

ANÁLISE DA PROPOSTA DO ORÇAMENTO DO ESTADO 2021

Maputo, Janeiro de 2021

Este texto é da responsabilidade do Observatório do Meio Rural, elaborado pelo Dr. Ibraimo H. Mussagy

Membros do FMO





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

1. INTRODUÇÃO	4
1.1 Limitações	4
2. ANÁLISE DO ORÇAMENTO DO ESTADO	5
2.1 Pressupostos Macroeconómicos.....	5
a) A taxa de crescimento real	3
b) A taxa de inflação média anual.....	5
c) A taxa de câmbio média anual	6
2.2 As Receitas do Estado.....	7
2.3 As Despesas do Estado	7
3. ANÁLISE DO DÉFICE ORÇAMENTAL.....	10
3.1 O Défice Orçamental.....	10
3.2 Financiamento ao Défice Orçamental	10
4. ORÇAMENTOS SECTORIAIS.....	11
4.1 Educação e Saúde	11
4.2 Agricultura	11
5. DESCENTRALIZAÇÃO DO OGE PARA OS NÍVEIS PROVINCIAIS E DISTRITAL	13
6. ENDIVIDAMENTO PÚBLICO.....	14
7. RESUMO DAS CONTATAÇÕES	15

ANÁLISE DA PROPOSTA DO ORÇAMENTO DO ESTADO 2021

1. INTRODUÇÃO

A actual Proposta do Orçamento do Estado (POE) 2021 é a segunda para o quinquénio 2020-2024 e foi elaborada num contexto de transformações económicas e sociais impostas por um novo “normal” provocado pela pandemia da COVID-19, que resultou na maior recessão mundial estimada em cerca de -4.9% para 2020. Essa recessão foi causada pelas medidas de contenção que resultaram na paralisação da actividade económica em grande parte das economias. Em linha com as actuais tendências da economia mundial, a economia Moçambicana também tem registado uma desaceleração (parágrafo 2 da POE 2021).

Este texto tem a finalidade de analisar a POE 2021, tendo em conta este contexto. Para tal, a análise foi feita com base nos seguintes documentos: Plano Económico e Social (PES) 2021, POE 2021, mapas integrantes¹, leis orçamentais anteriores e os Relatórios de Execução Orçamental (REO) recentes. Faz-se a articulação destes documentos para se poder perceber a evolução das componentes da POE 2021.

O texto compreende três secções, nomeadamente a introdução, a análise do orçamento, onde, de forma específica, o texto analisa os pressupostos macroeconómicos subjacentes à proposta, a evolução das receitas e das despesas, faz uma discussão sobre o défice orçamental, destaca os orçamentos sectoriais com ênfase para agricultura, onde o projecto SUSTENTA prevalece em grande parte da discussão, aborda a questão da descentralização e discute o endividamento público, e, na última secção, apresenta-se o resumo das constatações.

1.1 Limitações

- Os mapas integrantes extraídos do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) são bastante detalhados, mas dificilmente se pode fazer a correspondência entre estes e a POE. Por exemplo, o detalhe das Despesas Para Funcionamento Segundo a Classificação Orgânica e de Grupo de Despesa nos vários níveis não se consegue perceber como está agregada ao nível da POE.
- A mesma dificuldade é apresentada para se compreender o que é destinado à componente de funcionamento e de investimento da alocação orçamental da agricultura a nível central e a nível das províncias. O que será alocado para promover a transferência de tecnologia de baixo custo? O que será alocado para os insumos agrícolas de qualidade? Portanto, em grande parte a análise faz-se com os números a níveis agregados de informação.

¹ Nem sempre foi possível perceber as contas apresentadas pelo SISTAFE e a nomenclatura usada na POE 2021 e no PES 2021

2. ANÁLISE DA PROPOSTA DO ORÇAMENTO DO ESTADO

2.1 Pressupostos Macroeconómicos

Os principais pressupostos macroeconómicos usados para a programação da proposta do orçamento do Estado (POE) para 2021 foram concebidos diante de um ambiente de grandes incertezas. Apresenta-se na tabela 1 os pressupostos macroeconómicos.

Tabela 1: Pressupostos Macroeconómicos

Indicadores macroeconómicos	2019	2020	2020	2021
	Real	Aprovado	Projectado	
PIB nominal (Milhões MZM)	956,786	1,018,955	892,958	1,133,867
Taxa de Crescimento real (%)	2.3	2.2	0.8	2.1
Taxa de Inflação média anual (%)	2.8	6.6	4.0	5.0
Taxa de câmbio média anual (MZM/USD) *	62.6	66.6	69.0	69.0
RIL (Meses de Cobertura de Importação)	7.0	5.8	6.4	6.8
Exportações (Milhões de USD)	4,717.5	4,409.7	3,676.6	3,768.8
Importações (Milhões de USD)	6,798.7	7,166.4	5,895.7	6,919.5
Saldo da Conta Corrente (Milhões MZM)	-3,024.50	-3,763.70	-3,029.00	-4,380.70
Saldo da Conta Corrente (% do PIB)	-20.2%	-24.6%	-23.4%	-26.7%
Investimento Directo Estrangeiro (Milhões de USD)	2,211.7	2,264.0	1,468.7	1,909.3
Saldo Primário (% do PIB)	3.6%	1.4%	-4.4%	1.0%

*Taxa de câmbio usada para a elaboração da presente proposta

Fonte: POE 2021

a) A taxa de crescimento real

O crescimento económico é, sem dúvida, um dos principais objectivos das políticas económicas. Este significa maior quantidade de bens e serviços produzidos para a economia e à disposição da população. A sequência de eventos macroeconómicos assume que o resultado deste aumento de produção dos bens e serviços reflecte-se num maior emprego e na geração de maior renda per capita do país.

