



Fevereiro de 2015

# REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

## RELATÓRIO SOBRE AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

O presente Relatório sobre Avaliação da Transparência Fiscal relativo à República de Moçambique foi elaborado por uma equipa de especialistas do Departamento de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional, com base na informação disponível até à data da sua finalização, em dezembro de 2014.

Para adquirir exemplares deste relatório, entre em contato com:

International Monetary Fund • Publication Services  
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090  
Telephone: +1 202 623-7430 • Fax: +1 202 623-7201  
E-mail: [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org) Web: <http://www.imf.org>  
Preço unitário: USD 18,00

**Fundo Monetário Internacional**  
**Washington, D.C.**



FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

## DEPARTAMENTO DE FINANÇAS PÚBLICAS



# REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

## RELATÓRIO SOBRE AVALIAÇÃO DA TRANSPARENCIA FISCAL

Preparado por Xavier Rame, Iyabo Masha, Delphine Moretti, Esther Palacio, Dalmo  
Palmeira, Juana Aristizabal, and Sefa Pamuksuz

Dezembro 2014

Aprovado por  
Gilbert Terrier

Preparado por Xavier Rame, Iyabo Masha, Delphine Moretti, Esther  
Palacio, Dalmo Palmeira, Juana Aristizabal e Sefa Pamuksuz

## CONTENTS

<b>LISTA DE ACRÓNIMOS</b>	<b>4</b>
<b>PREFÁCIO</b>	<b>6</b>
<b>SUMÁRIO EXECUTIVO</b>	<b>7</b>
<b>RELATÓRIOS FISCAIS</b>	<b>10</b>
1.0. Introdução	10
1.1. Cobertura dos relatórios fiscais	12
1.2. Frequência e oportunidade dos relatórios fiscais	22
1.3. Qualidade dos relatórios fiscais	23
1.4. Integridade dos relatórios fiscais	25
1.5. Resumo	27
<b>PREVISÃO FISCAL E ORÇAMENTAÇÃO</b>	<b>29</b>
2.0. Introdução	29
2.1. Abrangência da documentação do orçamento	31
2.2. Oportunidade	34
2.3. Quadro jurídico	36
2.4. Orientação da política	37
2.5. Credibilidade	39
2.6. Resumo	41
<b>ANÁLISE E GESTÃO DO RISCO FISCAL</b>	<b>43</b>
3.0. Introdução	43
3.1. Divulgação e análise do risco	45
3.2. Gestão de riscos	48
3.3. Coordenação fiscal	55
3.4. Resumo	60
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>62</b>
4.0. Esclarecer os limites institucionais e expandir a cobertura institucional	62
4.1. Expandir a cobertura do balanço e esclarecer as normas de contabilidade	63
4.2. Melhorar a precisão e transparência das previsões fiscais	63
4.3. Melhorar a análise dos riscos fiscais	64
4.4. Melhorar a divulgação dos riscos fiscais	64

4.5.	Melhorar a transparência e gestão de risco no sector de hidrocarbonetos e de recursos naturais _____	65
4.6.	Melhorar a supervisão financeira de empresas públicas _____	66

## **PLANO DE ACÇÃO DE TRANSPARÊNCIA FISCAL \_\_\_\_\_ 67**

### **TABELAS**

1.0.	Avaliação sumária contra o Código de Transparência Fiscal _____	9
1.1.	Lista de relatórios fiscais ex post consolidados _____	11
1.2.	Demonstrações financeiras anuais das entidades públicas _____	15
1.3.	Estimativa da distribuição de recursos do sector público _____	16
1.4.	Estimativa da distribuição de activos e passivos do sector público _____	17
1.5.	Avaliação sumária de informações fiscais _____	28
2.1.	Documentos de previsão fiscal e macroeconómica e do orçamento _____	30
2.2.	Oportunidade de apresentação do orçamento _____	35
2.3.	Datas de aprovação da legislação orçamental para os anos fiscais de 2012 a 2014 _____	36
2.4.	Avaliação sumária das previsões fiscais e orçamentação _____	42
3.1.	Relatórios seleccionados relacionados com riscos fiscais _____	44
3.2.	Riscos fiscais específicos seleccionados, 2013 _____	47
3.3.	Avaliação sumária contra o Código de Transparência Fiscal _____	61

### **FIGURAS**

1.1	Descrição geral do sector público, com base nos inventários das autoridades _____	14
1.2	Despesas públicas de capital _____	19
1.3	Estimativas do valor actual de participações do Estado _____	19
1.4	Passivos relacionados com o reembolso do IVA _____	21
1.5	Despesas fiscais do Estado reportados nas demonstrações financeiras _____	22
2.1.	Principais agregados macroeconómicos: Projecção versus Execução, 2010–2012 _____	33
2.2.	Erros de previsão de agregados fiscais, 2005-2011 _____	34
2.3.	Evolução da dívida pública em diferentes cenários _____	39
2.4.	Orçamentos rectificativos _____	40
3.1	Indicadores de riscos macro-fiscais em países seleccionados da ASS, 2005-2012 _____	46
3.2.	Provisão de contingências no orçamento, 2011-2014 _____	48
3.3.	Activos e depósitos nos bancos comerciais como percentagem do PIB _____	52
3.4.	Países seleccionados da África Subsariana, Depósitos bancários e activos _____	53
3.5.	Países da ASS seleccionados: média de danos anuais (secas, terremotos, inundações, tempestades) em percentagem do PIB _____	55
3.6.	Equilíbrio fiscal dos governos locais _____	56
3.7.	Estrutura de subsídios _____	58
3.8.	Pagamentos de saúde correntes e estrutura etária _____	59

## LISTA DE ACRÓNIMOS

AFROSAI	Organização Africana de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ASD	Análise de Sustentabilidade da Dívida
ASS	Africa Subsariana
AT	Autoridade Tributária
ATF	Avaliação da Transparência Fiscal
BM	Banco de Moçambique
BNI	Banco Nacional de Investimento
BVM	Bolsa de Valores de Moçambique
CEDSIF	Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças
CFMP	Cenário Fiscal de Medio-Prazo
CGE	Conta Geral do Estado
COFOG	Classificação das Funções do Governo
CTF	Código de Transparência Fiscal
CUT	Conta Unica do Tesouro
DEAE	Direcção de Estudos e Análise Económica
DNCP	Direcção Nacional da Contabilidade Pública
DNO	Direcção Nacional do Orçamento
DNP	Direcção Nacional de Planificação
DNPE	Direcção Nacional de Património do Estado
DNT	Direcção Nacional do Tesouro
DPE	Departamento de Planificacao e Estatisticas
DQAF	Quadro de Análise da Qualidade de Dados
DSBB	Tabela de Padroes de Disseminação
E-SISTAFE	Sistema de Informação do SISTAFE
EDM	Electricidade de Moçambique
EMATUM	Empresa Moçambicana de Atum
EMOSE	Empresa Moçambicana de Seguros
ENH	Empresa Nacional de Hidrocarbonetos
EPCC	Contratos de Concessão, de Exploração e Produção
FAD	Departamento de Finanças Públicas
FCA	Fundo de Compensacao Autárquica
FGD	Fundo de Garantia de Depositos
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAAP	Princípios de Contabilidade Geralmente Aceites
GDDS	Sistema Geral de Divulgação de Dados
GFP	Gestão das Finanças Públicas
GFSM	Manual de Estatísticas das Finanças Públicas
IGEPE	Instituto de Gestão das Participações do Estado
IGF	Inspecção-Geral das Finanças

INE	Instituto Nacional de Estatística
INSS	Instituto Nacional da Segurança Social
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSAI	Normas Internacionais para Instituições de Auditoria Suprema
ITIE	Iniciativa de Transparencia nas Industrias Extractivas
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
MF	Ministério das Finanças
MT	Metical
NICSP	Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público
NIRF	Normas Internacionais de Relato Financeiro
OE	Orcamento do Estado
PARP	Plano de Accao para a Reducao da Pobreza
PES	Plano Economico e Social
PGC -PE	Plano Geral de Contabilidade para as Pequenas Empresas
PIB	Produto Interno Bruto
PPP	Parceria Público-Privado
PQG	Programa Quinquenal do Governo
REO	Relatório de Execução Orcamental
SA	Sociedade Anónima
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SARL	Sociedade Anónima e Responsabilidade Limitada
SCN	Sistema de Contas Nacionais
SDDS	Padrão Especial de Disseminação de Dados
SERSSE	Serviços Sociais dos Servicos de Informaçoes e Segurança do Estado
SISTAFE	Sistema Administrativo e Financeiro do Estado
TA	Tribunal Administrativo
WEO	Perspectivas Económicas Mundiais

## PREFÁCIO

Em resposta a um pedido das autoridades da República de Moçambique, uma missão do Departamento de Finanças Públicas (FAD) do Fundo Monetário Internacional (FMI) visitou Maputo, Moçambique, durante o período de 11 a 25 de Novembro de 2013 para conduzir uma Avaliação da Transparência Fiscal (ATF). A missão foi liderada pelo Sr. Xavier Rame e incluiu a Sra. Iyabo Masha (Departamento Africano), a Sra. Delphine Moretti (FAD), a Sra. Esther Palacio (Departamento Africano), o Sr. Dalmo Palmeira, a Sra. Juana Aristizabal e o Sr. Sefa Pamuksuz (especialistas).

O objectivo da Avaliação da Transparência Fiscal foi avaliar informações fiscais, previsões e orçamento e práticas de gestão e análise de risco fiscal relativamente às normas definidas pelo *Código de Transparência Fiscal (CTF)*<sup>1</sup> do FMI. A missão foi organizada à volta de uma série de discussões com pessoal de organizações chave das partes interessadas na administração incluindo: a Direcção Nacional do Orçamento (DNO), a Direcção Nacional do Tesouro (DNT), a Direcção Nacional da Contabilidade Pública (DNCP), Inspeção-Geral das Finanças (IGF), a Direcção Nacional do Património do Estado (DNPE), a Direcção de Estudos e Análise Económica (DEAE), a Autoridade Tributária (AT), o Instituto Nacional de Estatística (INE), o Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças (CEDSIF), a Unidade de Parcerias Público-Privado (PPP), o Instituto Nacional da Segurança Social (INSS), o Instituto de Gestão das Participações do Estado (IGEPE) e o Banco de Moçambique (BM).

Este relatório baseia-se nas informações disponíveis no momento em que foi concluído, em Novembro de 2013. As descobertas, recomendações e plano de acção definidos neste relatório representam os pontos de vista e aconselhamento não vinculativo da equipa da missão do FMI e não reflectem necessariamente os pontos de vista de, ou um compromisso por parte do governo de Moçambique. A menos que de outra forma especificado, os dados incluídos no texto, números e tabelas no relatório são cálculos da equipa da missão do FMI e não são cálculos oficiais do governo da República de Moçambique.

A missão gostaria de agradecer às autoridades da República de Moçambique pela sua excelente colaboração na condução desta avaliação piloto e pela troca franca e aberta de pontos de vista sobre todos os assuntos discutidos.

---

<sup>1</sup> A avaliação baseia-se nas normas definidas no "*Código de Transparência Fiscal – Versão Preliminar de Consultadoria de 1 de Julho de 2013*", FMI, Julho de 2013.

## SUMÁRIO EXECUTIVO

**O programa de reformas orçamentais de Moçambique conduziu a que a maioria dos aspectos das suas práticas ao nível da elaboração de relatórios e orçamentos fiscais esteja em conformidade com as práticas básicas e boas, conforme definido no *Código de Transparência Fiscal do FMI* (Tabela 1.0). As deficiências ao nível do reporte fiscal podem ser abordadas a curto prazo pelas reformas em curso. A divulgação e gestão dos riscos fiscais são inadequadas e devem ser melhoradas a médio prazo para fazer face aos desafios que possam surgir do aumento de receitas provenientes de recursos naturais.**

- Em 2002, Moçambique adoptou um quadro jurídico abrangente no que diz respeito à gestão das finanças públicas (Lei do SISTAFE) tendo em consideração normas internacionais e práticas relevantes.
- Os relatórios fiscais incluem o governo central orçamental e parte do governo-geral, e dão informação sobre o valor de alguns activos e passivos
- O desenvolvimento e a implementação do Sistema de Informação do SISTAFE (e-SISTAFE) contribuíram para melhorar a frequência e pontualidade dos relatórios fiscais, relatórios estes que são classificados em conformidade com as normas internacionais.
- Os mecanismos de planificação e orçamentação fornecem projecções abrangentes e em tempo útil relativamente aos desenvolvimentos das finanças públicas.
- Está operacional um mecanismo bem definido de coordenação do financiamento dos doadores.
- Existem controlos centrais bem estabelecidos sobre os governos subnacionais, incluindo limites estritos de endividamento.

Como resultado destas reformas, entre 2010 e 2012, a pontuação de Moçambique ao abrigo do Índice de Orçamento Aberto da Parceria Orçamental Internacional subiu de 28 para 47 de um total de 100 pontos, e o país passou de 68<sup>o</sup> entre 94 países para 55<sup>o</sup> entre 100 países.

**Simultaneamente, este relatório salienta um conjunto de áreas em que as práticas de transparência fiscal de Moçambique poderiam ser melhoradas:**

- Moçambique não tem um inventário completo e actualizado das entidades do sector público.
- A cobertura institucional de relatórios fiscais é ainda limitada; em particular não fornece informação completa e fiável das operações realizadas pelo fundo de segurança social e pelas entidades autónomas, operações estas que provavelmente sejam significativas.
- Os relatórios financeiros do governo são elaborados numa base de regime de caixa modificado e não fornecem informações sobre determinados itens significativos tais como o

valor corrente dos pagamentos em atraso e o das participações do Estado no sector empresarial.

- Para além dos riscos do financiamento externo, não foi identificado nem analisado qualquer risco fiscal nos documentos orçamentais, e não existe qualquer estratégia para a gestão dos mesmos. Os numerosos riscos provêm da dependência do apoio dos doadores para o financiamento externo, da susceptibilidade a choques exógenos de desastres naturais, das actividades das empresas públicas, de contratos de infraestruturas de grandes dimensões e plurianuais, bem como de passivos contingentes e actividades parafiscais.
- Há espaço para aumentar a credibilidade, transparência e escrutínio das previsões orçamentais oficiais. As recentes descobertas de gás natural, bem como a exploração em curso de recursos petrolíferos, podem transformar Moçambique num dos países mais ricos em recursos durante os próximos anos. Porém, isto acarreta também alguns riscos, tais como uma volatilidade acrescida das receitas e do crescimento económico e possíveis distorções macroeconómicas que poderiam resultar de uma gestão inadequada dos recursos abundantes.
- O Estado tem participações em mais de 156 empresas cujo valor patrimonial líquido permanece em grande parte desconhecido. O instituto público que supervisiona estas entidades, o IGEPE, tem exercido uma supervisão limitada ao nível dos activos financeiros e dos riscos associados a tais entidades.

**Com base na análise acima, este relatório faz sete recomendações destinadas a melhorar consideravelmente a base de informação para a tomada de decisões fiscais em Moçambique e a assegurar que o país acompanha o ritmo de evolução das normas e práticas internacionais em matéria de transparência.** As recomendações são as seguintes:

- Esclarecer os limites institucionais e expandir a cobertura institucional.
- Expandir a cobertura do balanço e esclarecer as normas de contabilidade.
- Melhorar a precisão e transparência das previsões oficiais.
- Melhorar a análise e gestão dos riscos fiscais.
- Desenvolver os procedimentos de divulgação dos riscos fiscais.
- Melhorar a transparência e gestão dos riscos no sector de hidrocarbonetos e de recursos naturais.
- Melhorar a supervisão financeira de empresas públicas.

As acções necessárias para implementar estas reformas são identificadas no “Plano de Acção de Transparência Fiscal” incluído no final deste relatório.

**Tabela 1.0. Moçambique: Avaliação sumária em relação ao CTF**

Prioridade da reforma	1. Relatórios fiscais	2. Previsão fiscal e orçamentação	3. Gestão e análise do risco fiscal
IMPORTANCIA MÁXIMA	1.1. Estrutura do sector público	1.3. Previsões macroeconómicas	1.1. Riscos macroeconómicos
	1.2. Cobertura das instituições		1.2. Riscos fiscais específicos
	1.3. Cobertura de stocks		2.3. Recursos naturais
	2.2. Oportunidade de demonstrações financeiras anuais		2.5. Garantias
	4.4. Fiabilidade		2.7. Contratos de grandes dimensões e plurianuais
			3.4. Saúde e segurança social
IMPORTANCIA MÉDIA	1.4. Cobertura de fluxos	2.1. Relatório de estratégia fiscal	2.2. Gestão de activos e passivos
	1.5. Benefícios fiscais	4.1. Objectivos da política fiscal	2.6. Exposição do sector financeiro
	4.1. Integridade estatística	4.2. Informação sobre o desempenho	2.8. Riscos ambientais
	4.3. Difusão estatística	4.4. Sustentabilidade fiscal	3.2. Empresas públicas
		5.3. Reconciliação de previsões	3.3. Actividade para-fiscal
IMPORTANCIA BAIXA	2.1. Frequência de relatórios fiscais num ano	1.1. Unidade	1.3. Comparabilidade de dados fiscais
	3.1. Classificação	1.2. Orçamentação bruta	2.1. Provisão para contingências orçamentais
	3.2. Consistência dos dados	1.4. Orçamento a médio prazo	3.1. Governos subnacionais
	4.2. Auditoria externa	2.2. Apresentação do orçamento	
		2.3. Aprovação do orçamento	
		3.1. Legislação orçamental	
		3.2. Arrecadação de receitas	
		4.3. Guião do orçamento para o cidadão	
	5.1. Avaliação independente		
	5.2. Orçamento rectificativo		
NÃO APLICÁVEL	3.3. Consistência histórica		2.4. Derivados financeiros

Não cumprido	
Básico	
Bom	
Avançado	

# RELATÓRIOS FISCAIS

## 1.0 Introdução

1. **Os relatórios fiscais devem apresentar um resumo abrangente, oportuno, fiável, comparável e acessível do desempenho financeiro e da posição do governo.** Para o efeito, os relatórios fiscais, que englobam relatórios de execução orçamental, estatísticas fiscais e contas públicas, devem:

- Definir claramente a fronteira entre o sector público e privado e entre as administrações públicas e produtores de mercados controlados pelo governo;
- Cobrir todas as unidades institucionais envolvidas na actividade fiscal;
- Captar todos os activos, passivos, receitas, despesas, financiamento e outros fluxos;
- Ser publicados de forma acessível, frequente e oportuna;
- Classificar informações em conformidade com as normas internacionais;
- Explicar discrepâncias nos ou entre relatórios fiscais; e
- Ser elaborados por um órgão independente (no caso das estatísticas) ou verificados por uma instituição nacional de auditoria independente (no caso das contas públicas).

2. **Este capítulo avalia a qualidade das práticas de elaboração de relatórios fiscais de Moçambique contra as práticas estipuladas no CTF do FMI.** Ao fazê-lo, considera separadamente as seguintes dimensões de informações fiscais: (i) cobertura de instituições, stocks e fluxos; (ii) frequência e oportunidade dos relatórios; (iii) qualidade e consistência dos relatórios fiscais; e (iv) fiabilidade dos relatórios fiscais.

3. **Os relatórios fiscais *ex post* de Moçambique possuem uma cobertura consistente mas limitada.** Os relatórios fiscais de Moçambique, que são resumidos na Tabela 1.1, abrangem o relatório trimestral de execução orçamental (REO) e as estatísticas fiscais; as demonstrações financeiras anuais (Conta Geral do Estado, CGE) e as estatísticas fiscais; e os relatórios de dívida trimestrais e anuais. Abrangem o governo orçamental central e são preparados em base de caixa com informações limitadas sobre o stock de activos e passivos. As secções que se seguem apresentam uma análise detalhada das características do relatório final consolidado de Moçambique.

**Tabela 1.1. Moçambique: Lista de relatórios fiscais *ex post* consolidados**

RELATÓRIO	Cobertura das instituições	Cobertura de fluxos	Cobertura de stocks	Base contabilística	Classificação	Frequência de publicação	Prazo <sup>2</sup>
<b>RELATÓRIOS DURANTE O EXERCÍCIO</b>							
<b>Execução orçamental trimestral</b>	Governo central orçamental <sup>3</sup>	Receitas, despesas e financiamento	Nenhuma	Caixa	Económica (GFSM 1986), administrativa, funcional (COFOG)	Trimestral	45 dias
<b>Estatísticas fiscais trimestrais</b>	Governo central orçamental	Receitas, despesas e financiamento	Nenhuma	Caixa	Económica (GFSM 1986)	Trimestral	75 dias
<b>Relatório da dívida trimestral</b>	Governo central orçamental	Juros e amortização da dívida	Dívida	Não aplicável	Não aplicável	Trimestral	45 dias
<b>RELATÓRIOS DE FINAL DE EXERCÍCIO</b>							
<b>CGE</b>	Governo central orçamental Os apêndices da CGE incluem informações financeiras sobre instituições autónomas, municípios e empresas públicas	Receitas, despesas e financiamento	Numerário, dívida, activos financeiros e informações sobre activos corpóreos	Caixa	GFSM 1986, administrativa, funcional	Anual	Mais de 15 meses após o fim do ano fiscal <sup>4</sup>
<b>Estatísticas fiscais</b>	Governo central orçamental	Receitas, despesas e financiamento	Numerário, dívida, activos financeiros	Caixa	Económica (GFSM 1986, conversão a GFSM 2001 em curso)	As estatísticas referentes aos anos fiscais de 2010, 2011 e 2012 passaram a estar disponíveis no sítio Web do Ministério das Finanças (MF) em finais de 2013.	
<b>Relatório da dívida</b>	Governo central orçamental	Juros e amortização da dívida	Dívida	Não aplicável	Não aplicável	Anual	Última publicação: 2013 (Relatório da dívida referente a 2012)

Fonte: Equipa técnica do FMI.

<sup>2</sup> Desfasamento da publicação e/ou última publicação disponível.

<sup>3</sup> A categoria de governo central orçamental inclui todas as instituições do governo central que estão incluídas no orçamento do Estado.

<sup>4</sup> O volume IV da CGE (Inventário do Património do Estado) não é publicado.

## 1.1 Cobertura dos relatórios fiscais

### 1.1.1. Estrutura do sector público (Não cumprido)

4. **Em Moçambique, a definição jurídica do sector público não é consistente com as normas internacionais.** A Lei do SISTAFE (9/2002) define o âmbito do sector público o qual inclui os órgãos e instituições do Estado (ambos ao nível central e local<sup>5</sup>), as instituições autónomas, a administração local e as empresas do Estado.<sup>6</sup> Contudo, este âmbito não está inteiramente definido nem é consistente com as normas internacionais, tais como o Manual de Estatísticas das Finanças Públicas (Government Finance Statistics Manual, GFSM) do FMI. Ainda que a lei estabeleça que o sector público inclui todos os órgãos e instituições estatais, governos locais e empresas públicas, não determina se as corporações constituídas ao abrigo da lei privada que são detidas e/ou controladas pelo Estado, devem ser consideradas como empresas públicas.

5. **Os registos das autoridades das entidades do sector público não são exaustivos:**

- Para efeitos de elaboração das contas nacionais do sector no âmbito do Sistema de Contas Nacionais (SCN) de 1993, o INE estabeleceu um registo de entidades públicas; contudo não é actualizado desde 2005.
- A Direcção Nacional do Tesouro (DNT) mantém igualmente um registo das entidades públicas; mas que não inclui as empresas participadas pelo Estado. Além disso, não há nenhum procedimento para assegurar que a cobertura deste registo é exaustiva e atempadamente actualizada;
- O IGEPE – entidade pública tutelada pelo Ministério das Finanças (MF)- mantém um registo das participações do Estado. Contudo, não foi realizada até à data qualquer avaliação do controlo do Estado sobre as empresas nas quais detém acções directamente ou através de outra entidade. Por conseguinte este registo está incompleto, uma vez que as acções “gratuitas” detidas pelo Estado em projectos de concessão não são reportados.

6. **Com base nos registos das autoridades, a equipa técnica compilou uma lista provisória de entidades no governo central, governo-geral e sector público.** Pelos motivos acima referidos, a lista não é exaustiva. Contudo, a Figura 1.1 fornece uma descrição geral provisória do sector público em Moçambique, que se encontra estruturado da seguinte forma:

- O governo central abrange (i) as unidades do governo e (ii) pelo menos 30 organismos

<sup>5</sup> Os órgãos descentralizados do Estado são as províncias e os distritos.

