

ANÁLISE DO CENÁRIO FISCAL DE MÉDIO PRAZO 2019 - 2021 DO GOVERNO

O texto é da responsabilidade do OMR, sendo da autoria do Dr. Roberto J. Tibana

04 Abril de 2019





Este documento foi elaborado com a participação financeira da União Europeia, Projecto PAANE-Programa de Apoio aos Actores Não Estatais. O seu conteúdo é da responsabilidade exclusiva do Projecto FMO Mais não podendo, em caso algum, considerar-se como uma posição da União Europeia.

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	5
I. PAPEL DO CFMP NA GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS.....	5
II. ÂMBITO, OBJECTIVOS E TEMÁTICA DA ANÁLISE EFECTUADA.....	5
III. PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES E CONCLUSÕES.....	5
III.1. Estratégia fiscal do Governo no triénio 2019-2021.....	5
III.2. Riscos macro fiscais.....	8
III.3. Qualidade do documento do CFMP 2019-2021.....	8
IV. CONCLUSÃO GERAL.....	8
V. RECOMENDAÇÃO.....	8
1. INTRODUÇÃO.....	9
2. QUADRO DE REFERÊNCIA.....	9
2.1. Visão do governo sobre os objectivos, papel e conteúdo do seu CFMP.....	9
2.2. Elementos característicos do CFMP como instrumento de gestão estratégica das finanças públicas.....	10
3. PRESSUPOSTOS MACROECONÓMICOS DO CFMP 2019-2021 DO GOVERNO.....	13
3.1. Perspectivas da economia internacional.....	13
3.1.1. Crescimento económico.....	13
3.1.2. Comércio internacional.....	13
3.2. Perspectivas da economia nacional.....	14
3.2.1. Crescimento económico.....	14
3.2.2. Inflação.....	15
3.3. Análise, avaliação e comentários.....	16
3.3.1. Sobre as perspectivas da economia internacional... 16	
3.3.2. Sobre as perspectivas da economia nacional.....	17
4. OBJECTIVOS, METAS E MEDIDAS DE POLÍTICA FISCAL.....	19
4.1. Objectivos macro fiscais no triénio (paras. 53-54)... 19	
4.2. Metas dos principais agregados fiscais (Paras.55-56/Tabela 4).....	19
4.3. Análise, avaliação e comentários.....	20
5. PROJECCÕES FISCAIS.....	22
5.1. Receita.....	22
5.2. Despesa.....	25
5.3. Saldo fiscal e seu financiamento (em caso de défice) ou aplicação (em caso de superavit).....	27
5.4. Análise, avaliação e comentários.....	27
5.4.1. Verificação dos cálculos.....	27
5.4.2. Sobre a Receita.....	29
5.4.3. Sobre o saldo fiscal e seu financiamento ou aplicações.....	31
6. ALOCAÇÃO DE RECURSOS.....	35
7. DÍVIDA PÚBLICA.....	39
8. RISCOS MACRO FISCAIS.....	40
9. CONCLUSÕES.....	40

Lista de Quadros, Figuras e Caixas	Página
Quadros	
Quadro 1. Comparação entre as taxas de crescimento projectado com o crescimento pré-crise Médias anuais por triénio, por sectores	15
Quadro 2. Principais Indicadores de Política Fiscal: Crescimento Moderado o CFMP 2019-2021 do Governo	19
Quadro 3. Principais Indicadores de Política Fiscal - Cenário de Crescimento Moderado CFMP 2019-21 do Governo (RECALCULADOS)	21
Quadro 4. Crescimento nominal receita do Estado e outros recursos	23
Quadro 5. Estrutura de Recursos estimados no CFMP 2019-2021 do Governo	24
Quadro 6. Variação nominal da despesa	25
Quadro 7. Estrutura da despesa no CFMP 2019-2021 do Governo	26
Quadro 8. Resultado da verificação dos cálculos das Projecções fiscais contidas nas Tabelas 7 e 9 do CFMP 2019-2021 do Governo	28
Quadro 9. Magnitude relativa dos erros de cálculo da despesa total, acumulados, em milhões de Meticais e em percentagem	29
Quadro 10. Operações Fiscais do Governo Central de Moçambique no Médio Prazo: 2019-2021 (Mapa Fiscal baseadas nos elementos das Tabelas 7 e 8 do CFMP2019, em milhões de Meticais)	32
Quadro 11. Operações Fiscais do Governo Central de Moçambique no Médio Prazo: 2019-2021 (Mapa Fiscal baseadas nos elementos das Tabelas 7 e 8 do CFMP2019, em percentagem do PIB)	34
Quadro 12. Alocação de recursos por prioridades e pilares (Em percentagem do total)	36
Quadro 13. Alocação de Recursos: Âmbito por tipo	37
Quadro 14. Alocação de Recursos: Tipo por Âmbito	38
Quadro 15. Dívida Pública: fontes alternativas, em percentagem do PIB	39
Figuras	
Figura 1. Esquema do procedimento lógico de desenho e apresentação de cenários dum quadro fiscal de médio prazo	13
Figura 2. Crescimento do PIB e inflação: médias trienais 2016-19 e 2019-21	14
Figura 3. Crescimento do volume de importações: 2016-2021	16
Figura 4. Cenários de crescimento e inflação, 2018-2021 Governo versus Técnicos do FMI (Artigo IV/2017)	18
Figura 5. Preços internacionais de algumas mercadorias analisados no CFMP 2019-21	18
Figura 6. Comparação dos cenários de referência do Governo com os cenários base e de ajustamento propostos pelos técnicos do FMI em 2018	21
Figura 7. Comparação dos rácios fiscais resultantes de diferentes valores do PIB nominal em tabelas diferentes do mesmo documento do CFMP 2019-2021 do Governo (Em % do PIB excepto quando se indica medida diferente)	29
Figura 8. Impacto das alterações dos dados do PIB nos anos base sobre as variações dos rácios fiscais entre 2017-18 e 2019-21	30
Figura 10. Projecções do saldo global depois dos donativos: CFMP 2019-2021 do Governo vs. Relatório de consultas do Artigo IV 2017 entre o FMI e o Governo (em percentagens do PIB)	35
Caixas	
Caixa 1: Conteúdo genérico típico de um Quadro Fiscal de Médio Prazo	11
Caixa 2. Bases tributárias nas diferentes ópticas do Produto Interno Bruto (PIB)	12

SUMÁRIO EXECUTIVO

- i. O Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO) realizou uma análise exaustiva do Cenário Fiscal de Médio Prazo 2019-21 do Governo de Moçambique, doravante designado por 'CFMP 2019-21 do Governo', preparado pelo Ministério de Economia e Finanças e aprovado pelo Conselho de Ministros'. Neste sumário apresentam-se as principais constatações e conclusões dessa análise.

I. Papel do CFMP na gestão das finanças públicas

- ii. A condução efectiva de uma política fiscal rigorosa requer uma visão estratégica das finanças públicas que possa ancorar o orçamento do Estado numa perspectiva de médio prazo. A função principal do cenário fiscal de médio prazo (CFMP) é de expressar essa visão estratégica em harmonia com um quadro macroeconómico mais amplo. O CFMP deve expressar as escolhas de políticas, prioridades e metas fiscais do Governo, considerando o contexto em que elas são determinadas, os objectivos de crescimento económico e de equidade social, os recursos disponíveis, e a sustentabilidade da dívida pública.
- iii. Estes preceitos são adequadamente reconhecidos pelo Governo de Moçambique quando, no seu CFMP 2019-21, estabelece que: *"Este instrumento apresenta como objectivos: (i) Destacar as grandes linhas da política e da estratégia do Governo, que são detalhadas e operacionalizadas pelo OE e PES; (ii) Definir recursos e despesa pública no médio prazo; (iii) Fixar limites indicativos de programação para a elaboração do Orçamento anual; (iv) Escolher e ajustar as opções estratégicas mais adequadas tendo em conta a conjuntura e aspectos estruturais;"* (para. 13/p.7).

II. Âmbito, objectivos e temática da análise efectuada

- iv. Ao analisar o CFMP 2019-21 do Governo, o FMO tinha em vista determinar quão eficazmente os seus objectivos e funções como instrumento de gestão estratégica das finanças públicas são realizados. Para tal a análise considerou os principais pressupostos económicos e do contexto político e social do país, e da conjuntura internacional que foram tomados em consideração na sua preparação, bem como os riscos a eles inerentes. A análise cobriu ainda todo o conjunto de temas específicos que formam o conteúdo do documento expressando as políticas fiscais do Governo para o triénio 2019-21.

- v. Especificamente, os temas considerados pela análise incluem todos aqueles tratados no CFMP 2019-2019 do Governo: os pressupostos macroeconómicos externos e internos, os objectivos, prioridades e metas globais da política fiscal, a estrutura e evolução das receitas e despesas do Estado e o seu significado para a sustentabilidade fiscal no médio prazo; a alocação dos recursos por prioridades e pilares do Plano Quinquenal do Governo (PQG), por níveis da administração pública e por âmbito territorial; os potenciais efeitos da política fiscal sobre o investimento e a actividade produtiva; a contribuição (ou não) para a consolidação fiscal das medidas de receita e de despesa previstas; as estratégias de financiamento do défice fiscal e suas implicações para a sustentabilidade da dívida pública; as implicações para a sustentabilidade fiscal das alternativas que o governo considera para a resolução da crise da dívida, em particular das dívidas ocultas, ilegais e odiosas; o potencial das medidas fiscais propostas, nomeadamente no concernente às empresas públicas, os subsídios e os benefícios fiscais, para reduzir as distorções dos mercados; e as medidas previstas para incentivar as pequenas e médias empresas.
- vi. Enquanto se realizavam as análises dos temas acima referidos, foram também sendo considerados o rigor analítico e a consistência interna das projecções macro fiscais apresentadas no CFMP 2019-21 do Governo, e as implicações que isso traz para a razoabilidade e credibilidade da estratégia fiscal do Governo.

III. Principais constatações e conclusões

III.1. Estratégia fiscal do Governo no triénio 2019-2021

- vii. O CFMP 2019-21 do Governo fixa, como objectivos das políticas macros fiscais no triénio, o restabelecimento da estabilidade macroeconómica e a recuperação gradual do crescimento económico. Para atingir estes objectivos o governo compromete-se a realizar uma consolidação fiscal gradual e um maior controlo de riscos fiscais.
- viii. As metas e os principais agregados macros fiscais são apresentados na forma de dois cenários, nomeadamente o de 'Crescimento Moderado' e o de 'Recuperação do Crescimento'. É indicado que o cenário de Crescimento Moderado incorpora medidas de consolidação fiscal gradual. No entanto, o CFMP 2019-21 não explica quais as medidas de políticas fiscais que distinguem o Cenário de Recuperação do Crescimento do Cenário de Crescimento Moderado.

- ix. Nas projecções das receitas e das despesas bem como na discussão de outros aspectos da estratégia fiscal para o triénio, o CFMP 2019-21 adopta o Cenário de Crescimento Moderado. Do lado da receita, espera-se melhorar as políticas e a administração tributária para maior eficácia da colecta da receita interna, enquanto, do lado da despesa, o governo diz priorizar a contenção da despesa primária (nomeadamente com o pessoal e bens e serviços), bem como melhorar a alocação dos recursos.
- x. De acordo com o Cenário de Crescimento Moderado, o Governo pressupõe que a economia cresça a uma taxa média anual de 5.3% no triénio 2019-21, acelerando em cerca de 1.4 pontos percentuais em relação ao que se estima que tenha sido o caso em média no triénio em 2016-18.
- xi. Estas projecções de crescimento do PIB aparentam optimismo excessivo e sem fundamentação adequada. Por exemplo, enquanto, para vários sectores, as projecções aparecem, no geral, com taxas médias anuais de crescimento abaixo da sua média durante o último triénio do período pré-crise (2013-15), nos casos da Agricultura e das Pescas, partindo de um crescimento médio anual de 2.3% e 3.7% no triénio 2013-15, e 3.5% e 3.1% no biénio 2016-17, o Governo faz uma estimativa de 5.0% e 5.8% para 2018 e projecta um crescimento médio anual de 5.4% e 5.2% no triénio 2019-21. Entretanto, não apresenta nenhuma fundamentação objectiva e convincente no documento para justificar tal aceleração do crescimento nestes dois sectores.
- xii. Por outro lado, nota-se uma diferença substancial entre as projecções de crescimento global do Governo e dos técnicos do FMI. As projecções do Governo estão substancialmente acima das expectativas optimistas dos técnicos do FMI em finais de 2017, assumindo a implementação das reformas por eles propostas, reformas essas a que o Governo, na altura, claramente objectou (pelo menos em termos de intensidade).
- xiii. Em ambos cenários apresentados no CFMP 2019-21, o governo pressupõe que a inflação média anual no triénio se vá situar em 6.6%, praticamente a metade do que se estima que tenha sido o seu nível no triénio anterior. Para este resultado, espera a continuação de uma política monetária restritiva. Embora se espere, também, que a política fiscal contribua com acções que ajudem a conter a inflação, os resultados das análises efectuadas neste documento sugerem que ela continuará expansiva impondo assim maior responsabilidade à política monetária para a contenção da inflação. Em face da competição da procura do governo, é pouco provável que a disponibilidade e custo de financiamento bancário ao sector privado melhorem substancialmente, pelo menos no curto prazo.
- xiv. Na formulação dos pressupostos macroeconómicos, o CFMP 2019-21 do Governo considera um leque muito limitado de dimensões e variáveis da economia nacional, excluindo algumas que são fundamentais para as previsões do desempenho fiscal. Por exemplo, o documento não apresenta pressupostos de procura de exportações e de consumo privado, nem projecções das grandezas do PIB que representam a lucratividade do sector produtivo e dos salários da massa laboral nacional, grandezas estas que, em princípio, devem ser tidas em consideração nas projecções de receitas fiscais.
- xv. O CFMP 2019-21 do Governo não apresenta um cenário base (aquele que prevaleceria sem novas medidas de política fiscal. Dado que o CFMP 2019-21 associa o cenário de crescimento moderado a uma “consolidação fiscal gradual”, torna-se impossível aferir o grau dessa consolidação quando não se conhece qual a trajectória que na avaliação do governo a economia tomaria se tal consolidação não tivesse lugar. No entanto, desde há três anos que a economia moçambicana cresce a taxas “moderadas” (de facto historicamente baixas, sendo, desde 2016, metade da sua tendência de médio prazo até 2015). Como se demonstra neste trabalho, o tal “ajustamento gradual” não é efectivo e leva a uma deterioração da trajectória fiscal que se aproxima ao cenário base projectado pelos técnicos do FMI em finais de 2017.
- xvi. No CFMP 2019-21 o Governo estima que os recursos totais em 2018 ficaram 10.7% abaixo do previsto na Lei Orçamental 2018, e 7.9% abaixo do que foi realizado em 2017. No entanto, para 2019 projecta o seu crescimento em 25.7%. Mesmo considerando que o ritmo previsto baixa para 12.0% e 9.6% em 2020 e 2021, respectivamente, este crescimento nominal da receita afigura-se não credível, dada a experiência dos anos anteriores e o facto de o governo não quantificar os efeitos das novas medidas de políticas de receitas que se propõe implementar.
- xvii. OCFMP 2019-21 do Governo prevê que, nos próximos três anos, se verifique uma crescente dependência externa do orçamento, particularmente por via de donativos e créditos destinados ao financiamento dos projectos de investimento. Isto acontece sob o pano de fundo de continuada suspensão de créditos de apoio directo ao orçamento enquanto o Governo não resolver, a contento, o imbróglio das dívidas ocultas e ilegais. Este cenário resultará numa maior perda do controlo da formulação e execução de políticas públicas (sobretudo de investimento público) que passará a ter maior influência dos doadores através dos projectos que eles passam a financiar directamente.
- xviii. Apesar da retórica, de um modo geral, o CFMP 2019-21 do Governo não revela uma estratégia de ajustamento e consolidação fiscal efectiva. Com efeito:

- a. Não apresenta mudança substancial da política fiscal do governo entre 2017-2018 e 2019-21 - a receita total em relação ao PIB mantém-se praticamente a mesma, sendo de 25.7% e 25.5% em média anual no biénio histórico 2017-2018 e no triénio projectado 2019-21 respectivamente, o mesmo se passando com a despesa que se mantém em 32.7% e 32.9%;
- b. O saldo primário permanece negativo, mesmo depois dos donativos, duplicando de -3.2% em 2019 para -6.6% do PIB, mantendo-se numa média anual de -5.5% no triénio 2019-21, significando que a dívida pública irá aumentar durante o período projectado.
- c. A carga fiscal global sobre a economia, para além de manter-se quase inalterada, regista uma ligeira inflexão de impostos directos para indirectos. Com efeito, enquanto, em termos médios anuais, os impostos directos reduzem de 10.5% para 8.7% do PIB entre 2017-18 e 2019-21, os impostos indirectos aumentam de 8.5% para 9,4%. Sabe-se, no entanto, que os impostos indirectos são relativamente mais ineficientes nos seus efeitos económicos, e menos justos socialmente pois não discriminam os consumidores ou consumidores dos bens e serviços tributados de acordo com o rendimento, diminuindo assim a progressividade do sistema tributário.
- d. A estrutura de financiamento altera-se perceptivelmente revelando uma diminuição do crédito interno e um aumento do crédito externo e, dentro deste último, um aumento dos créditos dirigidos a projectos de investimento e uma diminuição das contrapartidas em moeda nacional de financiamentos externos a entidades do sector público (acordos de retrocessão).
- e. Permanece um desequilíbrio financeiro manifesto em aparentes excedentes de recursos denotando aplicações fora das operações fiscais projectadas (o que anualmente se traduzirá em aplicações de recursos fora do orçamento - desorçamentação). Em 2017 esse fenómeno representou 5.5% do PIB. As estimativas do MEF para a execução orçamental em 2018 revelam que haverá um hiato de financiamento do défice de cerca de 5.1% do PIB. Em princípio, o equilíbrio fiscal não admite que tais excessos ou hiatos de financiamento prevaleçam nas projecções, constituindo uma anomalia preocupante.
- xix. Na apresentação da alocação de recursos por Prioridades e Pilares do Plano Quinquenal do Governo para o período 2015-2019 (PQG 2015-2019), o CFMP 2019-21 do Governo, estranhamente para os anos históricos de 2017 e 2018, usa os valores inscritos na Lei orçamental em vez dos valores efectivamente realizados executados. No entanto, o Governo reconhece que "Os resultados da avaliação de desempenho dos indicadores do PGQ 2015-2019, nos 2 anos da sua implementação, mostram que, dos 89 indicadores avaliados, 38.2% tem um bom progresso, indicando que as suas metas poderão ser atingidas. No entanto, 21.3% registaram um desempenho razoável, havendo potencialidades para o seu cumprimento, e 40.4 % apresentam uma realização baixa, inferior a 20%, representando um risco de incumprimento." Isto sugere que, ou os valores inscritos na Lei não foram, eles próprios, absorvidos, ou foram-no de uma maneira incompleta, inefectiva e ineficiente. Sendo assim, não faz sentido apresentar as projecções de valores alocados para 2019-21 por referências aos valores inscritos na Lei para 2017-2018.
- xx. Não está clara a racionalidade da redução das afectações à Prioridade II - Desenvolver o Capital Humano e Social (de 25.2% para 14% em média anual, entre o biénio 2017-18 e o triénio 2019-21) e do Pilar II - Promover um ambiente macroeconómico sustentável (de 35.3% para 19.0% nos mesmos períodos), em contrapartida de uma quase triplicação da porção afectada ao Prioridade IV - Desenvolver Infra-estruturas Económicas e Sociais.
- xxi. Nota-se uma redução substancial da comparticipação do Pilar I - Consolidar o Estado de Direito, Boa Governação e Descentralização, algo estranho numa altura em que o país enfrenta grandes desafios de governação, sem a resolução dos quais, a eficiência e efectividade na utilização de todos os restantes recursos permanecerão seriamente comprometidas.
- xxii. Na alocação de recursos por Tipo de Despesa e por Âmbito, sem explicação nenhuma das razões, o CFMP 2019-21 do Governo afirma que os recursos alocados a cada nível compreendem apenas os recursos internos. Sabendo-se que o investimento financiado por recursos externos é aplicado em unidades territoriais determinadas (províncias e distritos), e que é inscrito no OGE como investimento público, não se compreende a plausibilidade de as alocações no CFMP do Governo contemplarem somente os recursos internos. Isto significaria que o Governo se exonera da responsabilidade na alocação por níveis dos vários projectos de investimento financiados por recursos externos.
- xxiii. Contrariamente à retórica da descentralização, o CFMP 2019-21 do Governo apresenta uma tendência de uma ainda maior centralização da alocação dos recursos fiscais. Com efeito, projecta-se que a parte do nível central nos recursos totais aumente de 48% em 2017 para 57.5% em 2021. Uma centralização mais acentuada é prevista no caso do investimento, em que a parte do nível central passará de 60.4% em 2017 para 88.6% em 2021, a expensas de todos os outros níveis mas desproporcionalmente mais

a expensas do nível distrital que sai de 16.4% para 1.5%; o nível provincial sai de 17.7% para 6.5% e o nível autárquico sai de 7.5% para 3.4%.

