentes ao imposto de produção, segundo, a parte que corresponde aos saldos transitados dos anos anteriores (se houver) e por fim os critérios da inclusão e exclusão das comunidades. Abaixo o quadro das transferências apresentado no POE-2021:

Quadro 16. Transferências às Comunidades (Milhões de MT)

Província	Distrito	Localidade	Actividade Mineira	2019 CGE	2020 LEI	2021 PROP.
<i>Em Milhões de MT</i>						
Cabo Delgado	Montepuez	Namanhumbir	Rubis	22.9	20.9	10.5
		Balama	Grafite, Vanadio	-	-	2.3
Nampula	Larde	Topuito	Areias Pesadas	4.8	4.9	5.4
	Angoche	Angoche		-	-	0.3
Tete	Moatize	Cateme	Carvão Mineral	13.7	14.6	29.8
		25 de Setembro	Carvão Mineral	13.7	14.6	-
		Chipanga II	Carvão Mineral	13.7	14.6	-
		Benga	Carvão Mineral	3.1	7.1	6.8
		Marara	Kachembe	Carvão Mineral	3.5	3.5
Zambezia	Pebane	Pebane	Areias Pesadas	-	-	0.2
	Chinde	Micaúne	Ilmenite, Titânio, Zircão	-	-	0.5
Manica	Manica	Penhalonga	Ouro	0.6	0.6	1.2
		Manica		0.6	0.6	-
Inhambane	Govuro	Pande	Gás Natural	2.7	1.1	-
	Inhassoro	Maimelane		2.7	4.3	-
Maputo	Boane	Boane	Riolito	-	-	0.2
	Namaacha	Namaacha	Água Mineral	-	-	0.4
Total				83.4	86.6	57.7

Fonte:

Receitas das mais-valias

A POE-2021 prevê um saldo de mais-valias que transita de 2020 de 2,500 MMT mas, tal como o OE-2020, não esclarece a que se refere o saldo transitado das mais-valias que serão usadas em 2021. Falta explicitar se são das receitas arrecadadas no âmbito da venda das acções de 35,71% da ENI à Exxon Mobil, no valor de cerca de 20,911 MMT ou do saldo transitado das mais-valias de 2019 referente à venda de activos da Anadarko à Total, no valor de 54,1 MMT. É importante que se esclareça esse ponto para reforçar a transparência e realismo do orçamento.

Em 2019 o Governo referiu que faria a revisão dos Regimes Específicos de Tributação e Benefícios Fiscais das Operações Petrolíferas e da Actividade Mineira. Entretanto, não houve nenhum avanço sobre este assunto e a POE-2021, tal como foi na Lei OE 2020, não menciona qual será o procedimento a ser tomado.

Financiamento ao Braço Empresarial do Estado

Há falta de Transparência sobre o custo de financiamento. A ENH assume que a sua actividade está exposta a diversos riscos financeiros, um dos quais é o risco da taxa de juro com impacto directo no custo de financiamento. Este risco de taxa de juro advém de empréstimos obtidos com taxas variáveis e, para fazer face a este risco, a ENH obtém financiamento a taxas de juro fixas e variáveis. No caso do financiamento que ocorre antes da aprovação do plano de desenvolvimento, a taxa vem mencionada no contrato assinado entre a concessionária e o Governo (juros contados trimestralmente à taxa LIBOR +1 ponto percentual). Sobre o financiamento da participação no projecto Golfinho-Atum, as demonstrações financeiras da ENH (e não existe nenhum outro documento publicamente disponível) não mencionam a taxa de juro que será considerada no reembolso dos 136,13 MMT pela ENH. A informação sobre o custo do financiamento permitiria analisar os custos e as condições de financiamento a que o Estado se submete para garantir a participação neste projecto, em particular, e nos projectos de gás, em geral.

Sendo assim, recomenda-se maior transparência e disponibilização de informação sobre o financiamento (com destaque para a taxa de juro) da participação do Estado nos projectos de gás, de forma a permitir inclusão nas decisões de participação do Estado neste sector;

3. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP)

Omissão de previsão de receitas e despesas das PPP

Moçambique tem dezenas de empreendimentos públicos de grande valor económico a serem geridos por entidades privadas sob contratos de Parcerias Público-Privadas (PPP). Em termos práticos, os contratos de PPP são uma forma de arrendamento de empreendimentos económicos do Estado para gestão privada, devendo as entidades concessionárias pagar ao Estado o valor de renda fixa e renda variável, de acordo com as receitas obtidas e os contratos assinados.

Grande parte dos empreendimentos das PPP está sob gestão de empresas internacionais com a comparticipação de empresas nacionais, cujas acções são detidas por personalidades com ligações políticas. A título de exemplo, os principais portos nacionais: o porto de Maputo, o porto da Beira e o porto de Nacala até Janeiro deste ano são geridos sob contratos de PPP.