Os pressupostos macroeconómicos da POE 2021 assumem, então, uma taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) na economia. A taxa de crescimento real do PIB prevista é de 2.1%, ou seja, uma redução de 0.1 p.p. em relação à prevista na Lei Orçamental 2020. Este crescimento é justificado pelo crescimento dos sectores de Extração Mineira (1.5%), Educação (1.2%), Administração Pública (1.3%), Transportes e Comunicações (2.5%), Pescas (1.5%), Agricultura (4.0%) e Saúde e Acção Social (5.0%). O grande destaque é dado ao sector da Agricultura que irá quase que duplicar a sua taxa de crescimento em relação à Lei Orçamental 2020.

As previsões assumem um conjunto de pressupostos nem sempre alcançáveis. A Lei Orçamental 2019 previa uma taxa de crescimento real de 4.7% mas o verificado foi muito abaixo do previsto, 2.2% (uma redução de 2.5 p.p. em relação

ao previsto). A previsão optimista da taxa de crescimento da Lei Orçamental 2020 estima uma taxa de crescimento económico de 2.2% (desde meados do ano de 2020 que não se prevê o seu alcance)². A base de sustentação para a Lei Orçamental 2020 era assegurada pelas actividades de reconstrução pós-ciclones, a retoma da actividade dos sectores económicos e a materialização de diversos projectos ligados à indústria de gás natural na Bacia do Rovuma. Porém, assistiu-se a um adiamento de grande parte dos investimentos na Bacia do Rovuma e o ânimo esperado ao momento de reconstrução dos ciclones não se verificou. Curiosamente, nesta POE 2021 pouco é dito sobre as actividades de reconstrução dos ciclones ou, se o é, não é feito de forma expressa, tal como se verificou na Lei Orçamental 2020.

Moçambique já foi uma das economias africanas que apresentou taxas de crescimento invejáveis. Mesmo quando o país crescia a uma taxa de 7% ao ano, os desafios do combate à pobreza sempre foram questionados, na medida em que, nalguns casos, a pobreza chegou a aumentar, e, noutros, manteve-se estagnada, registando-se poucos progressos a nível nacional. Convencionalmente, o país precisa de crescer mais do que o crescimento da população para que se verifique aumento da renda per capita e ganhos na luta contra a pobreza. No nosso caso, os resultados definitivos do Censo Populacional de 2017³ apresentam a evolução da taxa de crescimento da população em Moçambique. Em 2017 o país registou uma das maiores taxas de crescimento populacionais nos últimos anos. Portanto, se assumirmos esta relação comparada entre estas taxas de crescimento da população (2.8%) e crescimento económico (2.2%) percebe-se que, pelo terceiro ano consecutivo (à excepção do ano de 2019, onde se previu uma taxa de crescimento económico de 4.7%), as previsões orçamentais apresentam taxas de crescimento insuficientes considerando o crescimento demográfico verificado.

Contudo, prever crescer a 2.1% significa pouco para os índices de pobreza revelados pelos dados do Inquérito sobre Orçamento Familiar (IOF) 2014/15.

Mais grave ainda, se olharmos para as estimativas de pobreza e do número de pessoas em situação de pobreza depois dos impactos da COVID-19. Prevê-se, no cenário moderado, que cerca de três milhões de pessoas estarão/estão na situação de pobreza⁴.

b) A taxa de inflação média anual

Taxas de inflação elevadas ou não esperadas são um dos maiores problemas que a economia pode enfrentar. A inflação cria uma redistribuição desigual da renda e piora a situação dos mais pobres ao corroer o seu poder de compra. A POE 2021 mantém uma taxa de inflação a um dígito (cenário benéfico à população), à semelhança dos níveis mantidos nos últimos quatro anos.

A previsão para o ano de 2021 de uma taxa de inflação média anual de 5%, ou seja, com uma redução de 1,0 p.p. em relação à previsão da taxa de inflação média anual de Lei Orçamental 2020, pode ser questionável. Se, por um lado, se assumir que os pressupostos se concretizem, particularmente o do crescimento da produção agrícola (4%), isto representará maior oferta de bens de primeira necessidade nos mercados locais e, por conseguinte, reduzirá o índice geral de preços sobre os bens alimentícios.

² Já há revisões apontando crescimento negativo do PIB de Moçambique

³ <http://www.ine.gov.mz/>

⁴ Mussagy, I.H, & Mosca, J. (2020). Micro-simulações dos Impactos da COVID-19 na Pobreza e Desigualdade em Moçambique. Observatório do Meio Rural. Maputo. <https://omrmz.org/omrweb/publicacoes/or-96/>

Porém, observe-se que (conforme parágrafo 49 da POE 2021) grande parte dos parceiros comerciais e das economias emergentes e em desenvolvimento terá um crescimento na taxa de crescimento económico de 0,1 p.p. em relação à Lei Orçamental 2020, e (parágrafo 53 do POE 2021) haverá uma tendência ascendente e gradual da taxa de inflação nas várias áreas económicas.

As políticas que visam a estabilidade dos preços têm registado algum sucesso no controlo da taxa de inflação depois de a inflação ter atingido níveis bastante altos entre os anos recentes de 2016-2018, com o seu pico em 2016 (19.9%). Na actual POE 2021 parece ser possível manter a taxa de inflação a um dígito. Todavia, há que ter em conta que a previsão da taxa média da inflação em baixa de 1,0 p.p. pode não ser observada e, desta feita, incorre-se numa maior importação de bens e serviços nos países da região, onde em grande parte deles se espera aumento da inflação.

c) A taxa de câmbio média anual

A taxa de câmbio prevista para o ano de 2021 é de 69,00 MZM/USD. Esta variável é de extrema importância devido ao seu efeito no custo de vida da população.