- xxiv. As tendências de alocação de recursos acima descritas sugerem que os poderes locais serão cada vez mais desprovidos de recursos para a promoção de programas e empreendimentos minimamente estruturantes que reflectam as preferências e necessidades do eleitorado local.
- xxv. O CFMP 2019-21 do Governo de Moçambique não apresenta nenhuma análise da sustentabilidade da dívida pública. Limita-se a afirmações genéricas acerca da sua evolução passada e futuramente esperada. Nem sequer faz alusão às opções que o governo tem vindo a considerar para a resolução do imbróglio das dívidas ocultas e ilegais e dos possíveis impactos orçamentais. Os elementos expostos mostram que o CFMP 2019-21 do Governo é optimista nos seus cálculos da evolução futura do saldo da dívida pública e não merecem credibilidade.

III.2. Riscos macro fiscais

- xxvi. O CFMP 2019-21 faz uma listagem razoável de alguns dos riscos macro fiscais que prevalecem durante o triénio projectado, em particular: 1) a possível continuação do adiamento da reestruturação do sector empresarial do Estado; 2) as possibilidades de uma crise financeira originada por possível incumprimento de normas prudenciais no sector financeiro; 3) o aumento da dívida pública; 4) eventos climáticos. Porém, não faz nenhuma análise dos mecanismos através dos quais cada um destes riscos se gera e manifesta, nem uma tentativa de quantificação dos fenómenos mencionados e seu possível impacto fiscal.
- xxvii. Ademais, outros riscos não são considerados, alguns dos quais potencialmente origináveis dentro do sistema macro fiscal ele próprio, como, por exemplo, a possibilidade de que as realizações de crescimento, inflação, receitas, despesas e financiamento do défice venham a desviar-se das projecções.
- xxviii. O CFMP 2019-21 do Governo é omissivo em relação a provisões de contingência ou reserva financeira através das quais o governo possa fazer face a alguns desses riscos identificados, caso se materializem.

III.3. Qualidade do documento do CFMP 2019-2021

- xxix. A qualidade analítica e a apresentação do CFMP 2019-21 do Governo levantam preocupações em relação à seriedade que as autoridades atribuem à formulação e apresentação da estratégia fiscal do Governo. Em particular:

- a. O documento não apresenta o quadro macroeconómico completo que serve de pressuposto ao cenário fiscal;
- b. O documento usa valores do PIB que mudam de capítulo em capítulo, sem que isso represente cenários alternativos, significando que existe uma inconsistência interna nos cálculos das grandezas macro fiscais num mesmo cenário;
- c. O documento denota falta de rigor nas definições e erros evidentes de cálculos de grandezas, incluindo em variáveis tão importantes como os saldos fiscais;
- d. Existem várias passagens, no documento, em que as afirmações do texto são contraditórias com os elementos quantitativos apresentados nas suas tabelas e gráficos;
- e. Existem, no documento, vários casos de frases desconexas e desprovidas de sentido.

IV. Conclusão geral

- xxx. **O CFMP 2019-21 do Governo está aquém de constituir uma estratégia efectiva de estabilização macroeconómica e promoção da recuperação da economia moçambicana.**
- xxxi. **Volvidos mais de trinta (30) anos desde que o Governo de Moçambique aderiu ao Fundo Monetário Internacional e tem vindo a receber assistência técnica em matéria de análise e gestão das finanças públicas, tanto desta organização como de outros parceiros de cooperação, e considerando os progressos inicialmente feitos, a qualidade analítica e a apresentação do CFMP 2019-21 mostram um retrocesso preocupante na qualidade da gestão das finanças públicas no país.**

V. Recomendação

- xxxii. **Recomenda-se que o governo tome medidas para reverter esta situação, começando por visitar o actual CFMP 2019-21 e produzindo um novo que fundamente melhor a estratégia fiscal. Os recentes desastres naturais no centro do país (ciclone IDAI e cheias) criam uma necessidade de revisão de todas as previsões económicas para 2019 e anos subsequentes. Isto oferece também uma oportunidade para a revisão do CFMP que possa servir de guia também para um eventual orçamento rectificativo ao cabo do primeiro semestre fiscal de 2019.**

1. Introdução

1. **Este documento analisa e emite um parecer sobre o Cenário Fiscal de Médio Prazo do Governo de Moçambique para o período de 2019-21¹** considerando os principais pressupostos económicos e do contexto político e social do país e da conjuntura internacional, que foram tomados em consideração na sua preparação, bem como os riscos a eles inerentes.
2. Os temas cobertos incluem: os pressupostos macroeconómicos, externos e internos, os objectivos, prioridades e metas da política fiscal, a estrutura e evolução das receitas e despesas do Estado e o seu significado para a sustentabilidade fiscal no médio prazo; os potenciais efeitos da política fiscal sobre o investimento e a actividade produtiva; a contribuição (ou não) para a consolidação fiscal das medidas de receita e despesa previstas; as estratégias de financiamento do défice fiscal e suas implicações para a sustentabilidade da dívida pública; as implicações para a sustentabilidade fiscal das alternativas que o governo considera para a resolução da crise da dívida, em particular das dívidas ocultas, ilegais e odiosas; o potencial das medidas fiscais propostas, nomeadamente no concernente às empresas públicas, os subsídios e os benefícios fiscais, para reduzir as distorções dos mercados; e as medidas previstas para incentivar as pequenas e médias empresas. A análise considera ainda o rigor analítico e a consistência interna das projecções macro fiscais apresentadas no CFMP 2019-21 do Governo e as implicações que isso traz para a sua razoabilidade e credibilidade.
3. A análise do CFMP 2019-21 é feita na base do seu conteúdo por ocasião da sua finalização e aprovação pelo Conselho de Ministros, em Dezembro de 2018. No entanto, é de notar que em Moçambique não existe nenhum enquadramento legal definindo a necessidade, conteúdo e papel do CFMP no sistema de gestão de finanças públicas. Tanto a Constituição da República como a Lei Nr. 09/2002 de 12 de Fevereiro não fazem menção ao CFMP ou a documento similar. Legalmente, aprovação do CFMP pelo Conselho de Ministros tem sido feita por Resolução a coberto do preceituado na Constituição da República relativamente à forma que os seus actos normativos devem tomar. A versão do CFMP 2019-21 publicada no Website do Ministério da Finanças (e na base da qual este trabalho foi efectuado) nem sequer aporta nos espaços apropriados (que foram deixados em branco) o número e a data da resolução do Conselho de Ministros que o aprova.
4. Na ausência de quaisquer parâmetros do governo sobre os objectivos, papel e conteúdo do CFMP, a análise e o parecer emitidos neste trabalho têm como referência as práticas internacionais e as recomendações do Fundo Monetário

Internacional (FMI), a principal organização que assiste tecnicamente o governo na área de gestão das finanças públicas. Esses parâmetros e directivas técnicas são resumidos na Secção 2 deste documento.

5. O resto deste documento seguirá a estrutura de tópicos do próprio CFMP. Em cada caso, o tratamento dos assuntos procede da seguinte maneira:
 - Resumo do conteúdo apresentado no CFMP do Governo
 - Análise, comentários e avaliação.

2. Quadro de referência

6. Esta secção estabelece o quadro de referência das análises, comentários e parecer emitidos neste documento acerca do CFMP 2019-21 do Governo. Este quadro baseia-se nas definições do próprio Governo acerca dos objectivos, papel e conteúdo do seu CFMP, bem como numa síntese de preceitos derivada das práticas mais bem-sucedidas em países que adoptam o CFMP como parte do seu arsenal de instrumentos de gestão macro fiscal.

2.1. Visão do governo sobre os objectivos, papel e conteúdo do seu CFMP

7. Os objectivos do CFMP 2019-21 do Governo, como instrumento de gestão macro fiscal, são adequadamente delineados. Nele se afirma que *“Este instrumento apresenta como objectivos: (i) Destacar as grandes linhas da política e da estratégia do Governo, que são detalhadas e operacionalizadas pelo OE e PES; (ii) Definir recursos e despesa pública no médio prazo; (iii) Fixar limites indicativos de programação para a elaboração do Orçamento anual; (iv) Escolher e ajustar as opções estratégicas mais adequadas tendo em conta a conjuntura e aspectos estruturais;”* (para. 13/p.7).
8. O seu papel na promoção da disciplina fiscal bem como o seu conteúdo genérico é também adequadamente reconhecido quando nele se afirma:
 - a) *“O CFMP é um instrumento de planificação de médio prazo através do qual o Governo organiza e apresenta as opções estratégicas que visam à materialização do objectivo do Programa Quinquenal do Governo (PQG) ao estabelecer as prioridades na realização da despesa pública num ciclo de 3 anos. Com base na previsão das receitas e fixação dos limites da despesa pública, fundamental para a elaboração do Plano*

1. Cenário Fiscal de Médio Prazo 2019-21, Ministério de Economia e Finanças, República de Moçambique, doravante designado neste documento por ‘CFMP 2019-21 do Governo’.

Económico e Social (PES) e do Orçamento do Estado (OE), este instrumento permite: a. Promover maior disciplina fiscal e o equilíbrio macroeconómico; b. Maior previsibilidade sobre os recursos e suas aplicações prioritárias nos diferentes programas do Governo; c. Maior responsabilização das decisões e dos gestores pela planificação e orçamentação.” (para. 12/p.9).

9. Assim o cenário fiscal de médio prazo do Governo é apresentado em sete capítulos versando:
- Pressupostos macroeconómicos (definidos em termos de perspectivas da economia internacional e perspectivas da economia nacional)
 - Objectivos da política fiscal no triénio, metas dos principais agregados fiscais, medidas de racionalização da despesa e aumento da receita, e projecções dos principais indicadores de política fiscal
 - Projecções da receita, despesa e saldo fiscal
 - Alocação dos recursos
 - Dívida pública
 - Riscos macro fiscais.

2.2. Elementos característicos do CFMP como instrumento de gestão estratégica das finanças públicas

10. A condução de uma política fiscal rigorosa requer uma visão estratégica das finanças públicas que possa ancorar o orçamento numa perspectiva de médio prazo. A função principal do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) é de expressar essa visão estratégica de em harmonia com um quadro macro fiscal mais amplo. Deste modo, o CFMP deve expressar as escolhas de políticas, prioridades metas fiscais do país, considerando o contexto em que elas são determinadas, os objectivos de crescimento económico e de equidade social, os recursos disponíveis e a sustentabilidade da dívida pública.
11. Os preceitos acima citados acerca dos objectivos, papel e conteúdo do CFMP do Governo de Moçambique correspondem, de uma maneira geral, ao que é prática estabelecida nos países que adoptam e usam este tipo de instrumento macro fiscal. Porém, uma análise mais detalhada do seu conteúdo (como se faz mais adiante neste documento) mostra que, na prática, existem em Moçambique insuficiência e desvios em relação às práticas recomendadas e bem-sucedidas da sua utilização. Na Caixa 1 e nos próximos parágrafos apresenta-se um sumário do conteúdo de um CFMP que as práticas mais bem-sucedidas sugerem e que serve de referência para as análises e comentários ao CFMP 2019-21 do Governo que se fazem neste trabalho.

Caixa 1: Conteúdo genérico típico de um Quadro Fiscal de Médio Prazo¹**SUMÁRIO EXECUTIVO**

- I. **QUADRO MACROECONÓMICO DE MÉDIO PRAZO**
 - Ambiente económico internacional
 - Políticas Macroeconómicas
 - Projecções macroeconómicas de médio prazo (3 ou 5 anos futuros)
 - Tabela de principais indicadores macroeconómicos e pressupostos
- II. **ESTRATÉGIA FISCAL, PROJECCÕES E OPÇÕES DE POLÍTICAS DE MÉDIO PRAZO**
 - Desenvolvimentos fiscais recentes (3 ou 5 anteriores)
 - Revisão de políticas fiscais correntes e sua implementação
 - Avaliação do cumprimento das metas fiscais
 - Cenário base (sem novas políticas fiscais; 3 ou 5 futuros)
 - Projecções de receitas, despesas, financiamento e dívida pública
 - Cenários alternativos (com novas políticas fiscais; 3 ou 5 futuros)
 - Formulação de políticas de receitas (fiscais e não fiscais) e de despesas
 - Quantificação das medidas de novas iniciativas de políticas fiscais
 - Avaliação de cenários alternativos;
 - Cenário central: apresentação e justificação
 - Riscos fiscais no curto e médio prazo (3 ou 5 anteriores/futuros)
 - Desenvolvimentos recentes de riscos fiscais
 - Perspectivas sobre riscos fiscais no futuro próximo
- III. **SUSTENTABILIDADE FISCAL E QUESTÕES ESTRUTURAIS**
 - Análise da sustentabilidade da dívida pública (bruta e líquida)
 - Questões estruturais e riscos de longo prazo (e.g., reformas do sector empresarial público, avaliação e mitigação dos impactos de eventos naturais extremos, sustentabilidade dos fundos de pensão, implicações económicas e fiscais da transição demográfica)
 - APÊNDICES (estatísticos e outros)

12. As projecções macroeconómicas devem provir de um modelo macroeconómico que assegura a consistência entre todos os sectores da economia (real, monetário, fiscal, e externo). Este modelo deve gerar os principais pressupostos para projecções fiscais mais detalhadas. Entre as variáveis

macroeconómicas que constituem os pressupostos das projecções fiscais detalhadas contam o Produto Interno Bruto (PIB), em termos nominais e reais, inflação, exportações e importações, taxas de câmbio, taxas de juro, os preços das principais mercadorias de importação e exportação.

Caixa 2. Bases tributárias nas diferentes ópticas do Produto Interno Bruto (PIB)

As diferentes ópticas do PIB fornecem as bases tributárias específicas das receitas tributárias. Por isso no que concerne as contas nacionais, os pressupostos macroeconómicos devem incluir não somente as projecções do PIB total e das suas taxas de crescimento, mas também as dos seus diferentes componentes e nas suas diferentes ópticas. O grau de desagregação depende da medida em que os serviços nacionais de estatística tenham conseguido desenvolver o sistema das contas nacionais. A categorização abaixo fornece um exemplo genérico.

Categoria de receita e instrumento de tributação		Base tributária	Fonte nas Contas Nacionais	
Receita fiscal				
Impostos directos				
	Impostos sobre os rendimentos pessoais	Salários e remunerações	PIB na Óptica do Rendimento, a preços correntes	
	Impostos sobre os rendimentos das empresas	Excedente de exploração bruto de entidades incorporadas		
	Outros impostos directos	Rendas		
		Excedente de exploração bruto de entidades não incorporadas		
Impostos indirectos				
	Direitos alfandegários		PIB na Óptica da Despesa, a preços correntes	
	Direitos de importação	Importações f.o.b.		
	Outros direitos			
	Total dos direitos alfandegários	Consumo final		
	Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)			
	IVA bruto	PIB a preços de mercado		
	Outros impostos indirectos			Despesa interna
	Receita não fiscal			PIB total a preços mercado
			PIB total a preços de mercado	

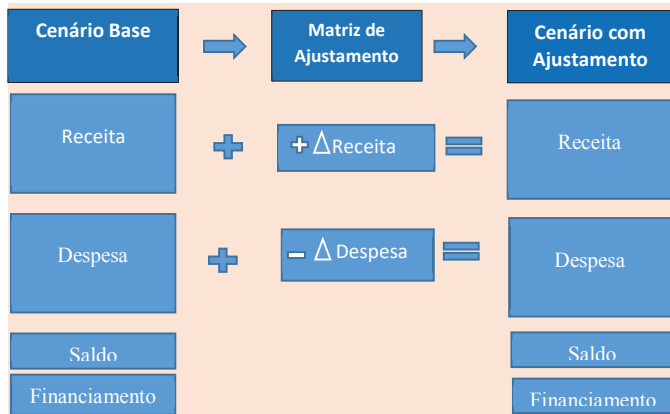
13. As projecções do PIB devem ser feitas de modo a fornecerem informação não somente acerca do crescimento da economia em geral, mas também de modo a criar as bases para a projecção das receitas que se situam nas suas diferentes ópticas (Caixa 2).

14. As projecções fiscais devem ser feitas com uma cobertura do "governo" o mais ampla possível. Preferivelmente, as projecções fiscais devem cobrir não somente o governo central, mas também os governos sub-nacionais (provinciais, autárquicos) e os fundos extra-orçamentais controlados pelo governo².

15. A Figura 1 apresenta esquematicamente o processo lógico do desenho de políticas fiscais. O documento que apresenta a estratégia fiscal do governo deve incluir uma discussão do cenário base (trajetória sem novas políticas), da matriz de ajustamento (que quantifica os resultados das políticas de ajustamento) e o cenário central de ajustamento escolhido de entre vários cenários alternativos. Estes cenários alternativos podem ser produzidos a partir da matriz de ajustamento, de pressupostos macroeconómicos alternativos, como resultado da consideração de riscos fiscais quantificáveis, ou mesmo através do uso de valores alternativos para determinar os parâmetros comportamentais (e.g. elasticidades) embutidos nos modelos de projecção macro fiscal.

2. Para um delineamento completo do sector público veja-se o Manual das Estatísticas Financeiras (https://www.imf.org/ex_Governoternal/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf).

Figura 1. Esquema do procedimento lógico de desenho e apresentação de cenários dum quadro fiscal de médio prazo



Fonte: Autor.

16. A análise da sustentabilidade da dívida é parte essencial do CFMP. O nível e dinâmica das receitas e despesas determinam o nível do saldo fiscal, que, em caso de défice, requer financiamento, tendo implicações sobre a dívida. A análise de sustentabilidade da dívida iluminará a medida em que as operações fiscais de receita e despesa impactam de maneira sustentável (ou não) o endividamento público, bem como o impacto deste sobre as despesas através dos juros da dívida. Esta análise e projecções são particularmente imprescindíveis em situações em que um país se encontra em crise de dívida pública.
17. A análise da sustentabilidade da dívida apresenta as projecções da dívida sob vários pressupostos e retro-alimenta os resultados para as projecções e decisões de políticas fiscais. O CFMP deve dar uma indicação de como é que as políticas fiscais levarão a economia a seguir determinadas trajetórias e a atingir determinadas metas de dívida. Estas metas podem ter sido estabelecidas por decisão política interna, por acordos regionais, por acordos com instituições internacionais, como no caso de programas com o FMI, ou, simplesmente, como norma prudencial de gestão das finanças públicas derivada de experiências e boas práticas de outros países em situações semelhantes.
18. O risco fiscal é a possibilidade de desvios nos valores das variáveis macros fiscais, em comparação ao que estava previsto no quadro fiscal de médio prazo e no orçamento anual. O CFMP deve dar um sumário completo da análise dos desenvolvimentos recentes e perspectivas de possíveis riscos fiscais no horizonte temporal das suas projecções. Alguns dos cenários

alternativos do quadro fiscal podem ser baseados em pressupostos diferentes acerca das probabilidades de realização (ou não) ou das magnitudes dos impactos de determinados riscos fiscais.

3. Pressupostos macroeconómicos do CFMP 2019-2021 do Governo

19. Os pressupostos macroeconómicos do CFMP 2019-21 do Governo são apresentados em dois capítulos. O primeiro capítulo aborda as perspectivas da economia internacional, nomeadamente o crescimento económico, comércio internacional, preços das mercadorias e inflação mundial. O segundo capítulo versa sobre as perspectivas da economia nacional, nomeadamente o crescimento económico (global e sectorial) e a inflação.

3.1. Perspectivas da economia internacional

3.1.1. Crescimento económico

20. O CFMP 2019-21 assume que a economia mundial em 2018 terá crescido em 3.9% e espera uma desaceleração durante o triénio para uma média de 3.8% (3.9%, 3.7%, 3.8% em 2019, 2020 e 2021 respectivamente)³. As Economias Emergentes e em Desenvolvimento (incluindo a China) manteriam o seu crescimento a 4.7% em 2018 e 2019 (o mesmo observado em 2017), acelerando ligeiramente em 2020-21 para 4.9%, sob influência da China e Índia que se espera que cresçam a taxas a volta de 7.0%. Espera-se que o crescimento económico da África Subsaariana acelere de 3.1% em 2018 para 3.8% em 2019, e, finalmente, para 3.9% em 2020 e 2021, provavelmente influenciado pela retoma em Angola e África do Sul.

3.3.2. Comércio internacional

Volume

21. Ainda baseado nas Projecções do FMI/ WEO (Outubro de 2018), o CFMP 2019-21 assume uma expansão do comércio mundial, reflectindo o crescimento económico e a recuperação (iniciada em 2017) após baixo crescimento em resultado da grande crise financeira internacional (de 2008-2010).

3. O CFMP 2019-21 do Governo cita/adota as projecções de crescimento da economia mundial do Perspectivas Económicas Mundiais (World Economic Outlook – WEO), uma publicação do Fundo Monetário Internacional (FMI), versão de Outubro de 2018.

