FORUM DE MONITORIA DO ORÇAMENTO

FMO mais
ELEVANDO O VALOR DO DINHEIRO AO SERVIÇO DO CIDADÃO
MONITORIA DA GESTÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

PAANE
PROGRAMA DE APOIO AOS ACTORES NÃO ESTATAIS

ANÁLISE DO CENÁRIO FISCAL E MÉDIO PRAZO 2021 - 2023 DO GOVERNO

Maputo, Dezembro de 2020

Este texto é da responsabilidade do Observatório do Meio Rural, elaborado pelo Dr. Roberto J. Tibana

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
2. Pressupostos macroeconómicos 5
3. Projecções fiscais para 2021-2023 6
4.. Tratamento dos riscos fiscais no CFMP 2021-2023 9
4.1. Riscos relativos a incertezas sobre o crescimento económico 10
4.2. Riscos resultantes dos desvios de projecções fiscais 12
4.3. Riscos da dívida pública 15
4.4. Risco fiscal dos desastres naturais 16
5. Considerações sobre a metodologia 16
5.1. Sobre o período do histórico 16
5.2. Sobre a ausência da 'matriz de ajustamento' da política fiscal 17
Referências 18
Anexos 19

ANÁLISE DO CENÁRIO FISCAL E MÉDIO PRAZO 2021 - 2023 DO GOVERNO

1. INTRODUÇÃO

O presente documento analisa o Cenário Fiscal do Médio Prazo (CFMP) 2021-2023 do governo de Moçambique com enfoque nos seguintes temas: 1) pressupostos macroeconómicos; 2) projecções fiscais para o triénio; 3) tratamento dos riscos fiscais; e 4) alguns aspectos metodológicos. Ao tratar estes temas, consideração especial é dada à consistência, coerência e fiabilidade do CFMP como expressão da estratégia fiscal do governo no triénio 2021-2023 e, em particular, como guia para a elaboração dos orçamentos anuais do Estado.

Um trabalho anterior sobre o CFMP[1] tratou extensivamente aspectos metodológicos, avaliando as lacunas e oferecendo as soluções necessárias que permanecem válidas e, por isso, não são retomados neste trabalho. Algumas temáticas metodológicas são brevemente tratadas para enfatizar com exemplos do documento em análise.

Nos tempos recentes o MEF tem vindo a preparar anualmente dois documentos analíticos de grande importância e que já ganharam uma grande qualidade, nomeadamente o *Relatório anual da Dívida Pública* e o *Relatório dos Riscos Fiscais.* Estes documentos contêm várias análises e recomendações de política fiscal que, incompreensivelmente, foram completamente ignoradas ou tratadas com muita superficialidade no CFMP. A principal recomendação é de que o MEF procure elevar o nível técnico do CFMP integrando nele as análises e recomendações daqueles dois relatórios anuais. Em particular, o CFMP deve incluir uma secção ou um anexo que explore mais as análises e recomendações daqueles dois relatórios, traduzindo-as em medidas concretas de política fiscal[2].

Aparentemente o MEF tem produzido um outro documento de extrema importância na preparação do CFMP, nomeadamente o *Quadro Macroeconómico.* Porém, contrariamente ao que acontece com os dois documentos acima mencionados, o MEF nunca publicou o seu ***Quadro Macroeconómico***, nem o tem usado de modo eficaz na preparação do CFMP, tal como transparece na fraca formulação dos pressupostos macroeconómicos, limitando as bases para a aferição da sua robustez e fiabilidade. Recomenda-se que, a exemplo do ***Relatório Anual da Dívida Pública*** e do ***Relatório dos Riscos Fiscais***, o MEF publique o seu ***Quadro macroeconómico*** e o use mais eficazmente na elaboração do CFMP.

O resto deste documento segue a ordem das temáticas acima mencionadas, nomeadamente: 1) pressupostos macroeconómicos; 2) projecções fiscais para o triénio; 3) tratamento dos riscos fiscais; e 4) alguns aspectos metodológicos.

2. PRESSUPOSTOS MACROECONÓMICOS

Os pressupostos macroeconómicos que o governo apresenta no CFMP 2021-2023 limitam-se a quatro variáveis: três medidas do produto (volume nominal, crescimento real global, crescimento real por sectores produtivos), e uma de preços (inflação ao consumidor), extraídas do ***Quadro Macroeconómico*** do Governo. Dois problemas:

[1] Análise do cenário fiscal de médio prazo 2019 – 2021 do Governo' (Abril de 2019). Disponível em https://omrmz.org/omrweb/publicacoes/analise-do-cenario-fiscal/

[2] Veja Anexo 1

O ***Quadro Macroeconómico*** nunca foi publicado, por isso, não se tem nenhuma base de aferição da validade das projecções destas quatro grandezas macroeconómicas que mostram somente uma parte das várias facetas da economia; e

Como já indicado em trabalhos anteriores, existem várias outras grandezas do quadro macroeconómico com impacto muito importante no orçamento. Exemplos: Importações, que são a base tributária das receitas aduaneiras e de uma parte do IVA; consumo privado, que é base de uma porção substancial do IVA; rendimentos brutos do sector empresarial, que são as bases tributárias das receitas de impostos sobre pessoas colectivas; e rendimentos brutos do trabalho, que são as bases tributárias das receitas dos impostos sobre pessoas singulares[4]. Sem se conhecerem as projecções destas bases tributárias, não é possível aferir a robustez das projecções das receitas dos impostos do Estado. Por outras palavras, sem se conhecer o quadro macroeconómico que lhe é subjacente, não é possível aferir-se com efectividade do realismo do CFMP.

As projecções de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) durante o triénio 2021-2023 consideram duas estimativas alternativas de resultados esperados no final do ano base de 2020 (o pessimista e o moderado). Estes cenários resultam do ajustamento dos valores projectados para 2020 e tomados em conta na elaboração do OGE desse ano. Com excepção de três sectores, que sofreram ajustamentos para cima (Agricultura, Electricidade, e Saúde e Acção Social), e dois sectores, que permaneceram com as projecções iniciais (Pescas, e Comércio e Serviços de Reparação), todos os restantes sectores da economia viram as suas taxas de crescimento ajustadas para baixo (Tabela 1).

Tabela 1. Revisões do crescimento do PIB no ano de 2000

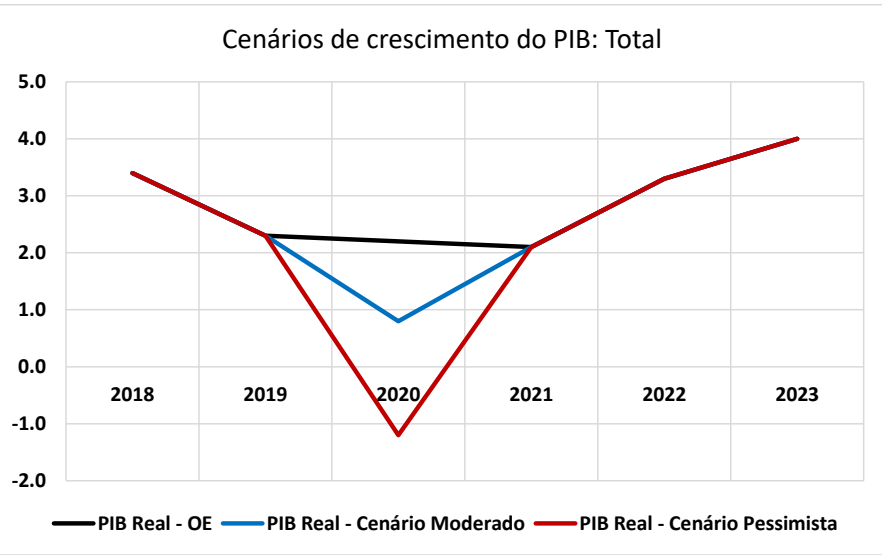
Sector	Revisao em relacao ao OE2000
Agricultura	1.2
Pescas	0.0
Indústria de Extracção Mineira	-6.7
Indústria Transformadora	-0.3
Electricidade, Gás e Água	1.0
Construção	-0.7
Comércio e Serviços de Reparação	0.0
Hoteis e Restauração	-9.6
Transportes, Armazenagem e Comunicação	-1.5
Serviços Financeiros	-1.2
Aluguer de Imóveis Serviços Prestados a Empresas	-0.5
Administração Pública	-3.0
Educação	-1.8
Saúde e Acção Social	2.5
Outros Serviços	-0.5
PIB Real	**-1.4**

Fonte: CFMP 2021-2013, Tabela 3/p.18.