São igualmente geridos em forma de PPP as seguintes infra-estruturas de grande valor social e económico:

- O Corredor do Norte, que integra o porto de Nacala à Linha-Férrea Nacala-Cuamba - Entre-Lagos, servindo ao comércio externo com o Malawi e a Zâmbia.
- O Corredor da Beira, que integra o porto da Beira à Linha de Machipanda, incluindo a Estrada Nacional Número 6 (EN6), que serve essencialmente ao comércio externo com o Zimbabwe, a Zâmbia e a República Democrática do Congo.
- O Corredor de Maputo, que integra o porto de Maputo à Linha de Ressano Garcia, complementada pela Estrada Nacional Número 4 (EN4), servindo ao comércio externo com a África do Sul.
- A rede de estradas da província de Tete, incluindo a Estrada Nacional número 7, as duas pontes sobre o Zambezi (Samora Machel e Kassuende), que servem ao comércio externo com o Malawi a partir do porto da Beira;
- A Estrada Maputo-Ponta de Ouro, incluindo a ponte Maputo-KaTembe;

Existem ainda PPPs de provisão de serviços como a Kudumba, que provém serviços de *scanner* não intrusiva nos portos e aeroportos nacionais; a MCNet que provém serviços de desembarço aduaneiro mais conhecidos por Janela Única Electrónica; a WhasIntelec que detém o monopólio dos serviços de produção e impressão de chapas de matrículas de veículos automóveis em Moçambique.

Trata-se de empreendimentos do Estado que foram concessionados para serem explorados/geridos por entidades privadas, em contratos de longa duração variando de 10 a 30 anos.

Este modelo de contratos é popular em todo o mundo e conhecidos por *user- pays PPPs*, ou seja, Parcerias Público Privada de utilizador-pagador.

Nos casos dos portos e caminhos-de-ferro, os utentes pagam a entidade privada concessionária valores pela utilização das infra-estruturas como por exemplo: a atracagem e manuseamento de navios, o armazenamento de cargas, a utilização das linhas férreas para transporte de carga para dentro e fora do país. No caso das estradas a forma de pagamento é mais visível. É através das portagens nas quais os automobilistas pagam por cada vez que passam.

Os empreendimentos são fontes de receitas do Estado mas também representam risco económico ao Estado. Dependendo do contrato específico, há casos em que o Estado deve arcar com os riscos económicos de uma PPP fracassada, para permitir a recuperação de investimento do parceiro privado que tenha construído, reconstruído ou apetrechado o empreendimento. Por exemplo, num caso de estrada com portagem mas em que os utentes se recusam a pagar, o que sucedeu na província de Tete⁴, o Governo corre o risco, não só de perda de receitas previstas, assim como de ter que compensar as perdas das entidades privadas concessionárias, pois esta mantém o serviço público a baixo custo.

Violação sistemática da Lei

A Lei número 15/2011, de 10 de Agosto, Lei das PPP, estabelece que Parcerias Público-Privadas, Projectos de Grande Dimensão (PGD) e Concessões Empresariais (CE) devem ter um enquadramento orçamental apropriado dada a sua repercussão traduzida em compromissos plurianuais de longo prazo com exposição financeira do erário público⁵.

O Decreto número 16/2012, de 4 de Julho, que aprova o Regulamento da Lei número 15/2011, de 10 de Agosto, estabelece que se deve efectuar “arrolamento” das PPP, PGD e CE “em anexo próprio, para a proposta do Orçamento do Estado e para o seu reporte na Conta Geral do Estado⁶”.

4 TETE - Segundo Paulo Auade: Má comunicação leva à suspensão de portagens, in Jornal Notícias de 24 Junho 2015, disponível em <https://jornalnoticias.co.mz/index.php/sociedade/18-provincia-em-foco/38636-tete-segundo-paulo-auade-ma-comunicacao-leva-a-suspensao-de-portagens> [consultado a 14 de Outubro de 2020]

5 Cfr. Artigo 24, número 1 da Lei número 15/2011, de 10 de Agosto

6 Cfr. artigo 6, número 2, alínea a, do Decreto número 16/2012, de 4 de Junho

A lei 15/2011, de 10 de Agosto entrou em vigor em 2011 e o Decreto número 16/2012, de 4 de Julho entrou em vigo em 2012. Passa quase uma década e os sucessivos orçamentos do Estado que foram sendo aprovados e executados ao longo deste tempo nunca fizeram enquadramento orçamental das PPP, PGD e CE.

Sem previsão das receitas das PPP no Orçamento do Estado, também não há inscrição na Conta Geral do Estado do desempenho destas. A Lei 15/2011, de 10 de Agosto, estabelece que a Conta Geral do Estado deve reportar a execução das Parcerias Público-Privadas no final de cada exercício económico⁷. Isto nunca aconteceu e sem enquadramento orçamental das PPP no orçamento do Estado de 2021, não será possível reportar a execução das PPP na conta geral do Estado correspondente.

Estranhamente, os deputados da Assembleia da República que aprovaram a Lei das PPP ignoram a omissão pelo governo de orçamentação das PPP.