22. Citando as avaliações do FMI e do Banco Mundial (BM), CFMP 2019-21 do Governo considera alguns factores que tendem a frear o crescimento económico mundial. Dentre eles, menciona: o ajustamento dos países exportadores de mercadorias após declínio dos termos de troca; potenciais crises nos mercados financeiros internacionais; incertezas quanto a políticas globais (guerra comercial entre EUA e China e entre EUA e Europa); e tensões geopolíticas e problemas demográficos nos países em desenvolvimento.

Preços internacionais

23. A apresentação do CFMP 2019-21 sobre as perspectivas dos preços das mercadorias primárias nos mercados internacionais centra-se sobre o arroz, trigo, petróleo, carvão mineral e alumínio, e, ainda que muito superficialmente, nos agregados de cereais e metais⁴. Não se apresenta nenhuma explicação das razões para esta selecção do portfólio de mercadorias como objecto da análise, nem de como se espera que a evolução dos seus preços impacte a economia nacional.

24. Em resumo, assume-se uma estabilidade de preços dos cereais após uma ligeira subida em 2018-19, uma estabilidade dos preços de metais em 2019 (sem referência aos anos subsequentes, com excepção do destaque que se faz a um crescimento ligeiro do preço do alumínio).⁵

Inflação externa

25. De acordo com os dados contidos no Gráfico 3 (p/15) do CFMP 2019-21 do Governo, durante o triénio a inflação nas economias avançadas deverá ser estável a volta de 2.0% por ano, manter-se abaixo de 5% com tendência a diminuir nas economias emergentes e em desenvolvimento, e situar-se em um dígito e com tendências estáveis mesmo na África subsaariana onde ela é relativamente elevada comparativamente a outras zonas do globo.

3.2. Perspectivas da economia nacional

26. Os pressupostos macroeconómicos do CFMP 2019-21 do Governo são apresentados na forma de dois cenários. Um dos cenários designa-se por “Recuperação do Crescimento”, cujos ingredientes não são apresentados no documento; porém, a trajectória projectada dos valores das variáveis implica o retorno de Moçambique, ainda dentro do triénio 2019-21, para taxas de crescimento económico e inflação experimentadas até 2015. O outro cenário é designado de “Crescimento Moderado” e é descrito como sendo caracterizado por um “ambiente de consolidação fiscal gradual”, sendo ele que guia o resto das Projecções fiscais.

4. Numa única linha (última frase do para. 30/p.14) faz-se referência descontextualizada a uma possível estabilidade dos preços de metais em 2019.

5. Para além do FMI/WEO (Outubro 2018), a fonte dos preços das mercadorias é a FAO e a OCDE.

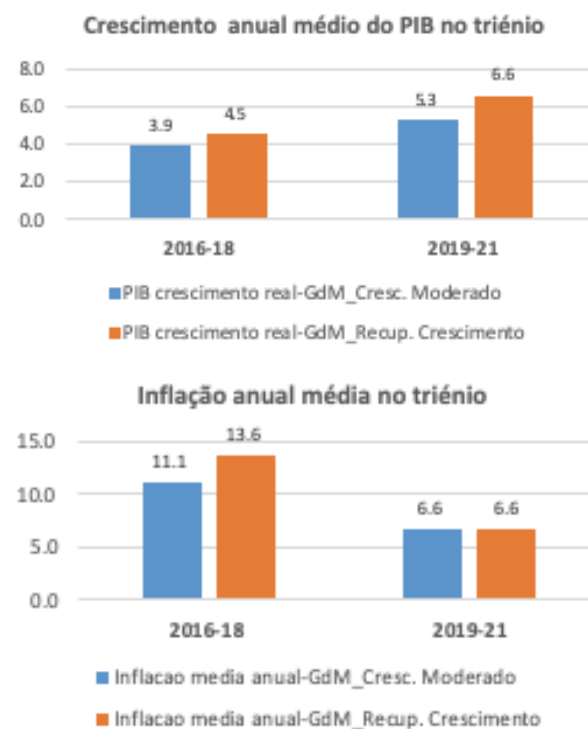
27. As variáveis macroeconómicas consideradas são o PIB agregado na ótica da produção e a inflação média anual. A taxa de câmbio média anual do Metical em relação ao Dólar dos Estados Unidos da América é também considerada, mas somente entra nas estimativas de 2018 nos dois cenários e na projecção do ano de 2019 no cenário de crescimento moderado.

28. Nos pressupostos macroeconómicos, o CFMP 2019-21 do Governo toma como ponto de partida a contínua desaceleração e os níveis baixos de crescimento da economia nacional no triénio anterior, em que o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) foi de 3.8% em 2016 e 3.7% em 2017, contra 6.0%-7.0% no decénio anterior a 2016. O Cenário admite ainda uma redução do crescimento em 2018 para 4.1%, contra os iniciais 5,3% do Plano Económico e Social (PES)⁶.

3.2.1. Crescimento económico

29. No cenário de crescimento moderado, o CFMP do Governo pressupõe que a economia venha a crescer a uma taxa média anual de 5.3% no triénio 2019-21, acelerando em cerca de 1.4 pontos percentuais em relação ao que se estima que tenha sido a taxa média anual no triénio em 2016-18 (Figura 2). No cenário de recuperação de crescimento, o CFMP pressupõe uma aceleração do crescimento em 2.1 pontos percentuais, de 4.5% no triénio 2016-18 para 6.6% no triénio 2019-21.

Figura 2. Crescimento do PIB e inflação: médias trienais 2016-19 e 2019-21



6. Dados trimestrais do INE cobrindo até o último trimestre de 2018 apontam para um crescimento médio anual do PIB abaixo de 3.4%. Aguarda-se ainda pela publicação das contas anuais.

Nota: Calculado pelo autor usando os dados da Tabela 2/p.17/CFMP 2019-21 do Governo.

30. As projecções do crescimento do PIB sectorial parecem, no geral, consistentes com o cenário global de crescimento moderado no triénio 2019-21, com taxas médias anuais de crescimento de vários sectores situando-se abaixo da sua média durante o último triénio do período pré-crise (2013-15). Exceptuam-se, porém, os casos da Agricultura e das Pescas, em que, partindo de um crescimento médio anual de 2.3% e 3.7% no triénio 2013-15, e 3.5% e 3.1% no biénio 2016-17, o Governo faz uma estimativa de 5.0% e 5.8% para 2018 e projecta um crescimento médio anual de 5.4% e 5.2% no triénio 2019-21. No entanto, não se oferece, no documento, indicação de intervenções que possam justificar tal recuperação extraordinária (relativamente ao projectado para o resto da economia) nestes dois sectores.

31. Por outro lado, alguma evolução extraordinariamente negativa e volátil é observada em alguns sectores para a qual o CFMP não oferece nenhuma explicação. É o caso do sector de Alojamento, Restaurantes e Similares, para o qual o CFMP prevê uma contracção de 1.5% em 2020, depois de se esperar que cresça 3.5% em 2019, seguindo-se uma previsão de 2.0% em 2021.

Quadro 1. Comparação entre as taxas de crescimento projectado com o crescimento pré-crise

Médias anuais por triénio, por sectores

Sectores	Média 2013-15	Média 2016-17	MEF 2018	Media 2019-21
Agricultura, Produção Animal, Caça e Silvicultura	2,9	3,5	5,0	5,4
Pesca, Aquacultura e Actividades dos serviços relacionados	3,7	3,1	5,8	5,2
Indústrias Extractivas	20,9	28,2	13,8	17,8
Manufatura	5,2	2,1	1,0	2,3
Construção	10,4	-5,7	1,0	2,2
Comércio, Reparação de Veículos Automóveis	10,6	2,5	1,2	2,1
Alojamento, Restaurantes e Similares	6,3	1,4	2,0	1,3
Actividades Financeiras	11,8	2,9	2,0	4,5
Actividades Imobiliárias, Alugueres e Serviços Prestados às Empresas	7,1	0,8	1,2	3,5
Administração Pública, Defesa e Segurança Social Obrigatória	9,7	2,0	4,5	4,6
Educação	6,0	5,0	7,0	5,6
Saúde e Acção Social	7,9	3,4	3,6	4,3
Outras Actividades de Serviços Colectivos, Sociais e Pessoais	5,1	3,4	4,6	2,3

Fonte: INE e CFMP 2019-21

Nota: Devido às diferenças na agregação dos sectores no CFMP 2019-21 relativamente à do INE, não é possível apresentar os elementos de alguns sectores. Por exemplo, enquanto o INE separa Produção e Distribuição de Electricidade e Gás, da Captação, Tratamento e Distribuição de Água, que cresceram a 7.7% e 3.5% anuais em média durante 2013-15, o CFMP 2019-21 junta estes dois sectores num só designado 'Electricidade, Gás e Água' para o qual projecta um crescimento médio anual nulo durante 2013-15. O mesmo acontece com os sectores de Transportes, Armazenagem e de Informação e Comunicação que, na classificação do INE, aparecem separados com crescimentos médio anual pré-crise de 4.4% e 7.9% respectivamente, mas que o CFMP amalgama num designado 'Transportes, Armazenagem, Informação e Comunicações' para o qual o CFMP 2019-21 projecta um crescimento médio anual de 4.8% (variando de 2.8% para 7.3% e, depois, 4.4% no três anos consecutivos).

3.2.2. Inflação

32. Em ambos cenários apresentados, o CFMP 2019-21 do governo pressupõe que a inflação média anual no triénio se situe em 6.6%, praticamente metade da que se estima que tenha sido o seu nível no triénio anterior. Espera-se que isto seja facilitado por uma consolidação fiscal gradual e melhor coordenação das políticas monetárias e fiscais. Embora não apresente projecções da taxa de câmbio, o CFMP 2019-21 pressupõe, ainda, que tal comportamento da inflação será suportado por uma estabilidade do Metical em relação às principais moedas internacionais durante o triénio.

3.3. Análise, avaliação e comentários

3.3.1. Sobre as perspectivas da economia internacional

33. Nas análises do CMFP 2019-21 do Governo os pressupostos, internos e externos, são deixados completamente desconexos. Na apresentação do contexto internacional, o CMFP 2019-21 toca nalguns dos principais aspectos que poderão ter impacto na economia nacional no triénio em perspectiva. Porém, em nenhum momento se faz uma análise específica da ligação entre eles e as variáveis da economia nacional que poderão ser impactadas.

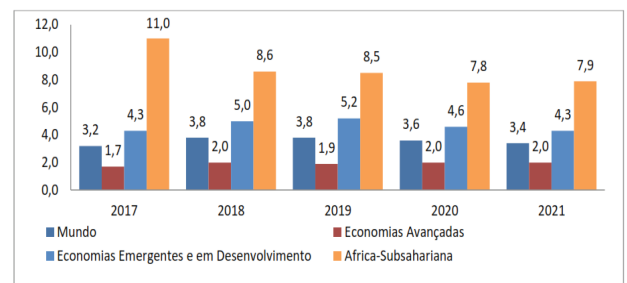
34. Por exemplo, as projecções do comércio internacional mostram claramente que se espera uma redução do seu volume durante os últimos dois anos do triénio 2020-21. A Figura 3 usa os mesmos dados da Tabela 1 do CFMP 2019-21 para ilustrar o mesmo em forma gráfica e resumida. Ora, se o volume das importações mundiais (que determinam a procura externa da economia moçambicana) vai diminuir nos últimos anos do triénio, isto representa um risco ao crescimento económico de Moçambique. Sendo assim, seria provavelmente inconsistente projectar uma aceleração do crescimento nacional quando a procura externa vai desacelerar, a não ser que um pressuposto adicional/complementar seja feito de que haverá uma expansão compensatória da procura interna. Porém, como mais adiante se afirma no próprio CFMP 2019-21 do Governo (para.39/p.17), em Moçambique “Os investimentos e o consumo privado em ambiente de consolidação fiscal, permanecerão contidos”.

35. A apresentação das perspectivas de evolução dos preços de petróleo é confusa pois afirma-se que “Em 2017 houve um aumento... para USD 60 ... e um aumento adicional em Janeiro de 2018”, para, logo na frase a seguir, se afirmar que “Espera-se que os preços aumentem gradualmente nos próximos 2 a 3 anos, a situarem-se em USD 53.3/barril.” (para. 29/p.14). A acrescentar a esta confusão verbal, o gráfico acompanhante não mostra que os preços internacionais de petróleo em algum momento de 2017 ou 2018 tenham atingido USD 60/barril⁷.

36. Na apresentação das perspectivas de inflação mundial, no CFMP 2019-21 faz-se uma afirmação contraditória com a evidência numérica apresentada no mesmo parágrafo e página. Enquanto esta evidência aponta para uma inflação reduzida, baixa e estável comparativamente aos anos anteriores, no texto explicativo fala-se do seu aumento buscando-se uma explicação falaciosa baseada no aumento dos preços de petróleo. Eis (para.31/p.15, texto e gráfico):

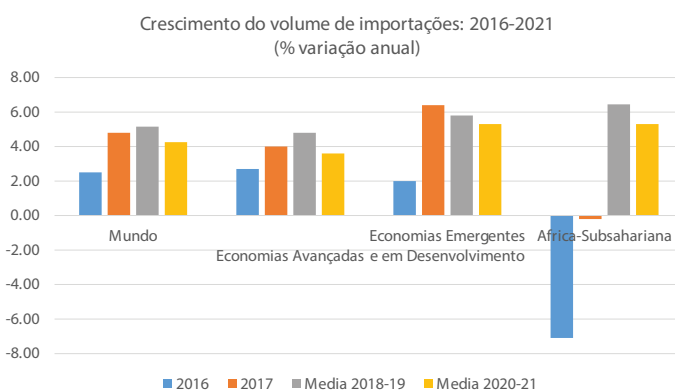
“Com a recuperação dos preços das principais commodities com destaque para o petróleo, espera-se um ritmo maior do aumento das taxas de inflação nas economias avançadas e nas economias emergentes e em desenvolvimento.”

Gráfico 3: Inflação Mundial



Fonte: FMI, WEO, Abril, 2018

Figura 3. Crescimento do volume de importações: 2016-2021



Fonte: Dados retirados Tabela 1/CFMP2019-21/p.13

37. Como se pode notar, o gráfico associado à afirmação citada acima não mostra um futuro aumento da inflação mundial, muito menos o seu aumento a um ritmo maior. Com efeito, de acordo com os dados nele contidos, verifica-se que nos anos 2019, 2010 2 2011: i) a inflação nas economias avançadas é projectada em 1.9%, 2.0%, 2.0%, isto é, claramente uma inflação moderada e estável; ii) a inflação nas economias emergentes e em desenvolvimento diminui de 5.2% para 4.6% e depois para 4.3%, isto é, claramente uma inflação relativamente baixa e com tendência a diminuir. Mesmo na África Subsaariana, onde a inflação é comparativamente mais elevada, ela ainda é projectada a situar-se em um dígito e também com tendência estável. Em resumo, no comentário do texto exalta-se o oposto daquilo que os dados representados no gráfico mostram, sustentando-se numa argumentação falaciosa baseada nas perspectivas de aumento de preços de petróleo.

7. Existem, no documento, várias destas confusões e inconsistências analíticas; porém, limitar-nos-emos a comentar sobre aquelas que nos parecem ter maior importância para os objectivos do presente trabalho.

38. Para além das deficiências analíticas acima apresentadas, a análise do contexto internacional da economia moçambicana apresentada no CFMP 2019-21 peca pela omissão de alguns temas relevantes para a economia moçambicana, entre eles os seguintes: i) a evolução e perspectivas dos mercados das mercadorias que constituem as exportações tradicionais de Moçambique, tais como o algodão, a castanha de caju, o camarão e as madeiras; ii) a perspectiva dos mercados financeiros internacionais, onde a variação das taxas de juro pode ter impactos significativos na evolução fiscal de Moçambique através do serviço da dívida; iii) a evolução da procura global de serviços, em particular do turismo, mercado no qual o país tem potencial e se pretende projectar; iv) os desenvolvimentos e perspectivas do mercado regional de energia eléctrica, no qual Moçambique é um interveniente considerável e cujas transacções têm impacto na balança de pagamentos.

39. Adicionalmente, não transparece nas análises a noção do estado do ciclo de negócios da economia mundial e de como este impacta a dinâmica da economia nacional. Do mesmo modo, que não parece que exista clareza sobre o estado do ciclo de negócios da economia nacional e das suas implicações para as projecções macro fiscais.

3.3.2. Sobre as perspectivas da economia nacional

40. Na formulação dos pressupostos macroeconómicos, o CFMP 2019-21 do Governo considera um leque muito limitado de dimensões e variáveis da economia nacional, excluindo algumas que são fundamentais para as previsões do desempenho fiscal. Por exemplo, o cenário não apresenta pressupostos de procura de exportações e de consumo privado. Estas grandezas de procura constituem bases tributárias a serem consideradas nas projecções de receitas⁸. Por exemplo, o volume de importações é a base tributária sobre a qual se colectam os direitos aduaneiros e as receitas do IVA sobre as importações; o consumo privado aproxima-se à base tributária sobre a qual se colectam as receitas do IVA sobre o consumo final. Estes elementos poderiam ser obtidos através das projecções do PIB na ótica da despesa. Uma projecção do PIB na ótica de rendimento também poderia dar uma indicação da evolução possível futura de outras bases tributárias. Por exemplo, a componente dos rendimentos dos trabalhadores poderia dar uma indicação da evolução futura da base tributária dos impostos sobre o trabalho.

41. Estas lacunas nos pressupostos do CFMP provocam mais estranheza quando se afirma, na indicação das fontes da Tabela 1 do CFMP 2019-21, que os pressupostos macroeconómicos nela apresentados são derivados de um suposto Quadro

Macroeconómico do Ministério de Economia e Finanças (“MEF-Quadro Macro, 20117/2018”). É deveras estranho que o Quadro Macro do MEF contenha somente duas variáveis macroeconómicas (PIB e inflação).

42. Não estão claras as características distintivas dos dois cenários de crescimento económico apresentados no CFMP 2019-21 (Recuperação do Crescimento e Crescimento Moderado). Depreende-se (para.38/p.17) que o cenário de Crescimento Moderado pressupõe um “ambiente de consolidação fiscal”. Pelos números apresentados no CFMP 2019-21 (ver mais abaixo) é aparente que o cenário da recuperação do crescimento do governo equivale a uma trajectória que levaria a um crescimento médio anual do PIB experimentado na década que termina em 2015 (7.0%). No entanto, o documento é silencioso em relação aos factores que poderiam levar a economia a sair da trajectória de crescimento moderado para uma tal de recuperação do crescimento.

43. O CFMP 2019-21 não apresenta um cenário base. Por definição, o cenário base é aquele que prevaleceria quando não se prevêem iniciativas de medidas de política fiscal que podem mudar perceptivelmente o comportamento dos agentes económicos e, consequentemente, das variáveis macroeconómicas e fiscais. Dado que o CFMP 2019-21 associa o cenário de crescimento moderado a uma “consolidação fiscal gradual”, pode-se deduzir que este cenário não é o cenário base. Porém, em nenhum momento o CFMP 2019-21 apresenta o cenário base e as trajectórias das grandezas macroeconómicas e fiscais que ele implica.

44. Não está claro em que medida o proposto “crescimento moderado” se diferencia da situação prevalecente. Com efeito, desde há três anos que a economia moçambicana cresce a taxas “moderadas” (de facto historicamente baixas, sendo desde 2016 metade da sua tendência de médio prazo até 2015). Ademais, após resistência inicial, o governo anuiu à necessidade de um ajustamento fiscal e tem estado a tomar algumas medidas nessa direcção. No entanto, resolvida a questão da necessidade de ajustamento fiscal, não parece ter sido alcançado ainda consenso acerca da sua intensidade (dimensão e faseamento no tempo). Este foi, de facto, um dos grandes pontos de discordância entre o governo e os técnicos da Missão do FMI durante o processo do Artigo IV de 2017. Enquanto os técnicos do FMI aconselhavam um ajustamento e fiscal mais intenso (acompanhado de outras políticas estruturais e de melhoramento da coordenação entre as políticas fiscais e monetárias), o governo insistia num “ajustamento gradual”. Como se demonstra mais adiante neste estudo (sobre a evolução projectada da política fiscal), tal “ajustamento gradual” não é efectivo e leva a uma deterioração da trajectória fiscal que se aproxima ao cenário base projectado pelos técnicos do FMI.

⁸ A procura externa pode ser um factor de crescimento no curto e médio prazo para uma economia que deve estar abaixo do seu potencial efectivo de produção, sobretudo num contexto em que a procura interna é contida.