O Boletim do Mercado Cambial nº162/2020 de 03 de Dezembro apresenta um câmbio médio de 74,26 MZM/USD. Se fizermos uma comparação em relação ao mês de Janeiro de 2020, o metical registou uma depreciação nominal de 16%. Porém, o período de 2015-2016 registou uma das maiores depreciações da moeda, ainda que esta estivesse em níveis abaixo dos 50,00 MZM/USD. Se tivermos como base esse período de Janeiro de 2015, em que o câmbio médio foi de 31,82 MZM/USD, e o actual câmbio⁵ de 74,18 MZM/USD, verifica-se que a moeda foi muito volátil nestes anos tendo depreciado em cerca de 58% em relação ao USD.

Esta volatilidade da moeda não é desejável, principalmente no nosso contexto, em que somos uma economia pequena, sem muita influência nos mercados internacionais e basicamente importadora. Há uma relação muito forte entre a volatilidade da taxa de câmbio e a taxa de inflação, que já foi estudada e confirmada. Estudos do Banco de Moçambique revelam que o efeito *pass-through* (efeito de transmissão ou repassagem) do câmbio MZM/ZAR para a inflação chega ser de 45% e o do MZM/USD chega a ser de cerca de 25%. Portanto, atento aos pressupostos (tabela 1), percebe-se que a taxa de câmbio prevista é de 66.60 MZM/USD (em 2020) e 69.00 MZM/USD (em 2021), respectivamente. Se há uma previsão de uma maior depreciação do metical em relação ao USD, então, tendo em conta este efeito repasse, mantendo os outros factores envolvidos nessa relação constantes, esta redução (1 p.p.) na taxa média de inflação anual na POE 2021 parece fugir à lógica já confirmada de que, no curto prazo, uma maior depreciação estará associada a uma maior taxa de inflação.

Pretende-se, aqui, chamar a atenção para os cuidados e monitoria permanente que devem ser verificados durante a análise destes pressupostos que norteiam estes processos de elaboração da POE 2021. A ser verificada positivamente esta relação entre a taxa de câmbio e a taxa de inflação, podem surgir muitas outras relações, tais como, as taxas de juros, que podem aumentar dificultando as iniciativas de investimento privado, destas com os níveis das reservas internacionais que podem ser pressionadas para cobrir os meses de importações e, desta forma, influenciar a taxa de crescimento. Portanto, os indicadores aqui destacados (taxa de crescimento, taxa de inflação e a taxa de câmbio) revelam algum optimismo, mas não se deve ignorar os riscos associados aos desvios que podem acontecer.

⁵ Jornal diário de Moçambique, cidade da Beira, dia 03 de Dezembro de 2020, p.11

2.3 As Receitas do Estado

As receitas do Estado previstas na POE 2021 são de 265.596,1 milhões de MZM, equivalente a 23.4% do PIB. Depois de ter havido uma redução nas receitas do Estado previstas na Lei Orçamental 2020 (esta última, já com uma redução em relação à Lei Orçamental 2019 em 15%), a POE 2021 prevê o aumento na cobrança de receitas em relação à Lei Orçamental 2020 em 13%.

A composição das receitas do Estado mostra que se prevê que os Impostos sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRPS), Impostos sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRPC) e o Imposto Sobre o Jogo arrecadem cerca de 104.866,1 milhões de MZM, correspondendo a 9.2% do PIB (uma redução em 0.3 p.p. em relação à Lei Orçamental 2020). As receitas sobre bens e serviços, que se prevê alcançar 100.824,1 milhões de MZM (8.9% do PIB) representam um aumento em 0.4 p.p. em comparação à Lei Orçamental 2020. Nesta classificação, as receitas com o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) representam 68% das receitas com bens e serviços. A maior proporção das receitas arrecadadas será proveniente das Receitas Fiscais que correspondem a 81% do Total das Receitas, o que representa 214.551,1 milhões de MZM (18.9% do PIB), registando um decréscimo de 0.1 p.p. face à Lei Orçamental 2020.

O incremento das receitas fiscais assegura o rácio receita do Estado e despesas com o pessoal de 1.98 significando que as despesas com o pessoal ficam asseguradas com as receitas do Estado. Todavia, apreciando o REO⁶ de Janeiro a Setembro de 2020, percebe-se um risco presente de redução das receitas fiscais para a POE 2021. Verifica-se que as Receitas do Estado cobradas até ao momento (Setembro de 2020) estão com uma realização de 72.6% devido à boa cobrança feita nas categorias dos Impostos Nacionais. Porém, os Impostos sobre Bens e Serviços, que globalmente reduziram em -1.4 devido ao IVA nas Importações, que sofreram uma queda de 7.8% (tendência ainda imprevisível).

Destaca-se aqui o IRPC com uma realização de 63.5% (proporcionalmente inferior ao que se poderia esperar neste período). Esta baixa cobrança está associada aos problemas que grande parte das empresas teve durante a passagem dos ciclones Idai e Kenneth. A maior parte das empresas nas zonas centro e norte do país não beneficiou das medidas de facilidades criadas pelo Governo (redução nos impostos, isenções temporárias, facilidades de consumo, facilitação aduaneira) o que coloca em causa a sua sobrevivência (o parágrafo 4 da POE 2021 deixa clara a inexistência de uma estratégia para o sector empresarial). Para além desta situação, há que ter em conta os vários riscos em 2021 associados à colecta de impostos⁷, menor crescimento do PIB, volatilidade da taxa de câmbio, maior taxa de inflação do que a prevista, sustentabilidade da dívida pública, garantias e acordos de retrocessão, as incertezas da pandemia da COVID-19.