[3] Obra acima citada

[4] Veja Anexo 2.

Figura 1. Cenários de Crescimento real do PIB: 2020-2023



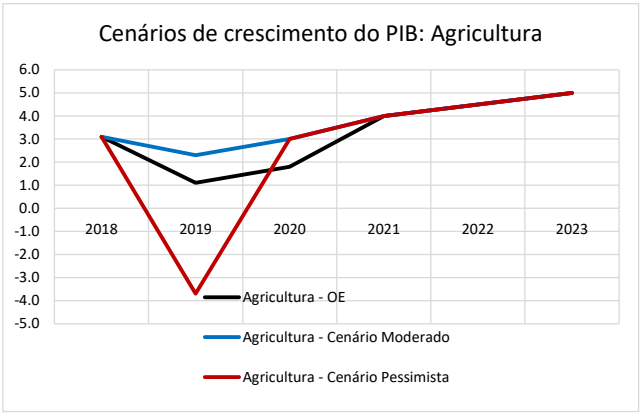
Fonte: CFMP 2021-2013, Tabela 3/p.18.

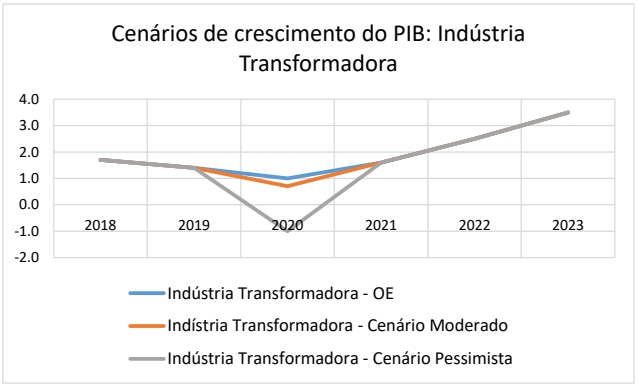
As justificativas dos factores de crescimento sectorial no CFMP 2021-2023 são geralmente inadequadas. Por exemplo, no caso da agricultura espera-se um crescimento de 3% em 2020 (cenário moderado) justificado da seguinte maneira: i) recuperação de campos destruídos pelos ciclones – porém, não se indica quantos hectares destruídos e a reconstruir; ii) aumento do consumo de produtos domésticos – porém, não se indica quantas toneladas de cereais deixariam de ser importadas por serem produzidas localmente, nem se sabe qual a magnitude do efeito multiplicador do consumo final sobre sector agrícola nacional, nem se menciona qual é actualmente a percentagem da componente doméstica no cabaz do consumo nacional de produtos de origem agrícola; e iii) "*esforço do governo em dinamizar a agricultura*" – porém, não se indica quanto é que o governo vai gastar nessa "dinamização" e qual o efeito multiplicador da despesa pública no sector agrícola. Considerações similares poderiam ser feitas em relação a todas as projecções de crescimento sectorial que o governo faz.

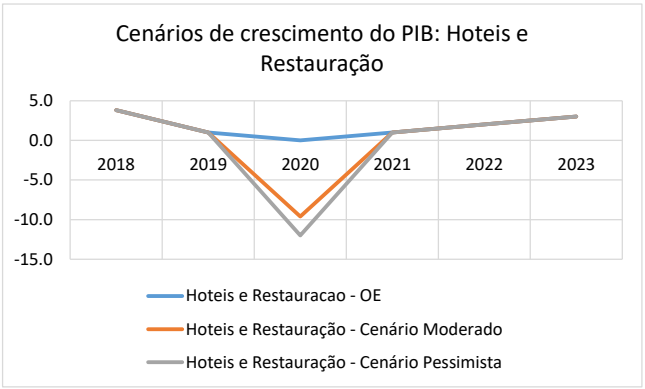
No que concerne aos pressupostos macroeconómicos, na realidade, o CFMP não apresenta cenários para 2021-2023. Apresentam-se, sim, estimativas alternativas do crescimento do PIB em 2020 no ano de base. Porém, não se devem confundir estimativas de valores alternativos do ano base com cenários do triénio, sobretudo quando, como no caso vertente, os impactos de cada uma das alternativas no ano base não são reflectidos nas trajectórias projectadas para o triénio seguinte.

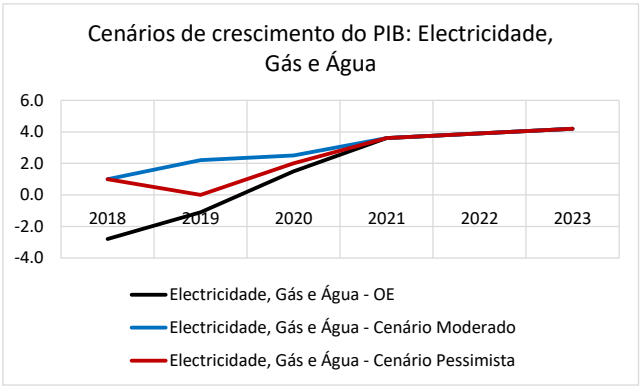
Com efeito, as projecções do crescimento do PIB feitas no CFMP 2021-2023 sugerem que, independentemente do crescimento que se venha a verificar no ano de base, as trajectórias no triénio 2021-2023 manter-se-iam as mesmas (Figura 1)**.**

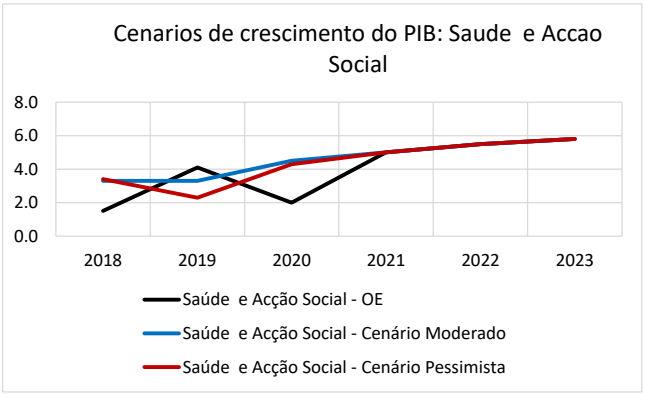
Figura 2. Cenários de Crescimento real do PIB por sectores seleccionados: 2020-2023











Fonte: Fonte: CFMP 2021-2013, Tabela 3/p.18.

Conclusão:

- Os pressupostos macroeconómicos do CFMP 2021-2023 não são realistas nem transparentes.

Recomendações:

- Ao preparar os cenários de crescimento económico no contexto do CFMP, o MEF deve ir para além das estimativas alternativas do ano base;
- O MEF deveria tornar público o ***Quadro Macroeconómico*** que serve de pressuposto ao CFMP.