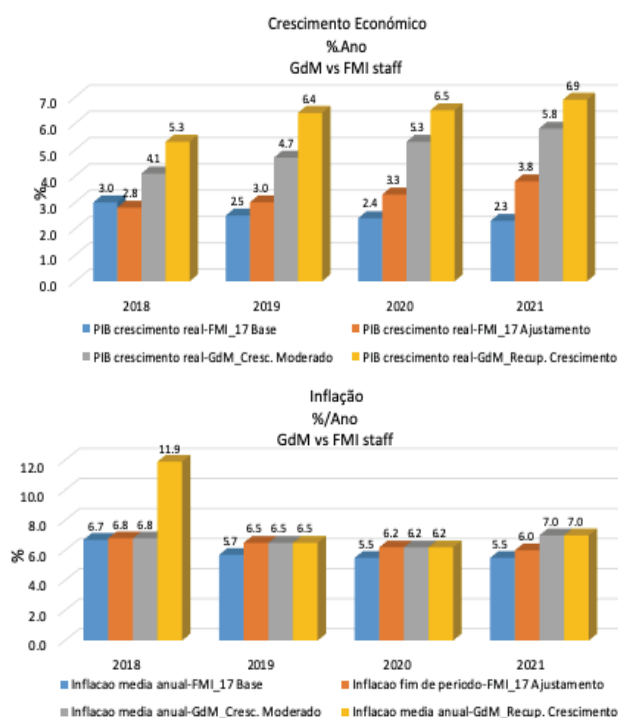
45. As projecções de crescimento no CFMP 2019-21 parecem demasiado optimistas e sem fundamentação adequada. Na Figura 3 faz-se a comparação dos resultados (em termos de crescimento e inflação) dos cenários de médio prazo do FMI e do Governo. Nota-se uma diferença substancial entre as projecções de crescimento do governo e dos técnicos do FMI. Importa sublinhar, porém, que antes do fim do triénio os técnicos do FMI não pressupõem a “recuperação do crescimento” no sentido em que o governo o sugere, de retorno a taxas de crescimento do PIB dos tempos pré-crise (i.e., entre 6%-7% por ano). Com efeito, mesmo a sua expectativa mais optimista que, presumivelmente, resultaria da implementação das reformas por eles propostas, as projecções dos técnicos do FMI permanecem abaixo das de crescimento moderado do governo. Recorde-se, no entanto, que em nenhum momento o Governo apresenta os pressupostos subjacentes ao seu “Cenário de Recuperação de Crescimento”.

46. Excepto no ano base (2018), em que no seu cenário de recuperação de crescimento o Governo estima uma inflação que é quase o dobro do que é estimado nos cenários (tanto seus como dos técnicos do FMI), e do último ano do triénio, em que as projecções dos técnicos do FMI são ligeiramente acima das do Governo em todos os cenários comparáveis.

Figura 4. Cenários de crescimento e inflação, 2018-2021

Governo versus Técnicos do FMI (Artigo IV/2017)

Fontes: CFMP 2019-21 do Governo; FMI, Relatório das

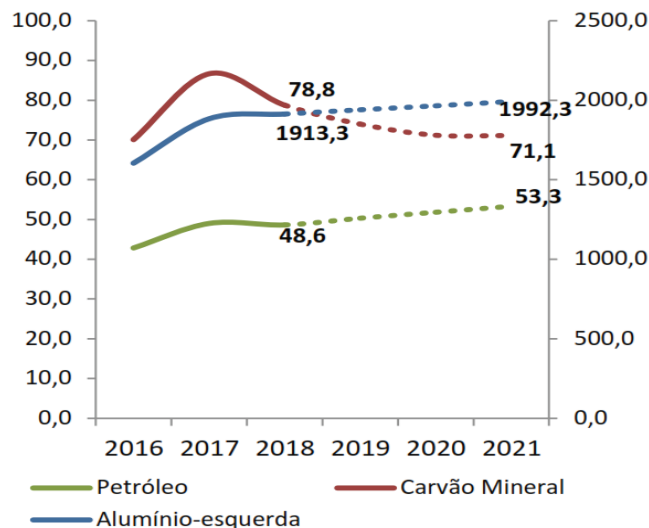


consultas do Artigo IV para 2017

Notas: Para 2018: Estimativas do Governo em finais de 2018 aquando do fecho e aprovação do CFMP 2019-21, e Projecções dos técnicos do FMI em finais de 2017 para o relatório do Artigo IV que fechou em Março de 2018.

47. Associada à falta de clareza acerca diferenças entre os dois cenários de crescimento projectados, o CFMP 2019-21 contém também uma utilização ambígua de termos e conceitos que deixa o leitor sem perceber o que se pretende dizer. Por exemplo, ao contextualizar o cenário de crescimento moderado (para. 37/p.17) afirma-se que ele é “resultado de uma **consolidação fiscal** gradual, associada com a **consolidação dos preços do carvão, alumínio e gás, ...**”. É notório, nesta frase, o uso descontextualizado e ambíguo do termo ‘consolidação’ quando aplicado aos desenvolvimentos esperados dos preços das mercadorias. Com efeito, como se pode ver na figura abaixo, as projecções dos preços do alumínio e do carvão não só divergem como até vão em sentidos opostos. Assim, não faz sentido designar indiscriminadamente o seu comportamento por “consolidação”.

Figura 5. Preços internacionais de algumas mercadorias analisados no CFMP 2019-21



Fonte: FMI, WEO, Outubro 2018

Nota: Gráfico extraído do CFMP 2019-21 do Governo, Gráfico 2, para.28/p.14.

48. De entre as imprecisões conceptuais que se descortinam no documento do CFMP 2019-21, uma das mais perturbadoras é a que confunde ciclos e sazonalidade no comportamento de variáveis económicas. Por exemplo, quando se afirma que “As mudanças no IPC têm um padrão cíclico, com aumentos em Outubro e reduções em Fevereiro/

Março, sugerindo que o período de safra (Junho a Agosto) e a época festiva impactam a inflação” (Para. 50/p.20). Ora a sazonalidade, sendo um fenómeno intra-anual regular, não vem ao acaso na análise e nas projecções de médio prazo. Na realidade, ela deverá ser depurada dos dados nos casos em que se trabalhe com dados de maior frequência (mensal ou trimestral), ou ela já se encontra isolada nos casos em que a análise e as projecções são baseadas em dados anuais. A questão dos ciclos será retomada em outro lugar deste documento, pois ela é de importância primordial na preparação de projecções macroeconómicas e fiscais; mas é um tema omissivo no CFMP 2019-21 do Governo.

4. Objectivos, metas e medidas de política fiscal

49. Política fiscal é o uso da tributação e da despesa pública para influenciar a economia. Ela define-se por objectivos, os quais devem estar associados a metas e medidas que os permitem alcançar.

4.1. Objectivos macro fiscais no triénio (paras. 53-54)

50. O CFMP 2019-21 do Governo fixa como Objectivos das políticas macros fiscais no triénio o restabelecimento da estabilidade macroeconómica e a recuperação gradual do crescimento económico. (para. 54/p.21).

51. Para atingir estes Objectivos, o governo compromete-se a realizar uma consolidação fiscal gradual e um maior controlo de riscos fiscais.

4.2. Metas dos principais agregados fiscais (Paras.55-56/Tabela 4)

52. As metas e os principais agregados fiscais são apresentados na forma dos dois cenários anteriormente mencionados, nomeadamente o de Crescimento Moderado e o de Recuperação do Crescimento. Na apresentação dos cenários macroeconómicos é indicado que o cenário de Crescimento Moderado incorpora medidas de consolidação fiscal gradual. Do lado da receita, espera-se melhorar as políticas e a administração tributária para maior eficácia da colecta da receita interna, enquanto, do lado da despesa, o governo diz priorizar a contenção da despesa primária (nomeadamente com o pessoal e bens e serviços), bem como melhorar a alocação dos recursos.

53. Tal como na apresentação dos pressupostos dos

cenários macroeconómicos, o CFMP 2019-21 não explica quais as medidas de política fiscal distinguem o Cenário de Recuperação do Crescimento do Cenário de Crescimento Moderado. No entanto, nas projecções das receitas e despesas, bem como na discussão de outros aspectos da estratégia fiscal para o triénio, o CFMP 2019-21 adopta o Cenário de Crescimento Moderado (CFMP 2019-20, par67/p.26) cujos principais indicadores são reproduzidos no Quadro 2.

54. O CFMP 2019-21 define que a política fiscal durante o triénio almejará conter o défice (não especificado em 8.9% do PIB (para 54/p.21). No entanto, esta meta parece totalmente descontextualizada pois, em nenhum ano do triénio em causa ou no ano de partida (2018), o CFMP regista um valor do défice fiscal (seja de que âmbito for) que se aproxima a esta magnitude⁹.

Quadro 2. Principais Indicadores de Política Fiscal: Crescimento Moderado do CFMP 2019-2021 do Governo

	2018	2019	2020	2021
Cenário 2: Crescimento Moderado	Em % do PIB			
Receitas e Donativos	23.1%	27.2%	24.6%	24.3%
Receitas do Estado	21.8%	24.4%	23.8%	23.6%
Donativos	1.3%	2.7%	0.8%	0.7%
Despesa Total e Empréstimos Líquidos	29.9%	30.2%	28.9%	28.4%
Despesa Corrente	20.9%	19.3%	19.4%	18.6%
Encargos da Dívida	4.1%	3.4%	4.0%	4.3%
Despesa de Investimento	6.0%	10.0%	6.2%	6.3%
Empréstimos Líquidos	3.1%	0.9%	3.3%	3.4%
Saldo Global após Donativos	-6.8%	-3.1%	-4.3%	-4.1%
Saldo Primário	-2.7%	0.4%	0.3%	0.3%
Dívida Pública	118.0%	119.3%	119.5%	118.0%

Fonte: Governo: CFMP 2019-21, Tabelas 4/p.21 e 6 / 25

55. O CFMP 2019-21 apresenta algumas medidas de política orçamental que o Governo se propõe implementar para alcançar a desejada consolidação fiscal (Tabela 3/p.23, CFMP 2019-21 do Governo). No entanto, não apresenta os resultados quantitativos esperados destas medidas, tanto em termos do aumento da receita como da redução da despesa.

56. O Governo reconhece que as medidas de política fiscal no cenário escolhido (Crescimento Moderado) não contribuirão para a redução ou estabilização da dívida pública, pois que resultam num saldo primário inferior (muito negativo nas contas corrigidas) ao valor dos juros da dívida. Reconhece também que, sendo assim, a parte destes que não pode ser coberta pelo saldo primário teria que ser capitalizada (acrescentada à dívida existente) ou paga com recurso à contratação de nova dívida (refinanciamento). (CFMP 2019-20, paras. 65-66/p.25-26).

9. Nos comentários mais abaixo se demonstrará que, na realidade, os cálculos dos saldos projectados nas Tabelas 4 e 6 do CFMO 2019-21 do Governo estão errados e que os valores corrigidos mostram défices fiscais desta ordem de magnitude.

4.3. Análise, avaliação e comentários

57. Esta parte do CFMP 2019-21 (*Objectivos, metas e medidas de política fiscal*) denota um certo esforço do governo para definir a sua estratégia fiscal de médio prazo. Porém, também denuncia um alto grau de falta de clareza acerca do seu conteúdo concreto (e, presumivelmente, acerca do processo da sua formulação). Em particular:

- a) O CFMP 2019-21 do Governo não quantifica os desequilíbrios fiscais nos anos recentes e como eles evoluíram se as mesmas políticas que as geraram prevalecessem no futuro. Por outras palavras, não apresenta um cenário base do qual se possam descortinar esses desequilíbrios. Assim, embora a necessidade de um ajustamento fiscal em Moçambique pareça óbvia, o documento do CFMP 2019-21 do Governo não a descreve com a clareza necessária de modo a provar a insustentabilidade das contas fiscais que justifica tal ajustamento. Isto não é um exercício académico desnecessário, mas, sim, um ponto de partida do reconhecimento das realidades necessário para fixar as mentes (tanto no seio do governo como fora) no que deve ser feito e porquê. Também serviria para comunicar confiança ao mostrar que o governo tem domínio do conhecimento dos problemas fiscais que o país enfrenta e de como poderão evoluir se as políticas actuais prevalecessem no futuro próximo.
- b) Como consequência, o CFMP 2019-21 do Governo não traduz, de forma clara e concreta, os objectivos da política fiscal no contexto específico de Moçambique, em particular para o triénio em causa. Transpira, no documento, que um saldo primário positivo é desejável dado o grau elevado de insustentabilidade da dívida pública. A discussão à volta do cenário adoptado reconhece que ele não irá estancar o crescimento da dívida. Mas, pelas contas apresentadas, mesmo o cenário mais optimista (que eventualmente não é o adoptado como referência) não o faria pelas mesmas razões, nomeadamente que nenhum deles é capaz de gerar um saldo primário capaz de financiar totalmente os juros da dívida, numa situação em que ela já é insustentável, nem de produzir um crescimento económico tão rápido, dentro dos próximos 3-5 anos) para reduzir o rácio da dívida-PIB dos seus actuais 114.0%-118.0% para níveis considerados prudentes (40% ou abaixo). Nestas circunstâncias, parece óbvio que a redução do saldo da dívida pública deveria ser o objectivo primordial da política fiscal no médio termo.
- c) Uma vez definido o objectivo fiscal de modo quantitativo (por exemplo, trazer o stock da dívida até um nível X tal que, dado o crescimento

económico esperado, o rácio resulte num rácio em relação ao PIB de k), o passo seguinte seria alocar as contribuições das várias frentes de intervenção para esse objectivo, neste caso particular entre as medidas de resolução (reestruturação) da dívida e as de ajustamento fiscal em si.

- d) E, finalmente, uma vez determinada a contribuição necessária da consolidação fiscal, poder-se-ia, então, determinar a contribuição necessária do lado da receita e da despesa, e a consideração, de forma iterada, dos efeitos (quantificados) das várias medidas (de receita e despesa) até que se atinja a necessária convergência (isto é, até se fechar o hiato fiscal).

Ora, este seria um pensamento estruturado acerca de como fazer política fiscal e, em particular, como desenhar e apresentar um plano de consolidação fiscal, que não transpira no CFMP 2019-21 do Governo.

58. Dado que o CFMP do Governo não apresenta, nem um cenário fiscal base (i.e. a trajectória das grandezas fiscais que resultaria sem as medidas de consolidação), nem uma quantificação dos efeitos nas receitas e despesas das várias medidas que se propõe tomar para realizar a consolidação fiscal preconizada (matriz de ajustamento), torna-se também impossível aferir a contribuição dessas medidas para o ajustamento fiscal assumido no cenário escolhido.

59. O Governo não apresenta um 'Cenário Base'. As medidas preconizadas na Tabela 3 do CFMP do Governo deveriam ser quantificadas para produzir a 'Matriz de Ajustamento', algo que o Governo também não apresenta. Sobrepondo essa Matriz de Ajustamento ao Cenário Base poderia, então, obter-se o 'Cenário com Ajustamento' (ou consolidação fiscal)¹⁰.

60. Os saldos fiscais do CFMP 2019-21 do Governo reproduzidos na Tabela 2 acima estão incorrectamente calculados e reportam uma trajectória erroneamente mais favorável do que a que os valores de receitas e despesas implicam. A Tabela 3, a seguir, apresenta os resultados dos cálculos refeitos seguindo o procedimento correcto descrito na nota da mesma.

61. Os números acima mostram que, contrariamente ao que o CFMP 2019-21 do Governo sugere, o cenário de crescimento moderado não gera excedente fiscal nenhum em nenhum dos anos do próximo triénio. Embora a trajectória projectada para 2019-21 sugira uma melhoria em relação ao que se estima para 2018 (que, pelos números do próprio cenário, deverá aparecer como o pior desde que a crise começou),

¹⁰ No documento dos técnicos do FMI, que resultou das consultas do Artigo IV de 2017, apresenta-se, de forma didáctica muito clara, esse procedimento. Parece que, ao rejeitar as propostas de ajustamento resultantes da sua aplicação, o Governo também rejeitou a metodologia. Porém, nada, em princípio, deveria impedir o Governo de aplicar o mesmo procedimento e, entretanto, chegar a conclusões diferentes acerca do programa desejado, pois estas dependem dos pressupostos e escolhas de políticas e não dos procedimentos de cálculo em si.

a situação que resultaria da sua implementação seria muito pior do que os dados originais do CFMP do Governo sugerem. Além disso, a trajetória projectada para 2019-21 levaria as contas públicas para uma situação de desequilíbrio fiscal pior do que aquela que prevaleceu em 2016-2017.

Quadro 3. Principais Indicadores de Política Fiscal Cenário de Crescimento Moderado CFMP 2019-21 do Governo (RECALCULADOS)

Principais Indicadores de Política Fiscal - RECALCULADOS				
Em percentagem do PIB				
Indicadores Fiscais	2018	2019	2020	2021
Receitas e Donativos	23.1	27.1	24.6	24.3
Receitas do Esado	21.8	24.4	23.8	23.6
Donativos	1.3	2.7	0.8	0.7
Despesa Total e Empréstimos líquidos	34.1	33.6	32.9	32.6
Despesa Corrente	20.9	19.3	19.4	18.6
Encargos da Dívida	4.1	3.4	4.0	4.3
Despesa de Investimento	6.0	10.0	6.2	6.3
Empréstimo Líquidos	3.1	0.9	3.3	3.4
Saldo Global antes dos Donativos	-12.3	-9.2	-9.1	-9.0
Saldo Global após Donativos	-11.0	-6.5	-8.3	-8.3
Saldo Primario antes dos Donativos	-8.2	-5.8	-5.1	-4.7
Saldo Primario após Donativos	-6.9	-3.1	-4.3	-4.0

Fonte: Recalculados pelo autor com base nos dados da Tabela 6/p. 25 do CFMP 2019-21 do Governo. O que na Tabela original do CFMP é designado por Saldo Global após Donativos é na realidade o Saldo Primário após os Donativos.

Nota: Cálculo dos saldos:

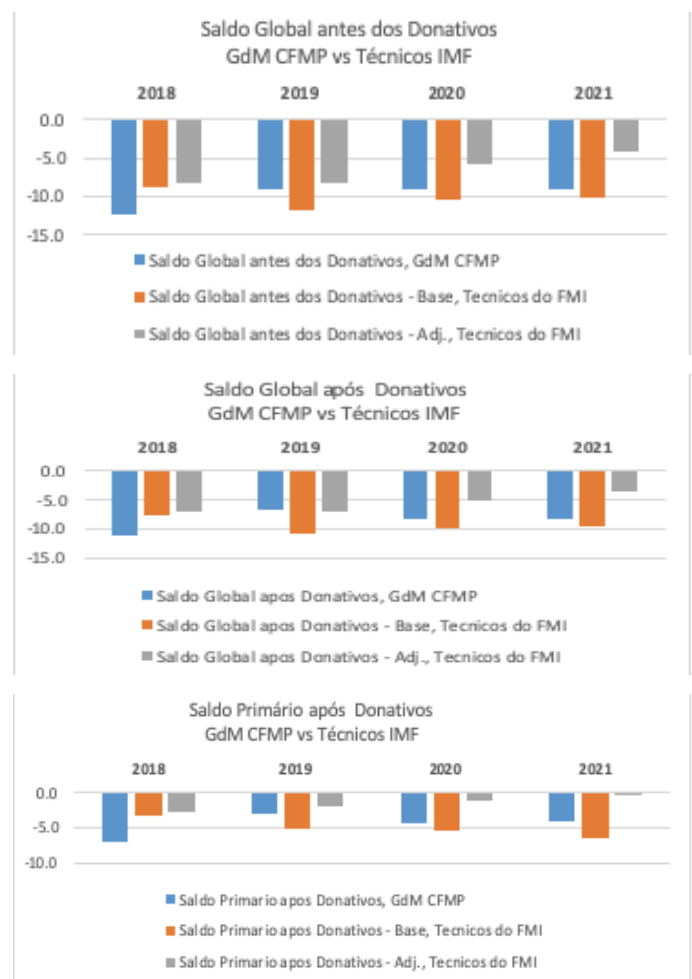
- Saldo Global antes dos Donativos = (Receitas e Donativos – Donativos) - Despesa Total e Empréstimos líquidos
- Saldo Global após os Donativos = Receitas e Donativos - Despesa Total e Empréstimos líquidos
- Saldo Primário antes dos Donativos = (Receitas e Donativos – Donativos) – (Despesa Total e Empréstimos líquidos – Encargos da Dívida)
- Saldo Primário após Donativos = Receitas e Donativos - (Despesa Total e Empréstimos líquidos – Encargos da Dívida)

62. Os números acima também são consistentes com uma afirmação, aparentemente descontextualizada e incoerentemente, formulada no parágrafo 54/p.21 do CFMP 2019-21, segundo a qual a política fiscal no triénio visará conter o défice (não especificando se global ou primário e se antes ou depois de donativos!) em 8.9% do PIB. Esta magnitude situa-se, exactamente, entre os valores corrigidos do saldo global antes e depois dos donativos (9,1% e

7.7%, respectivamente). Embora este valor não mais apareça nos números (conspicua e incorrectamente) das tabelas 4 e 6 do CFMP 2019-21, parece evidente que, em algum momento, ele fez parte do universo de cálculos do governo.