2.4 As Despesas do Estado

A POE 2021 prevê uma despesa total no valor de 368.595,1 milhões de MZM, correspondente a 32.5% do PIB, e um aumento da despesa em 6.72% em relação à despesa prevista na Lei Orçamental 2020.

Teoricamente, uma política fiscal expansionista influencia, não só, o consumo de bens e serviços do sector público, mas, também, o consumo de bens e serviço finais da economia. O aumento da despesa total da POE 2021 é atribuído a aumentos, em proporções, diferentes das despesas de funcionamento, de investimento e das operações financeiras. Observa-se que a maior proporção das despesas de funcionamento será destinada às despesas com pessoal, com cerca de 56.3%, seguindo-se o agregado de bens e serviços, com 15.7%, e os Encargos da Dívida com 14.7%. Os Encargos da Dívida registam uma redução em termos de peso no PIB (de 22.4%, em 2020, para 21.0%, em 2021).

⁶ REO (2020). Relatório de Execução Orçamental 2020. Janeiro a Setembro.

⁷ MEF (2020). Relatório de Riscos Fiscais 2021. Maputo.

Porém, em termos absolutos, o valor das despesas de funcionamento aumenta de 238.348,7 milhões de MZM, em 2020, para 228.290,5 milhões de MZM, em 2021, um aumento de 4.35%. Em termos de proporção, as despesas de funcionamento irão continuar a absorver o maior volume da despesa pública, com 64.6%, uma redução de 1.5 p.p. quando comparado com a Lei Orçamental 2020. Portanto, esta indução na demanda originária desta política fiscal expansionista, globalmente associada ao aumento da despesa corrente, deve ser devidamente acompanhada pois, se, por um lado, pode influenciar o consumo de bens e serviços, pode, por outro lado, pressionar a liquidez existente na economia criando o efeito *crowding out*⁸.

A POE 2021 apresenta um aumento de investimento para 83.782,0 milhões de MZM, representando 22.7% do total das despesas, se comparados ao investimento de 70.991,7 milhões de MZM da Lei Orçamental 2020. Está provado que os benefícios da despesa pública na economia são maiores nas despesas de investimento, pois assume-se que as despesas com investimento contribuirão para o desenvolvimento de infraestruturas socioeconómicas e, desta forma, geram um maior efeito multiplicador do que o multiplicador da despesa de funcionamento que são absorvidas, principalmente, pelas despesas com o pessoal e bens e serviços.

Nesse contexto, houve coerência nesta POE 2021 no que se refere a esta componente de investimento. Depois de ter registado uma redução de -1.74%, entre a Lei Orçamental 2019 e a Lei Orçamental 2020, devido à retirada do apoio de alguns financiadores na sequência do escândalo das dívidas ocultas, esta POE 2021 prevê um aumento corrente de 18.02%, que não são muito significativos se olharmos para o aumento em 0.4 p.p. no seu peso do PIB. Esta componente mantém-se a 7.4% do PIB, um peso do investimento ainda ínfimo e que precisa ser incrementado considerando as carências de investimento na economia. Porém, a mesma coerência já não se verifica quando se observa o REO⁹ de Janeiro a Setembro de 2020, em que a despesa de investimento teve uma realização de apenas 57.7%, muito abaixo do esperado nesse período. Esta realização mostra que grande parte do investimento está a ser preterido pelas despesas correntes do orçamento do Estado no ano de 2020 (70.9% de realização nesse período).

Pode-se particularizar a situação das despesas de funcionamento olhando para despesas correntes com ênfase na despesa com o pessoal, que absorve 134,089.4 milhões de MZM (cerca de 11.8% do PIB). Este destaque torna-se importante para chamar a atenção para um dos maiores objectivos de médio prazo: garantir a sustentabilidade orçamental e a redução da despesa com o pessoal em torno de 10% do PIB¹⁰. Este crescimento deixa de ser ligeiro devido a uma série de admissões que se esperam no sector público devido aos problemas oriundos da pandemia da COVID-19. As novas admissões/contratações aumentarão de 13.172, em 2020, para 17.180, em 2021. O impacto orçamental de novas admissões será de 2.709 milhões de MZM, um aumento de 151% em relação à Lei Orçamental 2020.

Portanto, prevalecendo o objectivo de minimizar o crescimento anual para todos os tipos de despesa corrente, a rubrica de gastos com pessoal é uma das rúbricas a ser criteriosamente acompanhada para que não se afaste mais ainda, pois verifica-se que já está fora dos limites sustentáveis de despesa com o pessoal.

⁸ Expulsão do investimento privado a custa de uma maior despesa pública

⁹ REO (2020). Relatório de Execução Orçamental 2020. Janeiro a Setembro

¹⁰ MEF (2018). Cenário Fiscal de Médio Prazo 2019-2021. Maputo.

3. ANÁLISE DO DÉFICE ORÇAMENTAL

3.1 O Déficit Orçamental

A POE 2021 apresenta um déficit orçamental inferior ao déficit orçamental apresentado na Lei Orçamental 2020 de 109.791,00 milhões de MZM (primeira vez que o déficit atinge a fasquia dos 100.000 milhões de MZM) mas mantém-se nessa nova fasquia. O déficit orçamental de 102,999.0 milhões de MZM para a POE 2021 representa a diferença entre a receita do Estado de 265.596,1 milhões de MZM, equivalente a 23.4% do PIB, e a despesa do Estado de 368.595,1 milhões de MZM, equivalente a 32.5% do PIB.

Apesar do crescimento do nível de receitas em relação ao previsto na Lei Orçamental 2020, de 235.590,3 milhões de MZM, para 265.596,1 milhões de MZM, na POE 2021, um aumento orçamental de 12.73%, a POE 2021 terá de recorrer a fontes internas e externas para garantir o financiamento do déficit público.

3.2 Financiamento ao Déficit Orçamental

O déficit será financiado principalmente com recursos externos no valor de 59.541,1 milhões de MZM, representando 5.3% do PIB, onde se verifica uma redução entre 2020-2021 em 11.14%.

Uma outra fonte que terá importância no financiamento do déficit orçamental é o financiamento interno. Aqui, os bancos comerciais aplaudem, de certa forma, os elevados níveis de déficit orçamental do sector público. O Estado irá recorrer ao financiamento interno no montante de 40.957,1 milhões de MZM, 3.6% do PIB, um aumento de 43.7% em relação à Lei Orçamental 2020. Nestas operações, os bancos ganham elevados juros a partir dos enormes investimentos feitos em títulos públicos pelo Estado. Em Moçambique, a rentabilidade média dos bancos comerciais tem registado crescimentos significativos. Em 2016 foi de 9.9 e, desde então, o indicador tem oscilado no intervalo de 24.4 a 41.5¹¹. Em 2019 foi de 24.4. Isto significa que, por cada metical do seu património que colocam em títulos de tesouro, os bancos nacionais ganham entre 24,40 e 41,50 MZM meticais de lucro líquido.

A partir da teoria *Keynesiana*, sabe-se que o agravamento do déficit orçamental pode resultar num aumento da taxa de juros. Actualmente, as altas taxas de juros praticadas no mercado (entre 10-15%) agravam o custo do dinheiro colocando o mercado sem recursos suficientes para investimento, o *crowding out*¹².

Os níveis convencionais estabelecem um rácio de déficit orçamental sobre o PIB de 3%. O déficit da POE 2021 está acima deste indicador sustentável (9.1% do PIB), o que pode gerar aumentos desproporcionais sobre a dívida pública e comprometer, a médio prazo, a gestão de finanças públicas. Já foi meta fiscal do Governo reduzir o déficit existente até cerca de 4.9% do PIB. As recentes projecções¹³ avançam para uma meta de 8.2% do PIB nos anos de 2019-2021.

A POE 2021 estabelece a meta de reduzir para níveis sustentáveis o déficit orçamental antes dos donativos em 4.8% (meta quase impossível de ser alcançada neste ano fiscal). Recorde-se que, somente em 2019, foi alcançada a meta de 6.1% do PIB. As previsões da Lei Orçamental 2020 e da POE 2021 indicam que essa meta não foi/não será alcançada. Portanto, é necessário criar mecanismos para aumentar as receitas ou diminuir o crescimento das despesas correntes, e focalizar a atenção nas despesas de investimento que vão criar efeitos multiplicadores na economia.

¹¹ IMF (2019). Republic of Mozambique: Financial Sector Assessment Program—Financial System Stability Assessment 2019

¹² Já nos referimos a esta situação na secção sobre as despesas do Estado

¹³ MEF (2018). Cenário Fiscal de médio Prazo 2019-2021. Maputo.

4. ORÇAMENTOS SECTORIAIS

A alocação de recursos em áreas prioritárias, como da Educação, Saúde e Agricultura, será feita no contexto do combate à pobreza e redução de desigualdade no País, apesar da contracção da actividade económica, que tem sido notável devido à pandemia da COVID-19 (parágrafo 151 da POE 2021).

4.1 Educação e Saúde

Os sectores da educação e da saúde absorvem, em conjunto, 35% da despesa total, excluindo os Encargos Gerais do Estado (EGE). A POE 2021 prevê para o sector da educação 63.973,7 milhões de MZM (23,9%), o sector com a maior proporção da Despesa Total, excluindo os EGE. Grande parte do orçamento para a educação será financiando com recursos internos (91%). No entanto, há uma redução de 3.2 p.p. em relação à Lei Orçamental 2020. Já o sector de saúde absorve 37.415,00 milhões de MZM, aumento nominal de 40% em relação à Lei Orçamental 2020, a segunda maior proporção da despesa total, correspondendo 14% da despesa total, excluindo os EGE.

4.2 Agricultura

A POE 2021 prevê alocar 26,751.2 milhões de MZM, 10% da despesa total¹⁴, excluindo os EGE, à Agricultura. Esta alocação orçamental representa um aumento em 7% em comparação com à alocação da Lei Orçamental 2020. O cumprimento desta alocação é importante olhando para a agricultura onde o sector familiar representa cerca de 82% da economia, as zonas rurais representam 90% do território nacional, e acolhem cerca de 67% da população total do país¹⁵.

A agricultura prevê uma recuperação do crescimento em 2021, a uma taxa de 4%, maior taxa de crescimento entre os 14 sectores de actividade constantes na POE 2021. Atribui-se esta recuperação deste sector principalmente ao programa SUSTENTA que tem mobilizado recursos e atenção nacional pelos impactos que poderá causar. Este programa visa essencialmente melhorar a qualidade de vida dos agregados familiares rurais através da promoção de agricultura sustentável (social, económica e ambiental).

Com o Programa SUSTENTA espera-se gerar um valor total da produção de cerca de USD 250 Milhões, com impactos na renda média familiar (incremento de 36.600MZM para 73.500MZM família/ano) e no emprego, com um incremento de 15.230 (2020) para 21.514 (2021) de agricultores integrados, e uma redução da pobreza dos actuais 46.1% para 31.2% (uma redução da taxa de pobreza em 11.8 p.p. em 4 anos).