3. PROJECÇÕES FISCAIS PARA 2021-2023

As projecções fiscais contidas no CFMP 2021-2023 são questionáveis pelas razões indicadas na secção anterior (falta de fiabilidade e transparência em relação aos pressupostos macroeconómicos), bem como, pelas que ainda são indicadas na secção que se segue (falta de consideração das provisões necessárias para mitigar certos riscos fiscais). Contrariamente ao que deveria ser, o CFMP 2021-2023 não apresenta as estimativas dos resultados esperados até o final do ano fiscal de 2020, socorrendo-se ainda das projecções feitas para o OGE 2020. Ora isto é algo incompreensível, dado que os resultados do primeiro semestre estão disponíveis no momento do fecho do documento do CMFP, o que torna possível ao MEF estimar os resultados esperados até o final do ano fiscal.

Desde modo, em lugar de concentrar nas magnitudes absolutas dessas projecções, ou nos rácios em relação ao PIB, a análise desta secção foca mais na estrutura do orçamento. Neste aspecto, a questão fundamental que se levanta é: tendo em conta que este CFMP cobre três anos de um quinquénio de governação do qual já se esgotou um ano (2020), que indicações se podem extrair dele que possam permitir ajuizar alguma mudança fundamental, comparando com anos anteriores, na política fiscal e nos resultados esperados? A resposta é: nenhumas.

O CFMP 2021-2023 nem sequer pretende dar seguimento a algumas das mudanças estruturais que o OGE de 2020 pretendia introduzir na política fiscal. Em alguns casos, o CFMP apresenta uma estrutura que, a ser replicada no OGE, poderia deteriorar ainda mais a qualidade da política fiscal. Com efeito, olhando para a Tabela 2 (página a seguir), que apresenta a estrutura da receita, despesa e financiamento, nota-se o seguinte:

Do lado da receita:

A receita fiscal perde peso no total da receita do Estado (incluindo os donativos externos), passando de 95,8% in 2019 para 92,1% em média no triénio 2021-2023. Deste modo, a dinâmica da receita fica cada vez menos ligada às bases tributárias que compõem o PIB (rendimentos de empresas, rendimentos do trabalho, consumo final e comércio internacional).[5]

Os donativos voltam a ganhar maior relevo na receita do Estado, o que significa o aumento da exposição do Orçamento do Estado a um recurso incerto, particularmente em tempos de pandemia em que os maiores doadores encaram encargos imediatos com a mitigação nos seus países, e, no futuro, serão confrontados com maiores encargos da dívida em resultado dos saldos que agora se acrescentam aos que foram acumulados na mitigação dos efeitos da crise financeira e económica que antecedeu a pandemia do COVID-19. O futuro da ajuda externa é muito incerto e deveria ser limitado o mais possível, sobretudo no investimento.

Do lado da despesa:

A) A fatia absorvida pelas despesas com pessoal volta a aumentar no triénio 2021-2023, contrariando o esforço planeado para 2020 (de cuja execução até final do ano fiscal não se tem estimativas);

B) Eleva-se a fatia das despesas com os juros da dívida interna, algo não inesperado, dada a tendência recente do portfólio da dívida pública do Estado Moçambicano, em particular desde que despoletou a crise financeira e económica relacionada com as 'dívidas ocultas';

C) Baixa dramaticamente a fatia do investimento total, de 14,3% do total da despesa, em 2019, para 5,7% em média no triénio; pior ainda, a maior parte do investimento público será cada vez mais através de donativos e créditos externos (para projectos).

[5] O Anexo 2 apresenta uma vista esquemática das receitas fiscais e suas bases tributárias.

Tabela 2. Mapa Fiscal do CFMP 2021-2023

MAPA FISCAL DO CFMP 2021-2023 (Criado a partir dos elementos das Tabelas 5 e 6 do CFMP 2021-2					
Items	2019	2020	2021	2022	2023
	CGE	LEI	Projecção		
ESTRUTURA DA RECEITA (Em % do total da receita)					
0. RECEITA TOTAL DO ESTADO (incl. donativos externos)	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
7. Total Receitas do Estado (5+6)	95.8	88.0	91.8	92.0	92.5
1. Receitas fiscais	79.5	71.7	74.5	75.2	76.7
Impostso sobre os rendimentos	40.0	36.9	37.8	37.3	38.6
IRPS	16.6	14.8	15.1	14.6	15.6
IRPC	23.4	22.2	22.8	22.7	23.1
Impostos dobre os bens e servicos	39.5	34.7	36.6	37.8	38.0
Impostsos sobre o valor acrescentado	27.5	23.7	25.0	26.4	26.8
2. Receitas nao fiscais	1.1	2.4	2.5	2.5	2.3
3. Receitas consignadas	8.4	6.7	7.5	7.2	6.6
4. Receitas proprias	3.6	3.2	3.7	3.7	3.7
5. Receitas de capital	3.4	4.0	3.6	3.4	3.2
6. Total Receitas Correntes (1+2+3+4)	92.4	83.9	88.2	88.6	89.3
11. Donativos externos	4.2	12.0	8.2	8.0	7.5
ESTRUTURA DA DESPESA (Em % do total da despesa)					
13. DESPESAS TOTAIS incluindo OF (10+11+12)	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
1. Despesa com pessoal	36.1	35.9	39.1	36.1	36.2
Salários e remunerações	34.7	34.4	37.7	34.8	35.0
Outras despesas com pessoal	1.4	1.5	1.4	1.3	1.2
Contribuição social	-	-	-	-	-
2. Bens e serviços	8.2	10.0	7.4	9.2	9.4
3. Encargos da dívida (juros)	9.5	10.8	10.4	10.3	9.4
Dívida interna	5.5	7.0	7.0	6.7	5.8
Dívida externa	4.0	3.8	3.5	3.6	3.5
4. Transferências correntes	8.2	8.3	8.3	7.8	7.4
5. Subsidios	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
6. Outras despesas correntes	0.1	0.3	0.3	0.3	0.3
7. Exercícios findos	0.1	0.4	0.3	0.3	0.3
8. Despesas de capital	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
9. Despesa Corrente primária (1+ 2+ 4+ 5+ 6)	53.1	55.2	55.8	54.0	53.8
10. Despesa de funcionamento (3+8+9)	62.7	66.1	66.3	64.4	63.3
11. Investimento interno	14.3	8.6	4.8	5.0	7.4
12. Despesa de Investimento	22.5	20.6	19.3	20.0	21.9
12. Operações financeiras	14.8	13.3	14.4	15.6	14.7
SALDO FISCAL (Em % do total da despesa)					
Saldo primario	-18.6	-14.5	-9.9	-12.4	-11.9
Saldo global antes de donativos extermnos	-31.1	-34.3	-26.9	-28.8	-27.2
Saldo global depois de donativos externos	-28.1	-25.3	-20.4	-22.7	-21.3
FINANCIAMENTO (Em % do total da despesa)					
Financiamento total	**30.8**	**34.8**	**32.1**	**34.4**	**32.6**
Financiamento interno	10.8	12.4	8.2	6.8	5.4
8. Credito Interno	9.1	8.3	8.2	6.8	5.4
9. Saldos transitados de mais valias	1.7	4.1	0.0	0.0	0.0
Financiamento Exerno	20.0	22.4	23.9	27.7	27.2
12. Credito exerno	11.8	10.4	9.3	12.7	12.7
Financiamento por projectos de inv. Externo	8.2	12.0	14.6	15.0	14.5
Hiato de financiamento (Em % do total da despesa)	2.7	9.5	11.8	11.8	11.3
Memo:					
10. Total recursos internos (7+8+9)	79.7	78.1	81.4	77.9	78.2
13. Total recursos exernos (11+12)	14.8	19.4	15.9	18.9	18.6
14. Total de Recursos (10+13)	94.5	97.5	97.2	96.8	96.8

Fonte: Criado a partir dos elementos das Tabelas 5 e 6 do CFMP 2021-2023

Do saldo fiscal e do seu financiamento:

Projecta-se um saldo negativo, mesmo antes de se tomar em conta as despesas com juros da dívida pública (saldo primário);

Em média, durante o triénio, o saldo fiscal representará pouco mais de um quinto (21,3%) do total da despesa; por outras palavras, em média, um pouco mais de um quinto da despesa será financiada por endividamento;

Confrontando o saldo global depois dos donativos com o financiamento previsto, transparece a ideia de um excesso de financiamento que, no entanto, é falsa pela seguinte razão: o CFMP exclui uma série de contingências contra riscos, que ascendem a, pelo menos, 8% do PIB somente no caso de um tipo de risco (garantias e avales), conforme análise e recomendação do ***Relatório de Riscos Fiscais*** e do ***Relatório Anual da Dívida Pública***, ambos documentos oficiais e publicados pelo próprio Ministério das Finanças (veja secção a seguir); Incluindo essas provisões, as necessidades de financiamento elevar-se-iam pela mesma magnitude, o que resultaria num hiato de financiamento por resolver.

Em resumo, as projecções fiscais do CFMP 2021-2023 não são suficiente e transparentemente fundamentadas em pressupostos macroeconómicos, e o rigor dos seus cálculos é questionável, não podendo, por isso, ser um bom guia para a elaboração do OGE (uma das suas funções principais). Paradoxalmente, tal não deveria acontecer, pois o MEF dispõe de análises e recomendações em três documentos fundamentais da sua autoria que, a serem tomadas seriamente em consideração, poderiam ter contribuído para um CFMP de uma qualidade e credibilidade mais elevadas, comparadas, não somente com este que está em análise, mas também em relação a edições de anos anteriores.

As recomendações para melhorar o CFMP foram dadas em trabalho anterior e, por isso, não são repetidas aqui. Vale, no entanto, acrescentar que a boa qualidade analítica e as recomendações do ***Relatório de Riscos Fiscais*** e do ***Relatório Anual da Dívida Pública*** devem ser mais exploradas para melhorar também a qualidade do CFMP.

4. TRATAMENTO DOS RISCOS FISCAIS NO CFMP 2021-2023

O CFMP é muito superficial na apresentação dos riscos fiscais que poderão (ou não) materializar-se durante o triénio em projecção. O capítulo correspondente a esta matéria resume-se à reprodução de uma tabela de sumário retirada do '*Relatório de Riscos Fiscais*'. Esse sumário põe ênfase nos seguintes tipos de riscos: i) Sustentabilidade da dívida; ii) Desastres naturais; iii) Aceleração da inflação; iv) Choque cambial; v) Volatilidade dos preços internacionais; e vi) Riscos epidemiológicos. Porém, em nenhum destes casos se faz (no documento do CFMP 2021-2023) uma explicação dos mecanismos como estes ricos podem afectar a trajectória fiscal no triénio projectado, nem um esforço da sua quantificação e inclusão de medidas concretas de mitigação. A apresentação limita-se a listar genericamente as "Consequências" e as "Medidas de Mitigação" (ver exemplo mais à frente).

Como se pode ler no ***Relatório de Riscos Fiscais 2019*** [6], produzido pelo MEF, *"... as finanças públicas estão particularmente expostas ao risco de variações nas previsões do crescimento económico, taxa de câmbio e inflação. Um choque que leve a uma revisão em baixa da taxa de crescimento reduzirá a colecta de receitas e poderá comprometer a sustentabilidade de dívida pública a médio prazo*." (RRF 2019, p.3).

[6] Actualizado no RRF 2020 (Dezembro de 2019). Porém, neste documento usam-se exemplos do RRF 2019 (Dezembro de 2018).

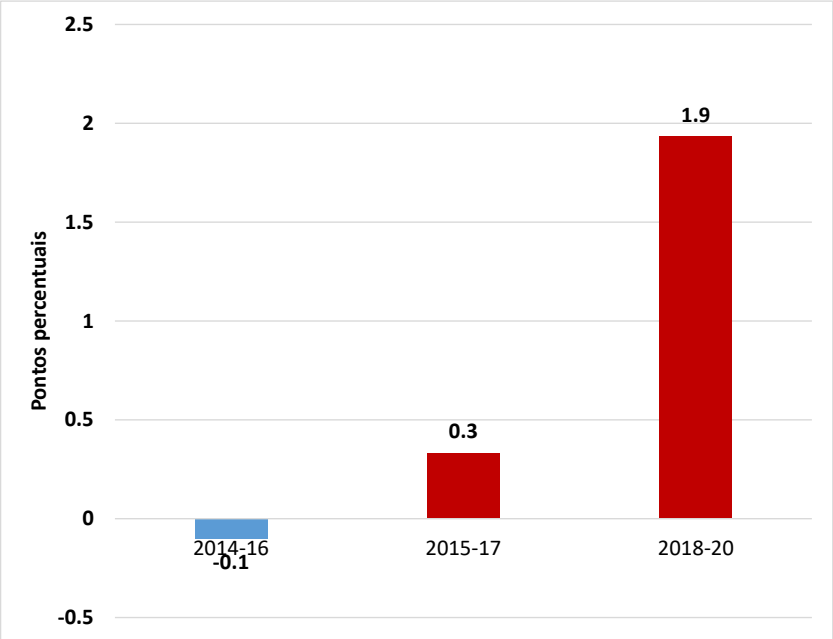
A bem da transparência e eficácia na comunicação da estratégia fiscal do governo, impunha-se trazer as análises dos riscos fiscais (e não somente a listagem) para o documento do CFMP. A boa prática recomenda que o CFMP tenha um capítulo analítico dos riscos fiscais. Pela data de publicação do ***Relatório de Riscos Fiscais*** (Dezembro de 2018) nota-se que ele precede o documento do CFMP 2021-2023 (Agosto de 2020).

Dada a maior riqueza informativa e analítica daquele documento (bem como da sua actualização em Dezembro de 2019), teria sido profícuo se, para além da referida tabela de sumário, o CFMP 2021-2023 tivesse incorporado algumas das análises nele contidas e que são pertinentes para a análise da viabilidade do CFMP proposto. A título de exemplo, a seguir (e sem exaustão), resumimos algumas dessas análises.

4.1. RISCOS RELATIVOS A INCERTEZAS SOBRE O CRESCIMENTO ECONÓMICO

Olhando para o histórico imediatamente anterior ao período agora projectado, sobressai que, em geral, as projecções de crescimento económico (i.e. do PIB) feitas pelo governo tenderam a ser optimistas. No período 2018-2020 as projecções do crescimento foram em média 1,9% acima do que posteriormente se realizou ou, no caso de 2020, o que se estima se venha a realizar (Figura 3). Porém este fenómeno é típico do período posterior ao despoletar da crise económica e financeira relacionada com descoberta das dívidas anteriormente ocultas. Antes, a tendência era oposta, isto é pessimista, no sentido de que as projecções de crescimento do PIB eram inferiores ao que posteriormente se verificava (ou de quase alinhamento entre as projecções e o realizado). Por exemplo, no período 2014-16 as projecções ficaram, em média, 0,1 do ponto percentual abaixo do que se veio a realizar.

Figura 3. Desvio das projecções do crescimento real do PBI em relação ao verificado, 2014-2018



Fonte: MEF, Relatório de Riscos Fiscais 2019. Tabela 2, P.3.

Notas: Positivo (vermelho) = previsão revelou-se acima do realizado (optimista); Negativo (Azul) = previsão revelou-se abaixo do realizado (pessimista).

As implicações desses desvios de projecção para o quadro fiscal não são triviais. Por exemplo, tomando como base o volume do PIB real em 2019 e se aplicasse o diferencial de crescimento que resulta desses desvios e ainda o ajustando pela variação do preço do PIB, chega-se a um valor não realizado (embora esperado) do PIB de 8.441 milhões de Meticais. Considerando um rácio de receita do Estado sobre o PIB de 23% em 2019, aquele volume de PIB esperado mas não realizado equivaleria a 1.941 milhões de Meticais (em termos nominais) em receita esperada mas não realizada também.

Esse valor é equivalente a pouco mais do que a soma dos valores desembolsados em 2019 (de acordo com a CGE 2019) para fins de subsídios (1.063,5 milhões), outras despesas correntes (411,6 milhões), pagamentos de despesas de exercícios findos (173,1 milhões) e despesas de capital (258,8 milhões), totalizando 1.907,0 milhões de Meticais.

Estes elementos levantam um problema de credibilidade do CFMP 2021-2023. O governo parece não ter ainda ajustado as suas expectativas de trajectória fiscal em face da nova dinâmica do crescimento da economia. A questão que se coloca é: se, nos últimos cinco anos, o governo foi, em geral, optimista nas suas previsões anuais de crescimento (e, consequentemente, das receitas), o que garante que as projecções plurianuais do período 2021-2023 sejam realistas? O CFMP não se refere a este problema. Esta é, no entanto, uma questão fulcral.

O *Relatório de Riscos Ficais* faz uma apresentação mais clara dos cenários de crescimento, e, nas suas hipóteses, é muito mais transparente do que o próprio documento do CFMP. Por exemplo, naquele se pode ler que "*Uma redução no crescimento económico em 1,0p.p. pode resultar numa variação nas Receitas do Estado de 1-1,2% do PIB*" (RRF 2019, pag.4, para. 17).

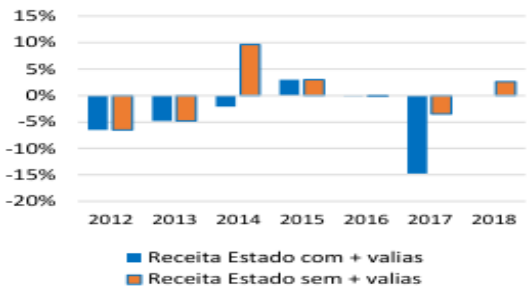
4.2. RISCOS RESULTANTES DOS DESVIOS DE PROJECÇÕES FISCAIS

O CFMP é omisso em relação às magnitudes dos possíveis desvios das suas projecções fiscais comparando com o que pode vir a realizar-se. No entanto, uma análise do histórico, tal como é feito no RRF 2019, revela que estes desvios podem ser elevados e criarem dificuldades de tesouraria que levem a uma necessidade, não prevista, de financiamento que, sendo inesperada, tem sido com recurso ao endividamento interno que é mais caro e de menor maturidade.

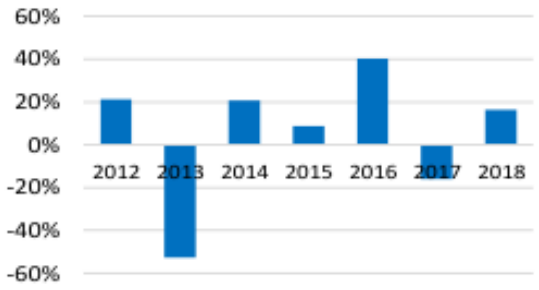
As análises publicadas no RRF 2019 produzido pelo próprio MEF (mas não usadas na apresentação do CFMP), cobrindo o período entre 2012 e 2018, indicam que as projecções fiscais do Governo enfermam de uma grande falta de fiabilidade. Por exemplo, concentrando a atenção nos anos 2017 e 2018 (i.e. excluindo 2016 por ter sido o ano de impacto inicial do efeito das "dívidas ocultas"), nota-se que, com a excepção das receitas do Estado (excluindo as Mais Valias), os desvios das projecções de todas as variáveis fiscais, ilustrados na Figura 4, situaram-se muito fora do intervalo razoável de +/- 5%.

Figura 4. Desvios das projecções fiscais entre 2012 e 2018

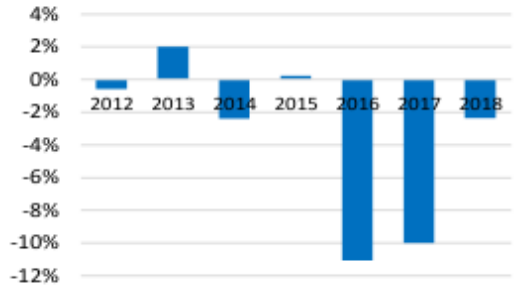
Receita do Estado



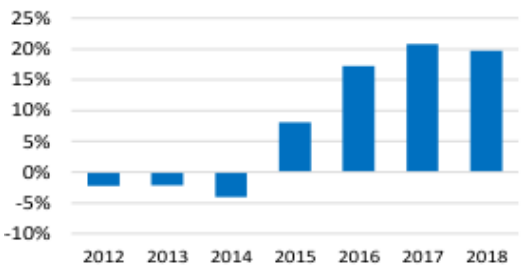
Donativos



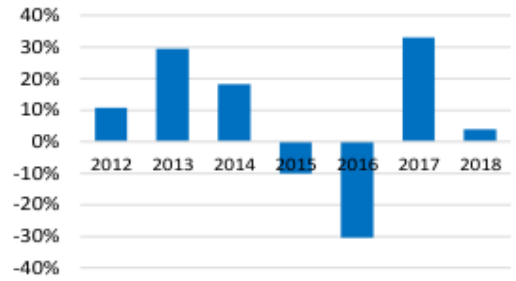
Despesas com o pessoal



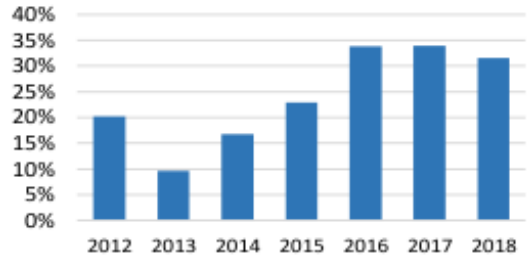
Despesas em bens e serviços



Encargos da dívida (Juros)

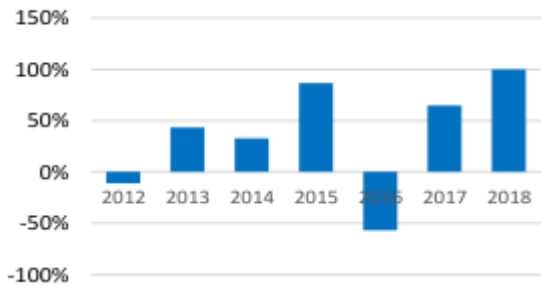


Despesas de investimento



Empréstimos líquidos

Crédito líquido ao Governo



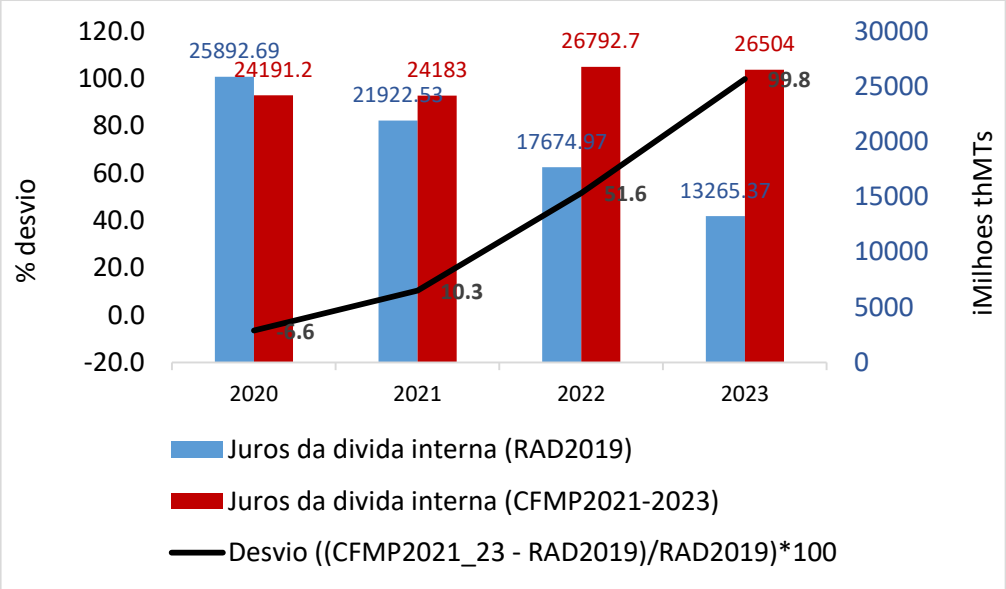
Fonte: Extraído do RRF 2019), MEF, Dezembro de 2018.

Notas: *Desvio = projectado – realizado*: Um valor positivo do desvio significa que a projecção foi optimista no sentido de que o realizado foi menor do que o previsto para esse ano. O contrário (valor negativo do desvio) é o caso em que o realizado é maior que o projectado.

Em 2017, as despesas realizadas com o pessoal foram superiores ao projectado em cerca de 10%, baixando para cerca de 2% em 2018, enquanto, nesses mesmos dois, as despesas em bens e serviços foram inferiores ao previsto em 20% ou mais. O projectado para encargos da dívida no ano de 2017 revelou-se acima de 30% em relação ao que se veio a realizar, baixando o desvio para pouco menos de 5% em 2018. No entanto, e desde sempre, as despesas de investimento têm sido a rubrica mais penalizada na execução da política fiscal do governo. A média de incumprimento da despesa de investimento mais do que duplicou, passando de cerca de 15%, entre 2012 e 2015, para mais de 30% entre 2016 e 2018 (mesmo excluindo 2016 como primeiro ano da crise derivada das ´dívidas ocultas´). Finalmente (e não surpreendente), o crédito líquido ao governo tem sido largamente superior ao projectado.

A análise dos riscos fiscais contida no RRF 2019 é, principalmente, retrospectiva, dela se extraindo depois as recomendações para o futuro. Porém, é possível também avaliar a fiabilidade do CFMP em termos do seu alinhamento com as análises técnicas originadas dentro do próprio MEF. Por exemplo, os encargos de juros previstos no CFMP 2021-2023 são muito superiores ao previsto no Relatório Anual da Dívida (RAD 2020): em 10,3% em 2021, escalando até ao dobro (99,8%) em 2023 (Figura 5).

Figura 5. Projecções dos juros da dívida interna: Comparação entre o CFMP 2021-23 e o RAD 2020.



Fonte: Extraído do RADP 2020 (p.40) e CFMP 2021-2023 (Tabela 6/p.30)

Dado que o RAD é o documento de maior autoridade nesta matéria, não se compreende como é que, nas suas projecções do serviço da dívida, o CFMP 2021-2023 vem a ser diferente do que está previso naquele documento. Sobretudo, tomando em conta que os dois documentos são datados do mesmo ano de 2020, e o RAD (finalizado em Junho 2020) precede o CFMP (finalizado em Agosto de 2020) em cerca de dois meses. Ademais, o CFMP 2021-2023 não apresenta nenhuma referência a qualquer outra análise que possa justificar esta diferença de projecções em dois documentos principais de gestão fiscal (em que um deveria ser a fonte do outro). A questão que se coloca é: qual vai ser a trajectória que efectivamente o serviço da dívida interna vai tomar: a projectada no RAD 2019 ou a do CFMP 2021-2023?

4.3. RISCOS DA DÍVIDA PÚBLICA

Temos, no caso do risco da dívida pública, mais um exemplo de dissonância do CFMP em relação às boas práticas, incluindo análises e recomendações bem fundamentadas e apropriadas internas ao próprio MEF. O RRF 2021 faz um bom diagnóstico e uma recomendação concreta de medidas apropriadas para controlar o risco da dívida pública, que o documento do CFMP completamente ignora.

O caso do risco derivado das garantias e avales é, simplesmente, um exemplo de como análises e recomendações bem concebidas e com potencial de melhorar a gestão fiscal são ignoradas na elaboração do CFMP. No caso vertente, o CFMP deveria, ele próprio, incluir uma linha de *contingência orçamental, equivalente a 0,5 % do PIB*. Tal tornaria o envelope disponível para as restantes despesas mais realista. Sem a tal linha de contingências, e dada a experiência dos anos de 2017-2018, documentada no RRF 2021, as projecções CFMP não podem ser consideradas realistas.

Tabela 3. Riscos da dívida pública e seu tratamento no CFMP – O caso da carteira de garantias e avales

Fonte Documental	Tipo de Risco: descrição e quantificação	Grau de risco	Medida de Mitigação
RRF 2021	**Risco da Dívida Pública:** "*O valor total da exposição do Estado por Garantias e Avales (excluindo garantias externas) foi de 6,6 % do PIB em 2017. No período de 2013-2017, o valor das garantias aumentou de 3,0% para 5,0% do PIB e os Avales de 1,0% para 1,6% do PIB … Esta situação abre precedentes para a existência de uma provisão no Orçamento do Estado para fazer face a este imprevisto.*" (RRF2021. P.14)	"*A trajectória da dívida pública no médio prazo e a mudança acelerada na composição de sua carteira representam um alto risco para a sustentabilidade fiscal.*" (RRF2021. P.11) "***A totalidade da carteira de garantias e avales emitidos pelo Estado é classificada de alto risco**, porque têm alta probabilidade de serem accionadas no ano em curso.* *Nos últimos 2 anos (2017 e 2018) foram titularizadas garantias internas num valor aproximado de 4,3 mil milhões de meticais.*" (RRF2021. P.14)	*"…, sugere-se uma contingência orçamental, equivalente a 0,5 % do PIB, que é resultado da magnitude estimada para exposição total das garantias internas que é de 8,2%.*" (RRF2021. P.14)
CFMP 2021-2023	**Sustentabilidade da dívida pública:** [sem descrição nem quantificação; menciona genericamente as consequências]	[Nada indicado]	*"Implementação da estratégia de gestão da dívida pública. Contenção dos níveis de despesa pública* *Prioridade de investimento público em áreas produtivas*

Fontes: RRF 2021, p. 11, 14; CFMP 2021-2023, p. 37.
Notas: Ênfase em itálico, negrito e sublinhado é da responsabilidade do autor.

4.4. RISCO FISCAL DOS DESASTRES NATURAIS

Outro caso da falta de coerência do CFMP com as análises e recomendações técnicas (mesmo de dentro do MEF) refere-se ao tratamento dos riscos resultantes de desastres naturais. Tal como no caso dos riscos da dívida pública, o CFMP fica muito aquém das análises e recomendações do RRF 2021. Por exemplo, citando dados do INGC, o RRF 2021 nota que "*Entre 2013 e 2017, foram registados 11 eventos, dos quais 3 cheias, 3 secas, 4 chuvas e ventos fortes, e 1 ciclone…"* Em 2019 houve os ciclones IDAI e Kenneth. A contingência orçamental para atender a desastrastes naturais oscila entre 0,1% e 0,2% do PIB. Mas só o DINEO, em 2017, provocou danos equivalentes a 0,5% do PIB, o que é cinco vezes mais que o valor da contingência no OGE, que era de 0,1% do PIB nesse ano. Ademais, o facto do CFMP 2021-2023 não usar esta análise para calibrar o valor da contingência para atender aos desastres naturais, cria mais dúvidas sobre o rigor e fiabilidade deste instrumento. Sendo o CFMP 2021-2023 o documento que estabelece as principais balizas do plano fiscal para o triénio, a omissão destas medidas significa que os OGEs do triénio em causa também serão defeituosos nesta matéria.

Recomendação:

Na elaboração do CFMP, o MEF deve tomar em consideração e adoptar as análises e recomendações contidas no ***Relatório de Riscos Fiscais*** e no ***Relatório Anual da Dívida Pública***, as quais devem merecer secções ou anexos dedicados e contendo sumários mais elaborados.

5. CONSIDERAÇÕES SOBRE A METODOLOGIA

Os aspectos metodológicos do CFMP foram extensivamente tratados em reviso da versão anterior deste documento[7]. Algumas lacunas persistem e várias as sugestões anteriores ainda se aplicam. Porém, nesta nota enfatizamos as implicações de algumas das mais importantes lacunas metodológicas que impedem a clareza na preparação e apresentação da política fiscal no médio prazo.

5.1. SOBRE O PERÍODO DO HISTÓRICO

A regra de boa prática é que se apresente uma retrospectiva completa do período de três anos anteriores ao triénio que se pretende projectar para o futuro. Neste caso, como o documento do CFMP 2021-2023 é datado de Agosto de 2020, o período de retrospectiva seria 2018-2020, no qual os valores para o ano de 2020 devem ser estimativas baseadas na execução dos dois primeiros trimestres (Janeiro a Junho) e estimativas dos dois últimos trimestres (Julho a Dezembro).

É positivo que, em relação ao sector real da economia, o CFMP 2021-2023 apresente a retrospectiva do crescimento sectorial dos últimos três anos (incluindo as estimativas de 2020 que são apresentadas em dois cenários: moderado e pessimista). O mesmo não acontece com o plano fiscal. Neste, como retrospectiva, apresenta-se somente o executado em 2019 (CGE 2019), excluindo 2018, e salta-se, depois, para apresentar-se o que foi previsto no OGE de 2020 aprovado em Dezembro de 2019 (Lei 2020). Porém, não se apresentam as estimativas de execução até fim de 2020, que devem (ou deveriam) ter sido efectuadas para servir de base às projecções de 2021-2023.

[7] *Análise do cenário fiscal de médio prazo 2019 – 2021 do Governo* (Abril de 2019). Disponível em https://omrmz.org/omrweb/publicacoes/analise-do-cenario-fiscal/

Existem duas razões para a boa prática convencionar a comparação do triénio anterior (incluindo o ano corrente) com o triénio seguinte que se projecta. Isso resulta da necessidade de "alisar" a possível variabilidade anual de algumas variáveis, bem como da necessidade de ter em conta as dinâmicas induzidas pelas políticas fiscais no médio (e até de longo) prazo, para além dos primeiros impactos. Daí a necessidade de se ter uma ideia de trajectória, ou de uma média, e sua mudança entre períodos comparáveis de observação das variáveis analisadas.

Sabendo-se que leva mais tempo a apurar os dados da economia real do que a apurar os dados das finanças públicas ou do sector financeiro, fica-se sem se perceber como é o que o governo julgou procedente apresentar estimativas de produção para 2020 (em forma de cenário moderado e pessimista) mas não os da execução orçamental.

O CFMP é omisso em relação aos impactos fiscais do novo modelo da governação das províncias.

5.2. SOBRE A AUSÊNCIA DA 'MATRIZ DE AJUSTAMENTO' DA POLÍTICA FISCAL

Este é um assunto de extrema importância e foi tratado na análise já mencionada do CFMP 2017-2019 e que continua sem tratamento adequado no CFMP 2021-2023. A questão fundamental é que não transparece no documento do CFMP nenhuma quantificação dos impactos possíveis das várias medidas de política fiscal que o Governo se propõe implementar durante o triénio projectado. Esta quantificação deveria indicar em quanto tais medidas irão afectar as trajectórias do cenário base dessas grandezas fiscais. O mecanismo que permite isso é a chamada "matriz de ajustamento" pois cada medida leva a uma variação dos valores de base (veja Anexo 5). O CFMP2021-2023 limita-se (como no caso de riscos fiscais) a fazer uma listagem genérica de medidas. As medidas são apresentadas no Anexo 5 juntamente com as questões pertinentes que se se levantam.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O CFMP (2021-2023) do Governo permanece um documento opaco e analiticamente fraco. Os seus pressupostos macroeconómicos são muito incompletos, o que não permite a aferição da robustez das projecções fiscais nele contidas. O Ministério de Economia e Finanças aparentemente tem um Quadro Macroeconómico que cita, mas nunca publicou, algo estranho, sendo aparentemente desse que extrai o número limitado de variáveis macroeconómicas que são apresentadas no CFMP. Recomenda-se que o MEF publique o Quadro Macroeconómico e faça uma utilização mais efectiva do mesmo na preparação do CFMP.

Apesar das observações e sugestões anteriores, bem como da existência de análises internas (ao MEF) com uma boa qualidade técnica e propostas de medidas fiscais de grande relevância, o CFMP permanece muito fraco no tratamento dos riscos fiscais e ignora completamente as recomendações dessas análises, nomeadamente do Relatório Anual de Dívida e Relatório de Riscos Fiscais. Recomenda-se que o MEF passe a utilizar com mais eficácia as análises desses documentos, e incorpore as suas recomendações nas medidas de política fiscal, incluindo a sua quantificação.

Recomenda-se uma avaliação técnica dos instrumentos usados pelo MEF na preparação das projecções do CFMP, pois permanecem dúvidas serias (já anteriormente apresentadas) quanto ao rigor dos cálculos nele efectuados.

Dado que o CFMP 2021-2023 vai cobrir um período que representa mais de metade do período do Plano Quinquenal, é surpreendente que ele não transmita nenhuma ideia de mudança fundamental na trajectória fiscal que o governo pretende tomar, nem uma enunciação de políticas que sugira que tal vá acontecer.

Fica-se com a impressão que o documento é produzido para cumprir uma formalidade sem, no entanto, trazer nenhum contributo fundamental na gestão da política fiscal em face dos desafios que se apresentam ao desenvolvimento sócio económico do país nos tempos que vêm.

REFERÊNCIAS:

1. Cenário Fiscal de Médio Prazo 2021-2023, MEF, Agosto de 2020
2. *Relatório de Riscos Fiscais 2019*, MEF, Dezembro de 2018.
3. *Relatório de Riscos Fiscais 2020*, MEF, Dezembro de 2019.
4. *Relatório Anual da Dívida Pública 2019*, Junho de 2020
5. PIB na óptica da Produção, INE.
6. *Análise do Cenário Fiscal de Médio Prazo 2019-2021* (por: Roberto J. Tibana), Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO), Abril de 2019.

ANEXOS:

Anexo 1. Conteúdo genérico típico de um Quadro Fiscal de Médio Prazo

Caixa 1: Conteúdo genérico típico de um Quadro Fiscal de Médio Prazo[1]

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, PROJECÇÕES 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)

Fonte: Extraído de '*Análise do Cenário Fiscal de Médio Prazo 2019-2021*' (por: Roberto J. Tibana), Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO), Abril de 2019; p.11. [https://omrmz.org/omrweb/publicacoes/analise-do-cenario-fiscal/]

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

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

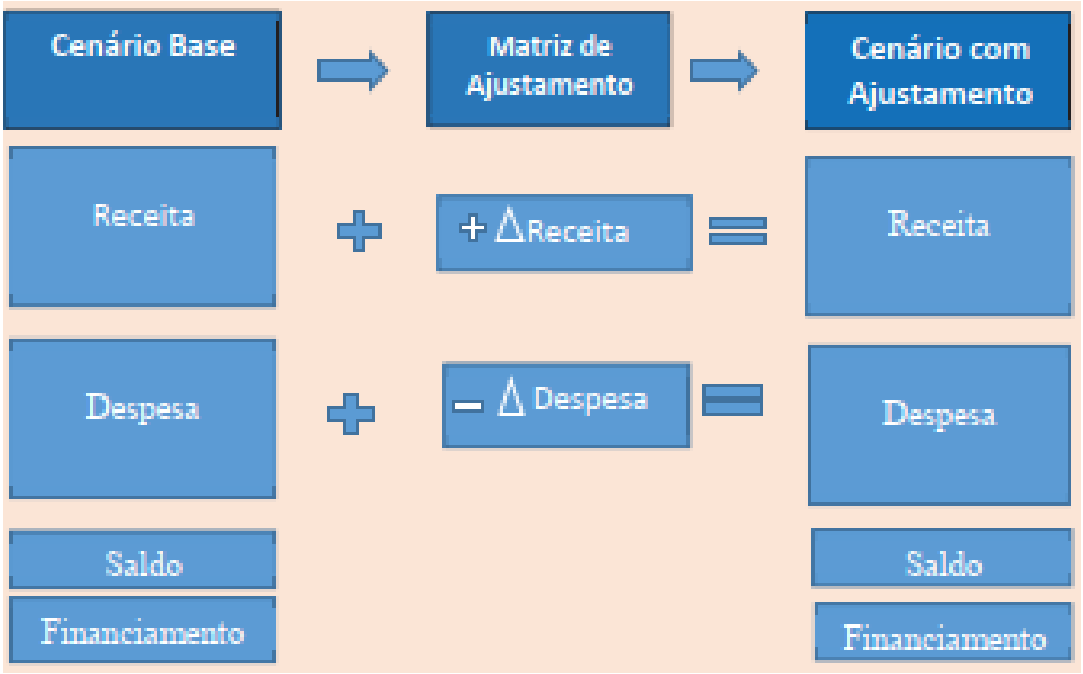
As diferentes ópticas do PIB fornecem as bases tributárias específicas das receitas tributárias. Por isso no que concerne as contas nacionais, os pressupostos macroeconómicos devem incluir não somente as projecções do PIB total e das suas taxas de crescimento, mas também as dos seus diferentes componentes 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			PIB na Óptica da Despesa, a preços correntes
	Direitos alfandegários		
	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

Fonte: Extraído de '*Análise do Cenário Fiscal de Médio Prazo 2019-2021*' (por: Roberto J. Tibana), Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO), Abril de 2019; P. 12. [https://omrmz.org/omrweb/publicacoes/analise-do-cenario-fiscal/]

Anexo 3. Esquema do procedimento lógico de desenho e apresentação de cenários dum quadro

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



Fonte: Autor.

Fonte: Extraído de '*Análise do Cenário Fiscal de Médio Prazo 2019-2021*' (por: Roberto J. Tibana), Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO), Abril de 2019; P. 13 [https://omrmz.org/omrweb/publicacoes/analise-do-cenario-fiscal/]

Anexo 4. Medidas de Política Fiscal propostas no CFMP 2021-2023	
Do lado da receita	
Das medidas previstas do lado da política tributária	**Observação**
a. Reformas legislativas para flexibilizar, cada vez mais, o processo de arrecadação de receitas e acomodar os desafios da era digital	Quanto se espera que cada uma destas medidas custe a implementar e quanto se espera que renda em receitas adicionais: qual vai ser o ganho líquido para o orçamento (i.e. que implicações para o saldo fiscal). Estes cálculos devem ser feitos e apresentados para o conjunto do triénio e no seu escalonamento anual.
b. Melhoria do controlo do trânsito aduaneiro através da implementação do projecto de rastreamento e controlo da mercadoria em trânsito no território nacional	
c. Modernização tecnológica de forma a consolidar os passos iniciados no sentido de aumentar a disponibilidade dos sistemas de cobrança de receitas e manutenção do centro de dados da Autoridade Tributária (AT)	
d. Intensificação da fiscalização à facturação e à selagem de bebidas alcoólicas e tabaco manufacturado.	
Do lado da despesa	
Medidas previstas de política tributária	**Observação**
a. Prosseguimento da contenção da rubrica de Salários e Remunerações, racionalizando o número de admissões, com um enfoque estratégico para os sectores da saúde, educação e agricultura (extensionistas)	Quanto se espera poupar? Ou seja, a maneira como esta medida está formulada sugere uma contenção de contratações na saúde, educação e agricultura (extensionistas), que não parece (nem deve) ser a política do governo neste momento em que se propõe aumentar investimento nestes sectores, tendo em conta, em particular, a necessidade de ajustar as condições de trabalho na saúde e educação por conta da pandemia de COVID-19 (serão necessários mais médicos, enfermeiros e professores) .
b. Racionalização das Despesas com Bens e Serviços, evitando a acumulação dos atrasados	Não se indica qual o volume actual de pagamentos atrasados e quanto se vai despender para a sua eliminação durante o treino
c. Garantir a continuidade de projectos de investimento já iniciados, restringindo os projectos de apoio institucional, dando maior enfoque às despesas ao investimento que impulsione o crescimento económico e a criação de emprego	Não se indica qual o valor desses projectos num cenário de base e em quanto eles serão reduzidos em cenários alternativos.
d. Salvaguarda da sustentabilidade da dívida pública, através da materialização do Decreto N°77/2017 de 28 de Dezembro, que aprova os procedimentos relativos à emissão e gestão da dívida pública e das garantias pelo Estado	Como se menciona neste documento, os riscos derivados da dívida pública são profundamente analisados nos relatórios anuais da dívida sobre os riscos fiscais, incluindo a sua quantificação, bem como propostas de mitigação (e.g. pela criação das provisões necessárias, o que o CFMP ignora completamente.
e. Elaboração e implementação da matriz de riscos das Empresas do Estado	
f. Conclusão do processo de actualização dos instrumentos de governação corporativa nas empresas Públicas e Participadas pelo Estado (Estatutos e Modelos de Governação)	Não se indica quanto se espera poupar em despesas com o pessoal e outras em resultado destas reformas.

FORUM DE MONITORIA DO ORCAMENTO

FMO mais
ELEVANDO O VALOR DO DINHEIRO AO SERVIÇO DO CIDADÃO
MONITORIA DA GESTÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

PAANE
PROGRAMA DE APOIO AOS ACTORES NÃO ESTATAIS

Membros do FMO