63. Feitas as correcções necessárias aos cálculos do CFMP do Governo, vale a pena também comparar as projecções do governo com as dos técnicos do FMI durante as consultas para o Artigo IV de 2017. Diferentemente do Governo, os técnicos do FMI apresentaram, no seu relatório, um cenário base. Presume-se que tal cenário tenha sido de consenso com o Governo. Na realidade, as diferenças expressas no relatório, entre os técnicos do FMI e o governo, na altura, situaram-se ao nível da intensidade e ritmo da consolidação fiscal, e não do cenário base. Assim, assumimos que o governo considera tal cenário base como um ponto de partida válido. A comparação é apresentada na Figura 6.

Figura 6. Comparação dos cenários de referência do Governo com os cenários base e de ajustamento propostos pelos técnicos do FMI em 2018



Fonte: CFMP 2021 do Governo e Relatório dos Técnicos do FMI das Consultas do Artigo IV 2017.

64. Da Figura 6 nota-se, claramente, que o cenário de consolidação gradual do governo está mais próximo do cenário base do que do cenário de ajustamento proposto pelos técnicos do FMI. Nota-se, também, que, enquanto os técnicos do FMI almejavam a eliminação do défice primário ainda dentro do triénio 2019-21, a estratégia do governo está muito longe de levar a tal patamar de performance fiscal.

65. Em resumo, o Governo parece, paradoxalmente, consistente na sua recusa de um ajustamento significativo, apesar de reconhecer que isso somente poderá levar a maior deterioração da sua posição fiscal, em particular a degradação da situação da dívida e os efeitos negativos do serviço da dívida sobre o orçamento.

magnitudes nominais nas suas equivalentes reais, como rácios do PIB, procurámos testar se esta grandeza se apresenta com os mesmos valores em todas as tabelas onde se apresentam variáveis como rácios do PIB.

69. Finalmente, também como parte da análise da consistência interna do documento em análise, foram verificadas as fontes dos dados do CFMP 2019-21, em particular para os anos históricos (neste caso 2017, que é o único referenciado no documento). Estranhamente, a fonte dos elementos fiscais do ano histórico de 2017 difere ao longo do mesmo documento do CFMP. Enquanto na Tabela 7 (Receita) a fonte é o Relatório de Execução Orçamental do MEF, na tabela 8 (Despesa) a fonte é a Conta Geral do Estado (CGE).

70. Os resultados dos testes de cálculos de consistência interna do CFMP 2019-21 do Governo acima referidos são reportados mais abaixo (ver secção de Análise e Comentários). Eles demonstram que as projecções fiscais estão gravemente comprometidas por inconsistências dos valores do PIB expressos ou implicitamente usados, e pelos aparentes erros de cálculo¹¹. Em particular, o facto de os valores do PIB reportados na Tabelas 2 (pressupostos macroeconómicos) e os implícitos nas Tabelas 7 (Receitas) e 8 (Despesas) serem diferentes entre eles, bem como os erros de cálculos detectados na Tabelas 8, torna inviável a apreciação das projecções fiscais tal como são apresentadas no documento do Governo, principalmente aquelas que são apresentadas como rácios do PIB.

71. Assim, no sumário das projecções de receitas, despesas e equilíbrio orçamental que se segue faremos a sua apreciação somente em termos nominais (i.e. sem atender ao rácios sobre o PIB reportados no documento do governo). Mais adiante (ver secção de Análise e Comentários), elegeremos uma das projecções do PIB como a grandeza de escala para, somente para efeitos demonstrativos, prosseguirmos com as análises subsequentes, e usando os dados depois das correcções dos erros de cálculo detectados. Porém, fica, desde já, sublinhado que qualquer dessas análises não terá nada mais que um valor demonstrativo, pois, tal como se apresenta, o CFMP 2019-21 do Governo tecnicamente não pode ter validade como documento de política fiscal do Governo.

5. PROJECCÕES FISCAIS

66. No CFMP 2019-21 do Governo as projecções fiscais são apresentadas no Capítulo 4. PERSPECTIVAS DA RECEITA E DESPESA, subdividido em 4.1. Projecção da Receita Interna e Externa, 4.2. Projecção da Despesa, e 4.3. Equilíbrio Orçamental (Tabelas 7, 8 e 9). As projecções são apresentadas em termos nominais e em percentagem do PIB. Não se apresenta nem se analisa a estrutura (i.e., comparticipação de cada uma das rubricas), tanto da despesa como da receita e das fontes de financiamento. O período das projecções vai de 2018 a 2021. Como período histórico de comparação, apresenta-se somente o ano de 2017. O ano de 2018 corresponde a uma estimativa do MEF do que espera que seja realizado. Apresenta-se também a projecção feita e incluída na Lei do Orçamento de 2018.

67. O primeiro procedimento que tomámos, antes da análise das projecções fiscais no CFMP 2019-21 do Governo, foi a verificação dos cálculos dos elementos apresentados nas Tabelas 7 e 8 e a sua consistência entre si e com os elementos apresentados na Tabela 2 (Pressupostos Macroeconómicos). Os resultados desta verificação são reportados mais abaixo (ver secção de Análise e Comentários). Os sumários que se seguem sobre as Receitas, Despesas e Défice são baseados nas projecções que emergem depois da correcção de alguns erros de cálculo detectados e que serão descritos e analisados em detalhe mais abaixo.

68. O segundo procedimento tomado foi a verificação da consistência dos pressupostos macroeconómicos supostamente usados na preparação das projecções de receitas e despesas. Como já mencionado, o CFMP 2019-21 do Governo não apresenta as bases tributárias desagregadas, nem as variáveis propulsoras das despesas. Dado que o PIB é usado como grandeza de escala para a redução das

5.1. Receita

72. No momento da finalização e aprovação do seu CFMP 2019-21 (Dezembro de 2018), o Governo estimou que os recursos totais em 2018 ficariam 10.7% abaixo do previsto na Lei Orçamental 2018 e 7.9% abaixo do que foi realizado em 2017, de acordo com a Conta Geral do Estado (CGE). No entanto, o

¹¹ Os erros de cálculos na Tabela 2 já foram referidos e analisados em detalhe na secção anterior.

CFMP 2019-21 projecta um crescimento de recursos totais em termos nominais de 25.7% em 2019, sendo que esse ritmo de crescimento baixa para 12.0% e 9.6% em 2020 e 2021, respectivamente (veja Quadro 4). Este padrão de crescimento de recursos permeia todas as principais grandezas que os compõem. Por exemplo, nas receitas fiscais, para as quais a Lei inscrevia um crescimento de 8.1% mas que, nas estimativas do MEF, ficarão abaixo dela em 10.5%, e 3.3% abaixo do realizado em 2017, o CFMP prevê um crescimento de nominal de 23.5%

em 2019 relativamente à estimativa de realização de 2018, sendo que esse crescimento baixa e estabiliza em 9.9% em 2020-2021; nos donativos externos, para os quais a Lei inscrevia um crescimento de 6.8% mas que, nas estimativas do MEF, ficarão abaixo em 33.3% e 28.9% abaixo do realizado em 2017, o CFMP prevê um crescimento de nominal de 129.4% (mais do dobro) em 2019 relativamente à estimativa de realização de 2018, sendo que elas, depois, reduzem para 35.9% e 3.3% 2020 e 2021, respectivamente.

Quadro 4. Crescimento nominal receita do Estado e outros recursos

	Variações nominais Lei e Estimativas vs. 2017REO			Variações nominais em relação aos anos anteriores		
	2018	2018	2018 vs 2017REO	2019	2020	2021
	Lei2018 vs 2017REO	MEF2018 vs Lei2018	MEF2018 vs 2017REO	Projeções		
1. Receitas Fiscais	8,1	-10,5	-3,3	23,5	9,9	9,9
Impostos sobre os Rendimentos	-16,7	0,9	-15,9	24,5	7,8	9,6
IRPS	19,3	2,4	22,1	-0,9	25,9	10,3
IRPC	-33,8	2,4	-32,2	44,4	-2,4	8,9
Imposto especial sobre o jogo	67,1	-74,7	-57,7	69,4	24,5	21,0
Impostos sobre Bens e Serviços	40,8	-20,3	12,3	24,8	12,5	8,2
Outros Impostos	33,3	-9,4	20,8	0,8	4,8	35,4
2. Receitas não fiscais	115,4	10,5	138,0	-46,1	35,6	12,7
3. Receitas Consignadas	-7,8	-8,0	-15,2	33,0	5,5	15,7
4. Receitas Próprias	79,6	-27,8	29,7	21,2	39,0	21,2
5. Receitas de Capital	-72,4	11,0	-69,4	167,5	-43,7	21,1
6. Total Receitas Correntes	10,8	-10,1	-0,3	20,3	11,0	10,8
7. Total Receita do Estado	4,5	-9,6	-5,6	23,9	8,1	11,1
8. Crédito Interno	-9,4	-3,0	-12,1	4,4	26,1	-21,1
9. Donativo Interno	-	-	-	-	-	-
10. Total Recursos Internos	3,3	-9,1	-6,1	22,2	9,4	8,4
11. Donativos Externos	6,6	-33,3	-28,9	139,4	-35,9	-3,3
Projectos de investimento	41,0	-16,9	17,2	123,3	-28,4	-3,0
Programas especiais	-34,6	-75,6	-84,0	281,0	-74,4	-6,9
Contravalores (Apoio ao Orçamento)	-	-	-	-	-	-
12. Crédito Externo	0,3	-10,0	-9,7	11,7	58,6	17,8
Projectos de Investimento	70,8	-64,9	-40,1	225,0	-7,1	20,0
Contravalores	-48,6	116,7	11,3	-67,8	306,5	15,8
Apoio ao Orçamento	-100,0	-	-100,0	-	-	-
Acordos de Retrocessão	-47,6	116,7	13,5	-67,8	306,5	15,8
13. Total de Recursos Externos	2,0	-16,7	-15,0	40,9	21,9	13,5
14. Total de Recursos	3,0	-10,6	-7,9	25,7	12,0	9,6

Fonte: Cálculos do autor usando os dados da Tabela 7 (p.27) do CFMP do Governo.

73. Apesar de se afirmar que o CFMP 2019-21 pressupõe um ajustamento fiscal, a estrutura da receita que dele resulta não muda substancialmente aquela que prevalecia em 2017-2018, e, em algumas dimensões, ela mostra uma certa deterioração da qualidade da política fiscal (Quadro 5). Por exemplo, enquanto a parte dos impostos sobre os rendimentos (directos) no total de recursos diminui de 31.7% para 29.2% em média, nos períodos 2017-2018 e 2019-21 aumenta a parte dos impostos (indirectos) sobre os bens e serviços de 25.8% para 28.1%. Ora, sabe-se que os impostos indirectos são relativamente mais ineficientes nos seus efeitos económicos, ao mesmo tempo que são relativamente menos justos socialmente pois não discriminam os consumidores dos serviços de acordo com o rendimento, não permitindo, assim, a progressividade do sistema tributário (rico e pobre pagam o mesmo preço do açúcar e são tributados pelo mesmo valor do IVA). O documento do CFMP do Governo é silencioso em relação a esta problemática e nem sequer apresenta os cálculos da estrutura percentual de recursos.
74. O CFMP 2019-21 do Governo também pressupõe que nos próximos três anos se verifique uma crescente dependência externa do orçamento, particularmente por via de donativos e créditos destinados ao financiamento dos projectos de investimento. Por exemplo, nota-se que, em média, comparando os períodos 2017-2018 e 2019-21, parte dos recursos internos nos recursos totais projectados diminui de 80.5% para 77.5% (-3.0 pontos percentuais), enquanto a parte dos recursos externos totais projectados aumenta de 19.5% para 22.5% (+3 pontos percentuais).

Quadro 5. Estrutura de Recursos estimados no CFMP 2019-2021 do Governo

	2017	2018	2018	2019	2020	2021	Média 2017-2018MEF	Média 2019-2021
	REO	Lei	Estim. MEF					
1. Receitas Fiscais	58,8	61,7	61,7	60,6	59,4	59,6	60,3	59,9
Impostos sobre os Rendimentos	33,2	26,8	30,3	30,0	28,8	28,8	31,7	29,2
IRPS	10,1	11,7	13,4	10,5	11,8	11,9	11,7	11,4
IRPC	22,8	14,6	16,8	19,2	16,8	16,7	19,8	17,6
Imposto especial sobre o jogo	0,3	0,5	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2
Impostos sobre Bens e Serviços	23,3	31,8	28,4	28,2	28,3	27,9	25,8	28,1
Outros Impostos	2,3	3,0	3,0	2,4	2,3	2,8	2,7	2,5
2. Receitas não fiscais	1,5	3,2	3,9	1,7	2,0	2,1	2,7	1,9
3. Receitas Consignadas	5,3	4,7	4,9	5,1	4,8	5,1	5,1	5,0
4. Receitas Próprias	1,5	2,6	2,1	2,0	2,5	2,7	1,8	2,4
5. Receitas de Capital	5,5	1,5	1,8	3,9	1,9	2,2	3,6	2,7
6. Total Receitas Correntes	67,0	72,1	72,6	69,4	68,8	69,5	69,8	69,2
7. Total Receita do Estado	72,5	73,6	74,4	73,3	70,7	71,7	73,4	71,9
8. Crédito Interno	7,2	6,3	6,9	5,7	6,4	4,6	7,0	5,6
9. Donativo Interno	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10. Total Recursos Internos	79,7	79,9	81,3	79,0	77,2	76,3	80,5	77,5
11. Donativos Externos	5,5	5,7	4,3	8,1	4,7	4,1	4,9	5,6
Projectos de investimento	3,0	4,1	3,8	6,8	4,4	3,9	3,4	5,0
Programas especiais	2,5	1,6	0,4	1,3	0,3	0,3	1,5	0,6
Contra-valoros (Apoio ao Orçamento)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12. Crédito Externo	14,7	14,4	14,5	12,8	18,2	19,6	14,6	16,9
Projectos de Investimento	6,0	10,0	3,9	10,2	8,4	9,2	5,0	9,3
Contra-valoros	8,7	4,3	10,5	2,7	9,8	10,3	9,6	7,6
Apoio ao Orçamento	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Acordos de Retrocessão	8,5	4,3	10,5	2,7	9,8	10,3	9,5	7,6
13. Total de Recursos Externos	20,3	20,1	18,7	21,0	22,8	23,7	19,5	22,5
14. Total de Recursos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Cálculos do autor usando os dados da Tabelas 7 do CFMP 2019-21 do Governo.

5.2. Despesa

75. No momento da finalização e aprovação do seu CFMP 2019-21 (Dezembro de 2018), o Governo estimou que as despesas totais em 2018 ficariam 4.8% acima do previsto na Lei Orçamental 2018 e 26.7% acima do que foi realizado em 2017 de acordo com o Relatório de Execução Orçamental (REO). Para 2019, o CFMP 2019-21 projecta um crescimento das despesas totais quase nulo (0.7%) relativamente ao que se estima que tenha sido realizado em 2018 (Tabela 6). No entanto, projecta-se que o ritmo de crescimento acelere para 22.2% em 2020 e baixe de novo para 7.6% em 2021.

76. O padrão de variabilidade da despesa total não é, no entanto, comum às principais rubricas de despesa. Por exemplo, as despesas com pessoal, para as quais a Lei inscrevia um crescimento de 8.5% em 2018 relativamente ao realizado em 2017, no CFMP 2019-21 do Governo crescem em 21.3% relativamente ao que o MEF estima que tenha sido realizado em 2018. Nos bens e serviços, o CFMP 2019-21 projecta uma redução da despesa em 19.7% em 2019 relativamente ao que se espera ter sido realizado em 2018, ano em que o MEF estima que tenha crescido em 35.8% relativamente ao realizado em 2017.

Quadro 6. Variação nominal da despesa

	Variações nominais Lei e Estimativas vs. 2017CGE			Variações nominais em relação aos anos anteriores		
	2018	2018	2018 vs 2017CGE	2019	2020	2021
	Lei2018 vs 2017CGE	MEF2018 vs Lei2018	MEF2018 vs 2017CGE	Projeções		
1. Despesas com pessoal	8,5	4,2	13,1	21,3	-1,4	5,1
Salários e Remunerações	7,2	4,4	12,0	16,8	2,5	5,0
Outras Despesas com Pessoal	49,8	0,0	49,8	6,5	9,2	7,0
Contribuição Social	-	-	-	-	-	-
2. Bens e Serviços	35,8	0,0	35,8	-19,7	41,1	6,3
3. Encargos da Dívida (juros)	84,2	14,8	111,5	-3,2	24,6	-4,3
Divida Interna	127,8	2,7	134,0	23,1	7,5	-16,0
Dívida Externa	43,7	32,7	90,6	-33,2	60,5	12,2
4. Transferências Correntes	28,3	-2,4	25,2	-1,1	21,4	8,2
Administração Pública	5,5	-14,2	-9,4	18,5	24,0	11,6
Administração Privada	7,0	0,2	7,2	8,4	8,9	7,0
Famílias	36,9	0,0	36,9	-14,5	35,3	7,6
Exterior	-3,4	0,0	-3,4	274,6	-71,9	4,7
5. Subsídios	-64,1	0,0	-64,1	8,9	-4,8	-3,1
6. Outras Despesas Correntes	134,0	2,8	140,5	3,4	-73,6	13,0
7. Exercícios Findos	-73,5	0,0	-73,5	8,0	20,0	15,4
8. Despesas de Capital	136,1	0,0	136,1	6,0	16,0	9,6
9. Despesa Corrente Primária (1+2+4+5+6+7)	15,3	2,2	17,8	9,4	7,5	5,8
10. Despesas de Funcionamento (3+8+9)	23,7	4,5	29,3	6,9	10,6	3,8
11. Investimento Interno	46,0	-0,1	45,8	-12,5	36,3	15,1
12. Investimento Externo	40,1	-53,4	-34,8	18,0	85,6	11,0
13. Despesas de Investimento (11+12)	42,5	-31,4	-2,2	-0,4	59,5	12,9
14. Operações Financeiras	-16,1	84,7	55,1	-15,7	27,6	13,0
15. Despesas Totais (10+13+14)	20,9	4,8	26,7	0,7	22,2	7,6

Fonte: Cálculos do autor usando os dados da Tabela 7 (p.27) do CFMP do Governo.

77. Uma grande volatilidade nominal é projectada nas despesas com os juros da dívida. O MEF estima que em 2018 as despesas tenham mais do que duplicado em relação ao realizado em 2017, projectando que reduzam em 3.4% em 2019 e voltem a subir em 24.6% em 2020, com movimentos compensatórios entre os juros sobre a dívida interna (que sobem) e sobre os da dívida externa (que descem, aparentemente em consequência do não pagamento dos juros sobre as dívidas da Proindicus, EMATUM e MAM. Em resumo, enquanto em termos agregados não se verifica quase nenhuma variação da despesa nominal em 2019, projecta-se uma expansão substancial em 2020 e outra, embora menos pronunciada, em 2021. O investimento público, para o qual a Lei 2018 previa um aumento de 42.5% relativamente ao realizado em 2017, acabará, nas estimativas do MEF, ficando aquém da Lei em 31.4% e do realizado em 2017 em 2.2%, mais por conta da quebra do financiamento externo em 34.5% relativamente ao realizado em 2017. O CFMP 2019-21 prevê para 2019 a retoma do investimento financiado através de recursos externos contrariada por uma redução do financiado por recursos internos; mas para 2020 projecta-se uma expansão de ambas fontes de financiamento que, a realizar-se, resultaria num crescimento da despesa total de investimento em 59.5%.

78. Tal como no caso da receita, não se antevê para o triénio, em termos médios, nenhuma mudança substancial na estrutura da despesa. Exceptua-se o caso dos juros sobre a dívida interna que passam de 4.9% para 6.7% da despesa total. Este aumento de 1.8 pontos percentuais é contrabalançado por reduções compensatórias distribuídas por várias outras rubricas (Quadro 7). Mesmo os subsídios, rubrica que tem sido apontada como aquela na qual o esforço de ajustamento fiscal se tem feito sentir, os números não o provam de forma expressiva, mais por causa da sua baixa comparticipação na despesa total. Com efeito, em média, os subsídios passam de 0.5% da despesa total no biénio 2017-2018 para 0.2% no triénio 2019-21). Também a fatia das Transferências para a Administração Pública não muda, o que é estranho no contexto do processo de descentralização em curso.