Percebe-se que o crescimento da produção estão associados aos seguintes factores (i) prognóstico da estação chuvosa e boa satisfação hídrica das culturas; (ii) insumos agrícolas e factores de produção de qualidade; (iii) assistência técnica aos produtores e transferência de tecnologia de baixo custo; (iv) uso integral dos sistemas de irrigação e aproveitamento das baixas para produção de culturas de ciclo curto. Todavia, sabe-se que uma das formas de aumentar a produção é através dos aumentos das áreas de cultivo. Estas áreas só podem ser alargadas através de abertura de novos campos. Esta actividade é muito onerosa chegando a custar cerca de 30.000,00 MZM/ha e os produtores não tem esta capacidade financeira para este fim. Não se consegue compreender se, através do projecto SUSTENTA, os 693,0 milhões de MZM correspondentes a 3% do valor total dos projectos na área da Agricultura e Pesas, serão dados a estes potenciais integrantes nas diferentes cadeias de valor.

¹⁴ Cumprimento do Acordo de Maputo, constante no discurso de tomada de posse do Presidente da República de 10% do orçamento.

¹⁵ MADER (2020). SUSTENTA. Maputo

Os objectivos do SUSTENTA são bastante apetecíveis pela dificuldade que algumas estratégias nacionais¹⁶ tiveram para alcançar alguns desses objectivos como é o caso da redução da pobreza onde se tem conseguido poucos avanços.

Em Moçambique a redução da pobreza tem sido mais eficaz quando há um crescimento do sector agrário. O SUSTENTA assume que a elasticidade da pobreza em relação a agricultura será de 2.95¹⁷. Porém, estudos empíricos mostram que elasticidade da pobreza em relação a agricultura tem sido de 2.6%¹⁸ quando há um crescimento de uma unidade percentual na agricultura. Portanto, simulando essa redução de pobreza tendo em conta esta elasticidade, já confirmada empiricamente, partindo de uma base de 4% de crescimento previsto em 2021 e um índice de pobreza de 46.1%, a pobreza iria reduzir até 35.7% e não 31.2% como estimado pelo SUSTENTA. Repare que estamos assumir a existência de uma taxa de crescimento anual e sustentada da agricultura. Teoricamente para realizar este objectivo, a taxa de crescimento do sector da agricultura deveria estar em 8% daqui a quatro anos, acima do valor da CAADP¹⁹.

Com vista a Impulsionar o Crescimento Económico, a Produtividade e a Geração de Emprego, tendo em conta que a População Moçambicana é maioritariamente Jovem o PES 2021 aponta o principio de “adoptar uma economia mais diversificada e competitiva, intensificando os sectores produtivos com potencial para elevar a geração de renda e criação de mais oportunidades de emprego, sobretudo, para jovens” (paragrafo 7 do PES). A POE 2021 somente destaca “uma única vez” a palavra diversificação, o que contrasta com as inúmeras vezes que se houve falar da importância da diversificação. Naturalmente que esta diversificação passará pela agricultura e envolve uma estratégia de médio prazo.

A amostra das despesas de investimento, uma vez mais, não deixa claro, para o sector agrário os projectos que visam contribuir para essa diversificação. Observa-se a partir dos objectivos do Programa de Desenvolvimento de Cadeias de Valor Agroalimentar (PROCAVA) que este seria um dos únicos projectos que contribuiria para uma melhor diversificação da economia. Portanto, percebe-se que ainda não está clara a estratégia de diversificação e como o PES 2021 e a POE 2021 materializam essa estratégia.

5. DESCENTRALIZAÇÃO DO OGE PARA OS NÍVEIS PROVINCIAIS E DISTRITAL

A despesa a nível central, excluindo os EGE, tem absorvido a maior parte dos recursos nos últimos anos, nomeadamente em 2019 (55.4%), 2020 (57.2%) e 2021 (59.7%). Houve sempre incrementos em relação as Leis Orçamentais destes anos anteriores.

A descentralização dos recursos para o nível local ainda não é efectiva. A POE 2021 regista uma redução de 2.5 p.p. em termos proporcionais, em relação a despesa total, (40.3%) em relação a Lei Orçamental 2020 (42.8%).

Regista-se um crescimento real na alocação de recursos para os níveis Provincial, Distrital e Autárquico em 12.49%, 7.04% e 17.6%, respectivamente. Todavia, o aumento na alocação orçamental não corresponde necessariamente a realização da despesa, particularmente as de investimento. Ao observar a REO (2020) de Janeiro à Setembro²⁰ verifica-se que a que a execução a nível Provincial, Distrital e Autárquico estão em 19.5%, 27.7% e 64.5%, respectivamente. São níveis bastante baixos dada a qualidade deste tipo de despesas nos efeitos multiplicadores.

¹⁶ Família dos PARPAs.

¹⁷ Elasticidade da pobreza em relação a agricultura encontrado pela proporção da redução prevista no sustenta nos próximos quatro anos.

¹⁸ World Bank (2019). Catalyzing the Agrarian Sector transformation: A Summary of the World Bank Technical Support to Mozambique's Public Sector Policy, Strategy and Implementation. Non Lending Technical Assistance P168732 – Completion Note

¹⁹ Valor acima do Programa Integrado de Desenvolvimento da Agricultura (CAADP), que prevê a revitalização do sector agrário em África, criado no âmbito da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD), acelerar o crescimento agrário anual na ordem de 6%.

²⁰ REO (2020). Relatório de Execução Orçamental 2020. Janeiro a Setembro

No final, repara-se que a fixação de limites de despesa foi feita considerando o número de habitantes por província com um peso de 60%, a área territorial com 15% e o índice de pobreza com peso de 25%. Porém, se o cálculo está em reformulação, o mais correcto seria aplicar este peso de 25% ao número de pessoas em situação de pobreza por província e não a taxa de pobreza por província. Os resultados de empregar cada um destes indicadores fará uma grande diferença na alocação.

6. ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

O orçamento do Estado é encontrado pela diferença entre as receitas e as despesas previstas num determinado período de tempo, normalmente um ano. O défice orçamental é o resultado analítico calculado ao saldo do orçamento do estado, quando as despesas superam as receitas (situação indesejável). Já a dívida pública não é o resultado de apenas uma ano, mas consequência dos défices orçamentais de vários anos.

O endividamento permanente e desproporcional conduz a um nível insustentável da dívida que se reflete num problema nacional, das famílias, do sector privado e do sector público. A POE 2021 destaca que, para o serviço da dívida pública, estima-se o montante de 77.671,8 milhões de MZM para 2021, equivalente a 6.9% do PIB, o que significa uma redução de 0.8 p.p. do PIB e 1.1% em termos nominais face o ano de 2020. Não obstante esta redução os níveis continuam ainda muito altos. Do montante total, 35.114,8 milhões de MZM serão destinados para o pagamento dos Encargos da Dívida, e 42.557,0 milhões de MZM para Amortização do Capital, correspondente a 3.1% e 3.8% do PIB, o que representa uma redução em 0.6 p.p. e 0.2 p.p. em relação a previsão da Lei Orçamental 2020, respectivamente.

A dívida pública insustentável compromete a gestão da riqueza que o país pode criar e, especialmente, as gerações futuras. Um dos grandes constrangimentos na execução do PES 2020 prende-se a descoberta das dívidas ocultas quando o orçamento alocado aos sectores deixou de ser disponibilizado na totalidade e, conseqüentemente, o plano não é executado em 100%. Pelo REO (2020) Janeiro a Setembro verifica-se a dificuldade de realizar as despesas com investimento devido à escassez de recursos e não só. Por exemplo, a despesa de investimento a nível provincial está em 19.5%.

Compreende-se que actualmente o défice orçamental e a dívida pública estão em níveis insustentáveis. Os indicadores sustentáveis indicam que a dívida pública sobre o PIB não deve passar 60%. A lógica por detrás deste princípio assume que a percentagem do défice público sobre a taxa de crescimento da economia deve ser igual ao rácio da dívida pública. A importância dessa relação pode ser explicada demonstrando que um país que cresce a uma taxa anual de 5% e possui um défice orçamental de 3% então o nível sustentável será de 60% da dívida pública, podemos reescrever da seguinte forma, $(0.03/0.05)*100%=60\%$.

Os boletins trimestrais sobre a dívida pública²¹ revelam que o *stock* total da dívida pública no III Trimestre de 2020 foi de MZN 890,105.07 milhões, representando um crescimento de 10.32% em relação ao I Trimestre de 2020. O rácio dívida pública sobre o PIB estava (a 30 de Setembro de 2020) em cerca de 100%. Estas demonstrações elucidam que estes indicadores devem ser mantidos nos seus níveis convencionais para que a gestão das finanças públicas seja sustentável.

²¹ MEF (2020). Boletim Trimestral Sobre a Dívida Pública. Janeiro a Março e Julho a Setembro de 2020

7. RESUMO DAS CONSTATAÇÕES

1. Os pressupostos macroeconômicos da POE 2021 assumem uma taxa de crescimento real do PIB de 2.1%. Analisando a relação comparada entre estas taxas de crescimento da população (2.8%) e crescimento econômico (2.2%) percebe-se que pela terceira vez consecutiva (a exceção do ano de 2019 onde se previu uma taxa de crescimento de 4.7%) as previsões orçamentais apresentam taxas de crescimento insuficientes para a redução da pobreza olhando para o crescimento demográfico apresentado.
2. A previsão para o ano de 2021 de uma taxa de inflação média anual de 5% abaixo da taxa de inflação média anual de Lei Orçamental 2020 é questionável ainda que seja possível manter esta taxa de inflação a um dígito. O erro desta previsão incorre-se a uma maior importação de bens e serviços nos países da região onde em grande parte deles se espera o aumento da inflação.
3. A taxa de câmbio tem sido volátil. A relação empírica entre a taxa de câmbio e a taxa de inflação já foi estudada e confirmada. O efeito *pass-through* (efeito de transmissão ou repassagem) do câmbio MZM/ZAR para a inflação chega ser de 45% e o do MZM/USD chega a ser de cerca de 25%. Apela-se a uma maior atenção aos cuidados e a monitoria permanente a esta variável que a ser verificada positivamente, pode afetar a outras relações tais como as taxas de juros que podem aumentar dificultando as iniciavas de investimento privadas, destas com os níveis de reservas internacionais que podem ser pressionadas para cobrir os meses de importações e desta influenciar na taxa de crescimento.
4. A maior proporção das receitas arrecadadas será proveniente das Receitas Fiscais que correspondem a 81% do Total das Receitas, o que representa 214.551,1 milhões de MZM e 18.9% do PIB.
5. O REO de Janeiro a Setembro de 2020, revela riscos presentes de redução das receitas fiscais. Verifica-se que as Receitas do Estado cobradas até ao momento estão com uma realização de 72.6% devido a boa cobrança feita as categorias dos Impostos Nacionais. Porém, os Impostos s/ Bens e Serviços que globalmente reduziram em -1.4 devido ao IVA nas Importações que sofreram uma queda de 7.8% (tendência ainda imprevisível). O IRPC teve uma realização de 63.5% (proporcionalmente inferior o que se poderia esperar neste período). Esta baixa cobrança está associada aos problemas que grande parte das empresas teve durante a passagem dos ciclones Idai e Kenneth e da COVID-19.
6. O aumento da despesa total da POE 2021 é atribuído a aumentos em proporções diferentes das despesas de funcionamento, de investimento e das operações financeiras. Observa-se que a maior proporção das despesas de funcionamento, será destinada às despesas com o pessoal com cerca de 56.3%, seguindo-se o agregado de bens e serviços com 15.7% e os Encargos da Dívida com 14.7%. Esta situação pode influenciar o consumo de bens e serviços, mas também pode pressionar a liquidez existente na economia criando o efeito *crowding out*.
7. Nesse contexto, houve coerência nesta POE 2021 com relação a esta componente de investimento. A POE 2021 prevê um aumento corrente de 18.02% mas não tão significativos se olharmos para o aumento em 0.4 p.p. em relação ao peso do PIB, um peso do investimento ainda ínfimo que precisa ser incrementado olhando para as carências de investimentos existentes na economia.
8. A mesma coerência já não se verifica quando se observa o REO de Janeiro à Setembro de 2020 onde a despesa de investimento teve uma realização de apenas 57.7%, muito abaixo do esperado neste período. Esta realização demonstra que grande parte do investimento está a ser preterido pelas despesas correntes do orçamento do Estado para o ano de 2020 (70.9% de realização nesse período).

9. As despesas de funcionamento, com destaque para as despesas com o pessoal, absorvem 134,089.4 milhões de MZM (cerca de 11.8% do PIB). Chama-se a atenção a um dos maiores objectivos de médio prazo, que visam garantir a sustentabilidade orçamental, por via da redução da despesa com o pessoal em torno dos 10% do PIB.
10. A POE 2021 apresenta um défice orçamental de 102,999.0 milhões de MZM. Os níveis convencionais estabelecem um rácio de défice orçamental sobre o PIB de 3%. O défice da POE 2021 está acima deste indicador sustentável, cerca de 9.1% do PIB, o que pode gerar aumentos desproporcionais sobre a dívida pública e comprometer a médio prazo a gestão de finanças públicas.
11. A POE 2021 estabelece a meta reduzir a níveis sustentáveis o défice orçamental antes dos donativos em 4.8% (meta quase impossível de ser alcançada neste ano fiscal). Torna-se necessário criar mecanismos de aumentar receitas ou fortalecer o controlo do crescimento das despesas correntes e focalizar a atenção nas despesas de investimento que vão criar efeitos multiplicadores a economia.
12. Os sectores da educação e da saúde absorvem em conjunto 35% da despesa total, excluindo os Encargos Gerais do Estado (EGE) e, pela prevê alocar 26,751.2 milhões de MZM, 10% da despesa total, excluindo os EGE, a agricultura.
13. A agricultura prevê uma recuperação do crescimento em 2021, a uma taxa de 4%. Atribui-se esta recuperação a este sector principalmente ao programa SUSTENTA que tem mobilizado recursos e atenção nacional pelos impactos que esta poderá causar.
14. O SUSTENTA assume que a elasticidade da pobreza em relação a agricultura será de 2.95 (estudos confirmam uma elasticidade de 2.6%). Partindo da elasticidade de 2.6%, da base de 4% de crescimento previsto em 2021 e um índice de pobreza de 46.1%, a pobreza iria reduzir até 35.7% e não 31.2% como estimado pelo SUSTENTA. Teoricamente para realizar este objectivo, a taxa de crescimento do sector da agricultura deverá estar em 8% daqui a quatro anos, acima do valor da CAADP.
15. A amostra das despesas de investimento, uma vez mais, não se visualiza de forma expressa, para o sector agrário os projectos que visam contribuir para a diversificação da economia. Percebe-se a partir dos objectivos do Programa de Desenvolvimento de Cadeias de Valor Agroalimentar (PROCAVA) que este seria um dos únicos projectos que contribuiria para a diversificação da economia. Ainda não está clara a estratégia de diversificação e como o PES 2021 e a POE 2021 materializam essa estratégia.
16. A despesa a nível central, excluindo os EGE, tem absorvido a maior parte dos recursos nos últimos anos, nomeadamente em 2019 (55.4%), 2020 (57.2%) e 2021 (59.7%). Houve sempre incrementos em relação as Leis Orçamentais destes anos anteriores. Portanto, a descentralização dos recursos para o nível local ainda não é efectiva.
17. A fixação de limites de despesa foi feita considerando o número de habitantes por província com um peso de 60%, a área territorial com 15% e o índice de pobreza com peso de 25%. Porém, o mais correcto seria aplicar este peso de 25% ao número de pessoas em situação de pobreza por província e não a taxa de pobreza por província. Os resultados de empregar cada um destes indicadores fará uma grande diferença na alocação. Recomenda-se a uma profunda análise desta proposta para casos futuros.
18. O endividamento permanente e desproporcional conduz a um nível insustentável da dívida que se reflete num problema nacional, das famílias, do sector privado e do sector público. O serviço da dívida pública, esta em 77.671,8 milhões de MZM, equivalente a 6,9% do PIB de 2021.
19. Os boletins trimestrais sobre a dívida pública revelam que o *stock* total da dívida pública no III Trimestre de 2020 foi de MZN 890,105.07 milhões, representando um crescimento de 10,32% em relação ao I Trimestre de 2020. O rácio dívida pública sobre o PIB está em cerca de 100%.

20. A dívida pública insustentável compromete a gestão da riqueza que o país pode criar e, especialmente, as gerações futuras. Um dos grandes constrangimentos na execução do PES 2020 prende-se com a descoberta das dívidas ocultas quando o orçamento alocado aos sectores deixou de ser disponibilizado na totalidade e, conseqüentemente, o plano não é executado em 100%.



Membros do FMO