<sup>6</sup> A Lei das Autarquias (2/1997) define o enquadramento jurídico aplicável às autarquias; a Lei das Empresas Públicas (6/2012) fornece o enquadramento jurídico aplicável às Empresas públicas. O enquadramento jurídico aplicável a outras entidades públicas autónomas, como as Instituições, Fundos e Serviços, é definido por leis ou decretos *ad hoc*.

orçamentais e extra-orçamentais que, embora estabelecidos juridicamente como instituições autónomas<sup>7</sup>, não são financeiramente autónomos;

- O governo-geral inclui (i) o governo central, (ii) o Fundo de Segurança Social do INSS, (iii) os 53 municípios e (iv) pelo menos 36 instituições autónomas;
- O sector público inclui: (i) o governo-geral, (ii) pelo menos 44 empresas públicas não financeiras<sup>8</sup>; (iii) pelo menos 3 empresas públicas financeiras: (BM, Banco Nacional de Investimentos (BNI) e Empresa Moçambicana de Seguros (EMOSE)). Existem actualmente dois tipos de empresas públicas controladas pelo Estado em Moçambique: (i) Empresas criadas ao abrigo da lei pública (*Empresas Públicas e Empresas Estatais*) que são da exclusiva propriedade do Estado e (ii) empresas criadas ao abrigo da lei privada que podem não ser da total propriedade do Estado. Estas empresas públicas operam numa variedade muito vasta de sectores (construção, comunicação, energia, transportes, agricultura...).

#### 7. **Contudo, o âmbito do sector público é difícil de calcular em Moçambique.**

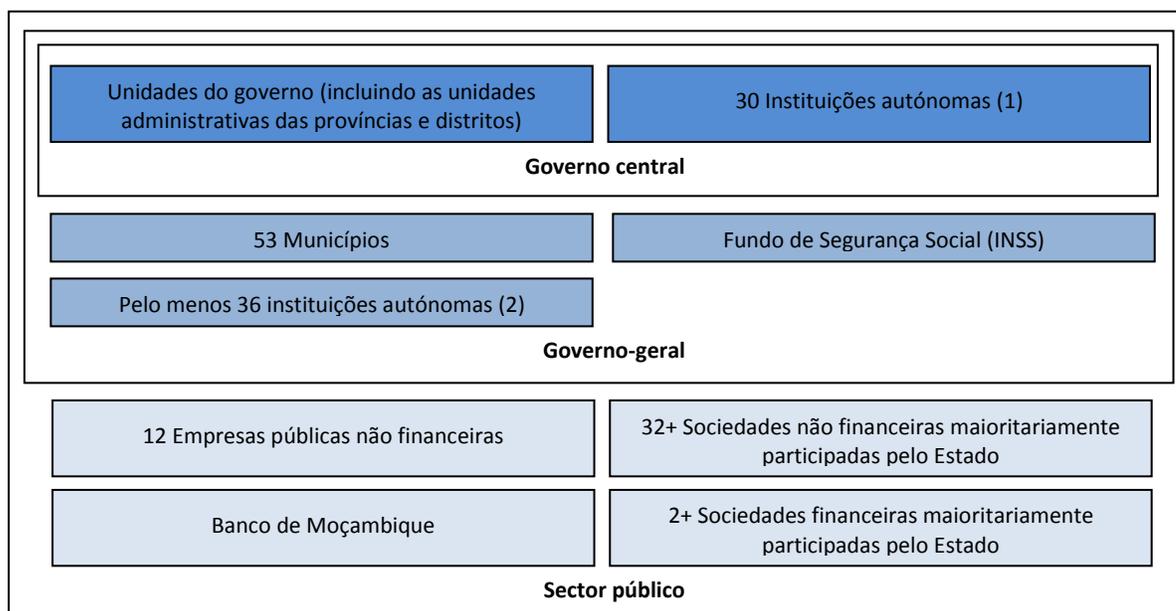
Conforme mencionado acima, enquanto é suposto as participações directas do Estado serem inventariadas pelo IGEPE, a abrangência das participações indirectas do Estado, é difícil de avaliar. Por exemplo, a empresa GIPS, criada ao abrigo da lei privada em Dezembro de 2011, não foi referida no inventário fornecido pelas autoridades, mesmo que o seu accionista seja uma entidade pública (os Serviços Sociais dos Serviços de Informações e Segurança do Estado – SERSSE); da mesma forma, a sua subsidiária, a Empresa Moçambicana de Atum (EMATUM) não é referida nos inventários mesmo que os seus accionistas sejam três entidades estatais.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Esta categoria de entidades públicas inclui instituições, fundos e serviços criados por lei ou decreto.

<sup>8</sup> A lista de empresas públicas não financeiras estabelecida pela equipa técnica do FMI inclui as empresas públicas nas quais o Estado é proprietário de pelo menos 50 por cento das acções, isto é, com base nas informações disponibilizadas pelas autoridades, 14 empresas criadas ao abrigo da lei pública e 32 empresas criadas ao abrigo da lei privada.

<sup>9</sup> Os accionistas são o IGEPE, instituição que gere, coordena e controla as participações do Estado no sector empresarial, (34 por cento), Emopesca, a empresa de pescas de capitais públicos, (33 por cento) e a GIPS (33 por cento).

**Figura 1.1 Moçambique: Descrição geral do sector público, com base nos inventários das autoridades**



(1) As instituições que não financiam pelo menos 2/3 das suas despesas com os seus recursos próprios não são consideradas como autónomas pelas autoridades.

(2) As instituições que financiam pelo menos 2/3 das suas despesas com os seus recursos próprios são consideradas autónomas pelas autoridades.

Fonte: Equipa técnica do FMI.

### 1.1.2. Cobertura das instituições (Básico)

8. **O principal relatório fiscal de Moçambique, a CGE, consolida o governo central orçamental e fornece informações financeiras sobre entidades públicas no governo central e no governo-geral.** Em conformidade com os requisitos da Lei do SISTAFE, as despesas, receitas e operações de financiamento do governo, bem como informações financeiras (saldo inicial, rendimentos, despesas e saldo final) sobre as instituições autónomas que dependem das transferências do Estado para mais de 2/3 dos seus recursos, são referidas na CGE. Adicionalmente, informações sobre a receita e a despesa estão disponíveis relativamente à maioria dos municípios e às empresas públicas criadas ao abrigo da lei pública.

9. **Outras entidades públicas estão legalmente obrigadas a apresentar demonstrações financeiras autónomas; contudo, estas não estão sistematicamente disponíveis.** Os Municípios, o INSS, as instituições autónomas, e as empresas detidas pelo Estado devem elaborar demonstrações financeiras em conformidade com os requisitos dos respectivos quadros jurídicos. Contudo, as bases da contabilidade utilizadas para elaborar estas demonstrações financeiras não são semelhantes (por exemplo, o governo reporta com base na caixa modificada,

enquanto as empresas públicas reportam com base na especialização, ver a Tabela 1.2). Além disso, na prática, estas demonstrações financeiras não são sistematicamente elaboradas, nem são publicadas ou centralizadas no MF. Em particular o INSS não tem publicado as suas declarações financeiras desde 2009, no seguimento de uma auditoria executada por uma empresa contabilística internacional que identificou anomalias contabilísticas significativas.

**Table 1.2 Moçambique: Demonstrações financeiras anuais das entidades públicas**

<b>Categoria de entidades públicas</b>	<b>Quadro jurídico das demonstrações financeiras</b>	<b>Bases contabilísticas</b>
<b>Unidades do governo</b>	Lei do SISTAFE	De acordo com a lei, sistema de contabilização misto (caixa para as receitas e compromisso para as despesas). Na prática, a maioria das despesas são contabilizadas em base caixa (quando são pagas).
<b>Instituições autónomas</b>	Lei do SISTAFE e lei ou decreto que cria as entidades <sup>(1)</sup>	De acordo com a lei, sistema de contabilização misto. Informação não disponível relativamente à prática.
<b>Fundo de Segurança Social (INSS)</b>	Lei que cria a entidade	Base de especialização.
<b>Municípios</b>	Lei 2/1997, art. 77	Caixa modificada.
<b>Empresas públicas</b>	Lei 6/2012	Base de especialização (NIRF). <sup>(2)</sup>
<b>Sociedades detidas pelo Estado (SA <sup>(3)</sup> ou SARL <sup>(4)</sup>)</b>	Direito privado	Base de especialização (NIRF e PGC-PE). <sup>(5)</sup>

(1) O governo está a preparar um decreto para harmonizar os requisitos de reporte financeiro para esta categoria de entidades públicas.

(2) Normas Internacionais de Relato Financeiro (NIRF).

(3) Sociedade Anónima (SA).

(4) Sociedade Anónima de Responsabilidade Limitada (SARL).

(5) Plano Geral de Contabilidade para as Pequenas Empresas (PGC-PE).

Fonte: Equipa técnica do FMI.

10. **Neste contexto, a situação fiscal consolidada ao nível do governo-geral e do sector público não pode ser avaliada de forma fiável; contudo, com base nas informações disponíveis, a equipa técnica do FMI estabeleceu algumas estimativas aproximadas.** Estes cálculos baseiam-se em números referidos na CGE de 2012 relativamente ao Estado, as instituições autónomas e as informações financeiras disponíveis sobre outras entidades públicas<sup>10</sup>. No entanto, esta informação é muito limitada: (i) não ha informações disponíveis publicamente sobre as operações financeiras do fundo de segurança social e as entidades autónomas, que são susceptíveis de serem significativas, e (ii) apenas está disponível informação

<sup>10</sup> Quando possível, o impacto das transferências entre entidades públicas foi neutralizado e foram realizadas algumas novas demonstrações para diminuir as discrepâncias devido à utilização de bases diferentes de contabilidade no sector público.

parcial sobre as operações financeiras das empresas públicas<sup>11</sup>. Neste contexto, as estimativas do FMI demonstram que, em 2012, as empresas públicas foram responsáveis por pelo menos um terço dos recursos públicos e os seus activos e passivos do sector público seriam responsáveis por pelo menos 43 por cento e 37 por cento do produto interno bruto (PIB) (ver a Tabela 1.3 e a Tabela 1.4).

**Tabela 1.3. Moçambique: Estimativa da distribuição de recursos do sector público**  
(percentagem do PIB, 2012)

Sector	Número de entidades	Receita líquida de transferências	Despesas líquidas de transferências	Balance (empréstimos líquidos)
		1	2	3 = 1-2
<b>I. Sector do governo-geral, agregado</b>		<b>29.7%</b>	<b>42.1%</b>	<b>-12.4%</b>
Governo central (agregado) (1)	N/I	28.8%	41.0%	-12.2%
Fundo de Segurança Social (INSS)	1	N/I	N/I	N/I
Instituições autónomas	Pelo menos 36	N/I	N/I	N/I
Autarquias	43	0.9%	1.2%	-0.2%
<b>II. Sector empresarial do Estado, agregado (2)</b>		<b>14.6%</b>	<b>12.6%</b>	<b>1.3%</b>
1 <i>Empresas públicas não financeiras</i>	14	5.4%	4.1%	1.3%
2 <i>Sociedades públicas não financeiras</i>	Pelo menos 32	6.6%	6.6%	0.0%
3 <i>Sociedades públicas financeiras</i>	2	0.4%	40.0%	0.0%
Sociedades públicas (1+2+3, excl. BM)	Pelo menos 48	12.4%	11.1%	1.3%
Banco de Moçambique (BM)	1	2.2%	1.5%	0.7%
<b>III. Sector público, agregado (I +II)</b>		<b>44.3%</b>	<b>54.7%</b>	<b>-11.1%</b>

(1) Incluindo instituições autónomas financiadas pelo orçamento do Estado.

(2) Estimativas estabelecidas com base numa amostra limitada de demonstrações financeiras disponíveis.

N/I: Não informado.

Fonte: Estimativas da equipa técnica do FMI, CGE, IGEPE.

<sup>11</sup> As demonstrações financeiras das empresas públicas são reunidas anualmente pelo IGEPE. Não obstante, algumas empresas não comunicam as suas demonstrações financeiras atempadamente, enquanto outras não as comunicam de todo. Além disso, não é feita qualquer consolidação desta informação financeira. Portanto, as estimativas do FMI foram calculadas com base nas demonstrações financeiras disponíveis mais recentes, relativas às dez empresas públicas que demonstravam o valor líquido e as operações financeiras mais significativas em 31 de Dezembro de 2012. Contudo, estes números poderao evoluir significativamente em 2013. De facto, em 2013, a empresa pública EMATUM emitiu obrigações no mercado Eurobond por 850 milhões de dólares. Isto significa que as obrigações da empresa aumentaram 6 por cento do PIB e podem ser responsáveis por 43 por cento do PIB.

**Tabela 1.4. Moçambique: Estimativa da distribuição de activos e passivos do sector público**  
(percentagem do PIB, 2012)

Sector	Número de entidades	Activos	Passivos	Valor líquido
		1	2	3 = 1-2
<b>I. Sector do governo-geral, agregado</b>		<b>26.7%</b>	<b>41.0%</b>	<b>-14.4%</b>
Governo central (agregado) (1)	N/I	26.7%	41.0%	-14.4%
Fundo de Segurança Social (INSS)	1	N/I	N/I	N/I
Instituições autónomas	Pelo menos 36	N/I	N/I	N/I
Autarquias	43	N/I	N/I	N/I
<b>II. Sector empresarial do Estado, agregado</b>		<b>43.4%</b>	<b>37.1%</b>	<b>11.6%</b>
1 <i>Empresas públicas não financeiras</i>	14	13.3%	6.1%	7.2%
2 <i>Sociedades públicas não financeiras</i>	Pelo menos 32	6.8%	4.9%	1.9%
3 <i>Sociedades públicas financeiras</i>	2	2.1%	1.0%	1.1%
Sociedades públicas (1+2+3, excl. BM)	Pelo menos 48	<b>22.2%</b>	<b>12.0%</b>	<b>10.2%</b>
Banco de Moçambique (BM)	1	<b>21.2%</b>	<b>25.1%</b>	<b>1.5%</b>
<b>III. Sector público, agregado (I +II)</b>		<b>70.0%</b>	<b>78.1%</b>	<b>-2.8%</b>

(1) Incluindo instituições autónomas financiadas pelo orçamento do Estado.

N/I: Não informado.

Fonte: Estimativas da equipa técnica do FMI, CGE, IGEPE.

### 1.1.3. Cobertura de stocks (Básico)

11. **A CGE inclui informações sobre a posição monetária, dívidas e passivo financeiro do governo central orçamental.** Embora a Lei do SISTAFE exija que os activos e passivos financeiros e patrimoniais do Estado sejam reportados na CGE, as informações disponíveis nos activos e passivos estão limitadas, na prática aos saldos de caixa<sup>12</sup>, à dívida<sup>13</sup> e aos activos financeiros. Uma lista das participações do Estado e informações sobre os activos corpóreos do Estadosão, no entanto, fornecidas em apêndices. Contudo, conforme discutido na secção 1.4.4, a fiabilidade e compreensibilidade das informações fornecidas na CGE deverão ser melhoradas.

12. **Os activos e passivos que não são actualmente reportados são provavelmente significativos.** Incluem:

- **Passivos** relacionados com:

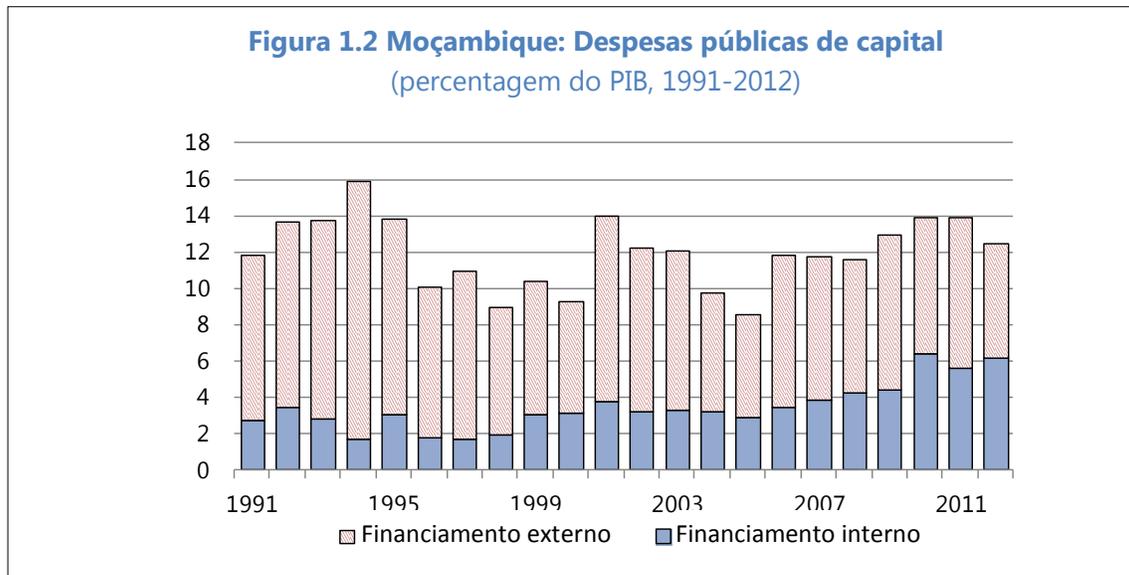
<sup>12</sup> O saldo de caixa é dividido entre a CUT, recebedorias, outras contas do Tesouro e outras contas do Estado (fora do Tesouro central). O sistema informático, o e-SISTAFE, controla e reconcilia eficazmente a CUT mas não as outras contas.

<sup>13</sup> Para além das informações fornecidas na CGE, o relatório anual da dívida pública que é elaborado pela DNT fornece informações detalhadas sobre os saldos de dívida externa e interna, variação e composição anual, bem como uma análise resumida de sustentabilidade da dívida.

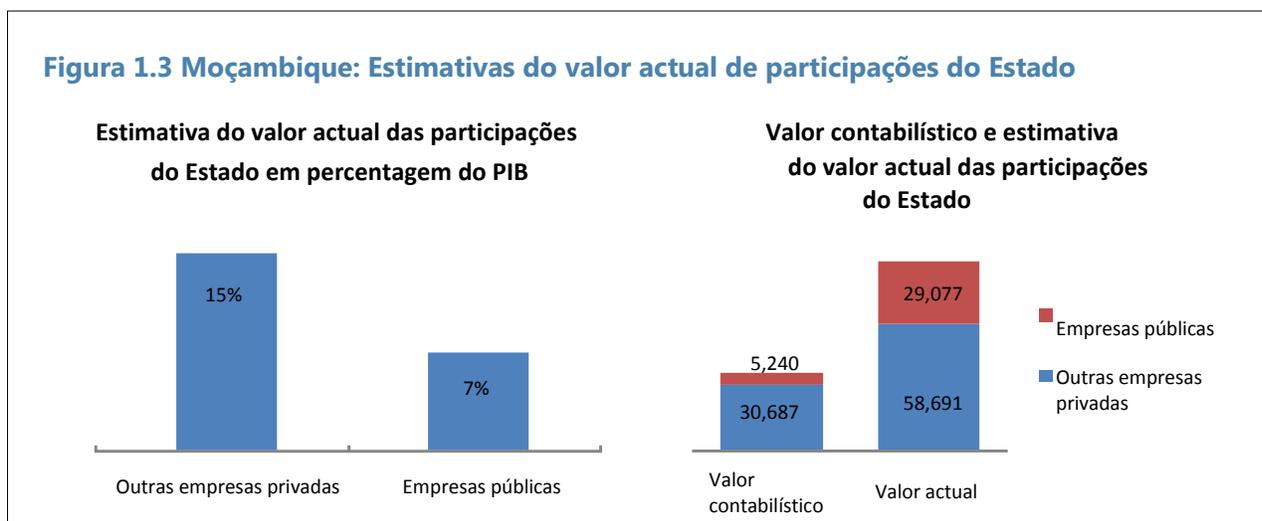
- i. **Obrigações ao abrigo de contratos a longo prazo**<sup>14</sup>, no âmbito de 4 130 projectos de investimento (incluídos contratos de concessões) já aprovados pelo governo, dos quais 2 884 estão actualmente a ser implementados (ver a secção 3.2.7).
  - ii. **Esquema de pensões da função pública**<sup>15</sup> administrado pela Previdência Social (ver a secção 3.3.4). É de referir que pelo menos duas entidades públicas, o Banco de Moçambique e a Rádio de Moçambique, também têm passivos relacionados com os benefícios dos empregados (incluído pensões) que ascendiam respectivamente a 2 469 e 814 milhões de meticais (MT) em 2011 (em valor líquido).
  - iii. **Reembolsos de impostos**, principalmente os reembolsos de imposto sobre o valor acrescentado (IVA) (dívida, que se estima representar 6,2 mil milhões de MT a 31 de Dezembro de 2012 e 8,5 mil milhões de MT a 30 de Junho de 2013 ou representando aproximadamente 2 por cento do PIB, ver a Figura 1.5).
  - iv. **Pagamentos em atraso**, tais como as dívidas relacionadas com subsídios aos combustíveis. Com base nas estimativas da equipa técnica do FMI, estas dívidas poderiam ascender a 623 milhões de MT.
- **Activos corpóreos** relacionados com:
    - i. **Infraestruturas**, que foram desenvolvidas intensamente durante os últimos anos: em Moçambique, as despesas públicas de capital excederam 10 por cento do PIB em 16 dos últimos 20 anos (ver a Figura 1.2).
    - ii. **Activos relacionados com terrenos e subsolos**, no âmbito da recente descoberta de importantes recursos de hidrocarbonetos (porém estes activos deveriam ser reconhecidos apenas se a sua valorização fosse considerada como suficientemente fiável).

<sup>14</sup> As Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público (NICSP) definem os passivos como "obrigações correntes da entidade, provenientes de acontecimentos passados, cuja liquidação se espera que resulte num exfluxo (...) de recursos (...)". Quando um governo se comprometeu a realizar pagamentos para benefício de uma empresa do sector privado no âmbito de um contrato de longo prazo, tais valores ou parte deles podem ter que ser reportados como passivos ou passivos contingentes. As NICSP estabelecem igualmente os requisitos de contabilidade e reporte para os governos no que concerne os acordos de concessão, que constituem acordos que envolvem a participação do sector privado no desenvolvimento, financiamento, operação e/ou manutenção de activos utilizados na prestação de serviços públicos. Em geral, os acordos de concessão implicarão o reconhecimento de um passivo, cuja natureza vai depender de como o governo compensa o operador do sector privado.

<sup>15</sup> Ao abrigo dos NICSP, pensões e outros benefícios de reforma previstos em troca de serviços prestados pelos empregados, sob acordos formais ou informais, e as exigências legais são reconhecidos numa base de exercício. Tal envolve o reconhecimento de um passivo e de uma despesa nas situações em que o empregado prestou o serviço em troca de benefícios de reforma a serem pagos no futuro. Os pagamentos em dinheiro aos reformados reduzem o passivo. Aplicando tais princípios os benefícios ao abrigo da Previdência Social, na medida em que são disponibilizados para reformados qualificados e funcionários públicos actuais, como parte de suas condições de trabalho, devem ser reconhecidos como passivos.



Fonte: Equipa técnica do FMI, autoridades.



Fonte: Estimativas da equipa do FMI, IGEPE.

13. **As participações do Estado reportadas na CGE devem ser avaliadas de acordo com o seu valor actual.** As participações directas do Estado em empresas públicas são reportadas com o seu valor contabilístico na CGE. Com base nas estimativas da equipa técnica do FMI, a Figura 1.3 mostra que o seu valor é por isso significativamente subvalorizado e o seu estado actual representaria, pelo menos, 22 por cento do PIB.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> As estimativas são efectuadas com base numa amostra de 5 empresas públicas e de 11 empresas estatais que representam 27 por cento do valor contabilístico total das participações do Estado reportado na CGE. Nesta amostra, o valor patrimonial das empresas foi calculado com base nas últimas demonstrações financeiras e comparado com o valor contabilístico reportado na CGE em 2012. O método da equivalência patrimonial é um

(continued...)

#### 1.1.4. Cobertura de fluxos (Básico)

14. **Os relatórios fiscais consolidados de Moçambique são estabelecidos na base de caixa e abrange fluxos relacionados com as receitas, despesas e financiamento.** Embora as principais informações sejam fornecidas na CGE, a cobertura dos fluxos de caixa podia ser melhorada:

- As mais-valias ou outros ganhos excepcionais depositados no Banco Central são contabilizados como receitas nas contas do governo quando são transferidos para a CUT. Este foi o caso de um recente imposto excepcional sobre mais-valias representando aproximadamente 0,1 por cento do PIB.
- Algumas das receitas cobradas pela administração fiscal são registadas no sistema financeiro com um atraso significativo, devido a dificuldades na desagregação e classificação dos valores cobrados.
- Algumas despesas e receitas não são captadas nas contas durante o ano e são contabilizadas apenas no final do ano, através da incorporação de balancetes. Tal inclui as receitas próprias e consignadas de alguns organismos e instituições autónomas que fazem parte do governo central orçamental e projectos com financiamento externo. A integridade desta reintegração no final do ano é difícil de verificar.

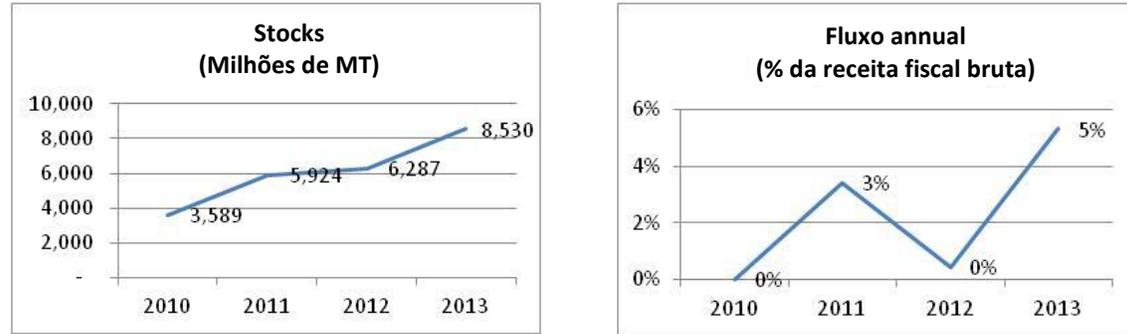
15. **Os fluxos de acréscimo<sup>17</sup> não são captados nos relatórios fiscais consolidados.** A maioria destes fluxos está associada a alterações no valor dos activos e passivos que estão igualmente em falta nos relatórios fiscais consolidados. Estes poderiam incluir, por exemplo:

- A variação anual bruta nas contas correntes a receber e a pagar (por exemplo, obrigações fiscais, veja a Figura 1.4).
- As variações na avaliação dos haveres do governo em activos financeiros.
- A reserva líquida anual de passivos das pensões de serviço público.

---

método contabilístico no qual o investimento é inicialmente reconhecido a um custo e posteriormente ajustado para a alteração após a aquisição na parte do investidor de activos/património líquidos da investida. O excedente ou défice do investidor inclui a parte do investidor do excedente ou défice da investida (fonte: NICSP7). É importante salientar que foi identificado um conjunto de discrepâncias entre as informações reportadas na CGE e as informações disponíveis nas demonstrações financeiras (relativamente às acções detidas pelo Estado ou ao valor das acções).

<sup>17</sup> *Accrual flows.*

**Figura 1.4 Moçambique: Passivos relacionados com o reembolso do IVA (2010-13)**

Fonte: Equipa técnica do FMI, Administração Tributaria, CGE 2011 e 2012.

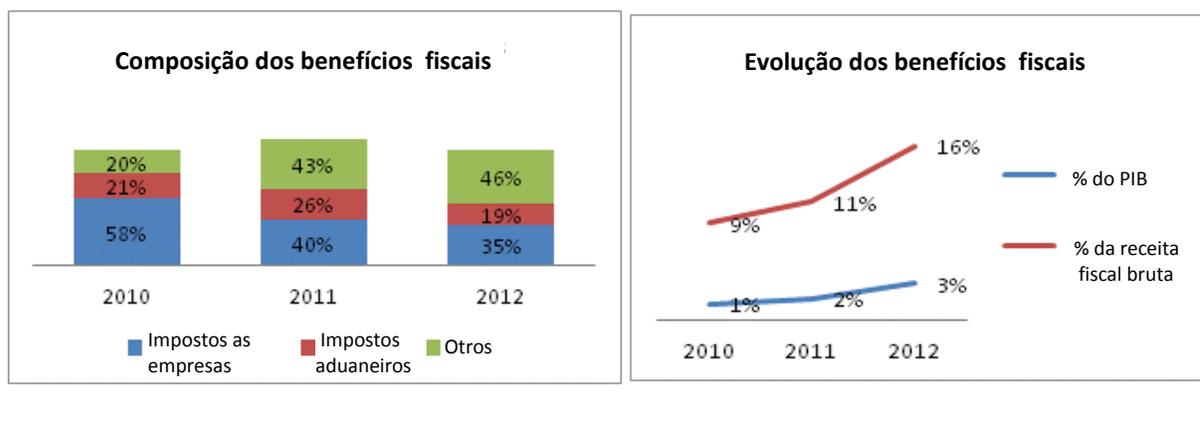
### 1.1.5. Benefícios fiscais (Básico)

16. **Os benefícios fiscais de Moçambique são reportados anualmente na CGE, mas é necessária uma análise e informações mais substanciais.** Os benefícios fiscais são autorizados por lei. O relatório fiscal consolidado anual inclui um resumo das perdas de receitas fiscais, estimado por tipo de imposto. Ascenderam a 3 por cento do PIB em 2012 (ver a Figura 1.5). No contexto de um número acrescido de projectos de investimento e de um aumento previsto das receitas fiscais relacionadas com a produção de gás e petróleo, prevê-se que o valor dos benefícios fiscais aumente significativamente nos próximos anos. No entanto, as informações fornecidas na CGE são limitadas até à data:

- Não incluem uma análise por sector ou área de política pública.
- A metodologia utilizada para determinar o seu valor, a base jurídica que suporta as isenções e os objectivos e metas orçamentais dos encargos fiscais definidos pelo governo não são publicados.
- Embora os principais benefícios estejam relacionados com bens importados, são fornecidas muito poucas informações e não é efectuada uma análise suficiente na CGE. Também as informações sobre os benefícios fiscais relacionados com projectos de investimento são escassas.

Para além disso, os reembolsos do IVA são actualmente reportados de forma errónea como benefícios fiscais.

**Figura 1.5 Moçambique: Benefícios fiscais do Estado reportados nas demonstrações financeiras (2010-12)**



Fonte: Equipa técnica do FMI, CGE 2011 e 2012.

## 1.2 Frequência e oportunidade dos relatórios fiscais

### 1.2.1. Frequência de relatórios fiscais durante o exercício (Bom)

17. **Os relatórios de execução orçamental do exercício (em base de caixa) e os relatórios de estatísticas fiscais são produzidos e publicados trimestralmente:**

- Os relatórios de execução orçamental trimestrais são produzidos e publicados num prazo de 45 dias após o final de cada trimestre. Estes incluem i) taxas de execução orçamental para despesas apresentadas de acordo com as classificações económica e funcional, ii) taxas de execução para os níveis central, provincial, distrital e municipal, iii) taxas de arrecadação de receitas, iv) ajustes na previsão de receitas, and v) a despesa e o défice totais revistos, quando tenham sido aprovados orçamentos suplementares.
- Os relatórios de estatísticas fiscais trimestrais baseiam-se nos relatórios de execução orçamental e são preparados no formato estatístico do *GFSM 1986*. Estes são publicados entre 15 a 30 dias após a publicação dos relatórios orçamentais.

### 1.2.2. Pontualidade das demonstrações financeiras anuais (Não cumprido)

18. **A CGE é publicada dezassete meses após o final do ano fiscal.** As fases que conduzem à sua publicação incluem: i) cinco meses para preparar a CGE, ii) seis meses para submeter o relatório do auditor externo à Assembleia da República, iii) por volta de seis meses para deliberações sobre o relatório e aprovação da CGE pela Assembleia da República. Ainda que o tempo de preparação da CGE seja razoável, a data de publicação não está de acordo com as

boas práticas internacionais.<sup>18</sup>

19. **A reforma contabilística do governo em curso deverá melhorar a pontualidade e confiabilidade das demonstrações financeiras anuais.** A reforma da contabilidade pública que é parte de um conjunto mais amplo de reformas de Gestão das Finanças Públicas (GFP), visa: (i) aumentar a confiabilidade e pontualidade dos relatórios financeiros a todos os níveis do governo, e (ii) melhorar a contabilidade de exercício, com base nas normas internacionais, até 2025. Um dos seus resultados, de acordo com as autoridades, deverá ser o de fazer com que a CGE (bem como o parecer de auditoria) esteja disponível para o Parlamento antes do final de Setembro do ano seguinte.

### 1.3. Qualidade dos relatórios fiscais

#### 1.3.1. Classificação (Bom)

20. **As classificações administrativas e económicas, bem como uma classificação funcional baseada na Classificação das Funções do Governo (COFOG), são utilizadas nos relatórios fiscais.** A classificação do programa é utilizada no orçamento para apresentar as despesas dos seis programas prioritários<sup>19</sup>. A introdução desta classificação foi iniciada em 2008 através de pilotos nos sectores prioritários (por ex., extensão agrícola, infraestrutura e educação). Embora tenha sido extendida e utilizada nas propostas de orçamento desde 2009, ainda se encontra numa fase inicial e não está a ser utilizada nos relatórios orçamentais.

21. **O governo está comprometido a utilizar uma nova classificação económica para as receitas provenientes de concessões e da venda de activos a partir do orçamento de 2014.** Iste compromisso resulta de uma recomendação efectuada no relatório de auditoria da CGE de 2011. Até ao momento, a comparabilidade entre o orçamento e as demonstrações financeiras anuais tem sido assegurada. A classificação de receitas faz a distinção entre recursos internos e recursos externos. As receitas internas incluem receitas correntes e de capital, sendo as primeiras divididas adicionalmente em receitas fiscais e não fiscais.

22. **O governo está a preparar alterações nas classificações de estatísticas fiscais.** As estatísticas fiscais e as demonstrações financeiras anuais são elaboradas na base de caixa. A implementação dos padrões do *GFSM 2001* iniciou em 2012. Os dados fiscais na base caixa referentes aos anos de 2010, 2011 e 2012 já foram convertidos de forma a serem consistentes com os padrões estabelecidos pela *GFSM 2001*. No entanto, aquando da missão, apenas os dados de 2010 haviam sido publicados. Os dados de 2011 e 2012 foram publicados a finais de 2013.

<sup>18</sup> De acordo com o CTF, uma prática avançada seria publicar a CGE auditada ou final no prazo de 6 meses após o fim do período financeiro; uma prática boa seria fazê-lo dentro de um prazo de 9 meses; e uma prática básica seria fazê-lo dentro de um prazo de 12 meses.

<sup>19</sup> Orçamento revisto de 2013, Mapa E, p.798.

### 1.3.2. Consistência dos dados (Básico)

23. **Ainda que o CTF exija três verificações de consistência interna para serem regularmente verificados e publicados<sup>20</sup>; apenas uma reconciliação básica é divulgada nos relatórios fiscais.** As tabelas e apêndices apresentados na CGE são numerosos o que dificulta a sua reconciliação. No entanto, a CGE de 2012 inclui uma reconciliação do saldo global com o financiamento<sup>21</sup> e a verificação de consistência nos saldos de caixa<sup>22</sup>.

24. **Até ao momento, não foi realizada e publicada nenhuma verificação de consistência entre a CGE e as contas monetárias do BM.** A cobertura das contas monetárias do BM e da CGE não é consistente (por exemplo, os depósitos e empréstimos do INSS são ambos registados nas contas monetárias como Depósitos e Crédito do governo central, ainda que não estejam incluídos na CGE), o que torna a verificação de consistência difícil de levar a cabo. No entanto, tal seria necessário. Por exemplo, a 31 de Dezembro de 2012, os depósitos em dinheiro registados nas contas monetárias para o governo ascenderam a 73.250 milhões de MT, enquanto os depósitos em dinheiro reportados na CGE ascenderam a 21.673 milhões de MT. No sentido de melhorar a situação, o MF e o BM comprometeram-se a realizar uma revisão das contas dessas entidades e instituições do Estado, não cobertas pelo Orçamento do Estado (OE) e CGE mas incluídas nas contas monetárias, com a finalidade de incluir notas explicativas e reconciliações na CGE.

25. **Outras verificações de consistência são realizadas.** Estas têm como objectivo garantir um grau de consistência razoável entre os diversos relatórios fiscais: (i) os saldos globais reportados na CGE e as estatísticas fiscais são consistentes, e (ii) os valores da dívida reportados na CGE e no Relatório da Dívida mostrar apenas uma pequena discrepância. Além disso, os valores trimestrais dos relatórios fiscais contribuem para os números anuais, sendo que os relatórios trimestrais são ajustados, caso seja necessário, de forma a coincidir com os valores anuais.

### 1.3.3. Consistência histórica (Não aplicável)

26. **Não foram efectuadas ainda quaisquer revisões históricas das estatísticas fiscais de acordo com as informações fornecidas pelas autoridades.** Em 2011 foi criada uma base de dados de estatísticas fiscais. Desde então, a qualidade e consistência dos dados tem sido verificada e actualizada todos os anos com ajuda externa, mas as estatísticas publicadas não

<sup>20</sup> O CTF exige que as seguintes verificações de consistência sejam efectuadas e publicadas: (i) saldo e financiamento; (ii) dívida emitida e títulos de dívida detidos, o que normalmente é feito através da comparação dos valores do Departamento da Dívida pública com os valores dos activos financeiros do sector privado no banco central, e (iii) o financiamento e a variação no estoque da dívida.

<sup>21</sup> CGE 2012 mapa I-1, p. 70.

<sup>22</sup> Os saldos de caixa são compostos pelos seguintes grupos de contas: (i) CUT; (ii) Recebedorias (postos de arrecadação tributaria); (iii) Outras Contas do Tesouro; e (iv) Outras Contas do Estado.

apresentam qualquer revisão histórica. As estatísticas fiscais anuais publicadas no sítio Web do MF abrangem o período entre 1998 e 2012, enquanto os dados trimestrais abrangem o período de 2007 até ao segundo trimestre de 2013. Quaisquer revisões significativas realizadas nos dados históricos referentes a novas informações sobre as finanças públicas – em particular sobre os erros contabilísticos descobertos pelo auditor, as transacções específicas do governo ou delimitações de sectores – devem ser incorporadas em futuros relatórios estatísticos e explicados para assegurar uma série temporal útil, consistente e precisa.

## 1.4. Integridade dos relatórios fiscais

### 1.4.1. Integridade estatística (Básico)

27. **As estatísticas fiscais são produzidas e divulgadas pelo Departamento de Planificação e Estatísticas (DPE) do MF, que não é independente.** O CTF exige que a responsabilidade pela verificação e divulgação de estatísticas fiscais seja atribuída a um órgão específico, que seja independente. Tal costumava ser o caso de Moçambique, na medida em que o INE, uma agência governamental independente, estava encarregue de estabelecer as estatísticas fiscais. No entanto, desde 2012, a responsabilidade da produção e divulgação de dados fiscais foi delegada ao DPE. Assim, a elaboração de estatísticas fiscais em Moçambique não é levada a cabo em conformidade com as boas práticas internacionais.<sup>23</sup>

28. **O enquadramento regulatório para a compilação e divulgação de estatísticas fiscais é bastante claro.** O DPE faz parte da DEAE e a sua função e responsabilidades foram formalizadas em 2012, através dos Regulamentos internos de 94/2012 para a Direcção. A devolução das responsabilidades do INE para a DPE foi formalizada num memorando de entendimento, que visa assegurar que os padrões profissionais do INE para elaboração de estatísticas são seguidos pela DPE.

### 1.4.2. Auditoria externa (Bom)

29. **O Tribunal Administrativo (TA) de Moçambique é uma instituição independente do executivo em conformidade com a Constituição<sup>24</sup> e fornece um parecer de auditoria sobre a CGE.** A CGE é auditada pelo TA. Actualmente a opinião deste incide principalmente sobre a legalidade da execução orçamental, mas inclui igualmente comentários sobre a confiabilidade das informações, o desempenho do orçamento e apresenta conclusões e recomendações detalhadas. O TA não emite uma opinião sobre se os estados financeiros da CGE apresentam uma imagem “verdadeira e fiel” do estado das finanças públicas. Este

<sup>23</sup> De acordo com o CTF, no que respeita à verificação e divulgação de estatísticas fiscais, uma prática avançada seria esta ser da responsabilidade de um corpo profissional independente, uma prática boa seria esta ser da responsabilidade de uma agência governamental autónoma e uma prática básica seria esta ser da responsabilidade de um ministério específico.

<sup>24</sup> Como parte do sistema judiciário, a independência do TA e dos juizes é garantida pelos artigos 292 e 217 da Constituição.

relatório de auditoria é transmitido à Assembleia da República e publicado no sítio Web do TA após as deliberações da Assembleia da República. Foi igualmente publicado um resumo destinado ao público em geral sobre a CGE de 2009.

30. **O TA também efectua auditorias financeiras às contas de gerência de uma selecção de entidades públicas.** As contas são verificadas e, quando os erros e irregularidades forem significativos, são auditadas e julgadas. O TA é uma Instituição Superior de Auditoria, com base no modelo judicial. Os membros do TA são magistrados independentes. Se considerarem as transações que revêm como sendo legais, têm o poder de absolver os contabilistas públicos de responsabilidade adicional. Têm igualmente o poder de aplicar sanções ou multas aos funcionários auditados. De acordo com o TA, são realizadas mais de 450 auditorias anualmente, com base num plano de auditoria. Contudo, estes relatórios não são publicados.

31. **Como parte da reforma da contabilidade acima mencionada, o TA está a rever as suas metodologias de auditoria para cumprir as normas internacionais.** Embora não tenha sido comunicado nenhum calendário à missão, o objectivo é incorporar o primeiro conjunto de Normas Internacionais para Instituições de Auditoria Suprema (ISSAI) publicadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) em 2015<sup>25</sup>. Além disso, a qualidade dos processos de auditoria do TA é revista pela Organização Africana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (AFROSAI) a cada dois anos.

#### 1.4.3. Difusão estatística (Básico)

32. **Moçambique participa no Sistema Geral de Divulgação de Dados do FMI (GDDS)<sup>26</sup> desde 2003.** A participação no GDDS é aberta a todos os países membros do Fundo, enquanto o Padrão Especial de Disseminação de Dados (SDDS) é destinado aos países membros que têm ou procuram ter acesso aos mercados de capitais internacionais. O GDDS é menos normativo do que o SDDS, que prescreve as normas específicas que devem ser observadas pelos países aderentes. O GDDS provê recomendações sobre boas práticas relativas à produção e difusão de estatísticas (geralmente menos exigentes do que os requisitos correspondentes do SDDS), mas a

<sup>25</sup> O primeiro conjunto inclui o ISSAI nível 1 sobre os princípios fundamentais e o ISSAI nível 2 sobre os pré-requisitos para o funcionamento de Instituições de Auditoria Suprema. O nível 3 sobre os princípios de auditoria fundamentais foi adoptado apenas em Outubro de 2013 pela INTOSAI.

<sup>26</sup> A participação no GDDS pelos países membros do FMI é voluntária. Requer que um país realize três acções relacionadas com o sistema, e a participação depende da conclusão das seguintes acções: i) Compromisso em utilizar o GDDS como uma estrutura para o desenvolvimento de sistemas nacionais para a compilação e divulgação de dados económicos, financeiros e sociodemográficos; ii) Designação de um coordenador do país para trabalhar com a equipa técnica do FMI; e iii) Preparação de metadados, utilizando o formato Quadro de Análise da Qualidade de Dados (DQAF), para serem divulgados pelo FMI na Tabela de Padroes de Disseminação (DSBB), sobre (a) práticas actuais de compilação e divulgação de estatísticas; e (b) planos para melhorias a curto e a médio prazo em cada uma das quatro dimensões do sistema. <http://dsbb.imf.org/images/pdfs/gddsguide.pdf>

ênfase é colocada no progresso atingido, ao longo do tempo, no sentido de dados de alta qualidade que sejam divulgados com maior frequência e mais atempadamente.

#### 1.4.4. Fiabilidade das demonstrações financeiras (Não cumprido)

33. **Ao nível do governo central orçamental, os princípios contabilísticos assentam nas disposições da Lei do SISTAFE.** A Lei do SISTAFE estabelece um sistema de contabilidade misto que inclui uma contabilidade de compromissos ou de exercício para as despesas e uma contabilidade de caixa para as receitas. Estes princípios, no entanto, não são integralmente aplicados, uma vez que a maioria das despesas e receitas são registadas em base de caixa e os compromissos não foram reportados nas últimas demonstrações financeiras de final de ano publicadas (CGE 2012). Como mencionado anteriormente, a actual reforma contabilística do governo devesse ajudar a melhorar a pontualidade e confiabilidade das demonstrações financeiras anuais.

34. **O auditor externo não indicou nenhuma preocupação quanto à fiabilidade da CGE nos últimos anos.** Embora o TA de Moçambique indicasse algum progresso na qualidade das informações financeiras, identificou, no relatório de auditoria mais recente, preocupações quanto à abrangência e fiabilidade das informações financeiras fornecidas na CGE de 2011.

35. **Não é possível avaliar exaustivamente a fiabilidade das demonstrações financeiras das outras entidades públicas.** Conforme mencionado acima, as demonstrações financeiras de algumas entidades públicas, bem como os relatórios dos auditores não são publicadas.

### 1.5. Resumo

36. A Tabela 1.5 apresenta um resumo da qualidade das informações fiscais de Moçambique em relação às normas estipuladas pelo *CTF*, bem como a importância relativa de cada área. O Capítulo 4 inclui uma série de recomendações de como as informações fiscais podem ser optimizadas nestas áreas através da clarificação dos limites institucionais, da expansão da cobertura institucional, da expansão da cobertura do balanço e de melhorias nas normas de contabilidade.

**Tabela 1.5. Moçambique: Avaliação sumária de informações fiscais**

Princípio		Avaliação	Importância	Rec
1.1	<b>Estrutura do Sector Público</b>	<b>Não cumprido:</b> O registo do sector público não está em conformidade com os parâmetros internacionais.	<b>Elevada:</b> Desconhecem-se os limites do sector público; pelo menos 48 empresas públicas podem pertencer ao sector público, representando pelo menos um terço dos recursos do sector público.	1
1.2	<b>Cobertura das Instituições</b>	<b>Básico:</b> A CGE abrange todas as entidades do governo central.	<b>Elevada:</b> O INSS e algumas entidades autónomas estão fora dos relatórios fiscais (não está disponível qualquer quantificação).	1
1.3	<b>Cobertura de stocks</b>	<b>Básico:</b> Os relatórios fiscais da CGE abrangem o numerário e toda a dívida.	<b>Elevada:</b> a maioria dos activos e passivos do Estado não são reportados e/ou avaliados consoante o seu valor actual (incl. participações representando cerca de 22 por cento do PIB).	2
1.4	<b>Cobertura de fluxos</b>	<b>Básico:</b> Os relatórios fiscais abrangem as receitas de caixa, despesas e financiamento.	<b>Média:</b> a cobertura de fluxos pode ser melhorada expandindo a cobertura das instituições e dos stocks (ver acima).	
1.5	<b>Benefícios fiscais</b>	<b>Básico:</b> A perda estimada de receitas com os benefícios fiscais é publicada pelo menos anualmente.	<b>Média:</b> As informações e análises sobre os benefícios fiscais devem ser detalhadas (os BF aumentaram de 1 por cento para 3 por cento do PIB nos últimos três anos e provavelmente irão aumentar mais no futuro).	
2.1	<b>Frequência de relatórios fiscais num ano</b>	<b>Bom:</b> Os relatórios fiscais durante o ano são publicados trimestralmente.	<b>Baixa:</b> os relatórios durante o ano são publicados em tempo útil.	
2.2	<b>Oportunidade de demonstrações financeiras anuais</b>	<b>Não cumprido:</b> A CGE foi enviada ao TA no prazo legal de cinco meses, mas só foi publicada 17 meses após o fim do ano fiscal.	<b>Elevada:</b> Resultados auditados demasiado tarde para fornecer informações para a preparação do orçamento do ano seguinte.	2
3.1	<b>Classificação</b>	<b>Bom:</b> Os relatórios fiscais incluem uma classificação administrativa, económica e funcional consistente com as normas internacionais, bem como informações sobre os recebimentos de todas as principais fontes de receitas, incluindo actividades relacionadas com os recursos.	<b>Baixa.</b>	
3.2	<b>Consistência dos dados</b>	<b>Básico:</b> Os relatórios fiscais incluem uma reconciliação entre o saldo e o financiamento.	<b>Baixa:</b> A não realização de verificações de consistência interna pode resultar na falta de fiabilidade dos relatórios fiscais (discrepância pouco significativa nos valores da dívida).	
3.3	<b>Consistência histórica</b>	<b>Não aplicável</b>		
4.1	<b>Integridade estatística</b>	<b>Básico:</b> A verificação e difusão de estatísticas fiscais são da responsabilidade do ministério específico do governo.	<b>Média:</b> A integridade estatística é suportada por salvaguardas limitadas (delegação de responsabilidades).	
4.2	<b>Auditoria externa</b>	<b>Bom:</b> Existe uma instituição de auditoria suprema, independente do poder executivo, que realiza auditorias às demonstrações financeiras anuais e reporta os resultados ao poder legislativo e ao público.	<b>Baixa:</b> A independência do Tribunal Administrativo é conferida pelas disposições da Constituição relacionadas com o Poder Judiciário.	
4.3	<b>Difusão estatística</b>	<b>Básico:</b> As estatísticas fiscais estão de acordo com o GDDS.	<b>Média:</b> Participação no SDDS deve ser considerada quando o acesso aos mercados de capital internacional se torne significativo.	
4.4	<b>Fiabilidade</b>	<b>Não cumprido:</b> Os requisitos da Lei do SISTAFE não foram integralmente cumpridos.	<b>Elevada:</b> A reforma contabilística em curso deveria ajudar a melhorar a fiabilidade das demonstrações financeiras.	2

# PREVISÃO FISCAL E ORÇAMENTAÇÃO

## 2.0. Introdução

37. **Na maioria dos países, o orçamento, preparado pelo governo e aprovado pelo parlamento, é o documento fiscal mais importante, pelo que recebe uma elevada atenção da população e a nível internacional.** O orçamento define os objectivos e políticas fiscais do governo, demonstra de que forma estas políticas afectam as finanças públicas e procura a aprovação da legislatura para os níveis propostos de tributação, despesas e financiamento. É por isso importante que as projecções fiscais e os orçamentos se baseiem em previsões fiáveis de desenvolvimentos macroeconómicos e outros parâmetros que têm impacto na receita e na despesa; forneçam informações abrangentes sobre os objectivos fiscais agregados e planos orçamentais do governo; sejam apresentados de modo a facilitar a análise de políticas e a prestação de contas, e sejam submetidos ao parlamento com antecedência suficiente para serem examinados e aprovados antes do início do ano fiscal.

38. **O processo orçamental em Moçambique é regulado de forma abrangente pela Lei do SISTAFE e pelos regulamentos subsequentes.** Estes estipulam as regras e procedimentos para a preparação, aprovação e execução do OE. Este quadro jurídico abrangente assegura a classificação e apresentação consistente da despesa e da receita e define dispositivos para assegurar os controlos centrais sobre as finanças públicas. Os orçamentos a todos os níveis do governo são normalmente abrangentes, com a excepção das informações relacionadas com o fundo de segurança social, que recebe as contribuições sociais. O projecto de OE é apresentado à Assembleia da República em Setembro e publicado em simultâneo.

39. **As características que definem o orçamento em Moçambique são a sua abertura e acessibilidade.** Todos os documentos principais do orçamento são publicados e disponibilizados na Internet, incluindo o projecto de orçamento e o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP). São feitos esforços para disponibilizar informações resumidas ao público em geral.

40. **Este compromisso para com a abertura pode ser fortalecido ainda mais através de melhorias na orientação de política da documentação orçamental.** As previsões fiscais e os orçamentos podem ser apresentados de modo a facilitar a análise de políticas e a prestação de contas. Os objectivos da política fiscal podem ser explicitamente resumidos através da definição de objectivos numéricos para os principais agregados fiscais. Além disso, a médio prazo, a introdução da orçamentação por programas pode suportar uma ligação mais forte entre a política e a afectação de recursos e aumentar a prestação de contas. A Tabela 2.1 apresenta um resumo dos principais documentos orçamentais e de previsão macro-fiscal.

**Tabela 2.1. Moçambique: Documentos macroeconômicos, de previsão fiscal e do orçamento**

Relatório	Conteúdo	Autor
Documento de Fundamentação do OE para 2014	Demonstrativo do orçamento anual. Analisa a conjuntura internacional e interna, define as previsões macroeconómicas, estimativas de receitas e despesas e requisitos de financiamento	MF
Lei Orçamental para 2014	Lei de apropriações anual aprovada pela AR	MF
Documento de Fundamentação da Proposta da Lei OE para 2014	Resumo da proposta de orçamento anual submetido à AR	MF
Cenário Fiscal de Médio Prazo 2014–16	Apresenta estimativas históricas, actuais e projectadas abrangentes das finanças públicas a todos os níveis da administração	MPD/MF
Programa Quinquenal do Governo (PQG) para 2010–14	Estratégia de desenvolvimento a cinco anos. Articula os objectivos económicos do governo.	MPD
Plano Económico e Social (PES) 2014	Uma declaração das políticas económicas e sociais do governo a médio prazo	MPD
Estratégia Nacional de Desenvolvimento	Estratégia nacional de desenvolvimento	MPD
Estratégia de dívida a médio prazo 2012–15	Uma declaração da acção estratégica para orientar a gestão da dívida, tendo em consideração os riscos e a sustentabilidade.	MF
Visão das Finanças Públicas, 2011–25	Uma visão a quinze anos das finanças públicas que inclui cenários alternativos	MF
Análise de Sustentabilidade da Dívida (ASD), 2013	ASD preparada anualmente pelas autoridades de Moçambique	MF

41. **Este capítulo avalia a qualidade das previsões fiscais e das práticas de orçamentação actuais relacionadas com as normas estipuladas no CTF do FMI.** Centra-se em quatro áreas principais:

- i. a abrangência do orçamento e da documentação associada;
- ii. a oportunidade do orçamento e a sua aprovação;
- iii. a orientação de políticas da documentação do orçamento; e
- iv. a credibilidade das previsões fiscais e propostas orçamentais.

## 2.1. Abrangência da documentação do orçamento

### 2.1.1 Unidade orçamental (Bom)

42. **A documentação do orçamento inclui todas as receitas, despesas e financiamento dos ministérios do governo central, órgãos e fundos extra-orçamentais.** A lei orçamental anual abrange as receitas e despesas de 25 ministérios, 11 províncias, 128 distritos, 43 municípios e 14 empresas públicas. O orçamento apresenta o detalhe de todas as despesas, incluídas a segurança nacional e a inteligência militar. Não há uma parcela de rubricas secretas no orçamento.<sup>28</sup>

43. **As receitas e despesas do Fundo de Segurança Social nacional não estão incluídas na documentação do orçamento.** As disposições da Lei do SISTAFE<sup>29</sup>, que exigem a sua apresentação num anexo específico do orçamento anual, não têm sido implementadas.

### 2.1.2 Orçamentação bruta (Básico)

44. **As receitas fiscais nacionais, recursos externos e despesas associadas são apresentados na documentação do orçamento numa base bruta, de acordo com as disposições da Lei do SISTAFE<sup>30</sup>.** A lei orçamental anual apresenta todas as receitas fiscais, incluindo o IVA. Os reembolsos do IVA são apresentados como despesa. As autoridades estão empenhadas em apresentar o IVA numa base líquida a partir do orçamento de 2015, de acordo com as melhores práticas internacionais. O orçamento inclui também fundos externos de subvenções e empréstimos. Informação sobre o apoio orçamental, os fundos comuns para os ministérios sectoriais e projectos dentro do orçamento são reconciliados pelo MF, com informações dos parceiros de desenvolvimento. Embora a cobertura tenha aumentado, uma série de subsídios para projectos, inclusive em espécie, ainda não estão cobertos no orçamento, principalmente na área da saúde.

45. **Embora uma grande parte da receita não fiscal esteja incluída no orçamento, ainda não há total cobertura da receita própria que é gerada e recolhida pelas instituições para uma prestação de serviços específica<sup>31</sup>.** Uma Circular de 2010 do MF estabelece regras para melhorar a oportunidade destes registos de receitas em relatórios de execução orçamental. Na Circular estão incluídos prazos para a sua classificação e registo. Quanto à preparação do

<sup>27</sup> O financiamento total está incluído pelo menos na Tabela A da lei orçamental (Equilíbrio Orçamental).

<sup>28</sup> Dos 26 países da África Subariana inquiridos no âmbito do Inquérito de Orçamento Aberto de 2012, apenas Moçambique, África do Sul e Namíbia apresentam um orçamento com uma proporção de itens secretos inferior a 1 por cento.

<sup>29</sup> Artigo 24.4.f.

<sup>30</sup> Artigo 13.1.e.

<sup>31</sup> A Lei do Orçamento Geral do Estado inclui a desagregação das receitas próprias pelos níveis central, provincial e distrital e a lista de instituições que arrecadam receitas próprias figura nos Relatórios de Execução Orçamental trimestrais, no mapa I-1, embora uma minoria desta receita é extra-orçamental.

orçamento, as Direcções Nacionais de Planificação e de Orçamento excluem a receita interna do tecto da programação por sector. Consequentemente, foi observado um aumento significativo na arrecadação de receitas próprias geradas em 2012 e 2013. Não obstante, uma minoria dessas receitas é ainda executada diretamente pelas instituições, sem que sejam transferidas para a CUT e registadas na documentação do orçamento.

### 2.1.3. Previsões macroeconómicas (Básico)

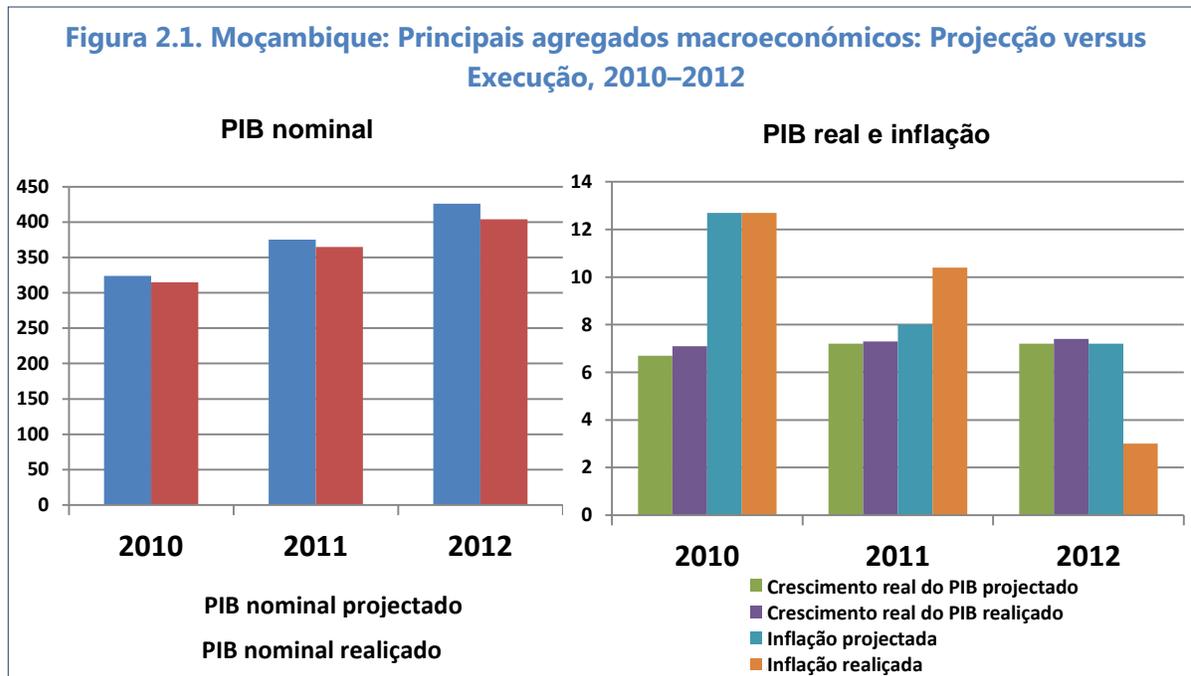
46. **A documentação orçamental inclui previsões das principais variáveis macroeconómicas mas não revela os pressupostos subjacentes.** O documento principal do orçamento analisa as condições e desenvolvimentos económicos internos e internacionais, utilizando as Perspectivas Económicas Mundiais (WEO) do FMI como um ponto de referência contextual para as previsões macroeconómicas, embora não seja dada qualquer explicação detalhada acerca das variáveis, dos pressupostos subjacentes ou dos riscos para as previsões.

47. **As projecções orçamentais de Moçambique assentam em previsões macroeconómicas simples de quatro variáveis, produzidas por diversos órgãos.** As principais variáveis são a taxa de crescimento real do PIB, o PIB nominal, a taxa de câmbio e a taxa de inflação como aproximação do deflator do PIB<sup>32</sup>. Apesar de a taxa de câmbio constar em documentos orçamentais anteriores, as autoridades não a consideram expressamente como sendo um item de projecção, desde 2011, de forma a não influenciar o comportamento dos operadores dos mercados financeiros. No entanto, é utilizada em previsões, especialmente do financiamento externo. A Direcção Nacional de Planificação (DNP) prepara as previsões da taxa de crescimento do PIB real, o BM prepara as previsões da taxa de câmbio e uma meta de inflação como parte do seu programa monetário anual, enquanto o DNO prepara as projecções do PIB nominal a partir do seu programa de modelagem financeira, com base em pressupostos do modelo IS-LM.

48. **As previsões dos principais agregados fiscais baseiam-se sobretudo no PIB nominal e na inflação, sendo que o crescimento do PIB real fornece contexto para as expectativas reais.** O PIB nominal é utilizado para prever as receitas fiscais. Normalmente, a inflação prevê o crescimento de alguns itens de despesa recorrentes, embora, na realidade, a maioria das projecções assuma um aumento fixo de percentagem em relação aos valores de anos anteriores e, muitas vezes, guarde uma correlação apenas marginal com a inflação. As despesas de capital, que constituem cerca de um terço da despesa total, são orientadas pelos objectivos da política, principalmente do PQG, e pelos compromissos financeiros externos.

---

<sup>32</sup> A taxa de câmbio não está incluída em documentos publicados oficialmente mas está incluída no modelo.



Fonte: Autoridades moçambicanas e estimativas da equipa técnica do FMI.

49. **Quando os dados reais e projectados são comparados (Figura 2.1), o PIB nominal projectado é consistentemente superior ao PIB real, apontando para um possível viés de alta na previsão de receita.** O crescimento do PIB real, que não está directamente ligado à projecção de qualquer agregado fiscal, exhibe o menor desvio do valor efectivo entre todas as variáveis. O desvio entre a inflação real e projectada não é tão sistemático quanto o do PIB nominal.

#### 2.1.4. Cenário fiscal de médio prazo (Avançado)

50. **O CFMP para o período 2014-2016 fornece uma perspectiva mais abrangente e detalhada do orçamento para tres anos.** O primeiro CFMP aprovado pelo Conselho de Ministros abrangiu o período de 2007-2009. O cenário extrai os seus objectivos principalmente do PQG. O CFMP inclui projecções de receitas, despesas e financiamento por classificação económica e por programa ao nível central, provincial e distrital. Inclui igualmente as transferências para o nível municipal. Abrange o período de três anos para a frente e fornece resultados orçamentais dos dois anos anteriores. Informações sobre os planos prospectivos são fornecidas com o mesmo nível de detalhe para todos os anos. A receita é classificada por entidade arrecadadora e por tipo de receita, enquanto a despesa é classificada por unidade organizacional, função, categoria económica e programa. Uma secção analisa os potenciais riscos do cumprimento das projecções. Estes incluem desvio dos pressupostos macroeconómicos, desenvolvimentos a nível internacional, inclusive sobre as taxas de câmbio e de juros, e desenvolvimentos imprevistos no plano interno que exigem acções de emergência.

**Figura 2.2. Moçambique: Erros na previsão dos agregados fiscais, 2005-2011**  
(em percentagem da previsão original)



Fonte: Autoridades moçambicanas e estimativas da equipa técnica do FMI.

51. **Embora o CFMP forneça um roteiro das intenções do governo a médio prazo, a disciplina das despesas e do programa não é forte.** A previsão das receitas tem, em média, sido melhor do que a previsão, e as fallas na previsão - que medem a diferença entre a previsão e o resultado - não têm demonstrado um declínio gradual ao longo do tempo. As grandes revisões dos gastos ocorrem devido principalmente à insuficiência nos desembolsos de projectos com financiamento externo, mas também devido a fallas na previsão e alterações a médio prazo ao nível dos objectivos do governo. Durante o período de 2005-2012, a execução da despesa tem sido, em média, 14 por cento inferior à estimativa inicial do ano anterior, em grande medida devido à implementação de despesas de capital inferiores ao orçamentado. Os desvios mais significativos nas previsões de receitas e despesas limitam a eficácia dos processos de planeamento e orçamentais. Este problema poderia ser agravado a médio prazo, à medida que o sector de gás natural de Moçambique arranca e as receitas inesperadas se tornam a norma. A adopção de uma regra fiscal pode contribuir para uma disciplina fiscal mais forte, especialmente no contexto de arrecadação de receitas inesperadas, como as maisvalias.

## 2.2. Oportunidade

### 2.2.1 Relatório de estratégia fiscal (Básico)

52. **O REO trimestral descreve os desenvolvimentos macroeconómicos e fiscais desde a aprovação do orçamento e as alterações macroeconómicas e alterações fiscais para o ano**

**em curso**<sup>33</sup>. O REO inclui uma secção<sup>34</sup> que debate o saldo do orçamento e como manter este saldo apesar das alterações macroeconómicas. Por exemplo, o relatório referente ao período de Janeiro a Setembro de 2013 menciona a revisão da previsão do PIB para o corrente ano, de 8,4 por cento a 7 por cento, resultante do impacto macroeconómico das inundações.

### 2.2.2 Apresentação do orçamento (Avançado)

53. **A legislatura e a sociedade civil têm tempo suficiente para analisar o orçamento anual antes do início do ano fiscal.** A disposição da Lei do SISTAFE que prevê que o orçamento anual seja enviado à Assembleia Nacional antes do dia 30 de Setembro está a ser cumprida. O projecto de orçamento anual está a ser também disponibilizado ao público na mesma altura.

**Tabela 2.2. Países da SADC: Oportunidade de apresentação do orçamento**

	Pelo menos 3 meses	Pelo menos 6 semanas mas menos de 3 meses	Menos de 6 semanas
Angola		X	
Botsuana		X	
Malawi			X
Moçambique	X		
Namíbia			X
Ruanda			X
África do Sul			X
Tanzânia			X
Uganda			X
Zâmbia	X		
Zimbabwe		X	

Fonte: Inquérito de Orçamento Aberto de 2012, equipa técnica do FMI.

### 2.2.3 Aprovação do orçamento (Bom)

54. **A lei do orçamento é aprovada e publicada no início do ano fiscal.** O orçamento anual é aprovado antes do dia 15 de Dezembro, em conformidade com as disposições da Lei do SISTAFE.

<sup>33</sup> Ver Relatório de Execução do Orçamento, REO, Jan-Set 2013, p. 7.

<sup>34</sup> Secção 2, Equilíbrio Orçamental, p. 7.

**Tabela 2.3. Moçambique: Datas de aprovação da legislação orçamental para os anos fiscais de 2012 a 2014**

Ano fiscal	Data de aprovação pelo Parlamento
2012	15 de Dezembro de 2011
2013	14 de Dezembro de 2012
2014	13 de Dezembro de 2013

Fonte: Leis orçamentais dos anos 2012, 2013 e 2014.

## 2.3. Quadro jurídico

### 2.3.1 Quadro jurídico (Avançado)

55. **Os quadros constitucional e jurídico definem claramente o papel e as responsabilidades do governo na área da gestão das finanças públicas.** No geral, os quadros jurídico, fiscal e orçamental estão claramente definidos e são consistentes com as boas práticas internacionais. A Constituição, a Lei do SISTAFE (9/2012) e o Regulamento do SISTAFE (Decreto 23/2004) definem os poderes do governo no que diz respeito à formulação das políticas fiscais, preparação e execução do orçamento, contabilidade e auditoria interna. Os respectivos poderes das instâncias do governo relativamente às finanças públicas são claramente definidos na Constituição. A Assembleia da República<sup>35</sup> tem competência para deliberar sobre o PES e aprovar o orçamento e a CGE, que são preparados pelo governo. Debate igualmente o PQG no início da legislatura. A Assembleia da República não deve apresentar qualquer projecto de lei que, directa ou indirectamente, envolva um aumento das despesas ou diminuição das receitas do governo, ou que de alguma forma altere o resultado do exercício fiscal em curso<sup>36</sup>. O Poder Judiciário, que inclui instituição suprema de auditoria de Moçambique, o TA, prepara as suas próprias propostas de orçamento usando o mesmo mecanismo de orçamentação que outras entidades públicas. O TA é responsável por analisar a execução do orçamento e efectuar uma auditoria à CGE. A lei orgânica da jurisdição administrativa (25/2009) e a lei da Terceira Secção do Tribunal Administrativo (26/2009) regulamentam as funções do TA.

### 2.3.2 Arrecadação de receitas (Bom)

56. **As leis e regulamentações relacionadas com a arrecadação de receitas são abrangentes e acessíveis.** A Constituição e a Lei de Bases do Sistema Tributario (15/2002) definem claramente os direitos e obrigações dos contribuintes. Estes têm acesso especificamente a um processo de recursos eficaz. Em primeira instância, o responsável da unidade de arrecadação de impostos tem que rever qualquer reclamação formulada por um contribuinte.

<sup>35</sup> Artigo 179 da Constituição.

<sup>36</sup> Artigo 179 da Constituição.

Esta decisão poderá ser apresentada para análise junto da Direcção Jurídica no âmbito da AT. Na terceira instância, o Tribunal Fiscal, que faz parte do TA, tomará a decisão final. O acesso à informação pode ser otimizado através da publicação de orientações actualizadas para os contribuintes sobre como cumprir os seus direitos e obrigações.

## 2.4. Orientação da política

### 2.4.1 Objectivos da política fiscal (Não cumprido)

57. **Objectivos numéricos de política fiscal para os principais agregados fiscais são divulgados na documentação do orçamento, mas o governo não reporta regularmente sobre os mesmos.** A Visão das Finanças Públicas 2011–25 define um conjunto de objectivos fiscais e o seu valor-alvo para períodos de quatro anos, até 2025. O CFMP apresenta objectivos em termos de projecções de receitas e despesas entre 2014 e 2016 e fixa o objectivo de manter os salários públicos em 10 por cento do PIB anual e afectar 67 por cento dos investimentos para os programas prioritários do Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP)<sup>37</sup>. Além disso, o governo estabeleceu o objectivo de aumentar anualmente as receitas internas em 0.5 por cento do PIB como parte da estratégia para reduzir a dependência de receitas externas. No obstante, o governo não reporta explicitamente sobre o grau de cumprimento das metas de cada um de estes objectivos fiscais.

### 2.4.2 Informações sobre o desempenho (Básico)

58. **A documentação orçamental fornece informações quanto as despesas nos sectores prioritários.** O orçamento anual apresenta o envelope global de recursos dos sectores prioritários e a CGE fornece informação sobre a despesa total incorrida em cada um de estes sectores. Para facilitar a análise das políticas públicas, esta informação deve ser desagregada de acordo com a classificação económica (ou seja, salários, bens e serviços, transferências, subsídios). Além disso, a documentação orçamental não inclui indicadores de desempenho.

59. **Estão a ser envidados esforços para imprimir uma orientação ao orçamento virada para o desempenho, mas uma orçamentação por programas ainda está em vias de desenvolvimento.** Teve início uma classificação por programa da totalidade do orçamento em 2011 mas a qualidade dos objectivos, metas e indicadores de desempenho dos programas e subprogramas ainda não é uniforme. O CFMP de 2012-14 apresenta apenas as afectações dos recursos de investimento por programas estratégicos do PARP. Nenhum dos documentos orçamentais fornece resultados ou produtos nos sectores prioritários, vinculando os recursos orçamentais com as projecções definidas anualmente no PES.

---

<sup>37</sup> CFMP 2014-2016 p.33.

### 2.4.3 Guião do orçamento para o cidadão (Básico)

60. **O governo tem publicado no sítio Web do Ministério das Finanças resumos sobre as propostas de orçamento para os cidadãos, desde o orçamento de 2012.** O primeiro resumo da Proposta Orçamento Cidadão 2012 foi publicado em Fevereiro de 2012, após a aprovação do orçamento de 2012 pela Assembleia da República, enquanto o resumo de 2014 foi publicado em Outubro de 2013, quando a proposta de orçamento foi apresentada à Assembleia da República. Este terceiro resumo da proposta de orçamento inclui premissas económicas, nível de despesas propostas contra o nível do ano anterior, previsão de receita com as informações sobre as receitas das actividades de recursos naturais, os gastos em sectores prioritários de redução da pobreza e os esforços na área da protecção social. Para melhorar ainda mais a acessibilidade da informação sobre o orçamento para o público, o documento poderia usar uma terminologia mais simples. Informações sobre o impacto financeiro das principais políticas em diferentes grupos de rendimentos da população contribuiriam também para informar melhor o público.

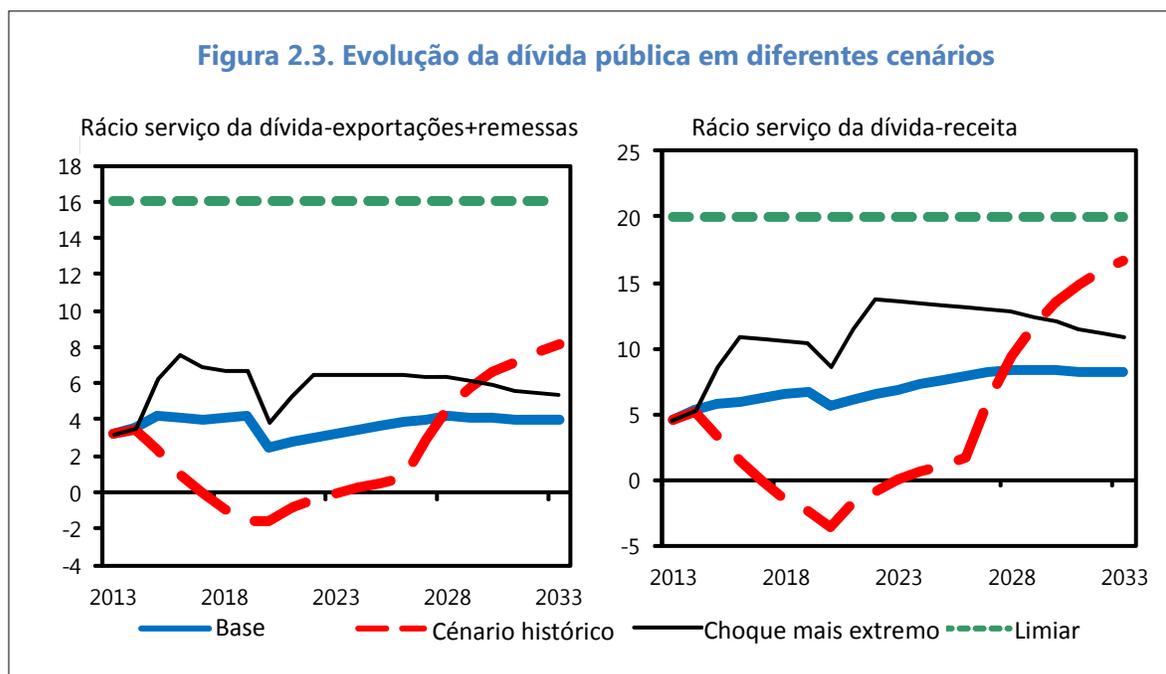
61. **Outra evolução positiva é o resumo para os cidadãos do relatório de auditoria da CGE de 2009, elaborado pela Instituição de Auditoria Suprema (TA).** Trata-se de um documento útil complementar que apresenta os resultados da auditoria, fornece explicações não técnicas e resume as 600 páginas das demonstrações financeiras anuais. Foi publicado pela primeira vez em Novembro de 2012 (ou seja, seis meses após a publicação das demonstrações financeiras anuais e do relatório de auditoria), e, no futuro, deve ser publicado de forma sistemática, ao mesmo tempo que a CGE.

### 2.4.4 Análise da sustentabilidade fiscal (Básico)

62. **A evolução projectada dos principais agregados fiscais a longo prazo é publicada mas cobre entre 15 e 20 anos e considera um número limitado de cenários.** As projecções a longo prazo dos principais agregados fiscais são publicadas em dois documentos:

- A Visão das Finanças Públicas 2011–2025, preparada pelo MF usando, como contexto, o documento mais alargado Visão 2025, que é uma declaração de objectivos e aspirações económicos. A Visão das Finanças Públicas discute as projecções dos principais parâmetros fiscais que concretizariam os objectivos da visão. A evolução das receitas, despesas, financiamento e défice / balanço são apresentados inicialmente em cenário de referência para 2012–25. Para além disso, são discutidos dois cenários alternativos para as finanças públicas. Num dos cenários, a receita interna é diminuída gradualmente em taxas de 20 por cento a 10 por cento do exercício precedente. O outro cenário aumenta a receita interna em taxas de ½ por cento para 0,1 por cento do PIB do respectivo ano.
- A ASD elaborada pelo MF, analisa a evolução da dívida pública sob diferentes cenários e é actualizada anualmente, no âmbito da elaboração do orçamento anual. A ASD cobre um período de 20 anos, mas os cenários utilizados são estandar. Seria benéfico que a ASD incluísse maior variedade de cenários, de forma a avaliar o impacto nos riscos que a dívida

pública de Moçambique enfrenta. Actualizações anuais da ASD são publicadas, mas com algum atraso.



Fonte: Autoridades moçambicanas e estimativas da equipa técnica do FMI.

63. **Embora a Visão das Finanças Públicas seja um bom ponto de partida, um período de tempo de 15 anos é curto, o leque dos pressupostos que orientam as projecções é limitado e não foi actualizada desde a sua publicação.** Um período de tempo limitado significa que algumas das mudanças profundas na economia, esperadas a médio prazo, não são capturadas. Um período de 20 a 30 anos, com base em cenários robustos, conseguiria capturar as implicações de longo prazo para a sustentabilidade fiscal de Moçambique das esperadas mudanças de longo prazo para a indústria extractiva, e seu impacto ao nível das finanças públicas. Para além disso, cenários mais sofisticados poderiam mostrar mais claramente os riscos decorrentes da mudança esperada na economia.

## 2.5. Credibilidade

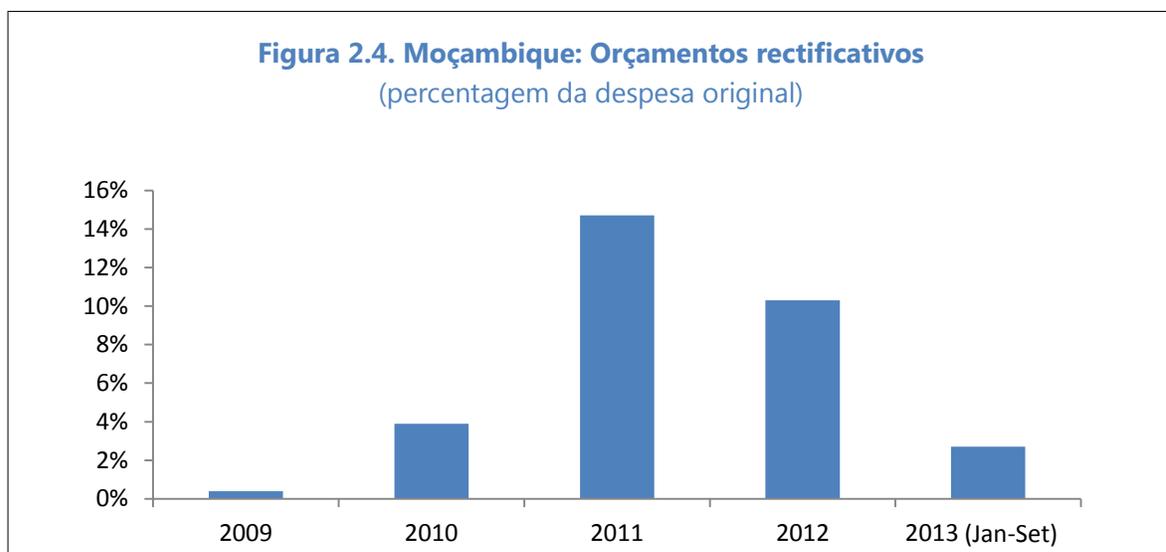
### 2.5.1 Avaliação independente (Não cumprido)

64. **Não existe qualquer avaliação independente das previsões fiscais e macroeconómicas.** A documentação do orçamento fornece apenas um conjunto de previsões e não há órgão específico responsável pela avaliação da credibilidade das mesmas. Uma avaliação independente deve ser implementada para verificar as premissas macroeconómicas e fiscais do CFMP e os desenvolvimentos ao longo do ano. O impacto das premissas fiscais, as alterações no

orçamento e a necessidade de rever a lei do orçamento também devem ser verificados durante a avaliação independente.

### 2.5.2 Orçamento rectificativo (Bom)

65. **A lei SISTAFE prevê que os aumentos do orçamento original global só devem ser autorizados por lei.** Em conformidade com o artigo 34-1 da Lei do SISTAFE, "*as alterações dos limites fixados no OE são efectuadas por Lei sob proposta do governo devidamente fundamentada*". A Lei do SISTAFE determina que mudanças que induzem a um aumento do orçamento original em geral só podem ser autorizadas por outra lei. A Lei anual do Orçamento permite o aumento da despesa orçamental global nos casos em que as cobranças excedem as receitas orçamentais, e apenas para categorias específicas de despesas (de redução da dívida, projectos de investimento prioritários e de redução do défice). Mudanças substanciais na composição das despesas não requerem a aprovação da legislatura. O artigo 34-2 da Lei do SISTAFE permite ao governo aumentar as dotações dentro do limite global do orçamento nacional, através da utilização de dotações provisionais (provisão de contingências) definidas pelo artigo 13-3. Além disso, a lei permite ao governo redistribuir dotações no âmbito dos limites estabelecidos pela Assembleia da República: i) os recursos podem ser transferidos a partir de qualquer objectivo para outro; ii) os recursos podem ser transferidos dentro da mesma instituição, e iii) os recursos podem ser transferidos de uma instituição para outra, caso não sejam mais necessários. Todos os anos, o Conselho de Ministros aprova um Decreto que concede competências às entidades do governo central que lhes permitem redistribuir dotações.



Fonte: Documentação do orçamento.

### 2.5.3 Reconciliação de previsões (Não cumprido)

66. **O Relatório de Execução do Orçamento (REO) trimestral compara as previsões macroeconómicas actuais e anteriores, mas não explica o impacto das novas medidas de políticas.** O REO compara as previsões utilizadas para preparar o orçamento e os

desenvolvimentos macroeconómicos durante o ano no final de cada trimestre. Como mencionado antes, o último relatório (Jan-Set 2013) refere a diminuição da previsão do PIB de 2013, de 8,4 por cento para 7,0 por cento, por causa de um choque macroeconómico devido às inundações. No entanto, é necessário esclarecer as mudanças nas previsões causadas por novas acções do governo incluídas nas projecções e por outras fontes.

## 2.6. Resumo

67. A Tabela 2.4 resume a qualidade das práticas de previsão e orçamentação fiscais de Moçambique em relação às normas estipuladas pelo CTF, bem como a importância relativa de cada área. O Capítulo 4 inclui uma série de recomendações sobre como a previsão fiscal e a orçamentação podem ser aprimorados para fornecer uma imagem mais abrangente e credível das perspectivas fiscais a curto, médio e longo prazo.

**Tabela 2.4. Moçambique: Avaliação sumária das previsões fiscais e orçamentação**

	Princípio	Avaliação	Importância	Rec
1.1	Unidade	<b>Bom:</b> A documentação orçamental incorpora todas as receitas, despesas e financiamento por parte dos ministérios do governo central, agências e fundos extra-orçamentais.	<b>Baixa:</b> A independência do Tribunal Administrativo é garantida pelo disposto pela Constituição relativamente ao Poder judicial.	
1.2	Orçamentação bruta	<b>Básico:</b> Todas as receitas fiscais domésticas e externas, e as correspondentes despesas são apresentadas em bruto.	<b>Baixa:</b> O orçamento com base em valores brutos é uma disposição legal que está a ser geralmente cumprida.	
1.3	Previsões macroeconómicas	<b>Básico:</b> A documentação do orçamento inclui previsões das principais variáveis macroeconómicas.	<b>Elevada:</b> Poucas variáveis divulgadas mas não explicadas. É necessário antecipar o aumento dos recursos naturais.	3
1.4	Orçamento a médio prazo	<b>Avançado:</b> A documentação do orçamento inclui projecções a médio prazo de receitas, despesas e financiamento por categoria económica e por ministério.	<b>Baixa:</b> A qualidade das previsões deverá ser melhorada para minimizar os erros de previsões com cenários mais robustos.	
2.1	Relatório de estratégia fiscal	<b>Básico:</b> O REO resume as principais alterações que afectam a execução orçamental.	<b>Média:</b> Conjunto abrangente de metas fiscais a desenvolver juntamente com regras fiscais para gerir as receitas previstas dos recursos naturais.	
2.2	Apresentação do orçamento	<b>Avançado:</b> O orçamento é submetido à legislatura três meses antes do início do ano fiscal.	<b>Baixa:</b> Permite tempo suficiente para o debate do orçamento.	
2.3	Aprovação do orçamento	<b>Bom:</b> A aprovação do orçamento é efectuada no início do ano fiscal.	<b>Baixa:</b> O orçamento é aprovado em tempo útil.	
3.1	Legislação orçamental	<b>Avançado:</b> Quadro jurídico abrangente.	<b>Baixa:</b> A legislação define claramente os procedimentos do orçamento.	
3.2	Arrecadação de receitas	<b>Bom:</b> As leis e regulamentações são abrangentes e acessíveis e incluem processos de recurso.	<b>Baixa:</b> Um guia para os contribuintes poderia aumentar a conformidade.	
4.1	Objectivos da política fiscal	<b>Não cumprido:</b> O governo não reporta regularmente sobre objectivos numéricos dos principais agregados fiscais.	<b>Média:</b> Conjunto abrangente de metas fiscais a desenvolver juntamente com regras fiscais para gerir as receitas previstas dos recursos naturais.	
4.2	Informação sobre o desempenho	<b>Básico:</b> O orçamento por programas está em desenvolvimento.	<b>Média:</b> Desenvolver as informações sobre os contributos adquiridos com cada política principal, pelo menos para a despesa em sectores prioritários.	
4.3	Guião do Orçamento para o Cidadão	<b>Básico:</b> O governo fornece uma descrição acessível do desempenho fiscal recente e das perspectivas económicas.	<b>Baixa:</b> Estão disponíveis resumos das propostas dos orçamentos mas estes têm de ser escritos em linguagem mais acessível.	
4.4	Sustentabilidade fiscal	<b>Básico:</b> A evolução projectada dos principais agregados orçamentais a longo prazo é publicada, mas cobre entre 15 e 20 anos e considera um número limitado de cenários.	<b>Média:</b> Necessidade de aumentar a frequência da actualização e publicação e de inclusão de pressupostos sobre recursos naturais utilizando cenários alternativos.	
5.1	Avaliação independente	<b>Não cumprido:</b> Não foi realizada qualquer avaliação externa das previsões.	<b>Baixa:</b> O aumento dos recursos naturais irá requerer previsões robustas.	
5.2	Orçamento rectificativo	<b>Bom:</b> É necessário um orçamento rectificativo antes da despesa total exceder os montantes orçamentados.	<b>Baixa:</b> Em 2012 o orçamento foi revisto com um aumento de 10 por cento do orçamento aprovado no poder legislativo.	
5.3	Reconciliação de previsões	<b>Não cumprido:</b> As diferenças entre as safras sucessivas de receitas, despesas e previsões de financiamento do governo são apresentadas a nível agregado, mas não incluem uma discussão qualitativa do impacto de novas políticas nas previsões.	<b>Média:</b> O REO explica as diferenças entre as previsões originais e as novas previsões.	

## ANÁLISE E GESTÃO DO RISCO FISCAL

### 3.0. Introdução

68. **Os riscos fiscais são factores que fazem com que os resultados fiscais sejam diferentes das previsões.** Estes incluem incerteza sobre a evolução das variáveis macroeconómicas importantes para as finanças públicas, tais como crescimento, inflação, preços das matérias-primas e desemprego. Poderiam igualmente surgir de fontes específicas, tais como o accionamento de garantias governamentais, disputas fiscais e outros litígios, e alterações nos valores dos activos e passivos do governo. A capacidade do governo para lidar com os riscos fiscais depende da qualidade das informações sobre os riscos, da sua capacidade para limitar a sua exposição aos riscos que podem ser mitigados, e da sua capacidade de absorver as consequências fiscais dos riscos que não podem ser mitigados.

69. **Os riscos fiscais são relativamente elevados e diversos em Moçambique.** O crescimento do PIB e as receitas públicas são voláteis, principalmente devido à susceptibilidade de Moçambique a choques exógenos das condições económicas mundiais e desastres naturais. A recente descoberta de depósitos substanciais de hidrocarbonetos tem estimulado diversos projectos de grande magnitude e plurianuais que vão criar um sector extractivo dinâmico, o que tornará a previsão orçamental a médio prazo e a formulação de políticas um desafio ainda maior. As empresas estatais de Moçambique também são uma fonte de risco fiscal significativo, especialmente as participadas pelo Estado. As finanças públicas de Moçambique também enfrentam pressões fiscais adicionais de actividades parafiscais, e um sistema de pensões de benefícios definidos que pode ser um desafio para o futuro das finanças públicas.

70. **O grau de divulgação e gestão activa destes riscos é geralmente baixo, o que costuma ser algo comum entre os países de baixo rendimento** Os relatórios fiscais do governo não discutem em detalhes como os resultados fiscais podem diferir das previsões em decorrência de riscos macroeconómicos ou específicos. Os cenários a longo prazo ainda não incluem hipóteses sobre o impacto da volatilidade das receitas de petróleo e gás nas suas avaliações, e apesar de muitos projectos de infra-estruturas com contratos plurianuais serem mencionados nos documentos do orçamento, não há uma análise robusta ou divulgação detalhada dos direitos públicos e obrigações. Não existe uma estratégia que aborda os riscos específicos decorrentes de empresas detidas pelo Estado, outros passivos contingentes ou actividades parafiscais. No entanto, o quadro jurídico de gestão das finanças públicas exige informações completas sobre as condições fiscais dos governos subnacionais, e os dados fiscais são geralmente comparáveis numa série de relatórios.

71. **A política fiscal deve ser credível, previsível, transparente e sustentável para ajudar o governo a gerir os riscos eficazmente.** Ao melhorar da qualidade da informação sobre os riscos fiscais, a transparência lança as bases para políticas fiscais prudentes, promove melhores acções de políticas e contribui para a mitigação dos riscos. Para todos os interessados, a divulgação reforça a confiança e credibilidade das contas do sector público e a sustentabilidade da política fiscal.

**72. Este capítulo avalia a adequação das práticas de análise e gestão de riscos fiscais de Moçambique em relação às práticas estipuladas no CTF do FMI em três áreas:**

- Disposições gerais para a divulgação e análise de riscos macroeconómicos e fiscais específicos;
- Riscos que emanam de fontes específicas, tais como os activos e passivos do governo, garantias, outras exposições financeiras, contratos a longo prazo, derivados financeiros; e
- Coordenação da tomada de decisões entre o governo central, o INSS, as administrações locais e as empresas públicas.

**Tabela 3.1. Moçambique: Relatórios seleccionados relacionados com riscos fiscais**

Relatório	Aspecto do risco fiscal discutido	Autor
Cenário Fiscal de Médio Prazo 2014–16	Fornece informações actuais e projectadas abrangentes sobre as condições fiscais do governo central	MPD
Análise de Sustentabilidade da Dívida (ASD), 2012 <sup>38</sup>	Analiza os riscos relacionados com a dívida pública externa (mas não inclui a dívida objecto de garantias estatais)	MF
Visão das Finanças Públicas 2011–25	Inclui uma análise da sensibilidade das projecções a diferentes pressupostos sobre a receita	MF
Leis orçamentais OE 2010–OE 2014	Fornece informações sobre os limites de garantias, subsídios, posições fiscais de empresas públicas, governos subnacionais	MF
Documento de Fundamentação do OE 2009–14	Fornece informações acerca das prioridades do governo para o próximo ano	MF
Relatório anual do BM 2011–12	Fornece avaliações do sector financeiro	BM
Plano de Contingência e Assistência de Liquidez de Emergência	Fornece o quadro jurídico para o apoio financeiro do BM em emergências	BM
Estratégia de Desenvolvimento do Sector Financeiro 2013–2022	Apresenta prioridades para a estabilidade e inclusão financeira	MF
Plano Director para Prevenção e Mitigação de Calamidades	Apresenta acções a médio prazo para a prevenção dos efeitos de desastres naturais	Conselho de Ministros
Estratégia do Sector da Saúde 2012–16	Apresenta prioridades para o sector da saúde	MISAU
Lei orçamental–Tabela A Mapa de Equilíbrio Orçamental para os anos fiscais de 2011, 2012 e 2013 Proposta de orçamento para 2014 – Tabela A Mapa de Equilíbrio Orçamental (ainda não aprovado)	Afecta as disposições de contingências no orçamento do respectivo ano fiscal.	Proposto pelo Executivo e aprovado pela Legislatura

<sup>38</sup> A ASD foi actualizada em 2013 no âmbito da preparação do orçamento do 2014, mas não foi publicada.

### 3.1. Divulgação e análise do risco

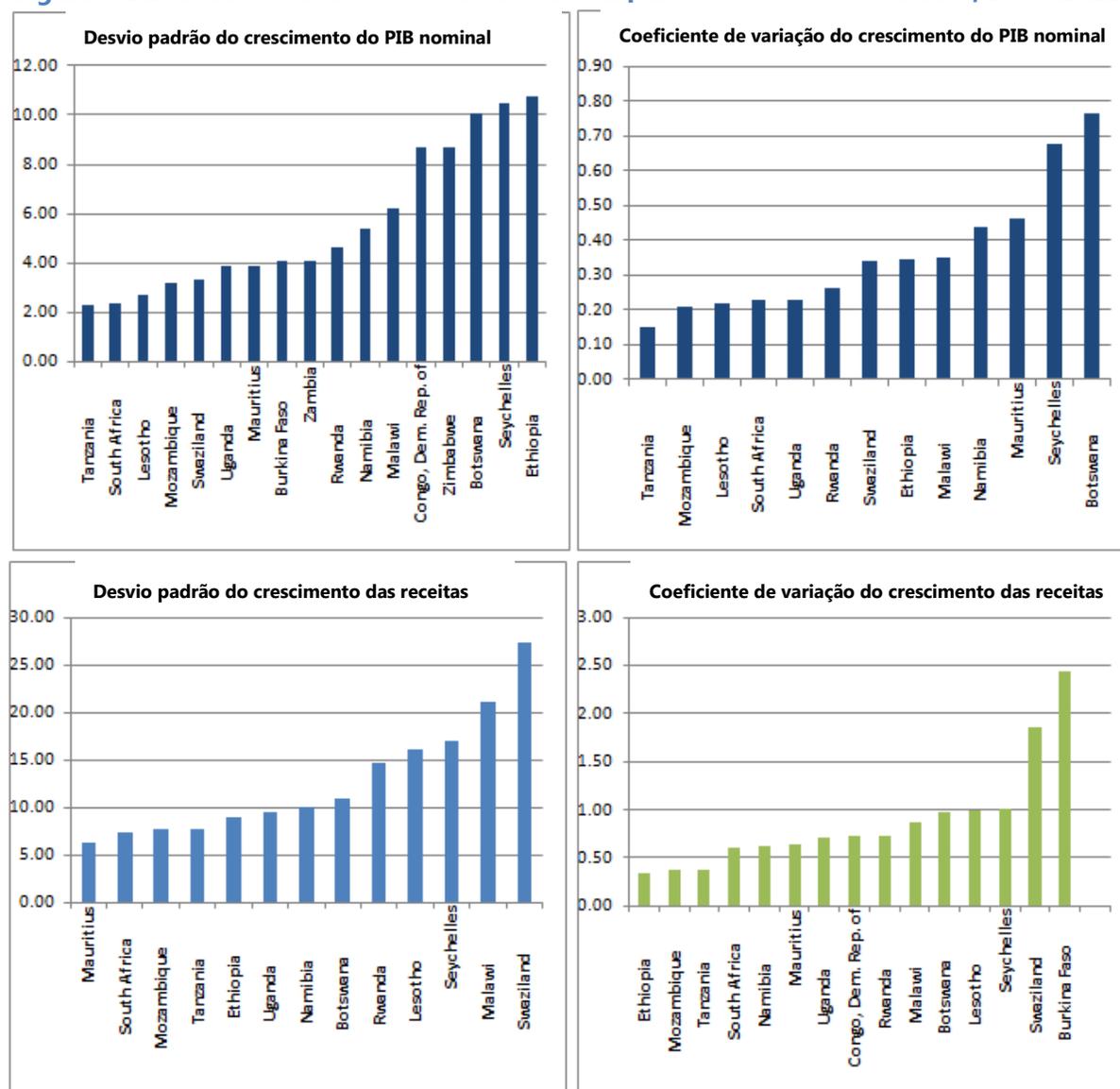
#### 3.1.1. Riscos macroeconómicos (Básico)

73. **Moçambique, à semelhança de muitas outras pequenas economias abertas, está perante uma grande variedade de riscos macroeconómicos, embora os relatórios fiscais publicados forneçam poucas informações sobre estes riscos.**

- A secção introdutória do orçamento anual debate os desenvolvimentos globais, mas não está directamente relacionada com os riscos para as previsões que possam resultar de alterações no ambiente macroeconómico.
- Documentos de médio prazo, como o CFMP, não reportam explicitamente possíveis alterações nas previsões resultantes de diferentes choques macroeconómicos, embora agora reconheçam que estes riscos existem.
- A ASD inclui um debate quantitativo e alguma quantificação ilustrativa do impacto de uma grande variedade de desenvolvimentos na evolução da dívida pública. No entanto, não apresenta scénarios optimistas quantificados e a probabilidade de ocorrência dos diferentes scénarios.

74. **A volatilidade macroeconómica pode se tornar em uma grande fonte de risco fiscal em Moçambique.** Numa economia em elevado crescimento como Moçambique, poderá ser difícil prever o PIB devido ao número limitado de informações sobre a economia. As economias com um elevado nível de crescimento estão expostas a maiores oscilações dos ratios de crescimento, o que eventualmente afecta as projecções de receita. Além disso, a economia Moçambicana está a tornar-se cada vez mais diversificada e aberta, com a expansão dos recursos naturais. As autoridades vão precisar de avaliar os riscos macroeconómicos em mais detalhe no futuro. Não obstante, Moçambique tem registado até a data resultados relativamente superiores durante o período de 2005-2012 quando comparada com outros países da África Subsariana (ASS).

**Figura 3.1 Indicadores de riscos macro-fiscais em países seleccionados da ASS, 2005-2012**



Nota: O coeficiente de variação é o desvio padrão de uma variável dividido pela sua média.

Fonte: FMI, base de dados do *World Economic Outlook*, Outubro de 2012.

### 3.1.2. Riscos fiscais específicos (Básico)

75. **As operações fiscais de Moçambique enfrentam uma variedade de riscos específicos, sendo que alguns foram reconhecidos em relatórios fiscais recentes, mas não foram integralmente quantificados.** Estes incluem riscos de passivos contingentes, riscos relacionados com os activos e passivos do governo, riscos da taxa de juro e de câmbio que podem afectar o custo do financiamento e do serviço da dívida e riscos ambientais. Os riscos do financiamento de doadores é igualmente significativo, uma vez que mais de 10 por cento das receitas do governo são constituídas por donativos de doadores.

A ASD debate uma variedade de riscos para a sustentabilidade da dívida, incluindo taxa de juro e de câmbio, enquanto o mais recente CFMP apresenta uma breve contextualização de como as alterações em determinados pressupostos podem afectar os resultados fiscais.

**Tabela 3.2. Moçambique: Riscos fiscais específicos seleccionados, 2013**

	Percentagem do PIB	Milhões de \$	Fonte
Dívida externa garantida das empresas públicas	0.45	67	Relatório de gestão da dívida pública, 2012
Dívida externa garantida da EMATUM	5.65	850 <sup>(1)</sup>	
Subsídios as empresas públicas	0.17	26	Proposta orçamental, 2013
Subsídios aos preços (farinha de trigo, transporte, e combustível)	0.52	78	Proposta orçamental, 2013
Contratos de grandes dimensões e plurianuais	33.14	4,984	CFMP, 2014-16
Desastres naturais (custo médio total dos danos de 2013)	3.32	500	Plano Director para Prevenção e Mitigação de Calamidades
Total de riscos quantificáveis	43.25	6,505	

*Outras fontes de riscos fiscais não quantificados: actividades para fiscais, parcerias público-privadas, responsabilidades ao nível das pensões do sector público, atrasos do IVA não relatados em documentos fiscais, pagamentos em atraso não declarados, e exposição à volatilidade do financiamento dos doadores.*

<sup>(1)</sup> Na sequência da reintegração no orçamento nacional dos USD \$350 milhões de dívida da EMATUM, a garantia concedida pelo governo foi reduzida a USD \$500 milhões a partir de 1 de Janeiro de 2014.

### 3.1.3. Comparabilidade de dados fiscais (Básico)

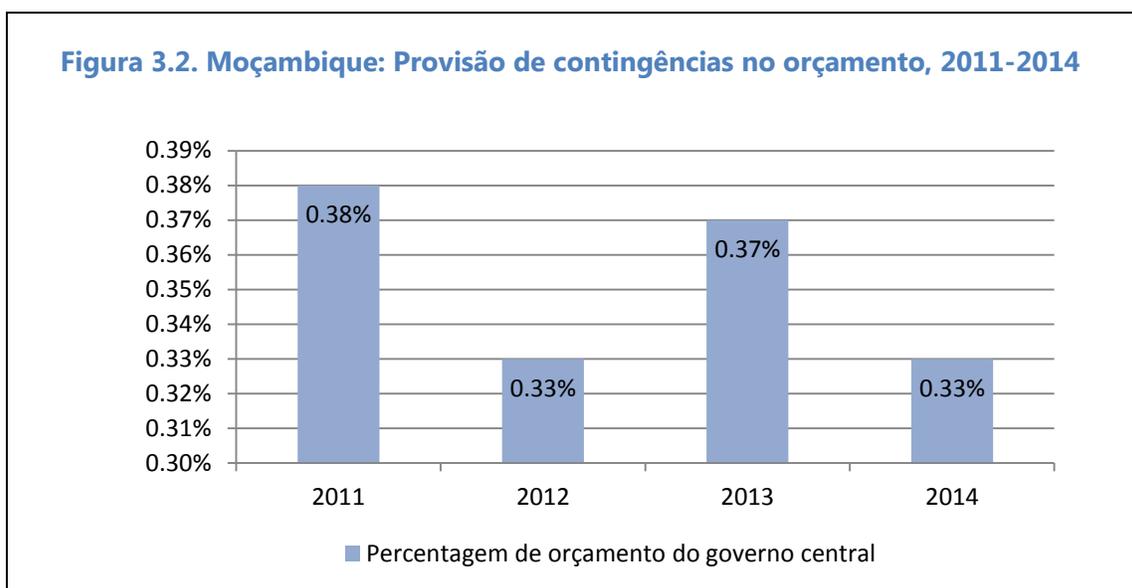
76. **Os relatórios fiscais são em grande medida comparáveis.** O demonstrativo do orçamento é preparado nas mesmas bases que o CFMP. Os dados e a apresentação na CGE são igualmente comparáveis ao documento do orçamento.

77. **No entanto, os resultados orçamentais não são reconciliados nem com as estatísticas fiscais nem com as contas anuais de final de exercício.**

## 3.2. Gestão de riscos

### 3.2.1. Provisões para contingências orçamentais (Básico)

78. **O orçamento de Moçambique inclui provisões limitadas para contingências, mas não inclui critérios transparentes de acesso.** A Lei do SISTAFE atribui ao MF a capacidade para utilizar esta provisão, sob a condição de estes recursos serem utilizados para a execução de despesas que não podem ser previstas ou adiadas. No entanto, não se encontram estipulados quaisquer critérios transparentes sobre a utilização das contingências orçamentais. Adicionalmente, não existe um relatório, durante o ano ou no final de ano, que apresente a fundamentação para a sua utilização, a excepção de informação agregada sobre o conjunto de alterações orçamentais. A reserva de contingência figura nos encargos gerais, como uma Dotação provisional incluída nas Outras despesas correntes. Esta reserva representa cerca de 0,35 por cento das despesas totais do orçamento para o período de 2011–14.



Fonte: Tabela C da proposta de orçamento de 2014 e leis orçamentais de 2011, 2012 e 2013.

### 3.2.2. Gestão de activos e passivos (Básico)

79. **A legitimidade de pedir empréstimos, incluindo os respectivos limites e tectos, são definidos por leis dirigidas ao Estado e às municipalidades, mas não a outras entidades públicas.** A situação actual é a seguinte:

- Os empréstimos do Estado estão autorizados pela Lei orçamental anual, que estipula as regras sobre empréstimos internos. Estas regras incluem: (i) limites à taxa de juro, que não pode exceder a taxa de juro média observada no mercado nacional e (ii) regras sobre a duração do empréstimo, que está fixada em no mínimo três anos. Relativamente aos empréstimos externos, a consideração específica é maximizar a dívida em condições

concessionais. A Lei orçamental de 2013 estipula um limite anual em garantias do Estado de 183 milhões de MT (cerca de 6 milhões de dólares americanos). A garantia de USD 850 milhões concedida à empresa EMATUM em 2013 (reduzida para USD 500 milhões em 2014) violou este limite máximo anual.

- Os municípios podem pedir empréstimos de acordo com o disposto na Lei de Bases do Sistema Tributário Autárquico que define o regime financeiro das municipalidades (1/2008).
- Relativamente às outras entidades públicas, em particular as empresas participadas pelo Estado, não se aplicam quaisquer disposições legais específicas, não sendo também necessária qualquer autorização específica. No entanto, o MF está a elaborar uma lei para clarificar os requisitos legais aplicáveis a estas entidades.

80. **O Relatório da dívida, que é publicado anualmente, analisa as dívidas interna e externa do governo central.** A actual estratégia do governo de gestão da dívida está centrada em garantir a sustentabilidade da dívida, maximizando a utilização do financiamento concessional e limitando o financiamento interno ao nível mais baixo. No entanto, a estratégia e fiscalização de outras dívidas financeiras do sector público, tais como concessões e PPPs, que consistem em compromissos normalmente semelhantes aos compromissos envolvidos nos empréstimos e garantias financeiras, não são claras. Por exemplo, algumas entidades públicas não têm de obter aprovação para celebrar concessões financeiras.

81. **Algumas informações sobre os activos financeiros do governo são publicadas, mas a estratégia de gestão dos bens públicos não é divulgada.** As empresas públicas do Estado estão sob a tutela do MF. As participações do Estado maioritárias ou minoritárias em empresas estatais são geridas pelo IGEPE, uma instituição autónoma tutelada pelo MF: alguns objectivos muito vagos para a gestão da carteira do governo encontram-se definidos no seu relatório anual. A fiscalização das empresas públicas das autarquias não está elaborada de forma clara. A supervisão por parte do governo e do MF da criação, aquisição e alienação de activos financeiros do é limitada na medida em que a lei relativa às empresas públicas só se aplica a apenas 14 empresas públicas e não às participações detidas em empresas privadas. Além disso, estão disponíveis poucas informações até à data sobre os riscos fiscais envolvidos nestes activos. Não é apresentada qualquer análise sobre as empresas públicas do Estado e das autarquias nem sobre as participações das instituições autónomas. Relativamente às participações geridas pelo IGEPE, um relatório anual fornece comentários sobre as actividades de algumas das empresas. No entanto, não inclui uma análise abrangente das respectivas operações financeiras nem dos potenciais riscos financeiros relacionados com estes investimentos.

### 3.2.3. Recursos naturais (Não cumprido)

82. **A exploração dos recursos naturais é uma fonte cada vez maior de crescimento económico e de receita para Moçambique.** Apesar de os recursos de carvão já terem sido explorados por vários anos, as recentes descobertas de grandes depósitos de gás natural no mar, bem como a exploração em curso de recursos petrolíferos, podem transformar Moçambique

num dos países mais ricos em recursos durante os próximos anos. Estas explorações e a produção de recursos naturais são geridas principalmente através de concessões, ou outras disposições, outorgadas ao sector privado.

83. **O governo publica informações limitadas sobre o valor dos seus recursos naturais e sobre a receita fiscal corrente e projectada relacionada.** Embora se tenham feito esforços consideráveis para aumentar a transparência das informações fiscais relativas ao sector extractivo, através da publicação dos principais Contratos de Concessão, Exploração e Produção (EPCC)<sup>39</sup> celebrados entre o governo e os contratantes, e das receitas colectadas, as informações disponíveis para o público são ainda limitadas. Em particular, o governo não publica quaisquer estimativas do volume e do valor actual dos seus recursos naturais, em grande parte devido a falta de prospecção. As principais informações disponibilizadas até à data são as seguintes:

- A CGE apresenta uma discriminação da receita fiscal relacionada com os megaprojectos (que incluem a produção de recursos naturais), que somaram apenas 1 por cento do PIB em 2012, mas não existe um relatório abrangente que divulgue informações sobre o volume e valor actual das reservas de recursos naturais de Moçambique.
- Moçambique é membro e cumpre com as normas da Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extractivas (ITIE). Foram já elaborados quarto relatórios da ITIE, relativamente ao período 2008-2011, os quais abrangem todas as empresas activas de mineração e petróleos que efectuam um determinado nível de pagamento de impostos,
- No que diz respeito às previsões da receita relacionada com os recursos naturais, a Visão das Finanças Públicas 2011-2025 inclui estimativas aproximadas da receita fiscal relacionadas com a produção de carvão e gás, e o CFMP fornece estimativas da receita fiscal relacionada com a produção de carvão. No entanto, as informações são limitadas. Por exemplo, os pressupostos subjacentes das previsões e os diferentes cenários de risco tidos em consideração (com respeito aos preços das matérias primas a longo prazo, capacidades de extracção ou quantidade de contratos de fornecimento, por exemplo) não são divulgados.

84. **O facto de o volume das reservas de gás e de as potenciais receitas fiscais serem desconhecidos, ressalvam a volatilidade de qualquer projecção.** Moçambique é agora um dos países com as maiores reservas comprovadas de gás natural do mundo e os relatórios recentemente publicados de sondagens geográficas indicam que a reserva total de gás em apenas duas áreas da bacia de Rovuma pode atingir os 150 000 mil milhões de pés cúbicos<sup>40</sup>. Neste contexto, a gestão dos riscos fiscais irá tornar-se mais complexa à medida que as receitas

<sup>39</sup> Os EPCCs celebrados entre o governo e os contratantes contêm informações detalhadas sobre o respectivo regime fiscal.

<sup>36</sup> Neste contexto, foi preparado um *Plano Director de Gás para Moçambique* em Março de 2013 pela Iniciativa de Governação do Petróleo em cooperação com as autoridades.

dos recursos naturais se vão tornando numa parte substancial das receitas do governo. Esta complexidade resulta de questões relacionadas com a natureza volátil e esgotável desta categoria de receitas.

### 3.2.4. Derivados financeiros (Não aplicável)

85. **Não existiam quaisquer operações financeiras com derivados no momento da avaliação.** Não obstante, o governo poderá precisar, nos próximos anos, de considerar os benefícios e riscos relacionados com a implementação de estratégias de cobertura. Para suavizar a volatilidade dos preços flutuantes dos recursos naturais, o governo poderia celebrar contratos financeiros para garantir um determinado preço ou minimizar as descidas de preço.<sup>41</sup>

### 3.2.5. Garantias (Não cumprido)

86. **O governo não reporta o stock em circulação de garantias governamentais.** O quadro jurídico de Moçambique autoriza o governo a conceder garantias. O MF é responsável pela aprovação das garantias e estas podem incluir garantias de empréstimos, garantias de receita mínima e garantias de balanço. As empresas públicas e outras instituições públicas que solicitam garantias ao governo têm de apresentar um estudo de viabilidade ao ministério relevante e ao MF. O orçamento para 2014 contém uma disposição que define um limite de cerca de \$526 milhões para garantias e, desde 2014, o Relatório da Dívida Pública inclui informação sobre o fluxo anual de garantias concedidas pelo governo. No obstante, existem informações limitadas sobre as garantias existentes e sua política de gestão, e o stock de garantias públicas em circulação não é publicado.

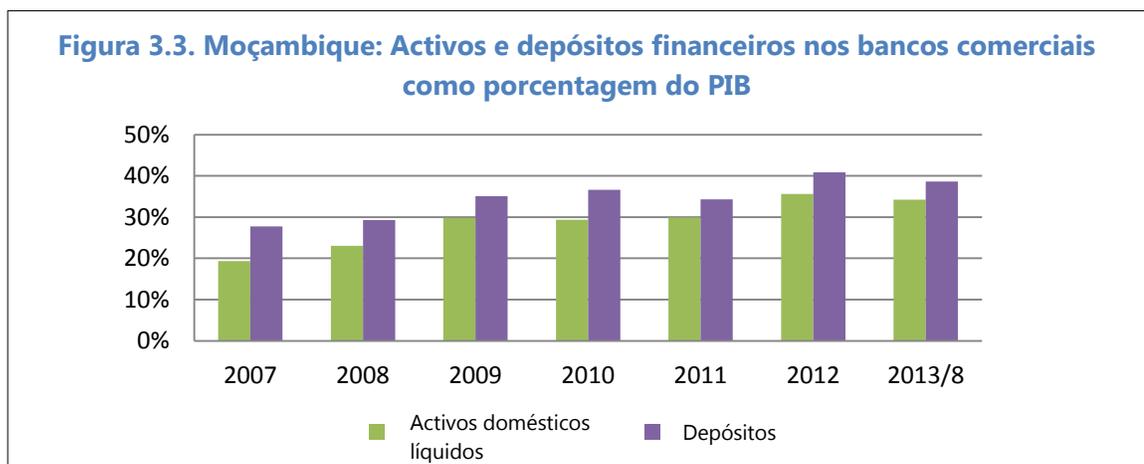
87. **Tendo em conta as informações limitadas disponíveis, é difícil quantificar a exposição bruta de Moçambique resultante das garantias concedidas.** Embora o limite da emissão de novas garantias esteja incluído nas leis do orçamento anuais, não existe uma política clara relativamente à avaliação dos projectos ou potenciais beneficiários. Da mesma forma, não foram implementados quaisquer procedimentos ou políticas relativamente à avaliação ou monitorização dos riscos financeiros associados a garantias já concedidas. Tendo em consideração o recente e previsto aumento de projectos de investimento de infraestruturas, prevê-se um aumento significativo dos empréstimos. Uma vez que alguns dos projectos destinam-se a ser implementados através de empresas públicas, o governo poderá ter de fornecer garantias ou retroceder empréstimos às empresas públicas. Do ponto de vista da sustentabilidade da dívida, se as obrigações sobre passivos governamentais relacionados vencerem ao mesmo tempo, isso pode representar riscos para a sustentabilidade fiscal e da dívida e possivelmente exigir financiamento adicional.

<sup>41</sup> Ver o relatório "Mozambique - Fiscal Framework Considerations for the New Resource-Rich Environment" (Moçambique – Considerações do quadro fiscal para um novo ambiente rico em recursos), Departamento de Finanças Públicas, FMI, Janeiro de 2013.

### 3.2.6. Exposição do sector financeiro (Não cumprido)

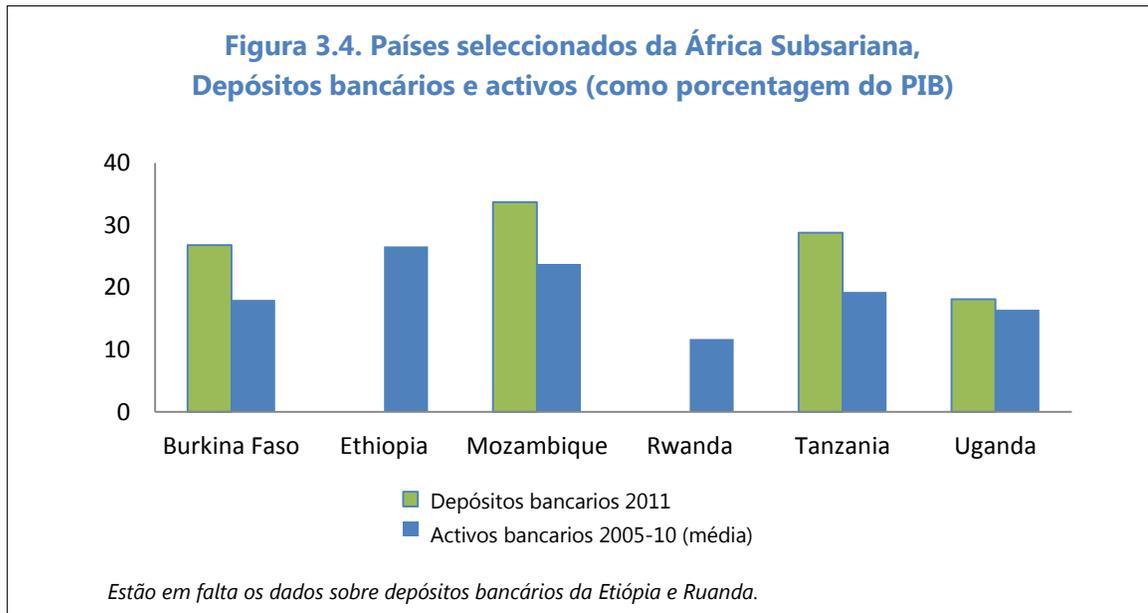
88. **A exposição ao sector financeiro não é quantificada e divulgada anualmente.** O governo tem uma exposição directa ao sector financeiro através das suas instituições financeiras e empresa públicas de seguros. Além disso, um Fundo de Garantia de Depósitos (FGD)<sup>42</sup> criado pelo Decreto 49/2010 é responsável pela protecção da estabilidade do sector financeiro, mas não foi ainda implementado. No entanto, os riscos fiscais resultantes da exposição ao sector financeiro não se limitam a garantias explícitas do governo nem às detenções no sector. Conforme demonstrado durante a crise financeira, o total de passivos de depósitos do sector financeiro pode ser uma fonte de risco e contágio e exigir a intervenção do governo em caso de crise financeira. A Estratégia de desenvolvimento do sector financeiro 2013–22 aprovada pelo governo tem como objectivo reforçar a estabilidade financeira e facilitar o financiamento a longo prazo do sector privado, mas não existe qualquer avaliação dos potenciais riscos fiscais.

89. **O BM está a lidar com os desafios do sector financeiro através de um quadro de estabilidade financeira melhorado, mas a exposição do governo aos riscos do sector financeiro permanece em grande parte sem resolução.** Os indicadores de prudência do sector financeiro são sólidos, mas o controlo dos activos do sistema bancário está concentrado. Cerca de 85 por cento dos activos do sistema são detidos pelos três maiores bancos. Os depósitos nos bancos comerciais atingiram quase 40 por cento do PIB nos últimos dois anos (Figura 3.3). Como medida de precaução de choques económicos imprevistos, o BM aprovou o seu Plano de contingência e Assistência de liquidez de Emergência em Abril de 2013. Porém, os relatórios do BM não avaliam os riscos enfrentados pelo governo, ainda que analisem os riscos da instabilidade financeira.



Fonte: Estimativas do BM e da equipa técnica do FMI.

<sup>42</sup> O BM, o BNI e a Gapi -Soc. para Apoio a Pequenos Projectos de Investimento, S.A (empresa de microfinanças) são as principais empresas financeiras públicas em Moçambique. As companhias públicas do sector de seguros incluem uma única entidade, a EMOSE.



Fonte: "Relatório de desenvolvimento mundial 2014: Risco e oportunidade — Gestão do risco para o desenvolvimento." Banco Mundial. 2013

### 3.2.7. Contratos de grandes dimensões e plurianuais (Não cumprido)

90. **A necessidade de resolver lacunas nas infra-estruturas e explorar os recursos naturais exige contratos de grandes dimensões e plurianuais, mas são publicadas informações limitadas sobre o respectivo impacto fiscal e financeiro.** Moçambique pretende utilizar na totalidade os seus recursos naturais para acelerar o seu desenvolvimento socioeconómico. Estão planeados grandes projectos para desenvolver as infraestruturas do país. Simultaneamente, o governo está a avaliar o tipo de envolvimento da Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH) nas fases de desenvolvimento e produção de gas natural liquefeito para melhor gerir os riscos e manter a sustentabilidade da dívida. A nova lei das PPPs, concessões empresariais e projectos de grande dimensão, (15/2011) revisa o quadro de fiscalização para o empreendimento de PPPs. Esta estipula a fiscalização directa por parte dos ministérios sectoriais, a fiscalização indirecta por parte do MF relativamente à utilização de garantias e impactos fiscais e orçamentais das PPPs; e a criação de uma unidade para PPPs e agências sectoriais reguladoras. A Análise da Política de Investimentos para Moçambique recomenda igualmente providências mais simples para a fiscalização das PPPs, em vez da abordagem com quatro órgãos, de modo a dinamizar a organização e reforçar os controlos<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Investment Policy Reviews: Mozambique, OECD, Paris, Abril de 2013.

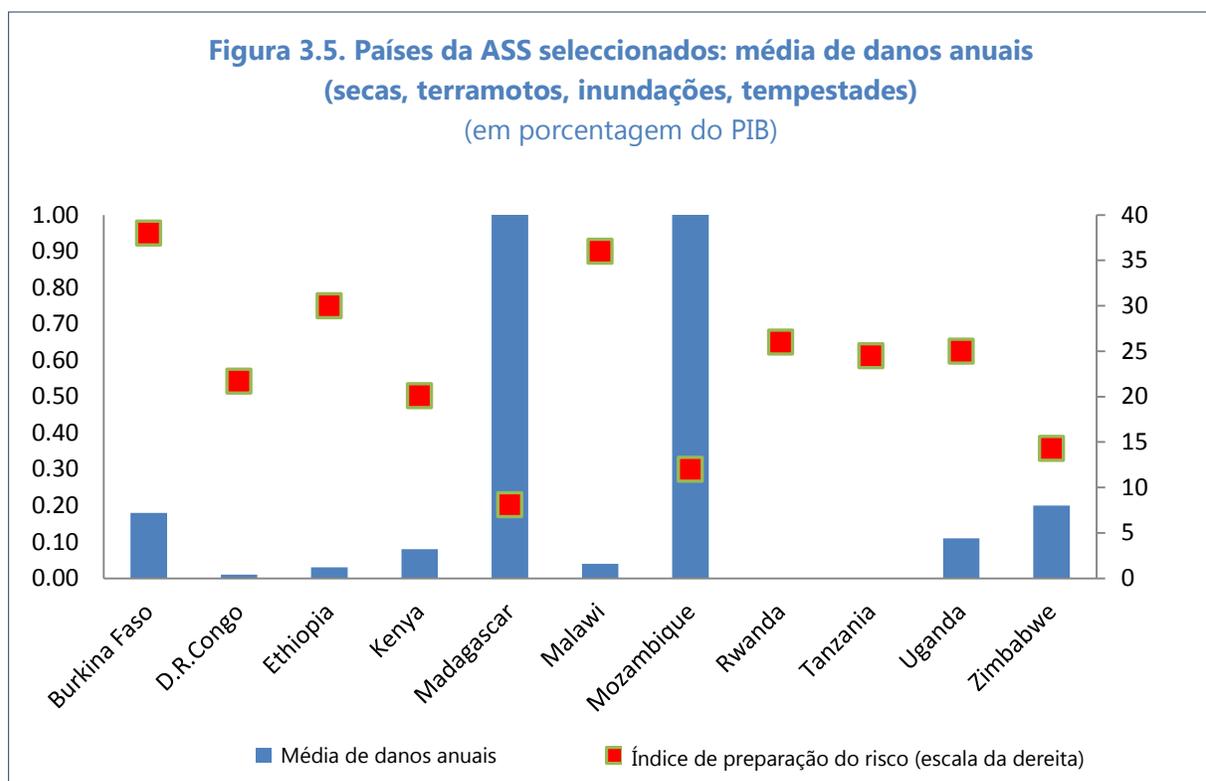
91. **São publicadas regularmente informações limitadas sobre os contratos de grandes dimensões e plurianuais.** É publicada regularmente uma lista de “mega projectos” em curso ou planeados em relatórios económicos como o CFMP e outros relatórios a médio prazo. O Ministério dos Recursos Minerais publica concursos futuros nas áreas do gás natural e mineração. Moçambique também foi declarado como estando em conformidade com a ITIE em Outubro de 2012. Não obstante, as informações públicas disponíveis sobre temas como direitos públicos, obrigações e pagamentos no decurso dos contratos são limitadas.

92. **Ainda há espaço para mais transparência.** A Lei das PPPs estipula que a CGE deverá incluir informações sobre o desempenho das PPPs no final de cada ano fiscal. O quadro jurídico das PPPs estipula ainda a publicação dos contratos de PPP, incluindo os de exploração de hidrocarbonetos e mineração. Todavia, a nova lei não é retroactiva. A unidade para PPP reuniu informações sobre as PPPs existentes, mas não pode publicar os dados, excepto se os projectos existentes forem revistos de acordo com a nova lei. O TA tem mandato para auditar as PPPs, concessões empresariais e projectos de larga escala.

### 3.2.8. Riscos ambientais (Não cumprido)

93. **Moçambique enfrenta um risco significativo de desastres naturais, mas os relatórios fiscais não identificam nem discutem seus potenciais impactos em termos qualitativos nem quantitativos.** Moçambique está exposto a secas, inundações e ciclones, bem como a desastres naturais que poderiam prejudicar sectores críticos, como o da agricultura, infra-estruturas, energia, água e saneamento, protecção social e saúde e alimentação (Figura 3.5.). As autoridades reconhecem a necessidade de uma estratégia de gestão de riscos em caso de calamidade. Estas aprovaram o Plano Director para Prevenção e Mitigação de Calamidades, no sentido de melhor gerir e mitigar os principais riscos relacionados com o clima, mas não inclui a dimensão fiscal dos potenciais impactos.

94. **Embora o encargo fiscal da mitigação de desastres naturais possa ser substancial, os riscos fiscais não são avaliados *ex ante*.** O custo dos trabalhos de reconstrução das inundações de 2013 é estimado a US\$500 milhões (3,3 por cento do PIB) e está planeada a implementação do Plano de Reconstrução Pós-Calamidade durante os próximos três anos. O orçamento suplementar de 2013 estipula US\$150 milhões para mitigar o impacto negativo na economia. A proposta de orçamento para 2014 sublinhou a importância dos esforços de reconstrução e deu prioridade às acções de financiamento do Plano de Reconstrução Pós-Calamidade, incluindo a substituição de infra-estruturas danificadas e o realojamento das populações afectadas.



Fonte: "Relatório de desenvolvimento mundial 2014: Risco e oportunidade — Gestão do risco para o desenvolvimento." Banco Mundial, 2013.

### 3.3. Coordenação fiscal

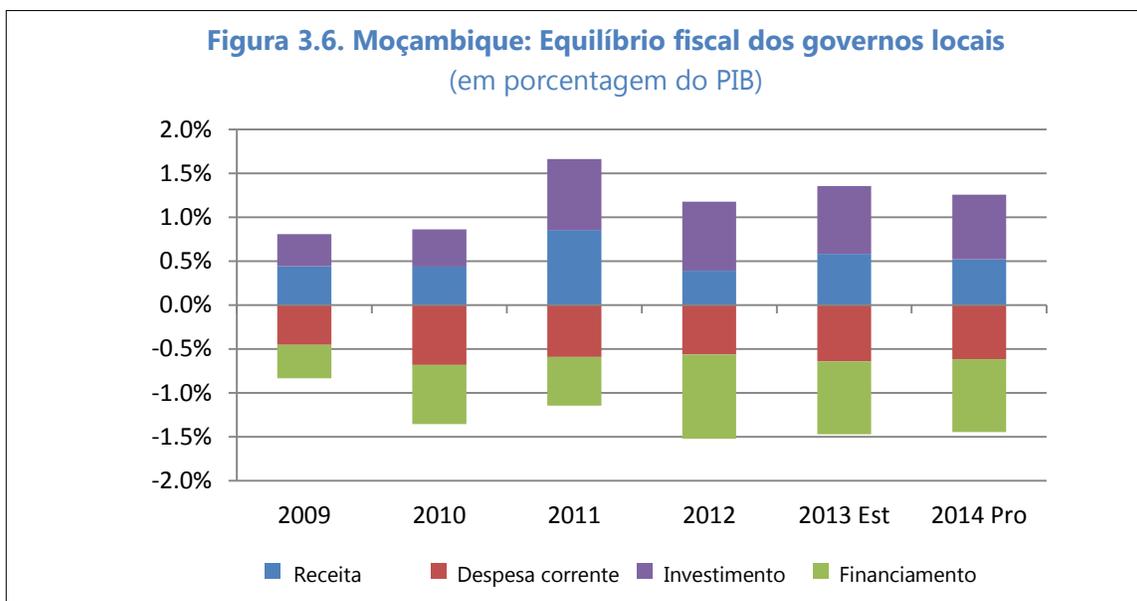
#### 3.3.1. Governos subnacionais (Bom)

95. **A informação agregada sobre a situação financeira das autarquias está incluída na CGE.** Esta compreende dados sobre despesas e receitas, nomeadamente receitas próprias. A cobertura desta informação ainda não é exaustiva mas incorpora as entidades subnacionais mais significativas.

96. **O governo apoia investimentos e despesas recorrentes dos municípios, ao passo que a lei limita o seu endividamento e passivos.** As transferências orçamentais para os municípios consistem nas transferências do Fundo de Compensação Autárquica (FCA)<sup>44</sup>, do Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica e Fundo de Estradas e do Programa Estratégico para a Redução da Pobreza Urbana. Os municípios também têm suas próprias receitas. Foram iniciados esforços de desenvolvimento de capacidade a nível local para terem uma base de receita sustentável. Embora os municípios tenham autonomia fiscal e administrativa, estão sujeitas a regras e limitações para o seu endividamento pela Lei 1/2008. Podem contrair

<sup>44</sup> O FCA suporta as despesas de funcionamento dos municípios financiando o pagamento de salários, bens e serviços municipais.

empréstimos junto de credores locais de até três duodécimos do montante que recebam do FCA. Esse montante também deve ser restituído pelo município até ao final do ano fiscal. Para empréstimos a longo prazo junto de credores internacionais, deverão obter aprovação do MF.



Fonte: Autoridades e cálculos da equipa técnica do FMI

97. **Moçambique visa uma descentralização fiscal gradual (“autarquização”).** O governo introduziu um sistema de partilha de recursos<sup>45</sup> para delegar poderes às administrações locais e apoiar o seu desenvolvimento económico. Também aprovou uma Política e Estratégia de Descentralização e actualizou o seu Plano Estratégico para o Sector da Administração Local 2011-15.

### 3.3.2. Empresas públicas (Básico)

98. **A documentação orçamental fornece informações relacionadas com as transferências do governo para as empresas públicas e as receitas recolhidas pelo governo, tais como dividendos.** No entanto, transferências indiretas, tais como as resultantes da anulação de impostos devidos pelas empresas públicas, não são quantificados e discutidos nos documentos orçamentais.

99. **A estrutura de empresas públicas em Moçambique é complexa, mas o governo faculta apenas informações limitadas quanto ao seu desempenho financeiro.** A participação do governo em empresas públicas é exercida através do Tesouro e do IGEPE. O Tesouro monitoriza 14 empresas públicas, sete das quais recebem financiamento do orçamento. O IGEPE

<sup>45</sup> O orçamento de 2013 atribuiu 2,75 por cento das receitas geradas pelo sector mineiro e petrolífero a sete localidades em três províncias ricas em recursos.

gere direito de propriedade do governo em 143 empresas, 10 das quais pagam dividendos<sup>46</sup>. As 14 empresas públicas têm autonomia em questões administrativas e financeiras, mas requerem autorização do MF para contrair empréstimos e estão sujeitas a supervisão financeira. A autoridade do MF para supervisionar as empresas públicas foi recentemente reforçada ao abrigo da nova Lei das Empresas Públicas (6/2012), que requer a aprovação de planos de investimento e endividamento de empresas públicas pelo ministério do sector e o MF. Antes das empresas públicas se poderem envolver com credores, o Tesouro tem de avaliar os seus planos de financiamento com base em relatórios de viabilidade. No entanto, existe um limite mínimo para a aprovação, pois o financiamento relacionado com o fundo de maneo e com menos de dois anos de maturidade não precisa de aprovação. Não obstante, esta legislação não é aplicável às empresas controladas pelo IGEPE.

100. **A dimensão do sector empresarial do Estado e a falta de transparência no seu desempenho financeiro criam riscos fiscais significativos.** A monitorização das actividades deve ser melhorada. Somente os valores históricos de acções do governo são monitorizados e regularmente actualizados. Apesar do IGEPE preparar um relatório anual de actividades e de o submeter ao Tesouro, o justo valor das participações governamentais não é monitorizado e reflectido nas contas públicas. Como resultado, o governo apenas possui informações limitadas sobre os riscos fiscais que enfrenta relativamente ao funcionamento das empresas públicas.

### 3.3.3. Actividade parafiscal (Não cumprida)

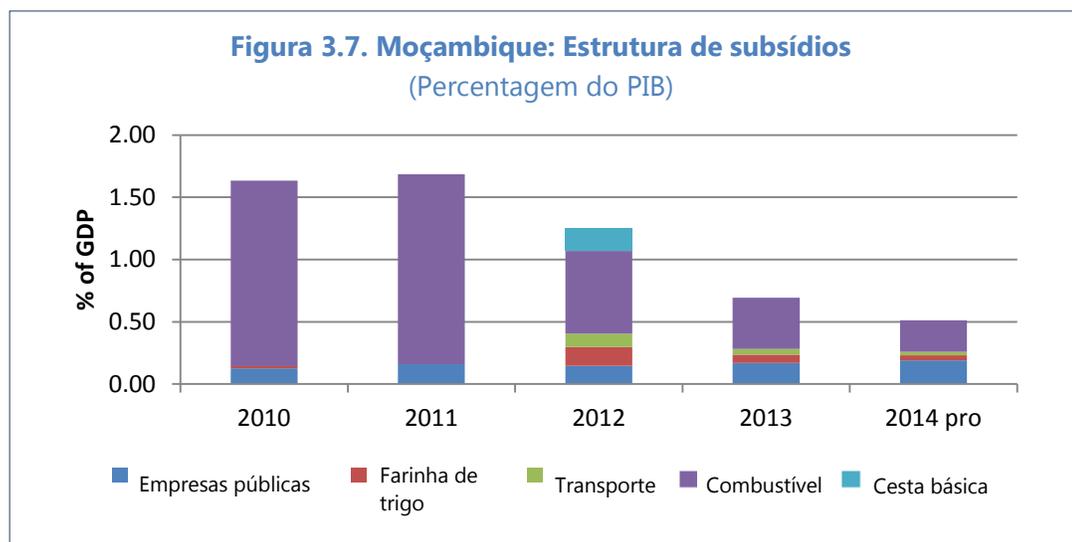
101. **Não há discussão qualitativa das actividades parafiscais realizadas por empresas públicas (de direito público ou empresas privadas) no orçamento.** O OE tem informações sobre subsídios aos preços e transferências para empresas públicas. No entanto, não existe uma ligação clara entre os subsídios e as actividades parafiscais realizadas pelas empresas públicas (por exemplo, políticas de preços públicos). O governo estabelece um tecto para os subsídios anuais no orçamento, mas pode fazer transferências adicionais, conforme necessário. Além das transferências de capital, o governo utiliza outros instrumentos de financiamento para garantir que as empresas públicas tenham o financiamento necessário para projectos de infra-estrutura. O governo concede empréstimos (empréstimos às empresas) e contratos de empréstimos especiais excepcionais (acordos de retrocessão) às empresas públicas. Além disso, o MF tem o poder de converter responsabilidades de crédito concedido em injeções de capital<sup>47</sup>.

102. **As actividades parafiscais são substanciais no sector dos serviços.** As tarifas de energia eléctrica são fixadas em níveis de recuperação abaixo do custo e isto afecta a sustentabilidade financeira da empresa de electricidade (Electricidade de Moçambique, EDM). O

<sup>46</sup> Existem 96 Sociedades, 21 Sociedades limitadas e 1 Fundação ao abrigo do IGEPE. Duas das empresas são cotadas na Bolsa de Valores de Maputo (BVM).

<sup>47</sup> O MF autorizou, por ordem de 19 de Abril de 2007, a conversão de responsabilidades de crédito da EDM em aumento de capital no montante de 3.005.709.900 MT. (Anexo relativo a empresas públicas do OE de 2014).

governo efectuou transferências através do cancelamento de empréstimos cedidos à EDM. O governo está a avaliar as alternativas disponíveis para rever as tarifas de energia eléctrica. O governo também mantém os preços administrados para combustíveis, subsidiando transversalmente o consumo de combustível fora dos megaprojectos. Outros subsídios de preços incluem a farinha de trigo, o combustível e o transporte. O governo comprometeu-se a eliminar gradualmente as subvenções gerais a médio prazo, dirigindo os seus subsídios exclusivamente aos segmentos sociais vulneráveis<sup>48</sup>.



Fonte: CGE e REO para dados preliminares de 2014.

### 3.3.4. Saúde e segurança social (Não cumprida)

103. **Moçambique opera um sistema de segurança social duplo.** A Previdência Social, responsável pelas pensões públicas, administra dois outros pagamentos de segurança social. O pagamento de funeral é um montante pago na morte pré- ou pós-reforma do funcionário original, para compensar as despesas com o funeral. Os pagamentos também são garantidos pelo governo. O terceiro pagamento de segurança social, a renda vitalícia, é um pagamento de rendimento subordinado vitalício para beneficiários elegíveis cuja propriedade ou negócios estiveram envolvidos na nacionalização de 1975. O governo garante os pagamentos do rendimento mensalmente. O Instituto Nacional da Segurança Social opera o regime de pensões do INSS para funcionários do sector privado. Uma lei de pensões privadas também permite que empresas privadas ofereçam pensões privadas como opção secundária.

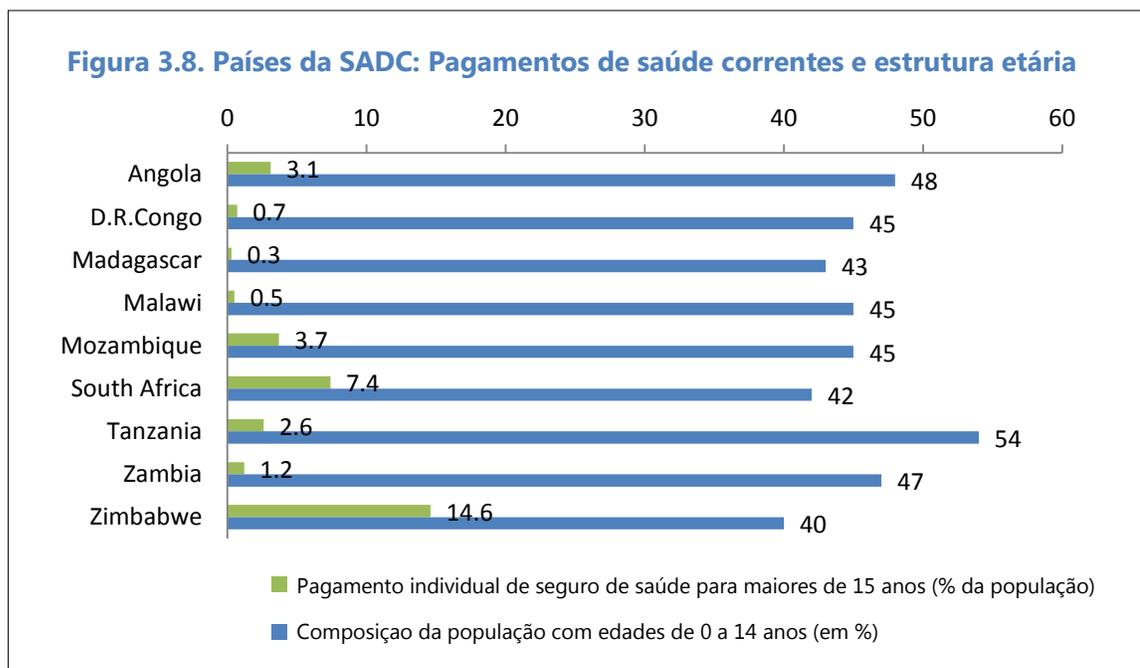
104. **A posição financeira actual da segurança social não é divulgada de forma sistemática.** Os funcionários públicos e a polícia fazem contribuições de pensão obrigatórias de 7 por cento do seu salário mensal. Também fazem contribuições obrigatórias de 1,5 por cento e

<sup>48</sup> Relatório do FMI 13/200, de Julho de 2013.

de 0,5 por cento do seu salário base para benefícios médicos e de funeral, respectivamente. Os pagamentos da renda vitalícia não são financiados através de contribuições mas através de rendimentos obtidos pelo governo sobre a propriedade e negócios nacionalizados. Contribuições recolhidas para benefícios de pensão e funeral não acumulam nem são investidas, pois as pensões da função pública fazem parte do OE. A contribuição do INSS representa 7 por cento do salario mensal, que é investido numa variedade de instrumentos.

105. **A divulgação pública limitada dificulta a quantificação e análise dos riscos fiscais.** Legalmente, presume-se que as contas do INSS sejam alvo de auditoria por auditores independentes e auditores do Ministério do Trabalho, mas não são publicados relatórios de auditoria desde 2010. Um novo sistema de pensão da função pública está a ser considerado pelo governo para gerir e financiar eficazmente o sistema público de pensões. A Organização Internacional do Trabalho preparou um projecto de estudo actuarial para todo o sistema. Existe uma necessidade premente de um estudo actuarial para determinar a sustentabilidade do sistema de pensões na medida em que as suas responsabilidades terão eventualmente que ser cobertas pelo Tesouro.

106. **O Estado está a tomar medidas para assegurar a sustentabilidade de futuras despesas de saúde.** A Estratégia de Saúde para 2012-16 foi aprovada para melhor gerir as expectativas de cuidados de saúde da população (Figura 3.8.) através da melhoria do sistema de saúde pública. O Plano de Acção e a Estratégia para a Logística farmacêutica foram adoptados para lidar com a crise e emergência na logística dos medicamentos, como no caso da crise de 2011.



Fonte: "Relatório de desenvolvimento mundial 2014: Risco e oportunidade — Gestão do risco para o desenvolvimento." Banco Mundial, 2013.

### 3.4 Resumo

107. A Tabela 3.3 apresenta um resumo da qualidade da análise e gestão dos riscos fiscais em Moçambique de acordo com as normas estipuladas pelo *CTF*, bem como a importância relativa de cada área. Esta avaliação destaca um número de áreas onde a análise e gestão dos riscos fiscais podem ser melhoradas. O Capítulo 4 inclui uma série de recomendações sobre como a análise e gestão dos riscos fiscais podem ser optimizadas para fornecer uma imagem mais abrangente e credível das perspectivas fiscais a curto, médio e longo prazo.

Tabela 3.3. Moçambique: Avaliação sumária da análise e gestão do risco fiscal

	Princípio	Avaliação	Importância	Rec
1.1	Riscos macroeconómicos	<b>Básica:</b> A sensibilidade da previsão fiscal para pressupostos macroeconómicos não é analisada na documentação orçamental.	<b>Elevada:</b> A economia está a tornar-se cada vez mais diversificada e aberta, com uma enorme expansão de recursos naturais. Necessidade de avaliar riscos macroeconómicos em mais detalhe.	3
1.2	Riscos fiscais específicos	<b>Básica:</b> O reconhecimento de riscos fiscais específicos é limitado.	<b>Elevada:</b> Operações fiscais sujeitas a vários riscos que têm de ser abordados, divulgados e quantificados.	4
1.3	Comparabilidade de dados fiscais	<b>Básica:</b> Pelo menos um relatório fiscal é preparado na mesma base do orçamento.	<b>Baixa:</b> Necessidade de melhorar a consistência entre uma maior variedade de relatórios e explicar desvios.	
2.1	Provisão para contingências orçamentais	<b>Básica:</b> O orçamento inclui uma provisão para contingências.	<b>Baixa:</b> As contingências orçamentais são inferiores a 1 por cento das despesas totais nos últimos quatro anos.	
2.2	Gestão de activos e passivos	<b>Básica:</b> Todos os empréstimos são autorizados por lei e os riscos que envolvem a detenção de dívida do Estado são analisados e divulgados.	<b>Média:</b> Um conjunto de regras básicas encontra-se definido no Orçamento e são fornecidas informações básicas quanto aos haveres do Estado, contudo a análise de riscos é demasiado limitada em relação aos stocks significativos de dívidas e bens financeiros do sector público (ver 1.1.3 acima).	
2.3	Recursos naturais	<b>Não cumprido:</b> Falta informação sobre o volume/valor actual de RN e vendas de anos anteriores, enquanto que os RN representam os principais bens/risco fiscal em Moçambique.	<b>Elevada:</b> Os recursos naturais representam os principais activos e o maior risco fiscal em Moçambique).	6
2.4	Derivados financeiros	<b>Não aplicável:</b> Não são utilizados derivados.	<b>Baixa:</b> Não existem planos para usar derivados.	
2.5	Garantias	<b>Não cumprido:</b> O governo não reporta o stock em circulação de garantias governamentais.	<b>Elevada:</b> As garantias do governo e respectiva política de gestão não são divulgadas.	5
2.6	Exposição do sector financeiro	<b>Não cumprido:</b> A exposição financeira do governo não foi quantificada e divulgada anualmente.	<b>Média:</b> Os depósitos representam 40 por cento do PIB.	
2.7	Contratos de grandes dimensões e plurianuais	<b>Não cumprido:</b> Nenhum relatório publicado pelo governo incluindo direitos totais, obrigações e outras exposições mediante contratos de grandes dimensões e plurianuais.	<b>Elevada:</b> É provável que a despesa de investimento venha a aumentar no contexto do desenvolvimento das infraestruturas.	5
2.8	Riscos ambientais	<b>Não cumprido:</b> O orçamento não identifica e discute os potenciais riscos fiscais de desastres naturais em termos qualitativos.	<b>Média:</b> A média de danos anuais está estimada em 1,3 por cento do PIB para 1993-2012.	
3.1	Governos subnacionais	<b>Boa:</b> A situação fiscal dos governos subnacionais é publicada anualmente. Existe um limite para as suas responsabilidades e endividamento.	<b>Baixa:</b> Os limites das responsabilidades ou endividamento de governos subnacionais mitigam os riscos fiscais.	
3.2	Empresas públicas	<b>Básica:</b> Todas as transferências directas entre o governo e as empresas públicas são divulgadas pelo menos anualmente.	<b>Média:</b> Os riscos fiscais resultantes do desempenho financeiros de empresas públicas não são avaliados.	7
3.3	Actividade para-fiscal	<b>Não cumprido:</b> Nenhuma discussão qualitativa de actividades para-fiscais no Orçamento.	<b>Média:</b> As actividades para-fiscais resultantes da política de preços da electricidade foram estimadas em 2009 em 7 por cento do PIB (ou 19 por cento do orçamento).	
3.4	Saúde e segurança social	<b>Não cumprido:</b> A posição financeira actual do INSS não é divulgada anualmente.	<b>Elevada:</b> A situação e responsabilidades financeiras do INSS não são monitorizadas.	

## RECOMENDAÇÕES

### 4.0 Esclarecer os limites institucionais e expandir a cobertura institucional

108. **Questão:** O âmbito do sector público, conforme definido nas normas internacionais, não é conhecido em Moçambique. A quantidade de empresas públicas detidas e/ou controladas pelo Estado não foi calculada e não existe informação exaustiva disponível relacionada com participações indirectas do Estado, através de outras entidades públicas (incluindo entidades autónomas, administração local ou empresas públicas). As estimativas aproximadas da equipa técnica do FMI mostram que o subsector das empresas públicas poderia apresentar activos e passivos agregados de aproximadamente 43 e 37 por cento do PIB, respectivamente. Ainda mais importante é o facto da cobertura institucional dos relatórios fiscais ser limitada ao governo orçamental central e não fornecer uma visão clara das operações financeiras realizadas pelo fundo de segurança social e pelas entidades autónomas. Mesmo que não possa ser efectuada uma estimativa agregada das receitas, despesas ou stocks destas entidades públicas, estas são provavelmente significativas.

#### **Recomendação 1: Esclarecer qual a cobertura do sector público e da administração geral e expandir a cobertura institucional dos relatórios fiscais:**

- a. **Adoptando critérios internacionalmente aceites para a determinação da classificação de unidades institucionais para a administração geral, empresas públicas e sector privado.** Isto iria ajudar a estabelecer uma fronteira clara entre o governo e os sectores público e privado da economia e assegurar que a substância económica prevalece sobre a forma legal na classificação das unidades institucionais entre os diferentes sectores.
- b. **Preparando relatórios fiscais (demonstrações financeiras e/ou estatísticas fiscais), pelo menos, no sector do governo-geral agregado.** Isto forneceria aos decisores políticos, legisladores, mercados e cidadãos um panorama regular e detalhado da escala e extensão das actividades governamentais.
- c. **Esclarecendo e fortalecendo os requisitos para a elaboração de relatórios das instituições autónomas e das empresas públicas.** Isto forneceria ao MF um panorama regular e detalhado da escala e extensão das actividades financeiras das entidades públicas e permitiria informar melhor as partes acima mencionadas.

## 4.1 Expandir a cobertura do balanço e esclarecer as normas de contabilidade

109. **Questão:** Os relatórios fiscais moçambicanos incluem actualmente apenas os stocks de numerário e títulos de dívida, bem como uma lista das participações do Estado. No entanto, estes stocks não são avaliados de acordo com o seu valor actual. Os relatórios fiscais não divulgam dívidas associadas a obrigações relativas a pensões do governo, nem contratos a longo prazo, nem incluem as categorias mais importantes de activos do governo, as reservas de recursos naturais do subsolo.

### Recomendação 2: Expandir a cobertura do balanço:

- a. **Avaliando e reconhecendo os compromissos e obrigações do governo no âmbito dos contratos de longo prazo.** Isto ajudaria a garantir que o orçamento é preparado com base em resultados detalhados e fiáveis das operações do Estado.
- b. **Valorizando e reconhecendo activos infra-estruturais.** Isto iria permitir que os decisores políticos, mercados e o público compreendessem o impacto das despesas de investimento, quando essas mesmas despesas ultrapassaram os 10 por cento do PIB em 16 dos passados 20 anos.
- c. **Valorizando e divulgando obrigações e elementos extra-patrimoniais de regimes de pensão financiados e de regime de repartição geridos pelo governo e pelo INSS.** Isto forneceria uma imagem mais nítida do impacto das reformas dos sistemas de pensão no património líquido global do governo e sensibilizaria o público para as crescentes despesas associadas a pagamentos de benefícios de segurança social futuros não financiados.
- d. **Avaliando, registando e analisando as despesas fiscais e as dívidas fiscais correspondentes.** Isto forneceria uma imagem mais nítida do impacto do regime fiscal actual e daria a conhecer as crescentes despesas associadas aos novos projectos de investimento.
- e. **Clarificando as bases contabilísticas e melhorando a apresentação das demonstrações financeiras.** Isto iria permitir aos decisores políticos, mercados e ao público compreender melhor as operações financeiras do Estado de Moçambique.

## 4.2 Melhorar a precisão e transparência das previsões fiscais

110. **Questão:** As previsões oficiais têm tendência a subestimar as receitas e sobrestimar as despesas. A falta de previsões exactas dos desembolsos dos doadores impacta a implementação dos programas.

### Medidas:

- a. **Melhorar a qualidade das previsões para minimizar erros de previsão e divulgar os pressupostos subjacentes às projecções.**

- b. **Divulgar e explicar quaisquer alterações significativas à anterior previsão fiscal do governo.**

### 4.3 Melhorar a análise dos riscos fiscais

111. **Questão:** As perspectivas fiscais moçambicanas estão sujeitas a riscos. Os riscos provêm da dependência do apoio dos doadores para o financiamento externo, da susceptibilidade a choques exógenos de desastres naturais, das actividades das empresas públicas, de contratos de infra-estruturas de grandes dimensões e plurianuais, de passivos contingentes e actividades parafiscais. Para além dos riscos do financiamento externo, não foi identificado nem analisado nenhum outro risco nos documentos oficiais, e por conseguinte, não existe qualquer estratégia para a sua gestão.

#### Recomendação:

- a. **Analisar a sensibilidade da previsão fiscal do governo a diversos pressupostos macroeconómicos.**
- b. **Produzir cenários macro-fiscais alternativos**, que possam ajudar a ilustrar a robustez do quadro fiscal do governo em várias situações de choques macroeconómicos possíveis e destacar a importância dos planos de contingência na elaboração das políticas fiscais.
- c. **Publicar uma demonstração detalhada dos riscos fiscais e estratégia para gerir riscos quantificáveis**, incluindo garantias, desastres naturais, actividades de empresas públicas, activos e passivos, actividades parafiscais e o estado actuarial dos regimes de segurança social.
- d. **Estabelecer quais os maiores passivos contingentes do governo, estimativas da sua magnitude e probabilidade e estratégia para a sua gestão.**

### 4.4 Melhorar a divulgação dos riscos fiscais

112. **Questão:** Moçambique enfrenta um leque amplo de riscos fiscais que não estão actualmente identificados, avaliados e mitigados.

#### Medidas:

- a. **Desenvolver uma política de gestão de garantias do governo** que identifique todas as garantias governamentais, os seus beneficiários e a exposição financeira geral por eles criada. Incluir informação no orçamento anual sobre a probabilidade de as garantias serem utilizadas.

- b. **Publicar um relatório anual sobre o desempenho financeiro geral** das empresas públicas, empresas pertencentes ao Estado e participações no capital de empresas privadas por parte do Estado. Incluir o apoio financeiro directo e indirecto (perdão de dívida, etc.) entre o governo e o sector público. Tornar obrigatória a publicação de relatórios anuais para grandes empresas detidas pelo Estado.
- c. **Gerir e divulgar riscos fiscais relacionados com fundos de segurança social (INSS)**. Actualizar regularmente a posição financeira e actuarial projectada dos fundos, segundo as políticas existentes para, pelo menos, 20 anos, a cada três anos.
- d. **Gerir de forma activa os grandes contratos e contratos plurianuais**, incluindo parcerias público-privadas e contratos para a exploração de recursos naturais. Todos os direitos, deveres públicos e outras exposições, incluindo receitas anuais previstas e pagamentos a efectuar durante a vigência dos contratos, deverão ser regularmente divulgados, pelo menos anualmente. Deverá ser estabelecido um limite legal para o número de obrigações acumuladas.
- e. **Clarificar e publicar os critérios de acesso e utilização dos recursos de contingência orçamental** e criar um novo módulo no relatório de execução do orçamento trimestral para indicar como é que os recursos de contingência foram utilizados no trimestre anterior.

#### 4.5 Melhorar a transparência e gestão de risco no sector de hidrocarbonetos e de recursos naturais

113. **Questão:** A recente descoberta de gás natural, bem como a exploração em curso de recursos petrolíferos, pode transformar Moçambique num dos países mais ricos em recursos durante os próximos anos. Porém, isto acarreta também alguns riscos, tais como uma volatilidade maior das receitas e do crescimento económico e possíveis distorções macroeconómicas resultantes de uma gestão inadequada da expansão dos recursos.

##### Medidas:

- a. **Melhorar a transparência** através da publicação de informação sobre o valor e volume dos activos dos recursos naturais, bem como a exploração em curso por parte do governo.
- b. **Incorporar pressupostos** sobre o sector dos hidrocarbonetos nas projecções macroeconómicas.
- c. **Gerir os riscos** através da utilização de um regime e regras fiscais apropriados.

#### 4.6 Melhorar a supervisão financeira de empresas públicas

114. **Questão:** Moçambique tem mais de 156 empresas públicas, cujo valor patrimonial líquido permanece em grande parte desconhecido. A empresa de investimentos estatal que supervisiona estas empresas, o IGEPE, é, por lei, obrigada a apresentar declarações anuais, mas a supervisão governamental da aquisição e alienação de activos financeiros é limitada. As actividades quasifiscais desenvolvidas pelas empresas públicas e participadas através de, por exemplo, a provisão de serviços e bens a preços inferiores aos do mercado não são publicadas e monitoradas.

**Medidas:**

- a. **Exigir que as empresas públicas divulguem e quantifiquem nas suas demonstrações financeiras o custo de qualquer fornecimento de bens ou serviços a preços abaixo do mercado, empreendimentos de serviço público ou outras actividades parafiscais.** Isto iria facilitar a compreensão de toda a extensão e custos da actividade fiscal na economia.
- b. **Divulgar anualmente todo o apoio directo e indirecto, incluindo transferências entre empresas governamentais e empresas públicas.**

# PLANO DE ACÇÃO DE TRANSPARÊNCIA FISCAL

A tabela infra propõe um plano de acção de transparência fiscal sequenciado com o objectivo de melhorar a informação para a tomada de decisão ao nível fiscal em Moçambique e assegurar que o país se mantém ao ritmo da evolução das normas e práticas internacionais de transparência. O referido plano foca-se nas melhorias mais importantes, no contexto específico de Moçambique.

O plano foi projetado como um *input* para formular a estratégia de reforma das autoridades.

Acção	ANO 1	ANO 2	ANO 3	ANO 4	ANO 5
<b>RELATÓRIOS FISCAIS</b>					
<b>1. Esclarecer os limites institucionais e expandir a cobertura institucional</b>					
a. Adotar critérios internacionalmente aceites para a determinação da classificação de unidades institucionais para o governo-geral, empresas públicas e sector privado	Com base no GFSM 2014, incluir todas as entidades do sector público dentro do registo existente. Definir o procedimento para garantir a actualização regular do registo	Publicar o registo de todas as entidades do sector público, com base no GFSM 2014	Actualizar e publicar anualmente o registo das entidades do sector público		
b. Preparar relatórios fiscais (demonstrações financeiras e/ou estatísticas fiscais), pelo menos, ao nível do governo-geral agregado	Finalizar a Lei sobre Instituições Autónomas, a qual deve integrar os requisitos para relatórios financeiros, e transmitir estas informações ao MF	O INSS, todas as instituições autónomas e autarquias, que fazem parte do governo-geral, elaboram demonstrações financeiras	O MF centraliza anualmente as demonstrações financeiras das entidades que integram o governo-geral e expande a cobertura da CGE	A CGE e as estatísticas fiscais são produzidas anualmente ao nível agregado do governo-geral	

Acção	ANO 1	ANO 2	ANO 3	ANO 4	ANO 5
<b>2. Expandir a cobertura do balanço e esclarecer as normas de contabilidade</b>					
a. Avaliar e reconhecer os compromissos e responsabilidades do governo ao abrigo de contratos a longo prazo	Inventariar os compromissos e responsabilidades do governo central, ao abrigo de contratos a longo prazo	Inventariar os compromissos e responsabilidades do governo local e das instituições autónomas, ao abrigo de contratos a longo prazo	Reconhecer os compromissos e responsabilidades do governo no âmbito de contratos a longo prazo, nos balanços anuais		
b. Avaliar e reconhecer os activos de infra-estruturas		Definir um plano de acção e uma metodologia para inventariar e avaliar as infra-estruturas	Avaliar todos os activos de infra-estruturas, segundo o custo histórico ou valor de mercado	Reconhecer os activos de infra-estruturas nos balanços anuais e avaliar o controlo sobre os activos ao abrigo das PPPs utilizando normas internacionais, tais como o GFSM 2014 e a IPSAS32	
c. Avaliar e divulgar as obrigações e elementos extra-patrimoniais dos regimes de pensão financiados e do regime de repartição geridos pelo governo e pelo INSS	Avaliar activos e passivos acumulados ao nível dos regimes de pensões financiadas	Divulgar activos e passivos de pensões financiadas em notas no balanço	Reconhecer nos balanços os activos e passivos de pensões financiadas		

Acção	ANO 1	ANO 2	ANO 3	ANO 4	ANO 5
d. Avaliar, registar e analisar as despesas fiscais e as obrigações tributárias		Valorizar, registar e analisar as despesas fiscais e obrigações tributárias e divulgar na CGE a metodologia utilizada para determinar o seu valor, a base jurídica que suporta as isenções e os objectivos e metas orçamentais dos encargos fiscais definidos pelo governo			
e. Clarificar as normas contabilísticas e melhorar a apresentação das demonstrações financeiras		Como passo preliminar no sentido da transição para a contabilidade de exercício; preparar demonstrações financeiras para o governo central consistentes com as IPSAS em base de caixa	Publicar demonstrações financeiras anuais de acordo com as normas adoptadas no prazo de 9 meses após o fim do ano fiscal		

Acção	ANO 1	ANO 2	ANO 3	ANO 4	ANO 5
<b>PREVISÃO FISCAL E ORÇAMENTAÇÃO</b>					
<b>3. Melhorar a precisão e transparência das previsões oficiais</b>					
a. Introduzir maior rigor nas previsões de forma a minimizar erros de previsão e indicar os pressupostos subjacentes às projecções	Incluir na documentação orçamental as principais previsões macroeconómicas e os respectivos pressupostos subjacentes	Publicar uma estratégia fiscal que inclua previsões económicas, projecções fiscais e políticas prioritárias até Junho para preparar o orçamento do ano fiscal seguinte			
b. Divulgar e explicar quaisquer alterações significativas à anterior previsão fiscal do governo		Publicar separadamente uma reconciliação dos motivos para as alterações à previsão fiscal do governo que identifique os efeitos das alterações nas (i) variáveis macroeconómicas; (ii) outros factores	Publicar separadamente uma reconciliação dos motivos para as alterações à previsão fiscal do governo que identifique os efeitos das alterações nas (i) variáveis macroeconómicas; (ii) medidas das políticas; e (iii) outros factores	Publicar separadamente uma reconciliação dos motivos para as alterações à previsão fiscal do governo que identifique os efeitos das alterações nas (i) variáveis macroeconómicas; (ii) medidas das políticas; (iii) alterações das classificações; e (iv) outros factores	Publicar separadamente uma reconciliação dos motivos para as alterações à previsão fiscal do governo que identifique os efeitos das alterações nas (i) variáveis macroeconómicas; (ii) parâmetros específicos do sector; (iii) medidas das políticas; (iv) alterações das classificações; e (v) outros factores

Acção	ANO 1	ANO 2	ANO 3	ANO 4	ANO 5
<b>GESTÃO DO RISCO FISCAL</b>					
<b>4. Melhorar a análise dos riscos fiscais</b>					
a. Analisar a sensibilidade da previsão fiscal do governo segundo diferentes pressupostos macroeconómicos	Analisar a sensibilidade da previsão fiscal do governo segundo diferentes pressupostos macroeconómicos	Publicar a análise da sensibilidade das previsões fiscais segundo diferentes pressupostos macroeconómicos	Publicar cenários fiscais alternativos com base em cenários macroeconómicos alternativos	Publicar a análise de probabilidades de uma série de resultados fiscais previstos com base nos erros de previsões anteriores	
b. Publicar uma demonstração abrangente dos riscos fiscais e uma estratégia para gerir os riscos quantificáveis	Preparar uma demonstração qualitativa dos riscos fiscais para fins de gestão interna	Preparar uma demonstração quantificada dos riscos fiscais com o valor da exposição a riscos quantificáveis e elaborar uma estratégia de riscos fiscais	Publicar uma demonstração dos riscos fiscais com o valor da exposição a riscos quantificáveis	Publicar uma demonstração dos riscos fiscais com a probabilidade e o valor da exposição a riscos quantificáveis	Publicar uma demonstração dos riscos fiscais com a probabilidade, o valor da exposição e a estratégia para gerir riscos quantificáveis
<b>5. Melhorar a divulgação dos riscos fiscais</b>					
a. Desenvolver uma política de gestão de garantias do governo	Publicar uma lista detalhada das garantias correntes e adoptar uma política de gestão de garantias do governo	Estimar a probabilidade de activação das diferentes classes de garantias e começar a divulgar anualmente, nos orçamentos e contas, o valor das garantias com activação provável	Incluir nos orçamentos e contas uma provisão sobre as garantias com activação provável		

Acção	ANO 1	ANO 2	ANO 3	ANO 4	ANO 5
b. Publicar um relatório anual sobre o desempenho financeiro geral de empresas públicas, empresas pertencentes ao Estado e participações no capital de empresas privadas por parte do Estado	Publicar um inquérito sobre os valores e actividades das empresas públicas por sector económico	Publicar uma descrição geral da posição financeira agregada do sector das empresas públicas	Publicar uma descrição geral da posição financeira agregada e perspectivas do sector das empresas públicas	Publicar uma descrição geral da posição financeira agregada, perspectivas e riscos do sector das empresas públicas	Publicar uma descrição geral da posição financeira consolidada, perspectivas e riscos do sector das empresas públicas
c. Gerir e divulgar riscos fiscais relacionados com fundos de segurança social (INSS)	Pelo menos a cada três anos, calcular a posição projectada do fundo ao abrigo das políticas existentes para o horizonte de 20 anos	O governo prepara uma estratégia que inclua medidas políticas planeadas para resolver quaisquer défices projectados	Divulgar uma estratégia que inclua medidas políticas planeadas para resolver quaisquer défices projectados	Pelo menos a cada três anos, actualizar a posição projectada para os fundos ao abrigo das políticas existentes para o horizonte de 20 anos	
d. Gerir activamente os contratos de grandes dimensões e plurianuais	Publicar anualmente uma lista dos contratos de grandes dimensões e plurianuais que inclua detalhes sobre todos os direitos e obrigações públicos, bem como outras exposições	Definir um limite legal para as obrigações acumuladas			

Acção	ANO 1	ANO 2	ANO 3	ANO 4	ANO 5
<b>6. Melhorar a transparência e gestão de risco no sector de hidrocarbonetos e de recursos naturais</b>					
a. Publicar informações sobre o valor e volume dos recursos naturais, bem como o interesse do governo e os níveis de exploração em curso	Avaliar e publicar o interesse do governo na exploração em curso	Publicar um inquérito sobre o volume das reservas de recursos naturais	Publicar uma estimativa do valor das reservas de recursos naturais	Reconhecer o valor dos activos relacionados com o subsolo no balanço	Publicar informações sobre as vendas do ano anterior dos principais recursos naturais do governo
b. Incorporar pressupostos sobre o sector dos hidrocarbonetos nas projecções macroeconómicas	Produzir projecções a longo prazo para as receitas dos recursos naturais em cenários alternativos de preços e volume de produção	Incorporar pressupostos sobre o sector dos hidrocarbonetos nas projecções macroeconómicas	Quantificar riscos ascendentes e descendentes utilizando cenários alternativos		
c. Gerir os riscos através da utilização de regras fiscais apropriadas	Definir as regras fiscais para gerir riscos específicos relacionados com as receitas dos recursos naturais	Incorporar as regras fiscais no quadro jurídico			

Acção	ANO 1	ANO 2	ANO 3	ANO 4	ANO 5
<b>7. Melhorar a supervisão financeira de empresas públicas</b>					
a. Exigir que as empresas públicas divulguem e quantifiquem nas suas demonstrações financeiras o custo de qualquer fornecimento de bens ou serviços a preços abaixo do mercado, empreendimentos de serviço público ou outras actividades parafiscais		Exigir que as empresas públicas quantifiquem todos os empreendimentos de serviço público nas demonstrações financeiras	Exigir que as empresas públicas quantifiquem todos os empreendimentos de serviço público e o fornecimento de bens/serviços a preços abaixo do mercado nas demonstrações financeiras	Exigir que todas as empresas públicas divulguem todas as actividades parafiscais quantificáveis nas demonstrações financeiras do respectivo ano	
b. Divulgar anualmente todo o apoio directo e indirecto, incluindo transferências entre o governo e as empresas públicas	Consolidar as informações sobre apoios directos e indirectos a empresas públicas	Publicar um relatório anual sobre os apoios directos e indirectos (perdão de dívidas, etc.) entre o governo e as empresas públicas			