Quadro 7. Estrutura da despesa no CFMP 2019-2021 do Governo

Descrição	2017	2018	2018	2019	2020	2021	Média 2017- 2018MEF	Média 2019-2021
	CGE	Lei	Estim. MEF	Projeções				
1. Despesas com pessoal	34,0	30,5	30,3	36,5	29,5	28,8	32,1	31,6
Salários e Remunerações	32,9	29,2	29,1	33,8	28,3	27,6	31,0	29,9
Outras Despesas com Pessoal	1,0	1,3	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1	1,2
Contribuição Social	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	0,5
2. Bens e Serviços	8,8	9,9	9,4	7,5	8,7	8,6	9,1	8,3
3. Encargos da Dívida (juros)	7,2	11,0	12,0	11,5	11,8	10,5	9,6	11,3
Dívida Interna	3,5	6,5	6,4	7,8	6,9	5,4	4,9	6,7
Dívida Externa	3,7	4,4	5,6	3,7	4,9	5,1	4,7	4,6
4. Transferências Correntes	8,2	8,6	8,1	7,9	7,9	7,9	8,1	7,9
Administração Pública	1,7	1,5	1,2	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4
Administração Privada	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Famílias	6,0	6,8	6,5	5,5	6,1	6,1	6,2	5,9
Exterior	0,3	0,2	0,2	0,8	0,2	0,2	0,3	0,4
5. Subsídios	0,8	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,5	0,2
6. Outras Despesas Correntes	0,2	0,4	0,4	0,4	0,1	0,1	0,3	0,2
7. Exercícios Findos	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
8. Despesas de Capital	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
9. Despesa Corrente Primária (1+2+4+5+6+7)	52,1	49,7	48,5	52,6	46,3	45,6	50,3	48,2
10. Despesas de Funcionamento (3+8+9)	59,4	60,8	60,6	64,3	58,2	56,1	60,0	59,6
11. Investimento Interno	9,2	11,1	10,6	9,2	10,3	11,0	9,9	10,2
12. Investimento Externo	13,6	15,7	7,0	8,2	12,5	12,9	10,3	11,2
13. Despesas de Investimento (11+12)	22,8	26,9	17,6	17,4	22,7	23,8	20,2	21,3
14. Operações Financeiras	17,8	12,4	21,8	18,3	19,1	20,0	19,8	19,1
15. Despesas Totais (10+13+14)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Cálculos do autor usando os dados da Tabelas 8 do CFMP 2019-21 do Governo.

5.3. Saldo fiscal e seu financiamento (em caso de déficit) ou aplicação (em caso de superavit)

79. Em nenhuma parte do documento do CFMP2019-21 se apresenta um mapa no qual se determina, em termos monetários nominais, o saldo das operações fiscais projectadas e como se projecta que esse saldo venha a ser financiado (em caso de déficit) ou aplicado (em caso de excedente). Em lugar disso, o documento apresenta o Mapa de Equilíbrio Orçamental (Tabela 9/p. 29 do CFMP2019-21 do Governo). Este Mapa contém alguns dos elementos necessários para clarificar como se forma e se financia o déficit projectado. Porém, o Mapa não é nem completo para tal fim, nem é suficientemente desagregado e estruturado de modo a dar clareza sobre este espectro das operações fiscais.
80. De entre todos os Mapas constantes do documento do CFMP 2019-21 do Governo aquele que tem uma estrutura que se aproxima da ideal para a determinação do saldo fiscal e demonstração do seu financiamento (em caso de déficit) ou aplicações (em caso de excedente) é a Tabela 6. Porém, mesmo nesta, os seus elementos são demasiado agregados e, mais importante ainda, é incompleta, pois vai somente até à determinação dos saldos mas não inclui informação acerca do seu financiamento (sendo eles negativos – caso vertente) ou da aplicação do excedente (sendo eles positivos – não o caso vertente).
81. Por outro lado, e como foi demonstrado nas secções anteriores deste documento, o CFMP2019-21 usa diferentes valores do PIB nas diferentes tabelas de projecção de pressupostos macroeconómicos, receitas e despesas. Sendo assim, não é possível saber de onde vieram os valores percentuais em relação ao PIB referentes aos saldos fiscais reportados nas Tabelas 2 e 6 (páginas 21 e 25 do CFMP 2019-21 do Governo), sem que se tenha uma tabela correspondente em valores monetários nominais. Por outras palavras, na Tabela 6 do CFMP2019-21 do Governo deviam ser apresentados também os valores monetários nominais (incluindo os do PIB) que deram origem aos percentuais apresentados e ser completada “abaixo da linha” pela indicação das fontes de financiamento do saldo ou das aplicações do excedente. Portanto, o Mapa Fiscal (do qual supostamente provêm os elementos da Tabela 6) é omissivo.
82. Indo concretamente ao conteúdo Tabela 9 - Mapa de Equilíbrio Orçamental do CFMP 2019-21 do Governo, nota-se uma incongruência entre os elementos nele expostos e as afirmações e comentários no texto do documento. Em particular:

- a) No parágrafo 77/p.29 do documento afirma-se que “O valor total dos recursos abrange todas as despesas do Estado incluindo as operações financeiras.” Acontece, porém, que esta afirmação não corresponde ao que transpira dos elementos no mapa em apreço que mostram excessos de recursos no ano 2017 (REO), no montante de 40, 578.6 milhões de Meticais, e nas Projecções dos anos 2020 e 2010 no valor de 8,313.6 e 8063.6, respectivamente. A revelação de tais excessos de recursos é, no entanto, de estranhar no contexto actual das finanças públicas de Moçambique, e só pode ser explicada por algum erro de cálculo (como mais adiante se demonstra existirem).
- b) Mais adiante, no parágrafo 78/p.30 reitera-se que “Conforme se pode observar no Quadro do Equilíbrio Orçamental, a previsão da despesa em 2019 iguala o total dos recursos..., assegurando-se desse modo o princípio do Equilíbrio Orçamental.” Recorde-se, no entanto, que a fiabilidade dos valores apresentados na Tabela 9 é questionável em virtude de eles se basearem em cálculos errados das despesas, como acima se demonstrou. Como mais adiante se demonstrará, uma vez corrigidos tais erros de cálculo, revela-se um desequilíbrio financeiro mesmo nas Projecções de 2019.
83. Dito isto, é escusado tentar fazer qualquer análise e comentário sobre o mapa de “equilíbrio orçamental” do CFMP 2019-21 do Governo. Na secção que se segue, e depois de escrutinarmos as projecções das receitas e despesas (Tabelas 7 e 8), construímos um Mapa Fiscal que usamos para fazer a apreciação da estratégia fiscal do governo contida no CFMP 2019-21. Ao fazer isso, elegeremos os valores do PIB apresentados no Mapa da Tabela 2, dos pressupostos macroeconómicos (e não qualquer outro implícito noutras tabelas contidas no documento) como grandeza de escala para a determinação dos rácios das variáveis fiscais em relação ao PIB.

5.4. Análise, avaliação e comentários

5.4.1. Verificação dos cálculos

84. Da verificação dos cálculos do CFMP2019-21 do Governo contacta-se que as Projecções fiscais estão gravemente comprometidas por inconsistências entre os valores do PIB expressos ou implícitos, e pelos aparentes erros de cálculo em todas essas tabelas¹². A Tabela 8 apresenta o resumo e dessas inconsistências e erros.
85. Os elementos da Tabela 8 resumem-se no seguinte:
- a) Não se verificam erros de cálculo na tabela de receitas (Tabela 7), porém os valores do PIB

12. Os erros de cálculos aparentes na Tabela 2 já foram referidos e analisados em detalhe na secção anterior.

implícitos nos rácios dessa tabela diferem substancialmente dos inscritos nos pressupostos macroeconómicos (Tabela 2) nos quais, em princípio, os cálculos dos rácios receita/PIB da Tabela 7 se deveriam basear. Estas diferenças são mais graves ainda quando elas se verificam no ano histórico de 2017, cujas contas nacionais já foram analisadas e fechadas com a certificação do Tribunal Administrativo, tal como reportado na Conta Geral do Estado (CGE). Por exemplo, o PIB nominal implícito na Tabela de receitas em 2017 é de 921,894.4 milhões de Meticais, enquanto o reportado na Conta Geral do Estado de 2017 (Capítulo II P. 3) é de 808,815.0 milhões de Meticais. Por outro lado, as estimativas do MEF para a realização do PIB no ano 2018 apresentadas no Quadro 8 são inferiores às apresentadas na Tabela 2 em 3.1%. Isto sugere que a base tributária (PIB) usada nos cálculos de receitas é diferente daquela que foi apresentada como pressuposto macroeconómico das Projecções fiscais.

86. Do Quadro 8 acima emerge também que existem erros de cálculo na Tabela 7 (Despesas Totais) nos anos de projecção. Esses erros representam 1.5%, 6.0% e 6.3% a mais em relação aos valores correctos. No caso de 2019, o erro expressa-se no facto de uma parcela das despesas (Contribuição Social) não ter sido adicionada ao subtotal ao qual pertence (Despesas com Pessoal), e, desse modo, ter ficado fora do total das despesas. Noutros dois casos, nomeadamente 2020 e 2021, a diferença expressa-se na forma de um acréscimo de valores na linha de despesa total sem que esses valores sejam parte de qualquer das rubricas de despesas desagregadas.

Quadro 8. Resultado da verificação dos cálculos das Projecções fiscais contidas nas Tabelas 7 e 9 do CFMP 2019-2021 do Governo

Descrição	2017	2018	2018	2019	2020	2021
	CGE	Lei	Estim. MEF	Projecção		
1. Verificações do Produto Interno Bruto nominal						
Produto Interno Bruto inscrito na Tabela 2. Pressupostos Macroeconómicos do CFMP 2019-2021 do Governo	808.815,0	-	921.742,0	1.021.028,0	1.135.525,0	1.268.951,0
Produto Interno Bruto, Nominal, Implícito nos rácios da Tabela 7	921.894,4	-	887.686,2	1.022.266,4	1.135.122,6	1.270.099,7
Diferença PIB Implícito na Tabela 7 MENOS PIB implícito na Tabela 2 (em % do PIB Implícito da Tabela 2)	14,0	-	-3,7	0,1	0,0	0,1
Produto Interno Bruto, Nominal, Implícito nos rácios da Tabela 8, DEPOIS de corrigir os erros de cálculo nessa tabela, mas usando os rácios de despesa/PIB nessa tabela antes das correcções	808.108,4	-	1.040.599,0	1.037.373,7	1.201.724,9	1.347.102,2
Diferença PIB Implícito na Tabela 8 MENOS PIB Implícito na Tabela 7 (em % do PIB Implícito da Tabela 7)	-0,1	-	12,9	1,6	5,8	6,2
2. Verificações das Receitas	-	-	-	-	-	-
2. Verificações das despesas						
Despesas Totais ANTES de corrigir os erros de cálculo na Tabela 8	250.513,6	302.928,1	317.382,7	314.811,1	368.560,5	395.296,0
Despesas Totais DEPOIS de corrigir os erros de cálculo na Tabela 8	250.513,6	302.928,1	317.382,7	319.511,1	390.560,6	420.295,9
Diferença = Despesas Totais DEPOIS das correcções MENOS Despesas Totais ANTES das correcções, em Milhões de MTs	0,0	0,0	0,0	4.700,0	22.000,1	24.999,9
Diferença (%) = Despesas Totais DEPOIS das correcções MENOS Despesas Totais ANTES das correcções, em percentagem das Despesas Totais ANTES das correcções	0,0	0,0	0,0	1,5	6,0	6,3

Fonte: Cálculos do autor usando os dados das Tabelas 2, 7 e 8 do CFMP 2019-21 do Governo.

87. O Quadro 9 mostra a magnitude dessas diferenças relativamente a outros elementos da despesa, ambos acumulados, durante o triénio 2019-21. Elas equivalem a 22.5 vezes mais o valor de todos os Subsídios projectados para o triénio, mais de metade (57.9%) das Transferências Correntes, ou 40.8% dos Juros da Dívida (interna mais externa). Esta magnitude de erros de cálculo num documento de estratégia fiscal do governo é deveras alarmante e adiciona-se a outras lacunas já mencionadas para descredibilizar sobremaneira o CFMP 2019-21 do Governo.

Quadro 9. Magnitude relativa dos erros de cálculo da despesa total, acumulados, em milhões de Meticais e em percentagem

Descrição	2019-2021
3. Encargos da Dívida (juros)	126.866,5
4. Transferências Correntes	89.252,5
5. Subsídios	2.301,9
Diferença = Despesas Totais DEPOIS das correcções MENOS Despesas Totais ANTES das correcções, em Milhões de MTs	51.700,0
Diferença/Juros da Dívida	40,8%
Diferença/Transferências correntes	57,9%
Diferença/Subsídios	2246,0%

Fonte: Cálculos do autor usando os dados da Tabela 7 do CFMP 2019-21 do Governo.

5.4.2. Sobre a Receita

88. A projecção do crescimento nominal da receita total do Estado em 23.9% para 2019, em relação à estimativa de realização de 2018, é substancialmente elevada, sobretudo tendo em conta que a estimativa para 2018 está abaixo do inscrito na Lei e do realizado em 2017 em 9.6% e 5.6%, respectivamente. Não está claro como este crescimento se irá realizar dado que, como se notou na secção anterior deste trabalho, o Governo não quantifica os valores esperados das medidas de políticas de receitas que declara pretender implementar durante o triénio. Também não apresenta o cenário base das receitas (isto é, os valores que se esperaria realizar sem as medidas adicionais que estão sendo contempladas). Conjugados estes factores, só por si, levantam-se dúvidas sérias sobre a projecção de receita apresentada no CFMP 20-19-2021 do Governo¹³.

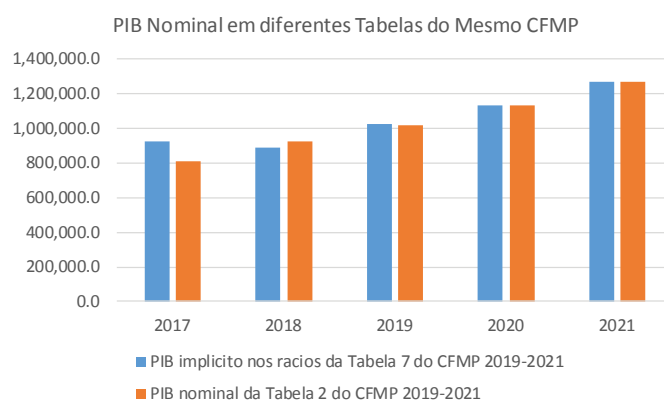
89. O CFMP 20-19-2021 do Governo usa valores nominais do PIB diferentes para o mesmo ano em diferentes tabelas (Tabela 2 vs. Tabela 7), o que torna o documento internamente incoerente. Por exemplo, a análise da evolução projectada

dos recursos entre 2017-2019 mostra tendências divergentes quando se usam as projecções do PIB inscritas na Tabela 2 e quando se tomam os valores na Tabela 7 (que ostensivamente se baseiam em valores diferentes de PIB para os anos 2017-2018 (veja Figura 6). Assim, enquanto a Tabela 2 reporta um PIB nominal de 808,815.0 e 921,742.0 milhões de Meticais para os anos 2017 e 2018, a Tabela 7 apresenta rácios de Projecções fiscais em relação ao PIB que se baseiam em valores do PIB de 921,894.4 e 887,686.2, respectivamente para estes mesmos anos.

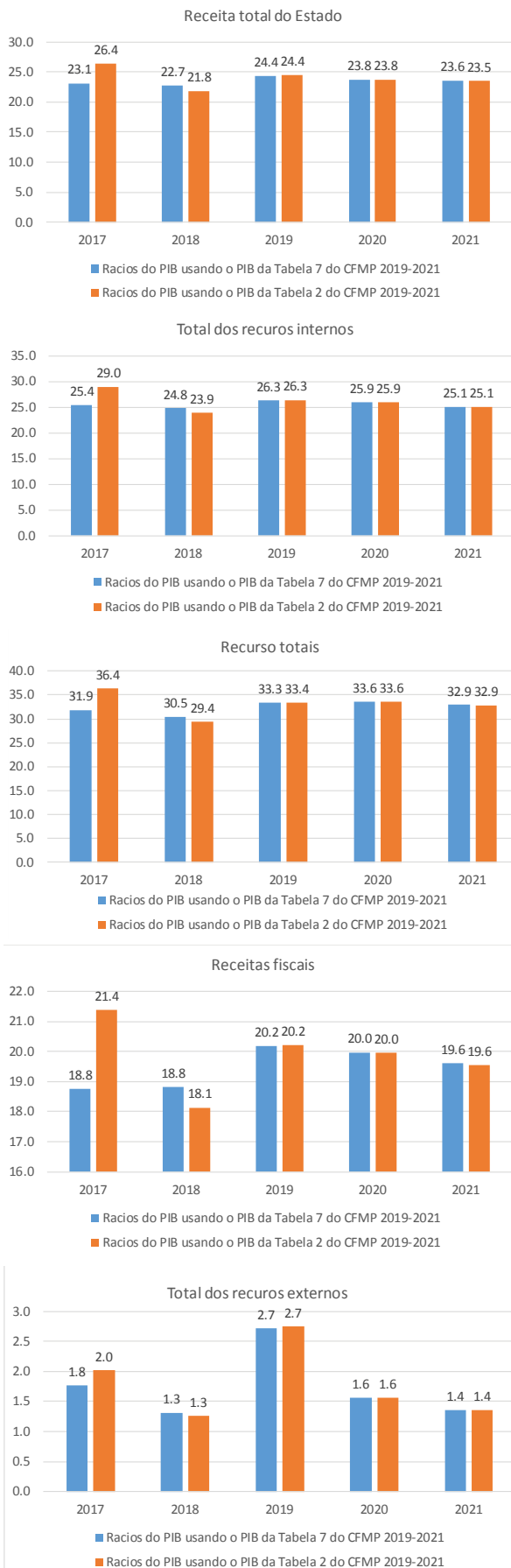
90. O uso de valores diferentes no mesmo documento do CFMP 2019-21, para a mesma variável e mesmos períodos (sem que se trate de cenários diferentes – de facto isso até se observa no período histórico) resulta numa inconsistência interna grave do CFMP 2019-21 do Governo. Com efeito, nota-se que, alterando os dados do PIB dos anos base (histórico 2017 e estimado 2018), na Tabela 7, o CFMP 2019-21 dá uma imagem de uma evolução das projecções de recursos reais (como o rácio do PIB) muito diferente daquela que emerge quando se usam os dados do PIB inscritos na Tabela 2 do CFMP 2019-21 do Governo (dos pressupostos macroeconómicos). Por exemplo, usando os valores do PIB da Tabela 7 emerge que, durante o triénio 2019-21, os recursos totais aumentariam anualmente, em média, em cerca de 2.1 pontos percentuais do PIB, enquanto usando os dados do PIB da Tabela 2 tal aumento é de somente 0.4 ponto percentuais. Na Figura 7 apresenta-se como estas diferenças se manifestam no caso de algumas outras grandezas fiscais seleccionadas.

Figura 7. Comparação dos rácios fiscais resultantes de diferentes valores do PIB nominal em tabelas diferentes do mesmo documento do CFMP 2019-2021 do Governo

(Em % do PIB excepto quando se indica medida diferente)

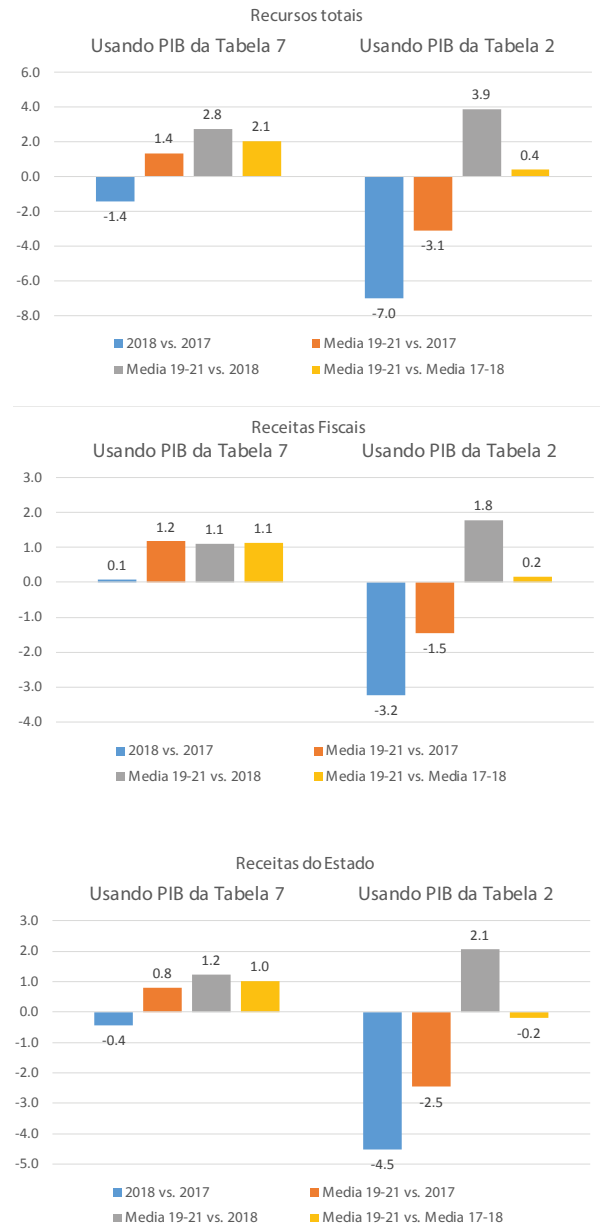


¹³ Mais à frente neste trabalho (veja a análise de riscos fiscais) faz-se a análise do histórico dos desvios de realização que permite aferir da fiabilidade das projecções do governo.

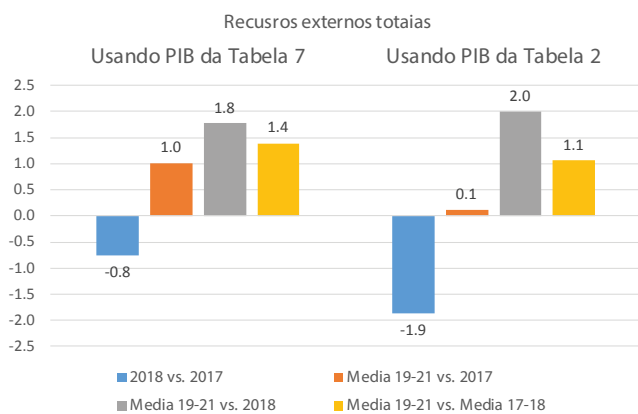


91. Em resumo, emerge que, aparentemente, parte do CFMP 2019-21 foi desenhada com base num Quadro Macroeconómico que é diferente daquele que serviu de base para o desenho da outra parte do mesmo documento. Isto descredibiliza sobremaneira o CFMP do Governo. Com efeito, se se pretendesse enfatizar a ideia de algum ajustamento com resultado positivo na receita durante o triénio poderia usar-se os dados da Tabela 2 do QFMP 2019-21 do Governo que mostram que a Receita total do Estado cresceria em 1.0 pontos percentuais do PIB em média por ano. No entanto, o contrário aparece quando se usam os dados da Tabela 7 que sugerem que, em média, as receitas do Estado diminuiriam em 0.2 ponto percentuais por ano.

Figura 8. Impacto das alterações dos dados do PIB nos anos base sobre as variações dos rácios fiscais entre 2017-18 e 2019-21



Fonte: Cálculos do autor usando os dados das Tabelas 2 e 7 do CFMP 2019-21 do Governo.



Fonte: Cálculos do autor usando os dados das Tabelas 2 e 7 do CFMP 2019-21 do Governo.

5.4.3. Sobre o saldo fiscal e seu financiamento ou aplicações

92. A análise do saldo fiscal e do seu financiamento é baseada nos Quadros 10 e 11, a seguir. A Tabela 10 apresenta os resultados observados e estimados das operações fiscais do Governo para os anos históricos de 2017-2018 e as projecções para o triénio 2019-21, depois de corrigidos os erros de cálculos detectados nas várias tabelas contidas no documento do CFMP 2019-21 do Governo, em Milhões de Meticais. A Tabela 11 apresenta o mesmo mapa mas com os valores expressos como percentagens do PIB, tomando os valores do PIB inscritos na Tabela dos pressupostos macroeconómicos (Tabela 2 do CFMP 2019-21).

93. Estas duas tabelas deveriam ser uma das partes principais do CFMP do Governo pois elas resumem de maneira mais abrangente e harmonizada as principais frentes das operações fiscais do governo central, nomeadamente a colecta das receitas, a sua alocação pelas diferentes áreas de despesa de acordo com a sua classificação económica, e a determinação do saldo e o seu financiamento. Por isso, nos parágrafos que se seguem, para além de se comentar sobre o saldo fiscal e seu financiamento, faz-se também um sumário do que emerge das operações de receita e despesa que o determinam. A análise é feita em termos reais (como percentagem do PIB Quadro 11 abaixo).

94. De um modo geral, o CFMP 2019-21 do Governo não revela uma estratégia de ajustamento fiscal efectiva:

a) Apesar da retórica acerca de ajustamento fiscal, em termos reais não se vislumbra nenhuma mudança substancial da política fiscal do governo entre 2017-2018 e 2019-21. A receita total em relação ao PIB mantém-se praticamente a mesma (25.7% e 25.5% em média anual no biénio histórico 2017-2018 e no triénio

projectado 2019-21, respectivamente, o mesmo se passando com a despesa que se mantém em 32.7% e 32.9%. Assim, em média anual, o défice fiscal permanece praticamente o mesmo (com uma ligeira tendência para agravamento), a 7.0% e 7.1% no biénio histórico 2017-2018 e no triénio projectado 2019-21, respectivamente.

- b) A carga fiscal global sobre a economia manter-se-á inalterável, registando-se, embora, uma ligeira inflexão de impostos directos para indirectos. Com efeito, enquanto em termos médios anuais os impostos directos reduzem de 10.5% para 8.7% do PIB entre 2017-18 e 2019-21, os impostos indirectos aumentam de 8.5% para 9,4% do PIB.
- c) O saldo primário permanece negativo mesmo depois dos donativos, duplicando de 3.2% em 2019 para -6.6% do PIB, mantendo-se numa média anual de 5.5% no triénio 2019-21, significando que a dívida pública irá aumentar durante o período projectado.
- d) O financiamento faz-se tendo, como pano de fundo, a continuação da suspensão de apoio directo externo ao orçamento. Assim, a estrutura de financiamento altera-se perceptivelmente revelando uma diminuição do crédito interno e um aumento do crédito externo e, dentro deste último, um aumento dos créditos dirigidos a projectos de investimento e uma diminuição dos contravalores dos acordos de retrocessão (registo das contrapartidas em moeda nacional de financiamentos externos a entidades do sector público em moeda estrangeira).

Quadro 10. Operações Fiscais do Governo Central de Moçambique no Médio Prazo: 2019-2021

(Mapa Fiscal baseado nos elementos das Tabelas 7 e 8 do CFMP)

(Em milhões de Meticais)

Descrição	2017	2018	2018	2019	2020	2021
	REO/CGE	Lei	Estim. MEF	Projeção		
I. RECEITA TOTAL (7+11)	229.524,9	240.232,2	212.974,9	277.542,5	287.506,9	315.805,8
7. Total Receita do Estado	213.222,8	222.859,5	201.388,7	249.501,9	269.723,9	298.602,8
1. Receitas Fiscais	172.872,1	186.796,7	167.135,8	206.355,8	226.683,8	248.112,7
Impostos sobre os Rendimentos	97.578,7	81.309,0	82.022,5	102.100,9	110.025,4	119.547,1
IRPS	29.664,6	35.376,9	36.219,4	35.881,1	45.188,4	48.828,4
IRPC	66.944,9	44.312,4	45.393,4	65.525,8	63.973,0	69.673,0
Imposto especial sobre o jogo	969,2	1.619,7	409,7	694,0	864,0	1.045,7
Impostos sobre Bens e Serviços	68.466,4	96.389,2	76.869,6	95.942,2	107.945,7	116.764,9
Outros Impostos	6.827,0	9.098,5	8.243,7	8.312,7	8.712,7	11.800,7
2. Receitas não fiscais	4.446,8	9.578,8	10.585,0	5.703,6	7.735,0	8.715,0
3. Receitas Consignadas	15.478,3	14.274,2	13.131,2	17.462,3	18.431,2	21.331,2
4. Receitas Próprias	4.326,8	7.772,1	5.610,1	6.800,9	9.450,1	11.450,1
5. Receitas de Capital	16.098,8	4.437,7	4.926,6	13.179,3	7.423,8	8.993,8
11. Donativos Externos	16.302,1	17.372,7	11.586,2	28.040,6	17.783,0	17.203,0
Projectos de investimento	8.874,0	12.511,2	10.401,4	23.527,1	16.627,2	16.127,2
Programas especiais	7.428,1	4.861,5	1.184,8	4.513,5	1.155,8	1.075,8
Contravalores (Apoio ao Orçamento)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
II. DESPESA TOTAL (10+13+14)	250.513,6	302.928,1	317.382,7	319.511,1	390.560,6	420.295,9
1. Despesas com pessoal	85.088,4	92.344,5	96.248,0	116.724,5	115.071,5	120.935,5
Salários e Remunerações	82.468,4	88.420,4	92.323,9	107.844,4	110.506,4	116.049,4
Outras Despesas com Pessoal	2.620,0	3.924,1	3.924,1	4.180,1	4.565,1	4.886,1
Contribuição Social	0,0	0,0	0,0	4.700,0	0,0	0,0
2. Bens e Serviços	22.015,2	29.900,9	29.900,9	24.015,2	33.877,9	36.009,9
3. Encargos da Dívida (juros)	18.019,6	33.195,2	38.110,8	36.897,7	45.975,4	43.993,4
Dívida Interna	8.679,6	19.774,2	20.306,9	24.998,8	26.875,4	22.570,4
Dívida Externa	9.340,0	13.421,0	17.803,9	11.898,9	19.100,0	21.423,0
4. Transferências Correntes	20.422,0	26.194,7	25.571,7	25.293,4	30.714,2	33.244,9
Administração Pública	4.175,8	4.406,9	3.782,9	4.482,9	5.558,7	6.202,3
Administração Privada	507,8	543,5	544,5	590,5	643,2	688,3
Famílias	15.003,6	20.534,3	20.534,3	17.560,0	23.764,3	25.571,3
Exterior	734,8	710,0	710,0	2.660,0	748,0	783,0
5. Subsídios	2.049,6	735,5	735,5	800,9	762,5	738,5
6. Outras Despesas Correntes	502,5	1.175,7	1.208,7	1.250,0	330,1	373,1
7. Exercícios Findos	472,2	125,0	125,0	135,0	162,0	187,0
8. Despesas de Capital	154,8	365,5	365,5	387,5	449,5	492,5
9. Despesa Corrente Primária (1+2+4+5+6+7)	130.549,9	150.476,3	153.789,8	168.219,0	180.918,2	191.488,9
10. Despesa de Funcionamento (3+8+9)	148.724,3	184.037,0	192.266,1	205.504,2	227.343,1	235.974,8
11. Investimento Interno	23.073,6	33.694,7	33.650,7	29.431,7	40.111,7	46.176,7
12. Investimento Externo	34.062,9	47.710,6	22.221,2	26.231,9	48.687,2	54.054,1
13. Despesas de Investimento (11+12)	57.136,5	81.405,3	55.871,9	55.663,6	88.798,9	100.230,8
14. Operações Financeiras	44.652,8	37.485,8	69.244,7	58.343,3	74.418,6	84.090,3
III. SALDO FISCAL						
Saldo primário antes dos donativos	-19.271,2	-46.873,4	-77.883,2	-33.111,5	-74.861,3	-77.699,7
Saldo primário depois dos donativos	-2.969,1	-29.500,7	-66.297,0	-5.070,9	-57.078,3	-60.496,7
Saldo global antes dos donativos	-37.290,8	-80.068,6	-115.994,0	-70.009,2	-120.836,7	-121.693,1
Saldo global depois dos donativos	-20.988,7	-62.695,9	-104.407,8	-41.968,6	-103.053,7	-104.490,1
IV. FINANCIAMENTO TOTAL	64.559,4	62.695,9	57.769,4	63.172,2	93.894,3	101.057,0
8. Crédito Interno	21.199,7	19.203,3	18.634,3	19.447,3	24.528,2	19.354,6
12. Crédito Externo	43.359,7	43.492,6	39.135,1	43.724,9	69.366,1	81.702,4
Projectos de Investimento	17.760,8	30.338,0	10.635,1	34.561,6	32.115,1	38.550,1
Contravalores	25.598,9	13.154,6	28.500,0	9.163,3	37.251,0	43.152,3
Apoio ao Orçamento	482,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Acordos de Retrocessão	25.116,2	13.154,6	28.500,0	9.163,3	37.251,0	43.152,3
Memo:						
Produto Interno Bruto nominal (Tabela 2, CFMP 2019-2021)	808.815,0	991.655,0	921.742,0	1.021.028,0	1.135.525,0	1.268.951,0
Hiato (-)/Excesso (+) de financiamento	43.570,7	0,0	-46.638,4	21.203,6	-9.159,4	-3.433,1

Fonte: Cálculos do autor usando dados das tabelas 2, 7, 8 e 9 do CFMP 2019-21 do Governo

Nota: O PIB nominal para 2018_Lei vem do Quadro 5/P.12 do Documento de Fundamentação do OGE 2018 (MEF)

- e) Permanece um desequilíbrio financeiro que se manifesta em aparentes excedentes de recursos denotando aplicações fora das operações fiscais projectadas (o que, anualmente, se traduzirá em aplicações de recursos fora do orçamento - desorçamentação). Em 2017 esse fenómeno representou 5.5% do PIB. As estimativas do MEF para a execução orçamental em 2018 revelam que haverá um hiato de financiamento do défice de cerca de 5.1% do PIB. Em princípio, o equilíbrio fiscal não admite que tais excessos ou hiatos de financiamento prevaleçam, muito menos nas Projecções. Constituí, portanto, uma anomalia grave que o governo aparentemente projecte um excesso de financiamento em 2019 e hiatos em 2020-2021.

95. Os resultados acima confirmam os das secções anteriores deste trabalho no sentido em que o CFMP 2019-21 do Governo fica longe de ser um cenário de ajustamento fiscal efectivo. Na Figura 8 a seguir faz-se a comparação das projecções dos técnicos do FMI durante as consultas de Artigo IV para o ano de 2017 (Relatório fechado em Março de 2018) com as do CFMP 2019-21 do Governo (fechado em Dezembro de 2018). Notam-se dois resultados relevantes: a) para o ano de 2018 as estimativas (em Dezembro de 2018) do governo eram para um saldo global depois de donativos quase quatro vezes mais elevado que o cenário base (isto é, sem ajustamento) preparado pelos técnicos do FMI em consultas com o governo¹⁴; e, b) com excepção de 2019, as projecções do CFMP 2019-21 do Governo resultam num saldo fiscal depois dos donativos mais elevado do que o cenário base contido no relatório de consulta entre a Missão do FMI para as consultas do Artigo IV com o governo (e obviamente muito longe e em direcção contrária ao cenário de ajustamento proposto, na altura, pelos técnicos do FMI).

14. De lembrar que é legítimo assumir que o cenário base apresentado no relatório da missão dos técnicos do FMI seja de consenso com o governo. Com efeito, tal como documentado no mesmo relatório, durante essas consultas o ponto de discordância entre o Governo e a missão dos técnicos do FMI foi em relação ao cenário de ajustamento, não em relação ao cenário base.

Quadro 11. Operações Fiscais do Governo Central de Moçambique no Médio Prazo: 2019-2021
(Mapa Fiscal baseado nos elementos das Tabelas 7 e 8 do CFMP)
(Em percentagem do PIB)

Descrição	2017	2018	2018	2019	2020	2021
	REO/CGE	Lei	Estim. MEF	Projeção		
I. RECEITA TOTAL (7+11)	28,4	24,2	23,1	27,2	25,3	24,9
7. Total Receita do Estado	26,4	22,5	21,8	24,4	23,8	23,5
1. Receitas Fiscais	21,4	18,8	18,1	20,2	20,0	19,6
Impostos sobre os Rendimentos	12,1	8,2	8,9	10,0	9,7	9,4
IRPS	3,7	3,6	3,9	3,5	4,0	3,8
IRPC	8,3	4,5	4,9	6,4	5,6	5,5
Imposto especial sobre o jogo	0,1	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1
Impostos sobre Bens e Serviços	8,5	9,7	8,3	9,4	9,5	9,2
Outros Impostos	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9
2. Receitas não fiscais	0,5	1,0	1,1	0,6	0,7	0,7
3. Receitas Consignadas	1,9	1,4	1,4	1,7	1,6	1,7
4. Receitas Próprias	0,5	0,8	0,6	0,7	0,8	0,9
5. Receitas de Capital	2,0	0,4	0,5	1,3	0,7	0,7
11. Donativos Externos	2,0	1,8	1,3	2,7	1,6	1,4
Projectos de investimento	1,1	1,3	1,1	2,3	1,5	1,3
Programas especiais	0,9	0,5	0,1	0,4	0,1	0,1
Contravalores (Apoio ao Orçamento)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
II. DESPESA TOTAL (10+13+14)	31,0	30,5	34,4	31,3	34,4	33,1
1. Despesas com pessoal	10,5	9,3	10,4	11,4	10,1	9,5
Salários e Remunerações	10,2	8,9	10,0	10,6	9,7	9,1
Outras Despesas com Pessoal	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Contribuição Social	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0
2. Bens e Serviços	2,7	3,0	3,2	2,4	3,0	2,8
3. Encargos da Dívida (juros)	2,2	3,3	4,1	3,6	4,0	3,5
Dívida Interna	1,1	2,0	2,2	2,4	2,4	1,8
Dívida Externa	1,2	1,4	1,9	1,2	1,7	1,7
4. Transferências Correntes	2,5	2,6	2,8	2,5	2,7	2,6
Administração Pública	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
Administração Privada	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Famílias	1,9	2,1	2,2	1,7	2,1	2,0
Exterior	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1
5. Subsídios	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
6. Outras Despesas Correntes	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
7. Exercícios Findos	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8. Despesas de Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
9. Despesa Corrente Primária (1+2+4+5+6+7)	16,1	15,2	16,7	16,5	15,9	15,1
10. Despesa de Funcionamento (3+8+9)	18,4	18,6	20,9	20,1	20,0	18,6
11. Investimento Interno	2,9	3,4	3,7	2,9	3,5	3,6
12. Investimento Externo	4,2	4,8	2,4	2,6	4,3	4,3
13. Despesas de Investimento (11+12)	7,1	8,2	6,1	5,5	7,8	7,9
14. Operações Financeiras	5,5	3,8	7,5	5,7	6,6	6,6
III. SALDO FISCAL						
Saldo primário antes dos donativos	-2,4	-4,7	-8,4	-3,2	-6,6	-6,1
Saldo primário depois dos donativos	-0,4	-3,0	-7,2	-0,5	-5,0	-4,8
Saldo global antes dos donativos	-4,6	-8,1	-12,6	-6,9	-10,6	-9,6
Saldo global depois dos donativos	-2,6	-6,3	-11,3	-4,1	-9,1	-8,2
IV. FINANCIAMENTO TOTAL	8,0	6,3	6,3	6,2	8,3	8,0
8. Crédito Interno	2,6	1,9	2,0	1,9	2,2	1,5
12. Crédito Externo	5,4	4,4	4,2	4,3	6,1	6,4
Projectos de Investimento	2,2	3,1	1,2	3,4	2,8	3,0
Contravalores	3,2	1,3	3,1	0,9	3,3	3,4
Apoio ao Orçamento	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Acordos de Retrocessão	3,1	1,3	3,1	0,9	3,3	3,4
Memo:						
Produto Interno Bruto nominal (Tabela 2, CFMP 2019-2021)	808.815,0	991.655,0	921.742,0	1.021.028,0	1.135.525,0	1.268.951,0
Hiato (-)/Excesso (+) de financiamento	5,4	0,0	-5,1	2,1	-0,8	-0,3

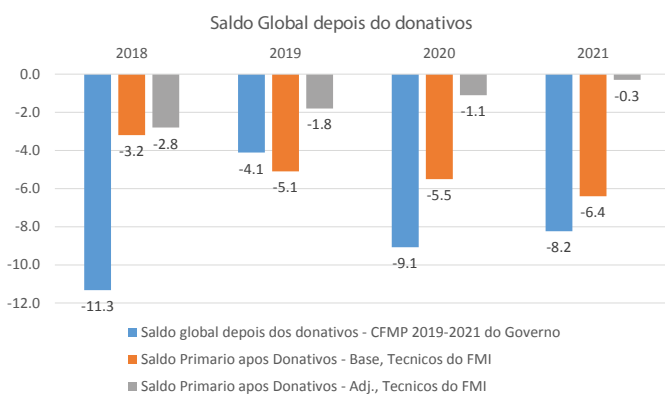
Fonte: Cálculos do autor usando dados das tabelas 2, 7 e 8 e 9 do CFMP 2019-21 do Governo

Nota: O PIB nominal para 2018_Lei vem do Quadro 5/P.12 do Documento de Fundamentação do OGE 2018 (MEF)

96. Dado que as estimativas do CFMP 2019-21 do governo vêm praticamente um ano depois das projecções do cenário base, os resultados acima claramente demonstram aquilo que já se sabe quanto ao efeito da demora em desencadear o ajustamento fiscal quando ele é necessário: quanto mais para mais tarde ele for deixado, pior será a situação fiscal e maior terá que ser o necessário esforço de ajustamento quando ele eventualmente não poder ser mais adiado.

Figura 9. Projecções do saldo global depois dos donativos: CFMP 2019-2021 do Governo vs. Relatório de consultas do Artigo IV 2017 entre o FMI e o Governo

(em percentagens do PIB)



Fonte: Governo e Moçambique (CFMP 2019-21) e FMI (Relatório de Consultas para o artigo IV 2017)

6. ALOCAÇÃO DE RECURSOS

97. O CFMP 2019-21 do Governo apresenta uma alocação de recursos por Prioridades e Pilares do Plano Quinquenal do Governo para o período 2015-2019 (PQG 2015-2019). Estranhamente, embora o documento afirme que ao fazer esta alocação "O CFMP 2019-21 buscou a consistência e o alinhamento das acções propostas pelos sectores em função das prioridades e pilares preconizadas no âmbito do balanço do meio-termo do PQG para o cumprimento das metas do programa" (Par.84/p.32), para os anos históricos de 2017 e 2018 o documento apresenta os valores inscritos na Lei orçamental em vez dos valores efectivamente realizados nesses anos (Tabela 10/p.32, CFMP 2019-21 do Governo). Era de esperar que os elementos do realizado nos anos históricos fossem apresentados como base para as Projecções, pois, como se afirma no próprio documento, em várias áreas "Os resultados da avaliação de desempenho dos indicadores do

PGQ 2015-2019, nos 2 anos da sua implementação, mostram que dos 89 indicadores avaliados, 38.2% tem um bom progresso, indicando que as suas metas poderão ser atingidas. No entanto, 21.3% registaram um desempenho razoável, havendo potencialidades para o seu cumprimento, e 40.4% apresentam uma realização baixa, inferior a 20%, representando um risco de incumprimento." Isto sugere que ou os valores inscritos na Lei não foram, eles próprios, absorvidos, ou foram-no de uma maneira inefectiva e ineficiente. Sendo assim, não faz sentido apresentar as projecções de valores alocados para 2019-21 por referência aos valores inscritos na Lei para 2017-2018.

98. Não obstante a observação acima, dos valores da Tabela 10/p.32, CFMP 2019-21 do Governo produziu-se o Quadro 12, que mostra as alocações por prioridades e pilares em percentagem do total dos recursos alocados, bem como (em Memo) a percentagem dos recursos alocados em relação ao total dos recursos disponíveis conforme as Tabela 7 e 9 do CFMP 2019-21 do Governo. Nota-se o seguinte:

- Em média, os recursos alocados às prioridades e pilares entre 2018 e 2020 deveriam absorver 75% do total dos recursos que o governo se propunha (ou propõe) mobilizar. O documento é silencioso em relação ao destino dos restantes 25%. Ademais, projecta-se que, em 2021, os recursos alocados a prioridades e pilares passe para 91% do total dos recursos que o governo se propõe mobilizar. O documento é também silencioso em relação às razões subjacentes a esta mudança substancial na estrutura de alocação dos recursos que se propõe mobilizar.
- Sem se pretender dizer que ela não possa existir, não está clara a racionalidade da redução das afectações à Prioridade II - Desenvolver o Capital Humano e Social (de 25.2% para 14% em média anual, entre o biénio 2017-18 e o triénio 2019-21) e ao Pilar II - Promover um ambiente macroeconómico sustentável (de 35.3% para 19.0% nos mesmos períodos), em contrapartida de uma quase triplicação da porção afectada ao Prioridade IV - Desenvolver Infra-estruturas Económicas e Sociais¹⁵.
- Nota-se uma redução substancial da comparticipação do Pilar I - Consolidar o Estado de Direito, Boa Governança e Descentralização, algo estranho numa altura em que os grandes desafios sem a resolução dos quais a eficiência e efectividade na utilização de todos os restantes recursos permanecerá seriamente comprometida.

15. A argumentação apresentada no parágrafo 85/p.33 é contraditória, senão mesmo confusa, quando se diz "Para 2019, perspectiva-se que a Prioridade IV (Desenvolver Infra-estruturas Económicas e Sociais) absorva mais recursos, dado que se busca pelo restabelecimento da estabilidade macroeconómica, e recuperação gradual da economia através da criação de condições para o aumento e diversificação da base produtiva (investimento público e privado), maior abertura do crédito para a economia, e contenção da taxa de inflação abaixo de dois dígitos."

Quadro 12. Alocação de recursos por prioridades e pilares

(Em percentagem do total)

Prioridades e Pilares	Lei		Projeções			Médias	
	2017 Lei	2018 Lei	2019	2020	2021	2017-18 Lei	2019-21 Proj.
Prioridade I - Consolidar Unidade Nacional, Paz e Soberania	9.3	9.5	11.3	12.4	13.0	9.4	12.2
Prioridade II - Desenvolver o Capital Humano e Social	32.2	18.1	16.6	14.0	11.3	25.2	14.0
Prioridade III - Promover o emprego e melhorar a produtividade e competitividade	4.5	2.3	2.7	2.9	3.0	3.4	2.9
Prioridade IV - Desenvolver Infraestruturas Económicas e Sociais	7.5	17.4	34.2	35.2	34.6	12.5	34.7
Prioridade V - Assegurar a Gestão Sustentável e transparente dos recursos naturais e ambiente	1.8	1.8	3.9	7.5	14.0	1.8	8.5
Pilar I - Consolidar o Estado de Direito, Boa Governação e Descentralização	13.6	9.5	9.1	8.0	6.8	11.5	8.0
Pilar II - Promover um ambiente macroeconómico sustentável	30.2	40.4	21.2	19.2	16.6	35.3	19.0
Pilar III - Reforçar a cooperação internacional	0.8	1.0	0.9	0.8	0.7	0.9	0.8
Total de recursos afetados a prioridades e pilares	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Memo:							
Total de recursos disponíveis (conforme Tabela 9/CFMP 2019-2021), Milhões de MTs	-	302,928.1	340,714.7	381,401.2	416,862.8	302,928.1	379,659.6
Total de recursos afetados a prioridades e pilares, Milhões de MTs	272,288.7	220,891.0	247,082.5	300,648.5	381,632.1	246,589.9	309,787.7
Em % do total de recursos disponíveis (conforme Tabela 9/CFMP 2019-2021)	-	72.9	72.5	78.8	91.5	72.9	81.0

Fonte: Cálculos do autor baseados em dados nas tabelas 7 e 10 do CFMP 2019-21 do Governo.

Nota: Para 2017-18 o CFMP 2019-21 do Governo apresenta os valores de Lei, onde, em princípio, deveria apresentar os valores realizados pois esses devem ser o ponto de referência para as projeções do futuro.

99. O CFMP 2019-21 do Governo apresenta também uma alocação de recursos por Tipo de Despesa e por Âmbito. Para os anos históricos, o documento apresenta os valores realizados de acordo com o REO no ano de 2017 e o valor "Ajustado" (estimativa de realização?) para o ano de 2018. Como ponto de referência para as projeções de 2019-21, isto já representa um progresso relativamente ao caso da alocação por prioridades e pilares do PQG 2015-19 no qual, para os anos históricos, em lugar do realizado ou da estimativa de realização se apresentam valores inscritos na Lei.

100. Sem explicação, o documento do CFMP 2019-21 do Governo afirma que os recursos alocados a cada nível compreendem apenas os recursos internos. Ora, sabendo-se que o investimento financiado por recursos externos é aplicado em unidades territoriais determinadas (províncias e distritos) e que é inscrito no OGE como investimento público, não se compreende a plausibilidade de as alocações no CFMP do Governo contemplem somente os recursos internos. Isto sugere que o Governo se exonera da responsabilidade na alocação por níveis administrativos dos vários projectos de investimento financiados por recursos externos¹⁶.

101. Contrariamente à retórica da descentralização em voga no país, os elementos da Quadro 13 demonstram que a tendência futura preconizada no CFMP 2019-21 do Governo de uma maior centralização da alocação dos recursos fiscais. Com efeito, projecta-se:

- A alocação de uma proporção crescente dos recursos totais ao nível central, de 48% em 2017 (REO) para 57.5% projectados para 2021;
- Uma centralização mais acentuada no caso do investimento, de 60.4% em 2017 para 88.6% projectados em 2021, a expensas de todos os outros níveis, mas desproporcionalmente mais a expensas do nível distrital que sai de 16.4% para 1.5%; o nível provincial sai de 17.7% para 6.5% e o nível autárquico sai de 7.5% para 3.4, todos entre o realizado em 2017 (REO) e a projecção para 2021.
- Embora também se verifique uma tendência de centralização dos recursos de funcionamento, esta é menos acentuada relativamente ao investimento.

16. Uma fragmentação orçamental por influência da ajuda externa diagnosticada por Tony Hodges e Roberto Tibana no seu livro A Economia Política do Orçamento em Moçambique (2014), Princípios (Academic Publishers), Cascais, Portugal.

Quadro 13. Alocação de Recursos: Âmbito por tipo

Em Milhões de MT					
Nível	2017	2018	2019	2020	2021
	RE)	Ajustado	OE	Projeção	
1. Total (Func.+Inv.)	132.329,7	146.461,5	179.010,8	211.149,0	248.887,2
Central	64.386,1	77.083,0	98.338,0	118.918,6	143.001,7
Provincial	25.919,8	22.614,5	27.688,3	30.849,6	34.425,2
Distrital	38.077,6	42.419,9	48.152,9	56.051,1	65.581,0
Autárquico	3.946,2	4.344,1	4.831,6	5.329,7	5.879,3
2. Funcionamento	105.461,7	119.868,5	138.992,9	162.524,1	189.144,9
Central	48.166,6	58.201,5	65.477,7	77.207,9	90.056,8
Provincial	21.697,7	18.717,1	23.835,4	26.976,6	30.532,1
Distrital	33.675,3	40.172,7	46.535,9	54.858,2	64.700,9
Autárquico	1.922,1	2.777,2	3.143,9	3.481,4	3.855,1
3. Investimento	26.868,0	26.593,0	40.017,9	48.624,9	59.742,3
Central	16.219,5	18.881,5	32.860,3	41.710,7	52.944,9
Provincial	4.222,1	3.897,4	3.852,9	3.873,0	3.893,1
Distrital	4.402,3	2.247,2	1.617,0	1.192,9	880,1
Autárquico	2.024,1	1.566,9	1.687,7	1.848,3	2.024,2
Em % do Âmbito em cada Tipo					
1. Total (Func.+Inv.)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Central	48,7	52,6	54,9	56,3	57,5
Provincial	19,6	15,4	15,5	14,6	13,8
Distrital	28,8	29,0	26,9	26,5	26,3
Autárquico	3,0	3,0	2,7	2,5	2,4
2. Funcionamento	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Central	45,7	48,6	47,1	47,5	47,6
Provincial	20,6	15,6	17,1	16,6	16,1
Distrital	31,9	33,5	33,5	33,8	34,2
Autárquico	1,8	2,3	2,3	2,1	2,0
3. Investimento	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Central	60,4	71,0	82,1	85,8	88,6
Provincial	15,7	14,7	9,6	8,0	6,5
Distrital	16,4	8,5	4,0	2,5	1,5
Autárquico	7,5	5,9	4,2	3,8	3,4

Fonte: Cálculos do autor baseados em dados na Tabelas 11 do CFMP 2019-21 do Governo.

102. O padrão de alocação de recursos acima descrito forçará a que os orçamentos de outros níveis que não sejam o central sejam essencialmente de funcionamento, tal como se mostra na Quadro 14 onde se apresentam os recursos alocados por tipo de despesa em cada âmbito.

103. As tendências de alocação de recursos acima descritas sugerem que os poderes locais serão cada vez mais desprovidos de recursos para a promoção de programas e empreendimentos minimamente estruturantes que reflectam as preferências e necessidades do eleitorado local.

Quadro 14. Alocação de Recursos: Tipo por Âmbito

	2017	2018	2019	2020	2021
	REO	Ajustado	OE	Projeção	
Em % do Tipo em cada Âmbito					
Central (Fun.+Inv.)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Funcionamento	74,8	75,5	66,6	64,9	63,0
Despesa com Pessoal	43,3	45,4	42,7	43,2	43,1
Salários	40,5	42,3	36,8	40,6	40,5
Bens e Serviços	31,5	30,1	23,9	21,7	19,8
Investimento interno	25,2	24,5	33,4	35,1	37,0
Provincial (Fun.+Inv.)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Funcionamento	83,7	82,8	86,1	87,4	88,7
Despesa com Pessoal	69,8	65,2	68,0	69,2	70,3
Salários	65,2	60,3	54,6	54,5	54,5
Bens e Serviços	13,9	17,6	18,1	18,2	18,4
Investimento interno	16,3	17,2	13,9	12,6	11,3
Distrital (Fun.+Inv.)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Funcionamento	88,4	94,7	96,6	97,9	98,7
Despesa com Pessoal	81,9	88,5	90,9	92,6	93,8
Remunerações	81,0	87,3	85,2	82,5	79,4
Bens e Serviços	6,6	6,2	5,7	5,3	4,9
Investimento interno	11,6	5,3	3,4	2,1	1,3
Autárquico	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Funcionamento	48,7	63,9	65,1	65,3	65,6
Investimento	51,3	36,1	34,9	34,7	34,4

7. DÍVIDA PÚBLICA

104. A análise da sustentabilidade da dívida é uma das vertentes principais da formulação de um cenário fiscal de médio prazo. Porém, ela é omissa no CFMP 2019-21 do Governo, que, em seis parágrafos, se limita a afirmações genéricas acerca dos desenvolvimentos da dívida pública e apresenta uma tabela muito incompleta de projecções da evolução do saldo da dívida até 2021 (reproduzida abaixo), tudo em percentagem do PIB.

Evolução e Projecções da dívida pública apresentados no CFMP 2019-2021 do Governo

Observação

Dado que o défice fiscal projectado implicará um aumento do saldo da dívida, tanto interna como externa, no período 2019-21, era de esperar que estes elementos pudessem constar como desagregações da dívida pública total.

Tabela 15: Dívida Pública

Em % do PIB	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Divida Externa (inclu. EMATUM, ProIndicus, MAM)	76.4	103.7	85.2				
Divida Interna	11.7	24.6	26.7				
Total Dívida Pública*	88.1	128.3	111.9	118.0	119.3	119.5	118.0

Fonte: MEF-DNT-Projecções DAS

*Resultados do DSA e inclui garantias

Fonte: CFMP 2019-21 do Governo, p.37

105. O CFMP 2019-21 do Governo aparenta ser optimista nas suas projecções da evolução do saldo da dívida pública (Quadro 16). As projecções do Governo do rácio da dívida pública em relação ao PIB estão 10 pontos percentuais (ou mais) abaixo das apresentadas nos dois cenários contemplados no relatório dos Técnicos do FMI produzido na sequência das consultas com o Governo para o Artigo IV de 2017. Mesmo tomando em conta o optimismo do Governo nas suas projecções do PIB (o denominador), ainda assim existe uma parte que representa uma aparente subestimação da dívida pública (o numerado).

Quadro 15. Dívida Pública: fontes alternativas, em percentagem do PIB

Fontes das estimativas	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Divida publica Total: CFMP 20192021 do Governo - Cenario de Crescimento Moderado	88.1	128.3	111.9	118	119.3	119.5	118
Divida publica Total: FMI - Relatotio do Artigo IV 2018_Cenario Base	#N/A	128.3	112	121.6	130	136.5	142.1
Divida publica Total: FMI - Relatotio do Artigo IV 2018_Cenario de Ajustamento	#N/A	#N/A	#N/A	125.4	127.2	129.3	131.8

106. Um tratamento inadequado da dívida pública é um elemento de descrédito do CFMP 2019-21 do Governo pois significa que as projecções do serviço de dívida (que nos últimos anos ganhou um peso acrescido nas despesas do governo) não são credíveis irrealistas. Também não dão uma imagem de plena responsabilidade e transparência fiscal.

8. RISCOS MACRO FISCAIS

107. O CFMP 2019-21 faz uma listagem razoável de alguns dos riscos macro fiscais que prevalecem durante o triénio projectado, em particular, 1) a possível continuação do adiamento da reestruturação do sector empresarial do Estado; 2) as possibilidades de uma crise financeira originada por possível incumprimento de normas prudenciais no sector financeiro do país; 3) o aumento da dívida pública; eventos climáticos.
108. Porém, alguns outros riscos não são considerados, alguns dos quais potencialmente origináveis dentro do sistema fiscal ele próprio. Por exemplo, a possibilidade de que as realizações de crescimento, inflação, receitas, despesas e financiamento do défice venham a desviar-se das projecções efectuadas.
109. Ademais, para além da listagem, o CFMP 2019-21 do Governo não faz nenhuma análise dos mecanismos através dos quais estes riscos se geram e manifestam, nem faz uma tentativa de quantificação dos fenómenos mencionados e seu possível impacto fiscal.
110. Finalmente, no que diz respeito à mitigação dos riscos, o CFMP 2019-21 do Governo é omissivo, pecando por não criar uma linha de contingência ou reserva financeira através da qual o governo possa fazer face a alguns desses riscos caso eles se materializem. Por exemplo, no caso concreto do ciclone IDAI e das cheias, que ocorrem na região centro dos pais e cujas proporções são claramente para além do que poderia ser expectável pela experiência dos anos anteriores, não está claro no CFMP 2019-21 aonde é que o Governo irá buscar os recursos adicionais necessários para o reforço das primeiras intervenções do salvamento das vítimas e recuperação da funcionalidade dos serviços básicos, para além do orçamento normal do Instituto Nacional de Gestão e Combate as Calamidades Naturais (INGCCN).

9. CONCLUSÕES

111. A definição dos pressupostos macroeconómicos contidos no CFMP 2019-21 do Governo é muito limitada na sua abrangência das variáveis relevantes. Em particular, o CFMP 2019-21 do Governo não demonstra como as diferentes bases tributárias irão evoluir de modo a sustentar as projecções de receitas apresentadas, nem é claro quanto aos factores propulsores da dinâmica de despesas que se apresentam.
112. A estratégia exposta no CFMP 2019-21 do Governo não levará ao ajustamento fiscal necessário. Não existe nenhuma quantificação do efeito fiscal das medidas de ajustamento apregoadas. O défice fiscal não terá uma evolução significativamente mais favorável comparado com uma situação sem ajustamento. E a dívida pública irá, consequentemente, aumentar. Estes factos levantam sérias dúvidas sobre o comprometimento real do governo em realizar o ajustamento fiscal necessário. Dado que, à medida que o tempo passa, os desequilíbrios fiscais se agravam, os custos sociais e económicos do ajustamento serão, obviamente, mais elevados quando eventualmente ajustamento fiscal não puder ser mais adiado.
113. O CFMP 2019-21 do Governo não faz um apuramento coerente do saldo fiscal e a revisão das contas apresentadas demonstra claramente que o plano fiscal do governo para o triénio não está equilibrado financeiramente. Em particular, o financiamento planeado não é consistente com as necessidades de financiamento apuradas com o défice. Não está claro como os hiatos de financiamento irão ser fechados, nem como se explicam ou serão usados os excessos de financiamento planeados.
114. A avaliação dos riscos fiscais no CFMP 2019-21 do Governo é incompleta. Os riscos alistados carecem de uma análise e de uma quantificação (na medida do possível). O CFMP 2019-21 do Governo carece de uma indicação clara das contingências e reservas para a mitigação de alguns dos riscos fiscais, caso se realizem.
115. A alocação de recursos não parece consistente com os desafios que a economia enfrenta e as mudanças substanciais na sua estrutura não é explicada, ou, onde tal explicação é dada, ela não é clara, completa e coerente.
116. Para além do dito acima, o estudo avaliou aspectos técnicos da formulação do CFMP 2019-21 do Governo tendo constatado o seguinte:
- a) O CFMP 2019-21 do Governo é incoerente no seu uso do Produto Interno Bruto (PIB) como indicativo agregado da base tributária e como

variável de escala para apreciar a evolução em termos reais de outras variáveis macro fiscais (quando elas são expressas como percentagem do PIB), pois, no mesmo cenário, apresenta e usa valores diferentes do PIB. Esta prática não é analiticamente admissível e constitui um erro grave que descredibiliza o CFMP 2019-21 do Governo.

- b) O CFMP 2019-21 do Governo contém erros de cálculos e análise, incluindo uma multitude de afirmações em texto que são contraditórias com a informação apresentada nas tabelas e gráficos. Isto também descredibiliza o documento como uma apresentação da estratégia fiscal do governo.

117. Com as limitações acima referidas, o CFMP 2019-21 do Governo é mais uma fonte de incerteza do que um plano fiscal que possa assegurar aos agentes económicos e à sociedade em geral da trajectória através da qual as políticas do governo pretendem levar a economia no médio prazo.

118. Volvidos mais de trinta (30) anos desde que o Governo de Moçambique aderiu ao Fundo Monetário Internacional e tem vindo a receber assistência técnica em matéria de análise e gestão das finanças públicas, tanto desta organização como de outros parceiros de cooperação, e considerando os progressos inicialmente feitos, a qualidade analítica e a apresentação do CFMP 2019-21 mostram um retrocesso preocupante na qualidade da gestão das finanças públicas no país.

119. Recomenda-se que o governo tome medidas para reverter esta situação, começando por visitar o actual CFMP 2019-21 e produzindo um novo que fundamente melhor a estratégia fiscal. Os recentes desastres naturais no centro do país (ciclone IDAI e cheias) criam uma necessidade de revisão de todas as previsões económicas para 2019 e anos subsequentes. Isto oferece também uma oportunidade para a revisão do CFMP que possa servir de guia também para um eventual orçamento rectificativo ao cabo do primeiro semestre fiscal de 2019.

FORUM DE MONITORIA DO ORÇAMENTO



Membros do FMO