4. COMBATE A CORRUPÇÃO

O facto de a PGR ter vindo a público chamar atenção sobre o aumento do número de casos de corrupção⁸ no país chama a atenção sobre a importância das instituições de combate à corrupção formalmente criadas por lei, começarem a funcionar. Desde logo, há que operacionalizar o Gabinete Central de Protecção à Víctima previsto na Lei de Protecção de Víctimas, Denunciantes, Testemunhas, Peritos e Outros Sujeitos Processuais.

Outrossim, há que operacionalizar os novos gabinetes que serão criados no âmbito da aprovação da futura Lei de Perda Alargada de Bens e Recuperação de Activos designadamente o de recuperação de bens e o de gestão de activos. Para tal, é necessário que em termos orçamentais esteja previsto o valor necessário para o efeito.

Sendo assim, é preciso que sejam criadas e implementadas medidas concretas, sobretudo que exista um maior controle do património dos titulares dos cargos políticos, desde a tomada de posse até a cessação de funções ou findo o seu mandato, em termos de evolução legítima do mesmo. Os mecanismos de declaração de bens têm-se mostrado pouco eficazes nesta matéria. Outrossim, deve-se introduzir o mecanismo de controle da declaração de rendimentos (e não só de património) dos titulares de órgãos políticos.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- Recomenda-se ao Governo que o OE aprovado para 2021 seja desenhado com incorporação da informação do POER 2020 a ser aprovado para conferir racionalidade nos documentos orçamentais;
- O CIP reitera a necessidade de os governantes de topo solidarizarem-se com a situação de crise actual dos moçambicanos e aprovarem cortes nos seus salários como estratégia de mobilização de recursos internos, tal como foi feito em muitos outros países;
- O CIP reitera ainda que no desenho do OE para 2021, as projecções devem ser baseadas na actualidade e realidade nacional, tomando em conta o contexto real e a capacidade de resposta do país. O CIP enfatiza ainda que se tome uma posição mais realista e não optimista como a utilizada, a qual minimiza o efeito dos choques que o país enfrenta;
- O Governo continua a violar a Lei das PPP ao não fazer o enquadramento orçamental das PPP. Recomenda-se à Assembleia da República a exigir do Governo que faça o enquadramento orçamental das PPP de modo que seja possível reportar, através da Conta Geral do Estado, o desempenho das PPP;
- O CIP chama a atenção ao MEF sobre a necessidade de apresentar a fórmula que define os limites a serem atribuídos aos órgãos locais de governação descentralizada provincial, por acarretar um alto risco de corrupção e contribuir para as desigualdades sociais tal como está a acontecer;
- O Governo definiu 2,75% como percentagem de transferência às comunidades locais, conforme previsto nos termos do artigo 20 da Lei n.º 20/2014, Lei de Minas e do artigo 48 da Lei n.º 21/2014, Lei de Petróleos, ambas de 18 de Agosto. No entanto, continua sem dar uma explicação em relação aos critérios para a definição desta percentagem, como já acontece desde a aprovação dessas leis. O CIP sugere uma revisão em alta da percentagem de transferências às comunidades locais.
- CIP julga que é muito optimismo por parte do Governo considerar alcançar um crescimento do PIB de 2,1% uma vez que por exemplo, a ExxonMobil e a Eni anunciaram o adiamento da decisão final de investimento do projecto Rovuma LNG que estava prevista para o primeiro semestre de 2020 e sem prazo para uma nova data
- O facto de a PGR ter vindo a público chamar atenção sobre o aumento do número de casos de corrupção no país chama a atenção sobre a necessidade de as instituições de combate à corrupção formalmente criadas por lei, começarem a funcionar. No documento de fundamentação da POE 2021 não há nenhuma referência sobre o combate à corrupção. O CIP chama a atenção de que se deve operacionalizar o Gabinete Central de Protecção à Víctima previsto na Lei de Protecção de Víctimas, Denunciantes, Testemunhas, Peritos e Outros Sujeitos Processuais.

⁷ Cfr. Artigo 24, número 2 da Lei número 15/2011, de 10 de Agosto

⁸ <https://www.voportugues.com/a/corrupt%C3%A7%C3%A3o-tende-a-aumentar-em-mo%C3%A7ambique/5593804.html>

Documentos Consultados:

Cenário Fiscal de Médio Prazo 2021 – 2023

Documento de Fundamentação da Proposta de Orçamento Revisto para 2020

Documento de Fundamentação da Proposta de Orçamento 2021

Lei número 15/2011, de 10 de Agosto, que estabelece as normas orientadoras do processo de contratação, implementação e monitoria de empreendimentos de parcerias-público-privadas, de projectos de grande dimensão e de concessões empresariais, e revoga algumas disposições da Lei de Electricidade (Lei numero 21/97, de 1 de Outubro

Decreto número 16/2012, de 4 de Junho, que aprova o regulamento da lei numero 15/2011, de 10 de Agosto, que estabelece os procedimentos aplicáveis ao processo de contratação, implementação e monitoria dos empreendimentos de parcerias-público-privadas, projectos de grande dimensão e concessões empresariais.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autores: CIP

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](https://www.facebook.com/CIP.Mozambique) [t @CIPMoz](https://www.twitter.com/CIPMoz)
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique