

V. Cenário Base Macro-económico e Fiscal

a) Programação Orçamental de Médio Prazo

110. O objectivo central deste capítulo é apresentar um cenário que sirva de base para o quadro macro-económico e fiscal do PARPA II, quantificando as suas acções e identificando opções/custos de oportunidade. O cenário apresenta previsões de 2005-2009 e 2014.

111. O *cenário base* apresenta um quadro **optimista**, ultrapassando uma visão restritiva e conservadora, com o objectivo de incentivar reformas - o cenário apresenta um quadro macro-económico e fiscal consistente com o alcance das metas do PARPA II.

112. O cenário aborda o sector real, externo, fiscal, e monetário, estando todos eles interligados. No sector fiscal, os valores de 2005 provêm do relatório de Execução do Orçamento do Estado, enquanto de 2006 têm como fonte o Orçamento do Estado. de ressaltar que o Relatório de Execução Orçamental de 2005 representa uma estimativa inicial, não estando ainda completa a informação acerca da execução da despesa de investimento.

Sector Real

113. O cenário base projecta taxas de crescimento económico que estão em média acima de 7% até 2009 e de 6.5% em 2010-14 (Tabela 7). Os sectores da agricultura, comércio, e transportes desempenham um papel importante no crescimento, contribuindo para a integração da economia nacional.

Tabela 8: Projecções do PIB, Inflação e População (2005-2009, 2014)

	2005	2006	2007	2008	2009	2014
PIB real *	68.581	73.999	79.179	84.721	90.652	124.130
% variação anual	7,7	7,9	7,0	7,0	7,0	6,5
(per capita em MZM milhões)	3,5	3,7	3,9	4,1	4,2	5,2
PIB real sem Grandes Projectos *	62.646	67.941	72.537	78.055	83.299	116.504
% variação anual	7,0	7,7	6,2	7,0	6,3	6,9
(per capita em MZM milhões)	3,2	3,4	3,6	3,7	3,9	4,8
PIB nominal	153.041	180.831	208.970	236.408	266.732	469.904
% variação anual	14,6	18,2	15,6	13,1	12,8	11,8
(per capita em MZM milhões)	7,9	9,1	10,3	11,3	12,5	19,5
Taxa de inflação (fim de período)	11,2	7,0	6,0	5,5	5,4	5,0
Taxa de inflação (média anual)	6,4	9,5	8,0	5,7	5,4	5,0
Deflator do PIB (2006 = 100)	91,3	100,0	108,0	114,2	120,4	154,1
% variação anual	6,4	9,5	8,0	5,7	5,4	5,0
População (milhões)	19,4	19,9	20,3	20,8	21,3	24,0
crescimento (%)	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4

* nota-se que "real" significa preços constantes de 1996 (sendo a base aplicada pelo INE)

Nota: Aqui e nas tabelas a seguir, os números referentes ao ano 2005 têm origem no Relatório de Execução Orçamental de Dezembro de 2005. Neste relatório preliminar, o grau de inclusão dos desembolsos dos projectos com financiamento externo está ainda muito incompleto. Assim, o financiamento externo é, de facto, muito acima dos números mostrados. A grande subida de 2005 para 2006 reflecte este problema. A subida efectiva é muito menor.

114. Os grandes projectos têm um papel mínimo, sendo a única mudança o arranque Projecto de Areas Pesadas de Moma em 2006-07. Nestes termos, as taxas de crescimento não assentam em empreendimentos desta natureza.

115. Note-se que o impacto principal no PIB deste tipo de empreendimentos se limita a um alargamento na base de produção (i.e, o nível do PIB) nos primeiros anos da produção do projecto. Após o alcance do nível óptimo de produção, a sua contribuição a taxa de crescimento real mantém-se relativamente baixa.

116. Importa realçar que por detrás de previsões de crescimento há pressupostos importantes, nomeadamente:

- Estabilidade e paz interna e internacional;
- Exploração do potencial da economia na agricultura, agro-indústria, recursos naturais, e turismo;
- A continuidade de reformas no sector público, melhorando assim o ambiente empresarial e acesso ao crédito, em particular o rural;
- Melhor sistema bancário e sofisticação do sistema financeiro;
- Esforço adicional na provisão e manutenção de infra-estruturas;
- Apoio às empresas de pequena e média escala;
- Influxos de capital externo em forma de ajuda e investimento;
- Aprofundamento de relações económicas externas, em particular com a SADC.

117. Como exemplo de melhoria na arrecadação de receitas públicas provenientes do uso de recursos naturais, o documento “Memorando Económico do País: Moçambique” apresenta uma estimativa do potencial de receitas públicas de 67 e 215 milhões de dólares americanos, em 2005 e 2015, respectivamente, contra 30 milhões de dólares em 2003, a preços constantes (Banco Mundial 2005a). Como percentagem das receitas fiscais, estes valores representam 5,3% e 11,0% em 2003 e 2005, respectivamente. Esta evolução positiva de receitas em 2003 e 2005 será possível se forem implementados os melhores mecanismos de cobrança pelo uso de recursos naturais, sem alterações no quadro legal vigente. As prioridades do Governo para melhoria dos mecanismos de colecta de receita são discutidos no capítulo VIII.

118. Constituem potenciais riscos exógenos para a economia: (i) a redução na procura pelas exportações; (ii) o agravamento dos preços de mercadorias específicas importadas, como é o caso do petróleo; (iii) uma baixa radical no volume da ajuda externa; (vi) choques climáticos, e; (vii) choques macro-económicos.

Sector Externo

119. As tendências no sector externo são extremamente importantes dado que a economia Moçambicana. Moçambique apresenta uma forte dependência de fluxos externos, tem uma taxa de câmbio flexível, e um nível relativamente alto de importações igual a 28,0% do PIB (excluindo as importações dos mega-projectos) contra o peso de 7,3% das exportações em PIB (excluindo os mega-projectos) para o ano 2005.

120. A projecção do sector externo (Tabela 8) pressupõe uma evolução optimista nas exportações, excluindo a produção dos grandes projectos. O pressuposto fundamental é que o crescimento geral da economia assenta na expansão sustentável e melhor competitividade de sectores exportadores. Isto é crucial para manutenção dos níveis desejados de reservas internacionais.

121. Desta forma, salienta-se a importância de valorizar os sectores exportadores e de evitar medidas que possam prejudicar esses sectores. Neste caso, a monitoria tem como foco principal as pequenas e médias empresas nacionais exportadoras. Eis um argumento adicional para o objectivo de manutenção da estabilidade macro-económica e redução da volatilidade na taxa de câmbio.

122. Em paralelo a estes desenvolvimentos, assume-se a estabilidade da balança comercial (global) e o fortalecimento gradual e prudente da posição das reservas internacionais líquidas.

123. O papel da ajuda externa continuará a ser de extrema importância para financiar o défice da conta corrente e assegurar estabilidade da economia face ao exterior.

Tabela 9: Projecções de Indicadores das Relações Externas (2005-2009, 2014)

(em milhões de USD)	2005	2006	2007	2008	2009	2014
Exportações (bens)	1.745	1.803	2.016	2.156	2.269	3.236
% variação anual	20,2	3,3	11,9	6,9	5,2	7,7
% PIB	26,3	26,0	27,6	26,7	25,5	26,7
Mega Projectos	1.263	1.215	1.332	1.365	1.393	1.809
Outras	483	588	684	790	876	1.427
% variação anual	19,7	21,8	16,4	15,5	10,8	10,0
Importações (bens)	2.242	2.643	2.595	2.723	2.899	3.802
% variação anual	27,8	17,9	-1,8	4,9	6,5	5,1
% PIB	33,8	38,1	35,5	33,8	32,6	31,3
Mega Projectos	384	430	402	401	410	568
Outras	1.858	2.213	2.193	2.322	2.489	3.234
% variação anual	26,0	19,1	-0,9	5,9	7,2	5,0
Balança Comercial	-497	-840	-579	-567	-630	-566
Balança Comercial (salvo MPs)	-1.375	-1.625	-1.509	-1.531	-1.613	-1.807
% PIB	-20,7	-23,4	-20,6	-19,0	-18,2	-14,9
Conta Corrente (saldo)	-761	-1.091	-910	-894	-985	-700
Reservas Internacionais Líquidas						
Índice (2006 = 100)	141,4	100,0	102,9	104,6	90,3	119,1
como meses de importações (de bens)	5,0	3,0	3,2	3,1	2,5	2,5

Sector Monetário

124. Para alcançar as metas deste sector, pressupõe-se que as metas dos sectores fiscal e externo sejam alcançadas, pois as tendências dos indicadores monetários estão inerentemente ligadas aos desenvolvimentos nestes outros sectores.

125. A expansão da base monetária deve ser controlada para manter níveis baixos de inflação. As metas aqui propostas baseiam-se nas projecções da inflação e da taxa real de crescimento durante o período.

126. As projecções do sector externo sugerem que as reservas internacionais do país gradualmente até 2014 a partir de 2006. Não sendo possível alcançar um crescimento forte das exportações bem como controlar as importações, poderá aumentar a pressão sobre a taxa de câmbio.

127. Em termos de crédito ao Governo prevê-se um aumento líquido nos depósitos do Governo até 2009, ou seja, em termos líquidos o Governo não receberá créditos do sistema bancário (Tabela 9), mas sim o aumento dos seus depósitos contribuirá para um aumento médio de 15% por ano no crédito à economia. Esta tendência é também consistente com o fortalecimento do défice primário e suporte à política monetária. Nota-se que uma falta de controlo fiscal do Governo pode minar a expansão desejada do crédito ao sector privado.

Tabela 10: Projecções dos Indicadores Monetários (2005-2009, 2014)

(milhões de contos)	2005	2006	2007	2008	2009	2014
Activos externos líquidas	34.316	27.307	27.927	27.993	24.319	22.973
Activos internos líquidos	9.125	22.839	28.949	36.212	48.090	94.920
Crédito interno	13.477	11.849	14.548	17.437	20.890	46.288
Crédito ao governo (líquido)	-7.014	-11.921	-12.787	-13.998	-15.260	-19.128
Crédito à economia	20.491	23.770	27.335	31.435	36.150	65.416
Outros activos e passivos	-4.352	10.990	14.401	18.774	27.200	48.632
Moeda e quase-moeda (M3)	-43.441	-50.146	-56.876	-64.205	-72.409	-117.893
Moeda em circulação	-6.110	-6.770	-7.509	-8.477	-9.560	-15.565
Depósitos	-37.331	-43.377	-49.367	-55.728	-62.849	-102.328
Balança	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

b) Envelope de Recursos 2006-2009, 2014

128. O envelope de recursos define a totalidade de financiamento a disposição do Governo, sendo consistente com outras metas macro-económicas e as previsões acima apresentadas sobre o comportamento da economia durante o período.

129. O objectivo central é continuar a mobilizar os recursos domésticos, desta forma aumentando a sustentabilidade das finanças públicas no longo prazo.

130. Em termos globais, o cenário base (Tabela 101) projecta uma taxa média anual de crescimento um pouco acima de 10% no total de recursos reais disponíveis entre 2005 e 2009. Este aumento deriva principalmente das colectas do Governo – prevê-se um crescimento significativo no total das Receitas do Estado de 14,0% do PIB em 2005 (preços de 2006) para 16,2% em 2009. Nota-se também o aumento dos recursos externos em 2006 devido à inclusão de *off-budget* (recursos anteriormente fora do Orçamento do Estado) em 2006 e à baixa estimativa preliminar para 2005.

131. Esta taxa de crescimento nas receitas dever-se-á não só ao ritmo de crescimento da economia, mas sobretudo às reformas tributárias e aos outros esforços do sector público indicados nos capítulos I e IV. Contudo, reconhece-se que tais recursos devem ser mobilizados de modo a que o crescimento do sector privado não seja prejudicado e que os incentivos de desenvolver actividades económicas no sector formal não sejam minados.

132. Durante o período do PARPA II e até 2014, se antecipam passos virados à maior integração das economias da África Austral. As implicações fiscais destas mudanças estão a ser analisadas (redução de tarifas aduaneiras pode baixar as receitas das Alfândegas, mas também pode aumentar o valor total das importações, antes de impostos, tornando difícil estimar o efeito líquido nas receitas do Estado). Portanto, a previsão do envelope de recursos adopta uma posição conservadora quanto ao crescimento de receitas provenientes de comércio externo – assume-se que as receitas sobre o comércio externo cresçam em paralelo com o valor total de importações.

Tabela 11: Envelope de Recursos, Preços Constantes de 2006 (2005-2009, 2014)

(milhões de contos)	2005	2006	2007	2008	2009	2014
1. Recursos Totais	41.503	52.881	56.641	59.066	61.635	75.717
Receitas do Estado (incl. privatizações)	24.057	27.017	29.510	32.633	35.842	50.578
Recursos Externos *	17.446	25.864	27.132	26.433	25.793	25.139
Donativos	11.731	16.757	17.277	17.213	17.034	16.770
Para projectos	5.407	10.510	10.995	10.800	10.486	10.122
Outros	6.323	6.246	6.281	6.414	6.548	6.648
Créditos	5.716	9.107	9.855	9.220	8.759	8.370
Para projectos	3.447	4.711	5.072	4.925	4.782	4.616
Outros	2.268	4.396	4.783	4.294	3.977	3.753
2. Crédito interno líquido **	-524	-1.332	-802	-1.061	-1.049	0
3. Envelope de recursos [= 1 + 2]	40.979	51.548	55.839	58.006	60.586	75.717
como % do PIB						
Recursos Totais	24,8	29,2	29,3	28,5	27,8	24,8
Receitas do Estado	14,4	14,9	15,3	15,8	16,2	16,6
Recursos Externos	10,4	14,3	14,0	12,8	11,6	8,2
Donativos	7,0	9,3	8,9	8,3	7,7	5,5
Créditos	3,4	5,0	5,1	4,5	4,0	2,7
Crédito interno líquido	-0,3	-0,7	-0,4	-0,5	-0,5	0,0
como % do Envelope de Recursos						
Recursos Totais	101,3	102,6	101,4	101,8	101,7	100,0
Receitas do Estado	58,7	52,4	52,8	56,3	59,2	66,8
Recursos Externos	42,6	50,2	48,6	45,6	42,6	33,2
Donativos	28,6	32,5	30,9	29,7	28,1	22,1
Créditos	13,9	17,7	17,6	15,9	14,5	11,1
Crédito interno líquido	-1,3	-2,6	-1,4	-1,8	-1,7	0,0

* o aumento dos recursos externos entre 2005 e 2006 deve-se à informação incompleta sobre a execução de 2005, bem como à inclusão de recursos *off-budgets* em 2006

** para 2005 este valor inclui "outras receitas e despesas" igual a 326 mdc (despesa)

133. O *cenário base* apresentado na Tabela 11 reflecte o peso elevado da ajuda externa nos recursos do Estado. Neste cenário prevê-se que o valor de recursos externos disponíveis para financiar os programas de despesas do Estado fique aproximadamente constante em termos de dólares a partir de 2006 (Tabela 11). Nota-se que o incremento antecipado dos recursos externos em 2006 (contra 2005) se deve à maior abrangência do Orçamento do Estado, ou seja a inclusão de vários recursos externos que eram previamente extra-orçamentais (“*off-budget*”). Embora esta previsão seja relativamente conservadora, representa uma base prudente e moderada para nortear os programas de despesas; ou seja, considera-se ser este o nível de ajuda externa viável no médio prazo.

134. Neste cenário prevê-se que o valor de recursos externos disponíveis para financiar os programas de despesas do Estado fique aproximadamente constante em termos de dólares a partir de 2006.

135. A projecção sobre o volume de ajuda externa no Orçamento do Estado não pretende ser um tecto ou limite para o influxo de recursos externos. O país mantém-se aberto a fluxos adicionais de ajuda externa, desde que alinhados as actividades e planos do Governo. Na secção seguinte é abordada a possibilidade de aumento considerável de recursos externos e suas implicações fiscais.

Tabela 12: Recursos Externos Principais, em Milhões de USD (2005-2009, 2014)

(milhões de USD)	2005	2006	2007	2008	2009	2014
Recursos Externos principais	639,5	899,2	928,4	944,6	956,7	967,2
Apoio ao Orçamento	294,0	309,7	320,7	332,1	344,2	356,1
Donativos	231,5	219,7	230,7	242,1	254,2	266,3
Créditos	62,4	90,0	90,0	90,0	90,0	89,8
Financiamento a Projectos *	345,5	589,5	607,7	612,5	612,5	611,2
Donativos	207,8	406,8	415,9	420,6	420,6	419,7
Créditos	137,7	182,7	191,8	191,8	191,8	191,4

* incluindo os Fundos Comuns no âmbito dos programas estratégicos dos sectores

136. Uma implicação deste cenário é que a proporção do envelope de recursos em termos do PIB não cresce durante o período (Tabela 121). Esta tendência baseia-se na projecção sobre os recursos externos e na diminuição considerável prevista para o crédito interno ao Governo. De facto, conforme o objectivo de assegurar um balanço e prudência fiscais, prevê-se que o Orçamento do Estado passe a registar um crédito interno líquido positivo durante o período até 2009 ligado à mobilização crescente dos recursos internos, ao controlo das suas despesas correntes, e à diminuição prevista nas suas operações financeiras.

137. O cenário sublinha que o aumento real das receitas fiscais é imprescindível para se verificar a consistência entre o desenvolvimento económico e as políticas tributária e orçamental.

c) Recursos Adicionais no Orçamento do Estado 2006-2009, 2014

138. O **Cenário Base** representa um quadro prudente e consistente para nortear a elaboração dos programas de despesa do Governo no médio prazo. Todavia, este quadro não é inalterável mas sim fica aberto a alterações consistentes com a execução actual da economia, com nova informação, ou com modificações às políticas ou metas relevantes.

139. Considera-se nesta secção dois factores importantes que possam resultar em uma revisão para cima do valor do envelope de recursos, como sejam: (i) perdão suplementar da dívida externa do Estado, e; (ii) uma subida sustentada do volume de ajuda externa ao país.

140. Estima-se na Tabela 13 as implicações orçamentais destas possibilidades na forma de cenários diferentes. Para facilitar a comparação entre os cenários, são expressos em termos de um índice dos principais componentes de despesa. Portanto, para cada componente de despesa no ano 2006 o valor do índice constatado no cenário base de Tabela 13 é igual a 100.

141. O **Cenário Perdão de Dívida**: a nível mundial, tem-se multiplicado iniciativas de perdão de dívida externa para os países subdesenvolvidos. Reconhece-se que o Moçambique devia beneficiar deste cometimento. Porém, na altura da elaboração do PARPA II, não estão esclarecidos os detalhes deste perdão para o país, nem a sua periodicidade. Como resultado, o cenário base não inclui nenhum pressuposto específico sobre um acréscimo substancial do apoio ao serviço da dívida externa.

142. Apesar da falta de cifras concretas, é possível fazer uma estimativa por alto sobre o impacto orçamental de níveis adicionais de apoio ao serviço da dívida externa. O *cenário pessimista* (Tabela 13) assume que um programa adicional de perdão de dívida significa uma nova afectação (ou redistribuição) de 15% dos gastos relacionados com o serviço de dívida (juros e amortização) para as despesas de investimento a partir de 2006; o *cenário optimista* assume uma redistribuição de 30% em 2006, subindo para 70% em 2008 e 2009. Para simplificação, assume-se, em todos os cenários, que a totalidade de fundos liberta seja afectada a despesa de investimento. Note-se ainda que o perdão de dívida não se traduz em entrada de recursos adicionais no OE - o valor de despesa total não varia.

143. Estes dois cenários mostram algo importante – do ponto de vista *orçamental* os programas de perdão de dívida não terão um impacto considerável no curto ou médio prazo. Todavia, isto não significa que estes programas não sejam importantes. Pelo contrário, têm um efeito gradual (no longo prazo) e um efeito positivo na conta de capital da balança de pagamentos não captados neste exercício.

Tabela 13: Cenários relativos a Recursos Adicionais Disponíveis (2005–2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
Cenário: base					
Despesa Corrente	86,1	100,0	108,2	113,0	117,7
Despesa de Investimento	66,1	100,0	108,3	114,4	121,8
Operações Financeiras	117,5	100,0	110,2	94,7	85,6
Despesa Total	79,5	100,0	108,3	112,5	117,5
Cenário: perdão da dívida (pessimista)					
Valor de fundos livrados (mdc)	0,0	144,4	137,4	136,8	139,1
Despesa de Investimento	66,1	100,7	108,9	115,0	122,4
mudança vs "base" (%)	0,0	0,7	0,6	0,5	0,5
Cenário: perdão da dívida (optimista)					
Valor de fundos livrados (mdc)	0,0	433,2	687,2	957,9	973,6
Despesa de Investimento	66,1	102,0	111,4	118,8	126,2
mudança vs "base" (%)	0,0	2,0	2,9	3,8	3,7
Cenário: incremento da ajuda externa					
Incremento simulado em USD (mill)	0	0	75	150	200
Despesa de Investimento	66,1	100,0	117,2	132,4	145,7
mudança vs "base" (%)	0,0	0,0	8,3	15,7	19,7
como % PIB	8,6	12,0	13,2	13,9	14,3
Despesa Total	79,5	100,0	112,1	120,1	127,7
mudança vs "base" (%)	0,0	0,0	3,5	6,7	8,6
como % PIB	24,5	28,5	29,9	29,9	29,7

Nota: Os cenários referem-se a um índice real para cada componente de despesa valorizada a preços constantes de 2006. As cifras reais do cenário base são apresentadas na Tabela 14.

144. **Cenário do Aumento da Ajuda Externa:** em paralelo com informações de ajuda suplementar ao serviço da dívida, há discussão sobre aumentos do volume de ajuda externa ao país. Além da questão da disponibilidade e quantidade da ajuda adicional, o Governo precisa de reflectir sobre as vantagens e desvantagens deste aumento. Neste contexto duas questões interligadas emergem, nomeadamente: (i) a capacidade do Governo de absorver e gerir mais ajuda, e; (ii) o perigo de distorções relacionados com o aumento da ajuda.

145. Assim, o último cenário da Tabela 13 calcula (em termos reais) o impacto no investimento total e na despesa global da entrada gradual de ajuda externa adicional além do valor no cenário base. Por exemplo, simula-se um acréscimo de USD 75 milhões em 2007, subindo para USD 150 milhões em 2009. Este cenário mostra que tais fundos adicionais financiariam uma taxa de investimento mais alta (e.g. 14,3% contra 12,0% do PIB previsto no cenário base em 2009) e, conseqüentemente, um aumento no peso da despesa total sobre o PIB.

146. Quanto ao problema de absorção, o Governo reconhece que o uso efectivo de ajuda externa tem dado um grande impulso aos esforços para a redução da pobreza absoluta e a realização do crescimento económico. É também evidente que o país ainda não alcançou um nível de desenvolvimento económico sustentável que exija uma redução substancial do volume de ajuda no curto ou médio prazo.

147. **Princípios Básicos para Aplicação de Recursos Externos Adicionais.** Perante a possibilidade dum incremento significativo de recursos externos, o Governo iniciou uma reflexão para definição de *princípios básicos para orientar a aplicação de recursos externos extraordinários*.¹ O principal móbil para a definição desses princípios deve-se ao facto do fluxo deste recursos não ser eterno, pelo que seria imprudente incluir esses recursos no processo de planificação de médio prazo. Claramente exigem uma abordagem específica.

148. De discussões preliminares foram identificados dois princípios para afetação desses recursos. A prioridade na afetação de elevados volumes de recursos externos extraordinários, será para:

- a) Investimentos que requerem recursos significativos para início, mas que possam ser sustentados com recursos menores na fase de implementação; e
- b) Intervenções que estimulem o sector produtivo da economia nacional.

149. Ao influxo de volumes elevados de recursos externos, estão associadas duas preocupações: *dutch disease* e a capacidade de absorção da economia nacional.² O enfoque no sector produtivo (b) ajudará a endereçar ambas preocupações.

150. Por último, salientar que estes princípios visam evitar uma expansão incremental em todas as rubricas do cenário de despesas apresentado na secção seguinte. A expansão incremental em todas as rubricas de despesa tornaria insustentável a implementação desses programas uma vez terminados os fundos extraordinários.

151. Entretanto, O Governo vinca que apesar de possibilidade de fluxos adicionais de recursos, privilegia ajuda externa que flua suavemente e com o devida previsibilidade (veja o capítulo IX, secção 4).

¹ Por exemplo, fluxos de ajuda provenientes das iniciativas como as dos chefes do estado dos G-8 na cimeira de Gleneagles em 2005 ou do “*Millennium Challenge Account*.”

² *Dutch disease* (ou seja, “*doença holandesa*”), termo usado para descrever a eliminação das indústrias exportadoras por uma apreciação dos bens e serviços não transacionáveis, relativamente aos bens transacionáveis (manufacturas e agricultura).

d) Enquadramento Orçamental do PARPA

152. O enquadramento orçamental do PARPA II traduz-se no programa global financeiro que irá suportar a execução das acções previstas no documento.

153. Este programa baseia-se no Cenário Fiscal do Médio Prazo, um instrumento do Governo actualizado anualmente e utilizado para planear a evolução do seu programa financeiro bem como para preparar o OE anual.

154. Na secção sobre o envelope de recursos, apresentou-se a parte dos recursos disponíveis do OE para 2006-2009. Assim, a Tabela 14 dá um resumo global do programa fiscal, combinando a evolução das despesas com os constrangimentos financeiros.

Tabela 14: Resumo do Programa Fiscal do Governo (2005-2009, 2014), a preços constantes de 2006

(milhões de contos)	2005	2006	2007	2008	2009	2014
1. Recursos Totais	41,503	52,881	56,641	59,066	61,635	75,717
1.1 Receitas do Estado (+ privatizações)	24,057	27,017	29,510	32,633	35,842	50,578
1.2 Recursos Externos	17,446	25,864	27,132	26,433	25,793	25,139
2. Despesa Total	40,979	51,548	55,839	58,006	60,586	75,717
2.1 Despesa Corrente	23,031	26,735	28,918	30,215	31,468	40,251
2.2 Despesa de Investimento	14,394	21,788	23,587	24,925	26,528	33,661
2.3 Operações Financeiras *	3,555	3,026	3,334	2,866	2,590	1,805
3. Crédito interno líquido [= 2 - 1] **	-524	-1,332	-802	-1,061	-1,049	0
Por memória:						
Receitas do Estado sem privatizações (% PIB)	14.0	14.7	14.9	15.4	16.0	16.6
Défice Corrente [=1.1 - 2.1]	1,027	282	592	2,418	4,374	10,326
Défice Total [=1.1 - 2]	-16,922	-24,532	-26,330	-25,373	-24,744	-25,139
como % PIB	-10.1	-13.6	-13.6	-12.3	-11.2	-8.2
Saldo Primário Interno ***	-3,997	-4,681	-4,644	-4,555	-4,874	-6,099
como % PIB	-2.4	-2.6	-2.4	-2.2	-2.2	-2.0

* exclui a amortização da dívida interna, a qual faz parte do crédito interno líquido

** para 2005 este valor inclui "outras receitas e despesas" igual aos 326 mdc (despesa)

*** o saldo primário interno é uma medida da diferença entre o total de recursos internos e os gastos internos, os quais incluem a despesa financiada pelo Apoio Directo ao Orçamento.

Nota: Tabela revista 26/5/2006

155. Claramente o objectivo principal deste programa orçamental de médio prazo é a manutenção de responsabilidade fiscal de forma a garantir a estabilidade macro-económica e a facultar o alcance deste plano de acção. Assim, a consolidação da posição fiscal do Governo durante o período é evidente nos valores negativos do crédito interno ao Governo (excluindo as operações com o Banco de Moçambique) e no declínio do défice total e do saldo primário em termos do PIB durante o período até 2009.

Tabela 15: Programa de Despesas (2005-2009, 2014), a Preços Constantes de 2006

(milhões de contos)	2005	2006	2007	2008	2009	2014
Despesa Total	40.979	51.548	55.839	58.006	60.586	75.717
Despesa de Funcionamento	23.031	26.735	28.918	30.215	31.468	40.251
Despesas com o Pessoal	11.707	13.345	14.580	15.601	16.693	22.870
Bens e Serviços	4.826	5.587	5.901	6.315	6.757	9.026
Encargos da Dívida	1.367	1.568	2.237	2.174	1.955	915
Transferências Correntes	4.174	4.726	4.755	4.584	4.420	5.336
Outras	956	1.509	1.444	1.541	1.644	2.104
Despesa de Investimento *	14.394	21.788	23.587	24.925	26.528	33.661
Componente Interno	5.349	6.566	7.520	9.199	11.260	18.296
Componente Externo	9.044	15.221	16.068	15.725	15.268	15.364
Operações Financeiras **	3.555	3.026	3.334	2.866	2.590	1.805
como % do PIB						
Despesa Total	24,5	28,5	28,9	28,0	27,3	24,8
Despesa de Funcionamento	13,7	14,8	14,9	14,6	14,2	13,2
Despesas com o Pessoal	7,0	7,4	7,5	7,5	7,5	7,5
Bens e Serviços	2,9	3,1	3,1	3,1	3,1	3,0
Transferências Correntes	2,5	2,6	2,5	2,2	2,0	1,8
Despesa de Investimento	8,6	12,0	12,2	12,0	12,0	11,0
Componente Interno	3,2	3,6	3,9	4,4	5,1	6,0
Componente Externo	5,4	8,4	8,3	7,6	6,9	5,0
Operações Financeiras	2,1	1,7	1,7	1,4	1,2	0,6
como % da Despesa Total						
Despesa de Funcionamento	56,2	51,9	51,8	52,1	51,9	53,2
Despesas com o Pessoal	28,6	25,9	26,1	26,9	27,6	30,2
Bens e Serviços	11,8	10,8	10,6	10,9	11,2	11,9
Transferências Correntes	3,3	3,0	4,0	3,7	3,2	1,2
Despesa de Investimento	35,1	42,3	42,2	43,0	43,8	44,5
Componente Interno	13,1	12,7	13,5	15,9	18,6	24,2
Componente Externo	22,1	29,5	28,8	27,1	25,2	20,3
Operações Financeiras	8,7	5,9	6,0	4,9	4,3	2,4

* a despesa de investimento abrange a despesa com projectos, sendo despesa corrente e de capital

** exclui a amortização da dívida interna, a qual faz parte do crédito interno líquido

156. Dados estes constrangimentos, não é realístico efectuar uma transformação radical na estrutura das despesas. Desta forma, a Tabela 16 indica mudanças ligeiras até 2009 nas grandes linhas das despesas.

157. Em termos de investimento, prevê-se que o volume de financiamento externo diminua em termos do PIB a partir de 2006. Todavia, o controlo efectivo de gastos correntes e o aumento nas receitas do Estado possibilitaria um aumento na componente interna do investimento, assegurando assim que o valor total de investimento fique acima de 11% do PIB.

158. No que diz respeito à afectação sectorial de despesa, a Tabela 16 estima o total de recursos atribuíveis aos sectores. Este valor representa o total de recursos realmente disponível para financiar os programas de despesa dos sectores, particularmente para a luta contra a pobreza absoluta. Em cada ano o valor é igual ao total de recursos internos e externos menos os gastos financeiros e outros compromissos que não possam ser incluídos dentro das despesas dos sectores.

Tabela 16: Recursos atribuíveis aos sectores, a Preços Constantes de 2006

(milhões de contos)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recursos Totais	41.503	52.881	56.641	59.066	61.635	61.782
- Operações Financeiras *	-3.555	-3.026	-3.334	-2.866	-2.590	-2.445
- Activas	-2.751	-2.094	-2.441	-2.024	-1.777	-1.643
- Amortização da dívida externa	-804	-932	-893	-842	-814	-802
- Encargos da dívida	-1.367	-1.568	-2.237	-2.174	-1.955	-1.842
- Diversas transferências	-3.935	-4.117	-3.929	-3.810	-3.696	-3.588
+ Crédito interno líquido	-524	-1.332	-802	-1.061	-1.049	-897
= Recursos atribuíveis aos sectores	32.123	42.839	46.339	49.156	52.345	53.010
como % recursos totais	77,4	81,0	81,8	83,2	84,9	85,8
como % PIB	19,2	23,7	23,9	23,7	23,6	22,4

* exclui a amortização da dívida interna, a qual faz parte do crédito interno líquido

e) Abordagem e Processo de Estimativa dos Custos

159. O PARPA II visa contribuir para a materialização dos objectivos do Programa Quinquenal do Governo. Nestes termos, a secção dos custos apresenta uma tabela de afectação de recursos por sectores e subsectores (denominados programas), que cobre **toda** a despesa do Estado, sem discriminação de fonte de recursos (internos ou externos) ou tipo da despesa (funcionamento ou investimento). A afectação de recursos aos sectores é compatível com a concretização das prioridades e acções do PARPA II.

160. Durante a preparação deste documento, questionou-se a melhor abordagem para a estimativa de custos: uma opção consistia em somar as despesas necessárias para o alcance dos ODM e necessidades de financiamento adicional (“aspirational costing”), e a outra apresentação dum plano de afectação de recursos previsíveis, dentro do quadro actual, assegurando o máximo impacto possível em relação às metas dos ODM. Optou-se pela segunda alternativa: uma estrutura de despesa compatível com os objectivos e metas do PARPA e dentro do envelope de recursos previsível.

161. A possibilidade de crescimento significativo no volume de recursos externos, e respectivas implicações, é explorada no fim deste capítulo.

162. A projecções foram elaboradas a preços constantes de 2006, i.e. a mesma base que o Orçamento do Estado de 2006, e tomando em conta, embora só de maneira global, os projectos e actividades em curso. Também foram tomados em consideração alguns grandes projectos, tais como a ponte sobre o rio Zambeze, ou actividades específicas como o Censo da População previsto para 2007, a instalação de Assembleias Provinciais e os processos eleitorais.

163. Esta projecção não faz a distinção “fontes internas” e “fontes externas”, nem “despesas de funcionamento” e “despesas de investimento”, na sua concepção actual. O financiamento externo é atribuído de acordo com as prioridades do Governo, e prossegue com a estratégia de usar fundos gerais do Tesouro (receitas internas e apoio ao orçamento), para compensar as distorções duma afectação não totalmente alinhada do financiamento externo consignado. A estrutura de despesas descrita abaixo é a desejável para o financiamento total. Assim, a projecção serve não só para guiar a afectação dos recursos gerais mas também para orientar o destino dos fundos externos consignados.

164. Não se distinguem despesas de investimento e de funcionamento porque, na prática actual, o que é designado como “despesa de investimento ” no OE é despesa organizada por projectos, enquanto que “despesa de funcionamento” se refere a despesa geral. Um Projecto no OE permite o seguimento do uso de fundos alocados até o uso específico, por outro lado, protege os fundos consignados a esse Projecto de desvio de aplicação para usos alternativos. Dai que é possível encontrar na “despesa de investimento”, gastos correntes e de capital, pelo que a repartição da despesa total em “geral” (funcionamento) e “específica” (investimento) é uma decisão operacional a ser tomada na orçamentação anual.

165. Outro aspecto importante é que a projecção em si não toma a dimensão territorial em conta. A distribuição dos fundos por sectores e programas é feita puramente por sector e área. A distribuição destes montantes por níveis territoriais será feita durante a elaboração do CFMP, tendo em conta a política de descentralização e os constrangimentos existentes na capacidade de implementação.

166. A projecção mostra a evolução da despesa sectorial a preços constantes de 2006, a mesma base para elaboração do OE 2006. Inclui o impacto de novas admissões, mas não reflecte mudanças no nível de salários. Há dois factores a tomar em conta: (i) em primeiro lugar, com o crescimento da economia, haverá algum ajuste do salário real, na tabela dos salários, e; (ii) segundo, no âmbito dos esforços de profissionalização da função pública, a percentagem de funcionários com uma melhor formação e um salário mais alto aumenta gradualmente. Para tomar este efeito em consideração, foi abatido do valor a distribuir aos sectores um valor de 3% cumulativos para tomar em conta o facto que o salário médio aumentará em razão das promoções, progressões, e um ligeiro aumento do salário real de 2007 até 2010.

167. O resultado deste exercício é apresentado a seguir. É importante reter o carácter e as limitações desta projecção: descreve uma tendência desejável, mas foi estabelecido sem tomar em conta explicitamente todos os projectos em curso ou a consignação de fundos externos e convenções de financiamento de projectos em curso – define a tendência de afectação de recursos de médio prazo. A afectação anual oscilará acima ou abaixo das tendências apresentadas, em função de compromissos existentes e da estrutura de financiamento externo.

168. A pormenorização da afectação da despesa será um dos resultados do CFMP que define a estrutura de despesas para 2007 e os dois anos seguintes (2008 e 2009). Nessa altura, , serão tomados em consideração as obras em curso e os compromissos existentes junto com os financiadores de projectos. O CFMP estabelece a alocação quase definitiva das despesas para os próximos três anos, de acordo com as orientações do PARPA II, tomando em conta os constrangimentos históricos.

f) Afectação dos Fundos pelos Sectores

169. A afectação dos fundos foi guiada pelos pressupostos derivados da estratégia descrita neste documento. Segue uma explanação dos principais pressupostos:

170. Os serviços públicos e as infra-estruturas necessárias para um crescimento económico abrangente e equilibrado deverão receber maior atenção e mais fundos ao longo dos próximos anos. O forte investimento nas áreas sócias, no passado, contribui para a relativa fraca alocação às infra-estruturas. Os sectores económicos precisam de

maior atenção: a agricultura, particularmente no que diz respeito à irrigação, pesquisa e extensão; a pesca artesanal; o fundo de turismo e os transportes, incluindo a meteorologia. O sector de águas conhecerá um crescimento, por um lado para compensar a baixa taxa de execução do orçamento no passado, e também pela necessidade de reabilitar algumas barragens não contempladas no passado.³

171. O sector de Estradas continuará a merecer atenção. Nos próximos anos, a construção de algumas pontes estratégicas e a reconstrução da Estrada Nacional N°1, para uma melhor integração das regiões Norte, Centro e Sul, já em curso, irão exigir montantes significativos para a conclusão dessas obras. Em simultâneo será conferida a devida atenção ao equilíbrio entre estradas primárias e secundárias e as vias de acesso a estas - as estradas vicinais, que permitem a integração da economia rural e regional e a ligação dos locais de produção agrícola às vilas e pequenas cidades que constituem o mercado local.

172. Outras áreas em que se projecta um aumento substancial de fundos, para que se cumpram as metas em relação ao crescimento económico, são: (i) o sector da energia, que deverá contribuir com energia eléctrica de qualidade para os distritos com potencial industrial; (ii) o Fundo Nacional do Turismo; a promoção das exportações, e; (iii) o ensino superior (universidades e institutos politécnicos) e técnico-profissional.

173. Os sectores da Saúde e Acção Social vão continuar a receber montantes crescentes em termos reais ao longo do ano a fim de permitir um crescimento da despesa ligeiramente acima do ritmo de crescimento da população. O enfoque nestes sectores será na área da eficiência e boa gestão e na alocação intra-sectorial dos recursos. Assim, prevê-se no sector da Saúde um crescimento acima da média do sector nos serviços básicos, e na acção social um crescimento particular das acções destinadas a mitigação dos efeitos do SIDA.

174. Uma atenção particular é reservada ao sector da Educação, onde se prevê um crescimento significativo de fundos alocados ao nível primário (EP1 e EP2) e a primeira parte do ensino secundário até a 10ª classe (ESG1), assegurando que o crescimento de efectivos, em curso, não aconteça em detrimento da qualidade. A meta é a gradual melhoria do rácio alunos/professor e um melhor equilíbrio regional. Existe potencial para melhorar a qualidade do ensino, sem custos adicionais, através de maior eficácia na organização. É evidente que uma expansão com qualidade não é exequível sem um crescimento de fundos.

175. Além disso, existem sectores cujas alocações deverão crescer ao ritmo do crescimento populacional, tais como os Tribunais, a área da Polícia, Indústria e Comércio, Turismo (excluindo as instituições tuteladas acima mencionadas), Pescas e Recursos Minerais, Plano e Finanças.

176. A afectação de recursos aos sectores que desempenham funções administrativas gerais não conhecerá mudanças significativas. Destacam-se a área dos Negócios Estrangeiros e Embaixadas, a área da Defesa, as instituições da Presidência da Republica, Gabinete do Primeiro-Ministro e dos Governadores, Assembleia da

³ Nem aquisição da barragem de Cahora-Bassa (HCB) de Portugal nem a construção de mais uma barragem ao longo do rio Zambeze (Mphanda Nkuwa) foram tomadas em conta nesta projecção.

República, e a Estatística. Foram considerados em separado o Censo de 2007 e as eleições no período 2007-2009, por serem estas despesas especiais e pontuais. Ajustamentos das actividades à estratégia do PARPA acontecerão através de redistribuições dos fundos dentro das respectivas instituições.

177. Os sectores e subsectores da Habitação, Meio Ambiente e Mulher irão manter o nível actual de despesas (em termos reais), devendo reajustar a distribuição interna de recursos se necessário. Em relação às áreas da Mulher e do Meio Ambiente, é preciso notar que estes sectores são importantes na estratégia do PARPA. Contudo, para cumprimentos das metas definidas para estes sectores dentro do PARPA II, exige-se principalmente a redefinição de prioridades internas.

Limitações das projecções

- a) Em muitos casos, não foi feito um cálculo do custo unitário dos produtos.
- b) Projectos em curso e obras já atribuídas não foram tomados em conta em detalhe.
- c) A projecção dos recursos assume um fluxo regular, sem grandes flutuações entre anos. Na realidade, há flutuações resultantes das fases de implementação dos projectos.
- d) Fica por se encontrar uma solução para o problema da aparente escassez de recursos internos para pagar o IVA e participações em projectos com financiamento externo nos quais o financiamento externo não inclui a carga fiscal. Dependente da solução, os valores podem sofrer ajustamentos significativos pelo impacto dos impostos.
- e) A subdivisão dos gastos por programas não está suficientemente desenvolvida, sendo que no orçamento actual e na contabilidade tal subdivisão não existe.
- f) A projecção não discrimina entre financiamento interno e externo. Por causa da inércia da estrutura do financiamento externo actual, motivado por projectos em curso e compromissos de médio prazo, a afectação dos fundos externos de maneira tal que corresponde a estrutura desejada será um desafio.
- g) Como ponto de partida, foram os valores atribuídos no OE 2006, foi acrescentado em alguns casos para tomar em conta alguns financiamentos externos conhecidos mas não inscritos no orçamento. Este ajustamento é, naturalmente, uma estimativa crua. Os sectores afectados são HIV/SIDA, Educação, Saúde e Estradas (ponte sobre o Rio Zambeze).
- h) Em alguns casos, os valores inscritos no OE 2006 podem ser subestimados porque as propostas dos sectores foram reduzidas a fim de assegurar a consistência entre o OE e a programação macro-financeira. Não foi possível acertar em detalhe qual o valor real dos investimentos financiados nos projectos existentes mesmo quando inscritos no orçamento.

178. A evolução da despesa, por grandes grupos de sectores, que resulta deste trabalho é apresentada abaixo (Gráfico 3). Todas as projecções seguintes são a preços constantes de 2006 e incluem tanto o financiamento interno como externo.

Gráfico 3: Estrutura das despesas sectoriais por área

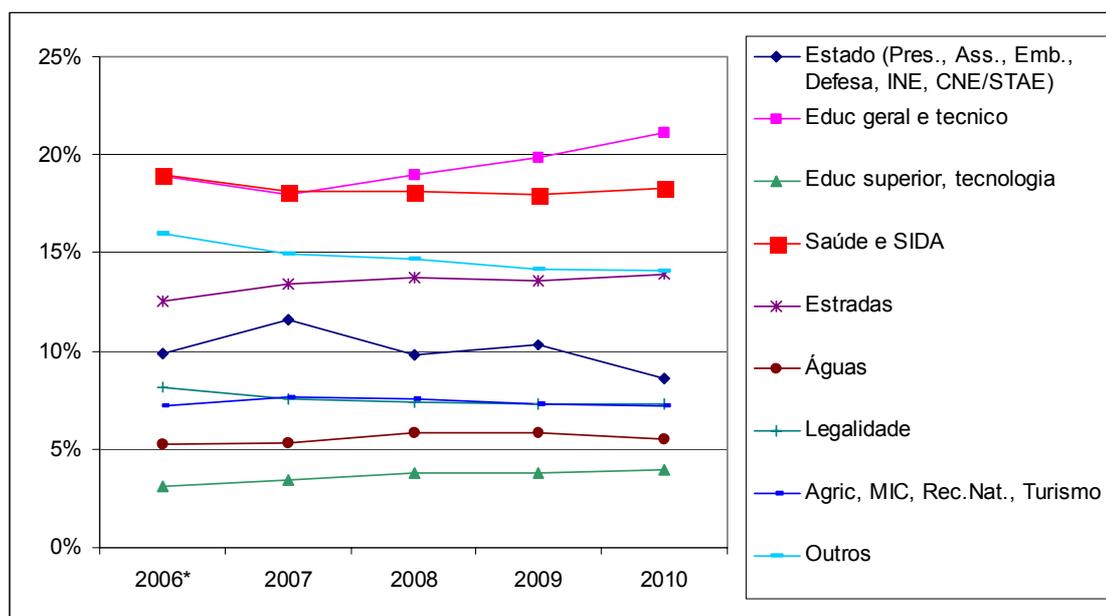


Tabela 17: Estrutura das despesas sectoriais (excluindo despesas gerais) 2006-2010

	2006*	2007	2008	2009	2010
Estado (Pres., Ass., Emb., Defesa, INE, CNE/STAE)	9,9%	11,6%	9,8%	10,3%	8,6%
Educ geral e tecnico	18,9%	18,0%	19,0%	19,8%	21,2%
Educ superior, tecnologia	3,1%	3,4%	3,8%	3,8%	3,9%
Saúde e SIDA	19,0%	18,1%	18,1%	18,0%	18,3%
Estradas	12,5%	13,4%	13,8%	13,6%	13,9%
Águas	5,3%	5,3%	5,9%	5,8%	5,5%
Legalidade	8,1%	7,6%	7,4%	7,3%	7,3%
Agric, MIC, Rec.Nat., Turismo	7,2%	7,6%	7,6%	7,3%	7,2%
Outros	16,0%	15,0%	14,7%	14,2%	14,1%
Total (em milhões de contos)	44.216	46.467	48.039	50.752	52.837

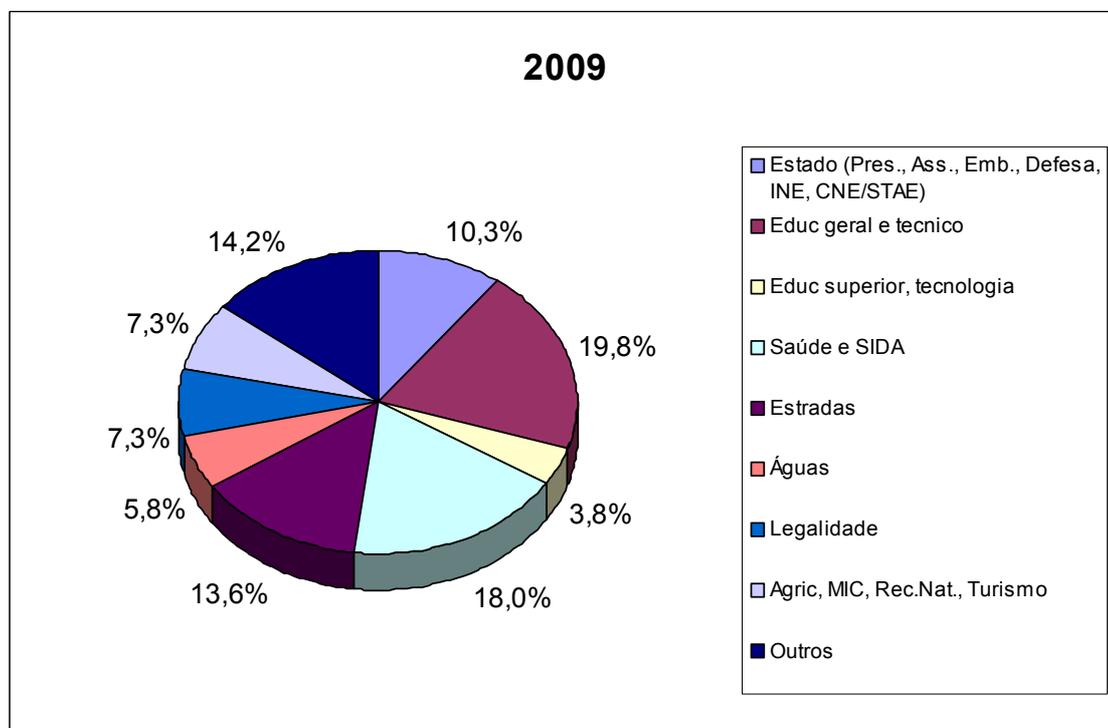
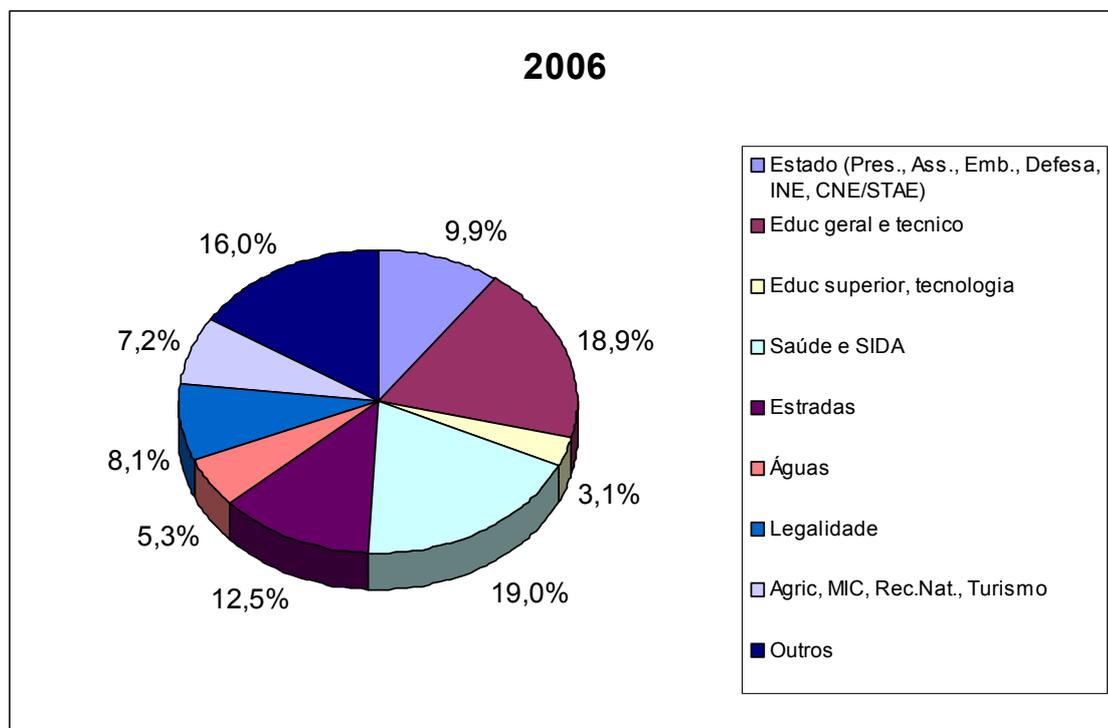
* Valores incluem o valor estimado de "off-budgets" na ordem de 35 milhões de USD e um financiamento especial para as eleições e o censo na ordem de 30 milhões de USD

179. A linha “não alocado” exige alguma explicação. As projecções têm como ponto de partida o OE de 2006, mas foram acrescentados alguns projectos de ajuda externa conhecidos mas não captadas nas despesas orçamentadas. Contudo, as projecções macro prevêm só um montante de cerca de 35 milhões de dólares no qual o apoio externo contabilizado crescerá de 2006 para 2007 por causa de melhorias na abrangência do orçamento. Daí resultou o défice.

180. Em 2007, a despesa programada excede os recursos constantes no quadro-macro devido a duas actividades específicas: o Censo da População e as eleições provinciais. Assumiu-se na projecção de receitas um fluxo regular em cada ano, abstraindo de flutuações por razões específicas, tais como o fim de alguns grandes projectos ou eventos especiais, tais como eleições e o censo que normalmente são suportados por financiamento externo especial. Assim, o défice em 2007 será provavelmente fechado por contribuições especiais de alguns parceiros de cooperação.

181. As mudanças na estrutura aparecem claramente na comparação da estrutura em 2006 e 2009, como se vê no gráfico a seguir.

Gráfico 4: Estrutura da despesa em 2006 e 2009



182. Seguem alguns gráficos que mostram a evolução das despesas por componentes ou programas dentro das áreas, sendo 100% a despesa total da respectiva área.

Gráfico 5: Estradas: Distribuição das Despesas por Programas

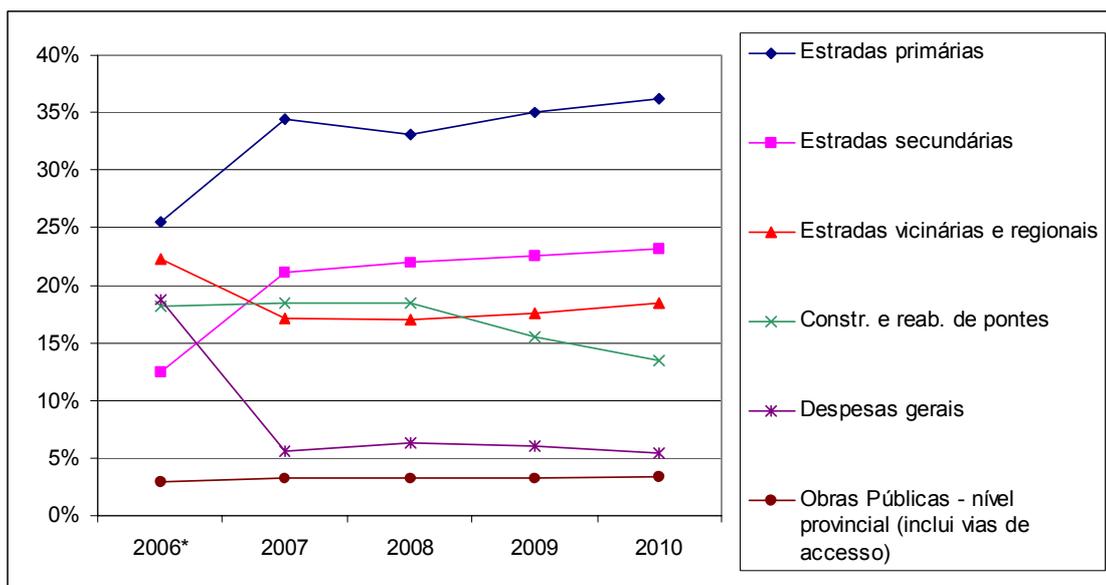


Gráfico 6: Águas: Distribuição das Despesas por Programas e Componentes

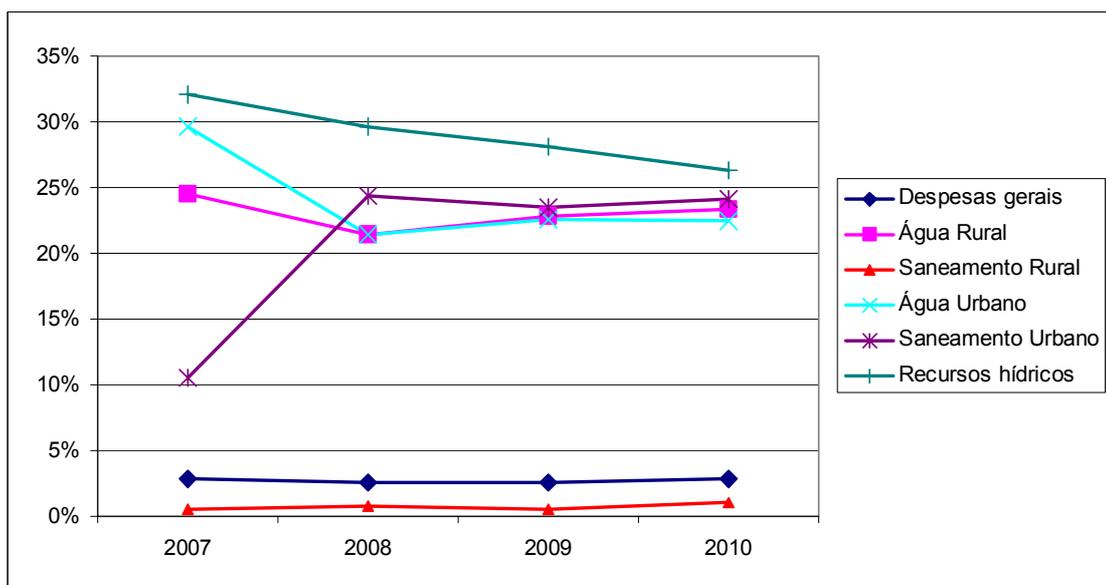


Gráfico 7: Agricultura: Distribuição das Despesas por Programas

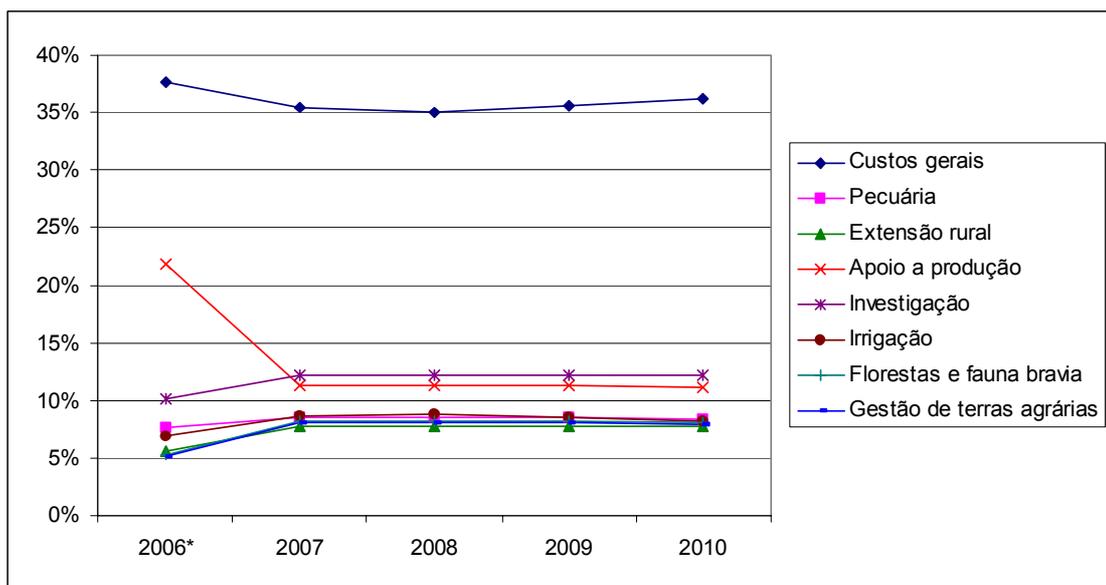


Gráfico 8: Saúde e HIV/SIDA: Distribuição das Despesas por Programas

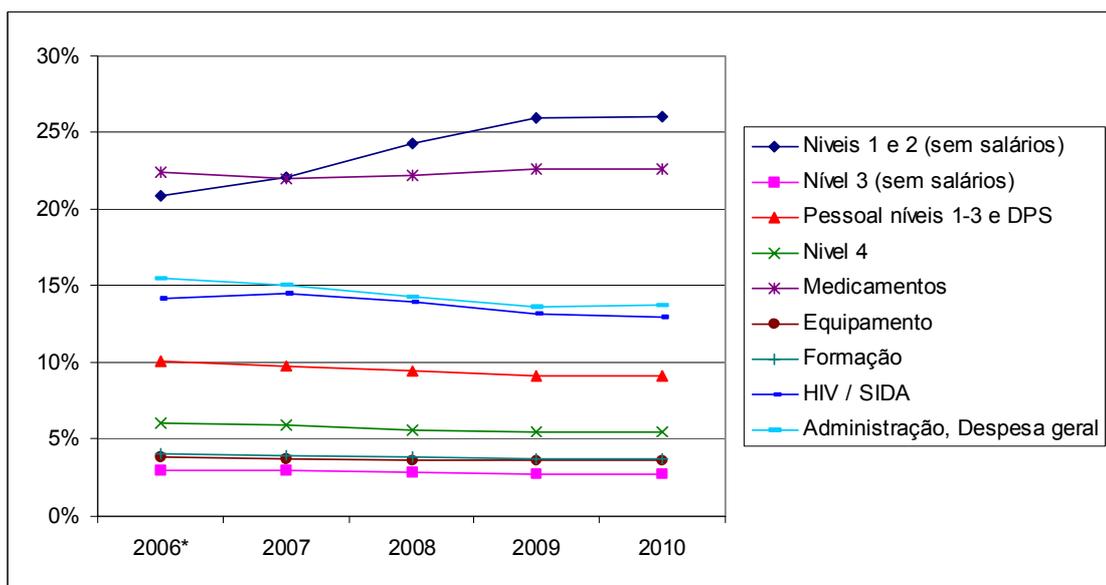


Gráfico 9: Educação: Distribuição das Despesas por Programas

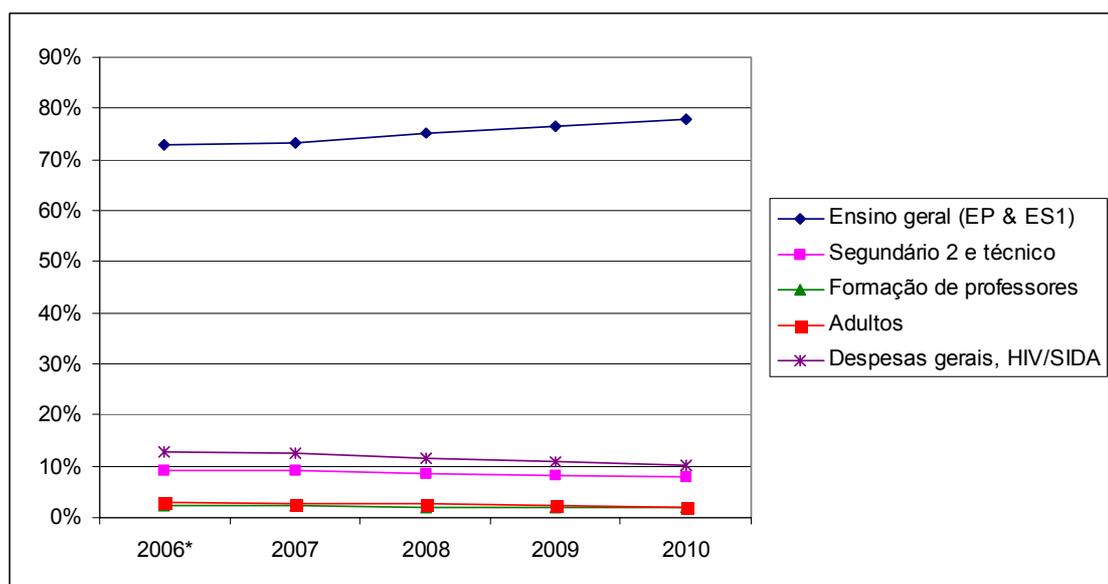
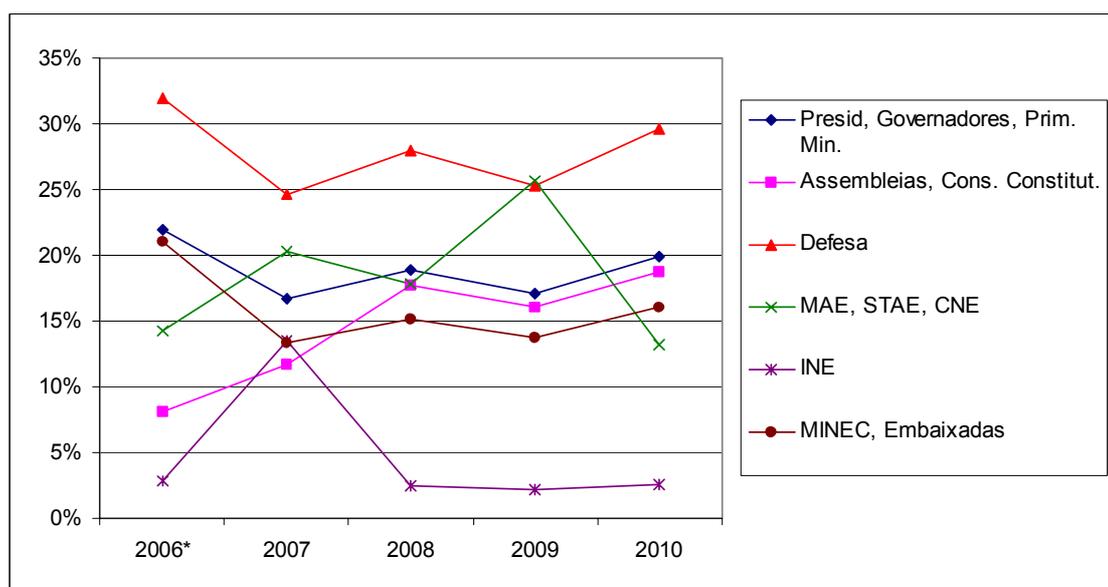


Gráfico 10: “Estado”: Distribuição das Despesas por Componentes



Nota: As flutuações das percentagens reflectem não só, mas em grande parte os montantes afectados ao Censo e as Eleições.

Gráfico 11: Legalidade: Distribuição das Despesas por Componentes

