

FALTA ALINHAMENTO ENTRE OS OBJECTIVOS E AS PREVISÕES DO PESOE 2023

*Conjuação do PES e OE num único documento ainda não está a contribuir para maior
disponibilidade de informação*

Índice

Resumo	Error! Bookmark not defined.
1 Introdução	7
2 Análise dos Principais Indicadores Macroeconómicos apresentados no PESOE 2023.....	8
2.1 Principais Indicadores Macroeconómicos	8
2.2 Envelope de recursos para 2023-2025	11
2.3 Política Orçamental para 2023.....	11
2.4 Receitas do Estado	12
2.5 Despesas do Estado.....	14
2.6 Dívida Pública.....	16
3 Análise dos indicadores macroeconómicos dos sectores económicos e sociais.....	18
3.1 Sectores Económicos e Sociais.....	18
3.1.1 O PESOE 2023 não apresenta detalhes sobre os Sectores Económicos e Sociais.....	18
3.1.2 Em 2023 o Governo não irá cumprir com o compromisso com o sector da saúde	19
3.1.3 Governo prevê alocar para cerca de 14 milhões de moçambicanos 83,00MT por mês em 2023 21	
3.2 Sector da Saúde	21
3.2.1 Governo deve definir melhor os mecanismos que influenciam o crescimento do sector em 2023 21	
3.2.2 Despesa para 2023 ainda continua abaixo dos mínimos exigidos pela Comissão Económica para África das Nações Unidas	22
3.3 Sector de Água e Saneamento	26
3.3.1 Orçamento alocado ainda muito aquém das necessidades do país em termos de água e saneamento.....	26
4 Análise do cumprimento do Programa Quinquenal do Governo 2020 - 2024	27

4.1	Sector da Saúde	29
4.1.1	Cumprimento das Metas do PQG.....	29
4.1.2	Principais Indicadores do PQG:2020-2024, para o Sector da Saúde	29
4.1.3	Beneficiários e localização	31
4.2	Sector de Água e Saneamento	32
4.2.1	Cumprimento das Metas do PQG.....	32
4.2.2	Principais Indicadores do PQG:2020-2024, para o Sector de Água e Saneamento	32
4.2.3	Beneficiários e localização	Error! Bookmark not defined.
5	Pacote de Medidas de Aceleração Económica não tem ligações com sectores sociais no curto prazo.....	34
6	Conclusão	35

Sumário Executivo

A proposta do PESOE 2023 assenta na continuidade da implementação de medidas de consolidação fiscal, com o objectivo de orientar os recursos para os sectores que estimulem e diversifiquem o crescimento económico, salvaguardando os princípios de eficiência alocativa e equilíbrio das contas públicas.

Neste contexto, a sociedade civil, em particular o Fórum de Monitoria e Orçamento (FMO), representado pelo Centro de Integridade Pública (CIP) através do projecto FMO Mais - Elevando o valor do dinheiro ao serviço do cidadão – Monitoria da Gestão de Finanças Públicas, traz, através do presente documento, a análise dos principais indicadores macroeconómicos do PESOE 2023. O documento apresenta a análise dos sectores económicos e sociais, no geral, e em particular para os sectores da saúde e água e saneamento, bem como a avaliação da possibilidade de cumprimento das metas definidas para 2023, no âmbito do cumprimento do PQG 2020 – 2024.

A proposta do PESOE – 2023 assume o pressuposto de que 2023 será um ano de recuperação gradual da actividade económica, que será sustentada pelo bom desempenho dos sectores da indústria extractiva (23,1%), saúde e acção social (8,7%), agricultura (5,2%) e construção (5,0%). Esta recuperação associa-se a uma maior abertura da economia no período pós pandemia e a maiores investimentos para acções de reconstrução pós desastres. Com este desempenho, espera-se atingir um crescimento do PIB de 5%, cerca de 2,1 pontos percentuais (pp) acima do crescimento para o ano corrente (2022) e 2,6pp acima do crescimento perspectivado para zona da África Austral.

Porém, importa realçar que os sectores que têm estado a sustentar o crescimento no presente ano são os mesmos que o vão sustentar para o ano de 2023. No entanto, estes sectores são altamente vulneráveis a choques externos.

Segundo o PESOE 2023, os pressupostos da política orçamental que viabilizam o plano este ano assentam na implementação acelerada de reformas macroeconómicas e estruturais no âmbito da política tributária, da política da Despesa Pública, do Pacote de Medidas de Aceleração Económica (PAE) e de acções visando viabilizar o contributo do Fundo Soberano na gestão eficiente das receitas advenientes da produção e exportação do GNL.

O documento aponta como principais medidas do pacote de reformas fiscais a revisão do IVA, do CICE, o alargamento da base tributária do IRPS com a TSU, a revisão da pauta aduaneira e a implementação de medidas de administração tributária. No entanto, a implementação destas medidas vem-se revelando ineficiente na medida em que algumas delas tiveram início no presente ano e não há certeza da sua continuidade.

No que concerne aos indicadores de finanças públicas prevê-se o seguinte: i) Arrecadação de Receitas do Estado de 357.063,8 milhões de meticais, o correspondente a 27% do PIB e a um aumento de 21,5% face ao projectado

em 2022. Do total da receita do Estado 96,4% são referentes a receitas correntes e 3,6% a receitas de capital;

ii) Realização de Despesas em 472.122,4 milhões de meticais, representando 35,8% do PIB. O aumento da despesa total em 2023 é atribuído ao aumento de 11,2% da despesa de funcionamento. A despesa com o pessoal continua tendo maior peso a nível da despesa de funcionamento, atingindo cerca de 56%, o correspondente ao peso mais alto dos últimos 3 anos, e com peso de 14% no PIB. Este aumento do peso dos salários e remunerações pode ser efeito da implementação da TSU e de novas admissões/contratações de 12.491 funcionários e agentes do Estado; iii) O documento não apresenta a estimativa do stock da dívida pública para 2023, limitando-se a apresentar a estratégia para o mesmo ano. Dentre as principais estratégias constam: a priorização da contratação de créditos externos concessionais e o aumento da proporção do financiamento externo, de 30,0% para 36,5%, e a consequente redução do financiamento interno, de 70% previstos para o ano 2022 para 63,6% em 2023; o aumento progressivo do uso de instrumentos da dívida de maturidade mais elevada (5 anos), no financiamento interno; e o prosseguimento das negociações para a reestruturação da dívida.

No que diz respeito à análise sectorial, constata-se que em 2023 o Governo não irá cumprir com o compromisso com o sector da saúde com a cifra de 13%. Nos últimos 3 anos, percebe-se que o Governo alocou, em média, 2pp de recursos abaixo do compromisso internacional assumido.

Para o ano 2023, o Governo prevê um crescimento em 8,7% do sector da Saúde e Acção Social. Este crescimento representa um acréscimo de 0,1pp, em relação à previsão do PESOE de 2023.

Na proposta para 2023 foi atribuído ao sector da saúde o montante de 35.833,9 mil milhões de MT, representando 7,6% da despesa total. Este valor representa, em termos nominais, uma redução em 8,3%, em relação à dotação proposta para 2022, uma redução em 1,9%, em relação às despesas de saúde de 2021, e um aumento em 34% em relação a 2020.

Em relação ao número de actividades, o PESOE 2023 apresenta 3 que estavam agregadas em apenas uma em 2022. Pelo que, na prática, todas as actividades previstas para 2023 são de continuidade.

Através das matrizes das medidas e acções de políticas do PESOE 2023, foi possível constatar que, para o sector de água e saneamento, o orçamento com as acções a serem implementadas é de 5.067 milhões de MT. Este orçamento equivale a 1% da despesa total e 0,4% do PIB previsto para 2023.

Em termos de fonte de financiamento, 92% destas actividades receberão fundos externos e 8% fundos internos. Comparativamente ao valor das medidas e de acções de políticas do PESOE 2022, que era de 9.590 milhões de MT, regista-se uma redução em 47% do valor atribuído para o sector. Estas cifras mostram-se ainda muito baixas para os níveis de necessidades que o país tem em termos de água e saneamento.

Relativamente à análise do PQG 2020 – 2024, as propostas do PESOE 2023 projectam uma contribuição sectorial do sector da saúde e acção social de 8,7%, um incremento de 0,1 pp quando comparado com o planificado no PESOE 2022. No entanto, sobre a contribuição sectorial no PIB, o PESOE não apresenta a informação de forma discriminada para o sector da saúde e acção social.

Na tentativa de responder às metas dos indicadores do PQG, o Governo arrolou as metas. No entanto, não fica clara a abordagem do Governo em dar primazia a um determinado grupo de profissionais (médicos estrangeiros) em detrimento de outro (nacionais).

Um dos destaques do PESOE 2023 é o PAE. Apesar de se reconhecer a importância deste pacote, o facto de o Governo não apresentar uma estimativa do custo para a sua implementação coloca em cheque a capacidade da sua implementação. Assim sendo, é questionável a capacidade de este pacote garantir e contribuir para o cumprimento das metas sociais do PQG. Pelo que, é preciso que o Executivo explique até que ponto as despesas fiscais que deste programa virão, não irão reduzir o espaço fiscal que serviria para cumprir com as metas já definidas nos sectores sociais.

1 Introdução

A proposta do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado para 2023 (PESOE - 2023) assenta na continuidade da implementação de medidas de consolidação fiscal, com o objectivo de orientar os recursos para os sectores que estimulem e diversifiquem o crescimento económico, salvaguardando os princípios de eficiência alocativa e equilíbrio das contas públicas.

O respectivo documento é elaborado num contexto marcado, a nível internacional, pela desaceleração da economia global, pelo impacto negativo gerado pelo conflito Rússia-Ucrânia e, a nível nacional, pela divulgação do Pacote de Aceleração económica (PAE) com vista a revitalizar a recuperação económica após sucessivos choques como a pandemia da Covid-19, pelo terrorismo no norte do país e pela intensidade das calamidades naturais.

Através do PESOE-2023 o Governo compromete-se a galvanizar os esforços no âmbito da recuperação sócio-económica dos distritos da região norte do país afectados pelo terrorismo, através do direccionamento de recursos para a implementação do Programa de Resiliência e Desenvolvimento Integrado do Norte (PREDIN), do Plano de Reconstrução de Cabo Delgado (PRCD) e dos projectos no quadro da Alocação para Prevenção e Resiliência (PRA), cujo objectivo é de garantir as condições humanitárias, sociais e económicas para normalização da vida na Zona Norte e assegurar o regresso da população às suas zonas de origem.

Neste contexto, para além da introdução o presente documento compreende três secções, nomeadamente: i) a análise dos principais indicadores macroeconómicos do PESOE 2023, incluindo o PIB, a inflação, as exportações e a evolução das receitas, das despesas e da dívida pública; ii) a análise dos sectores económicos e sociais, no geral e em particular, para os sectores da saúde e água e saneamento; iii) a última secção, que corresponde à avaliação da possibilidade de cumprimento (exequibilidade) das metas definidas para 2023 no âmbito do cumprimento do Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2020 – 2024 e a conclusão.

2 Análise dos Principais Indicadores Macroeconómicos apresentados no PESOE 2023

2.1 Principais Indicadores Macroeconómicos

Os principais pressupostos macroeconómicos são apresentados abaixo:



a) Crescimento Económico

A proposta do PESOE – 2023 assenta sobre o pressuposto de que 2023 será um ano de recuperação gradual da actividade económica, que será sustentada pelo bom desempenho dos sectores da indústria extractiva (23,1%), saúde e acção social (8,7%), agricultura (5,2%) e construção (5,0%), associadas a uma maior abertura da economia no período pós pandemia e maiores investimentos para acções de reconstrução pós desastres. Com este desempenho espera-se atingir um crescimento do PIB de 5%, cerca de 2,1 pontos percentuais (pp) acima do crescimento para o ano corrente (2022) e 2,6pp acima do crescimento médio perspectivado para zona da África Austral, ou seja, voltar-se-á a situação registada por mais de duas décadas, até 2015

Num olhar ao desempenho actual verifica-se que a economia de Moçambique registou, no segundo trimestre de 2022, um crescimento na ordem de 4,6%, o correspondente a 0,5pp acima do observado no primeiro trimestre e 2,3pp acima do ano de 2021. Esta expansão da actividade económica é explicada pelo contínuo alívio das medidas restritivas face à Covid-19 que têm possibilitado a retoma dos sectores de actividade e a melhoria da procura interna, num contexto em que os preços das commodities de exportação se mantiveram favoráveis e observou-se uma melhoria da procura externa, evidenciada, sobretudo, pelo bom desempenho alcançado pelo sector primário, com destaque para a indústria extractiva (9,1%) e para a agricultura (5,1%). Destaca-se, igualmente, a execução de um dos projectos estruturantes de gás da bacia do Rovuma - o Coral Sul FLNG liderado pela italiana ENI - e a retoma do apoio directo ao orçamento, no âmbito do programa com o FMI.

Com tudo isto exposto, pode-se concluir que o crescimento económico previsto 2023 é frágil, uma vez que é baseado em sectores que apresentam elevados riscos de resultados negativos, dada a sua dependência em relação às dinâmicas do mercado internacional. Ora vejamos, segundo projecções elaboradas pelo Banco

Mundial em Abril de 2022¹, estima-se que grande parte das commodities que fazem parte destes sectores irão registar uma queda de preços em 2023. Projecta-se que o preço do petróleo irá decrescer em cerca de 8% (dos actuais USD100/barril para USD92/barril), o preço do carvão (uma das commodities que está a registar aumentos no volume de produção) poderá decrescer em cerca de 32% (para USD170/Ton), o preço do gás natural poderá registar um decréscimo de cerca de 26% e o preço de productos como tabaco, soja e milho poderá registar um decréscimo de 2,3%, 14%, 9,7%, respectivamente.

Um risco que tem sido negligenciado na análise das perspectiva de crescimento é o conflito de Cabo Delgado. Apesar do apoio militar do Ruanda, da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e da União Europeia, os ataques não cessaram e têm estado a alastrar-se para províncias vizinhas. Este facto pode dificultar o bom desempenho dos sectores e contribuir para que não se consiga alcançar o crescimento esperado. Por outro lado, poderá implicar o desvio de recursos, por parte do Governo, para responder às urgentes necessidades de segurança, prejudicando os sectores sociais, com particular destaque para a saúde e acção social.

b) Inflação

No mês de Agosto de 2022, a inflação anual acelerou devido ao ajustamento dos preços dos bens administrados e o aumento dos preços dos alimentos.

Assim, a inflação anual, medida pela variação do Índice de Preços no Consumidor (IPC), passou de 11,8%, em Julho, para 12,1%, em Agosto. Igualmente, a inflação média anual manteve a trajectória ascendente, ao passar para 8,3%, em Agosto, após 7,8%, em Julho.²

Isso significa que os preços dos bens e serviços no país aumentaram, isto é, os produtos e os serviços tornaram-se mais caros de forma generalizada.

A evolução do nível geral de preços de Agosto a Outubro deve-se, sobretudo, ao aumento dos preços dos transportes semiolectivos urbanos e ao aumento de bens alimentares por causa do aumento dos preços dos combustíveis a nível internacional.

O Governo reconhece, na proposta da PESOE 2023, que a tendência de aumento de preços, a nível internacional, vai afectar o custo de vida em Moçambique, que poderá registar uma inflação na ordem dos 11,5%, mas prevê uma redução dos preços, a médio prazo, para níveis de um dígito.

¹ World Bank Commodities Price Forecast (Abril/2022)

² Banco de Moçambique, 2022

A concretização das previsões de inflação estará muito dependentes do desfecho do prolongamento do conflito entre a Rússia e a Ucrânia na variação do preço das commodities. Isto eleva o risco de incerteza das previsões para 2023.

c) Exportações

O gás natural liquefeito, a ser produzido pelo projecto Coral Sul, vai impulsionar as exportações no ano 2023. Desta feita, o Governo projecta em USD 8.806,0 milhões as receitas das exportações, correspondente a um incremento de 9,9% face às previsões de 2022. Com este aumento, prevê-se uma redução do défice da balança de transações correntes, devido à melhoria na conta de bens.

O carvão mineral e o alumínio, que no segundo trimestre de 2022 apresentaram o crescimento de cerca de 250% e 87%, respectivamente, face ao mesmo período de ano anterior, também vão contribuir para o aumento das exportações de Moçambique em 2023.

Como se pode depreender, as exportações do país estarão assentes, em grande medida, sobre as commodities, cujos preços variam com frequência, o que coloca o país numa posição de vulnerabilidade, com o risco de ver comprometido o alcance das metas estabelecidas para 2023.

Sendo assim, recomenda-se a diversificação da economia por forma a reflectir-se na diversificação das fontes de exportação. Essa diversificação poderá contribuir para reduzir a vulnerabilidade do país a volatilidade dos preços, característica das commodities.

d) Reservas Internacionais Líquidas (RILs)

As RILs vão continuar baixas em 2023, no valor de USD2.936,6 milhões, correspondendo a cobertura de cerca de 3 meses de importação. Em 2021, as RILs atingiram um nível correspondente à cobertura de 5 meses de importação.

Embora a previsão das RILs represente um aumento de cerca de 8% face ao projectado para 2022, é importante ressaltar que este valor corresponde a um decréscimo de cerca de 12% face ao registado em 2021.

Esta cifra significa que o país passa a dispôr de menos recursos para fazer face às transacções internacionais, elevando o risco de desvalorização do metical.

2.1 Envelope de recursos para 2023-2025

O envelope de recursos projectado para 2023 totaliza os 472.122,4 milhões de meticais, o correspondente a um aumento de 28,1% e 5,8%, se comparado aos anos de 2021 e 2022, respectivamente, representando 35,8% do PIB.

Deste valor, 83,4% será proveniente de recursos internos e 16,6% assegurado por recursos externos (donativos e créditos). As cifras apresentadas no PESOE 2023 mostram que a percentagem de recursos externos irá reduzir em 5,3pp, se comparado com 2022, devido à queda dos donativos, de 86.867,4 mil milhões de meticais, em 2022, para 57.447,9 mil milhões de meticais, em 2023, provavelmente devido à melhoria no quadro da Covid-19. No entanto, o volume de créditos aumenta em cerca de 79% (de 11.711,2 mil milhões de meticais para 20.932,3 mil milhões), após ter registado uma redução de cerca de 54%, de 2021 para 2022.

Importa também realçar que se espera, a nível do envelope de recursos, 135 milhões de meticais em créditos para programas em 2023, rubrica esta que não registou movimentos, tanto em 2021 como em 2022.

Desta feita, o défice orçamental, para 2023 está estimado em 115.058,6 milhões de MT, equivalentes a 8,7% do PIB. O défice orçamental projectado para 2023 corresponde a uma redução de 5,25pp, se comparado com o de 2022. O défice será financiado, principalmente, com recurso a financiamento externo (68,2%). O Governo vai recorrer ao endividamento para financiar o défice, através da contratação do crédito interno, que irá representar cerca de 31,8%.

O crédito interno, no valor de 36.648 milhões de meticais, equivalente a 2,8% do PIB, representa uma redução de 1,9%, em termos percentuais do PIB face aos níveis previstos em 2022, o que reflete uma provável melhoria na actual pressão que Estado tem exercido ao sector financeiro doméstico.

Este défice representa uma diferença de previsão de receitas do Estado de 357.053,8 milhões de meticais, equivalente, a 27% do PIB, contra uma despesa do Estado de 472.122,4 milhões de meticais, equivalente a 35,8%.

2.2 Política Orçamental para 2023

Segundo o Governo, os pressupostos da política orçamental que viabilizam a proposta do PESOE 2023 assentam na implementação acelerada de reformas macro-económicas e estruturais no âmbito da política tributária, da política da Despesa Pública, do Pacote de Medidas de Aceleração Económica (PAE) e acções visando viabilizar o contributo do Fundo Soberano na gestão eficiente das receitas provenientes da produção e da exportação do gás natural liquefeito.

O documento aponta uma série de medidas de reformas fiscais, incluídas no PAE, das quais se destaca a reforma do IVA e o alargamento da base tributária, por via da TSU.

No que concerne à redução da alíquota do IVA, o Governo acredita que a medida, que foi anunciada em 2022, tem o potencial de contribuir para a redução da carga fiscal para o sector privado e vai contribuir para o aumento das receitas em mais de 12 mil milhões de meticais. No entanto, a expectativa deste sector era de que a redução fosse mais acentuada, em dois ou três pontos percentuais, e não nos actuais moldes. Estes níveis do IVA manterão o ônus do seu custo sobre os consumidores finais.

Sobre o alargamento da base tributária do IRPS com a Tabela Salarial Única (TSU), é questionável na medida em que a curto e médio prazo, a TSU vai significar erosão de receitas do Estado para pagar a estes encargos do Estado com salário. Por outro lado, porque a nova tabela não reúne consenso entre os diferentes grupos profissionais do Estado, há incertezas sobre a sua sustentabilidade e, conseqüentemente, continuidade.

2.3 Receitas do Estado

O Governo prevê a arrecadação de receitas do Estado na ordem de 357.063,8 milhões de meticais, o correspondente a 27% do PIB e a um aumento de 21,5% face ao projectado em 2022.

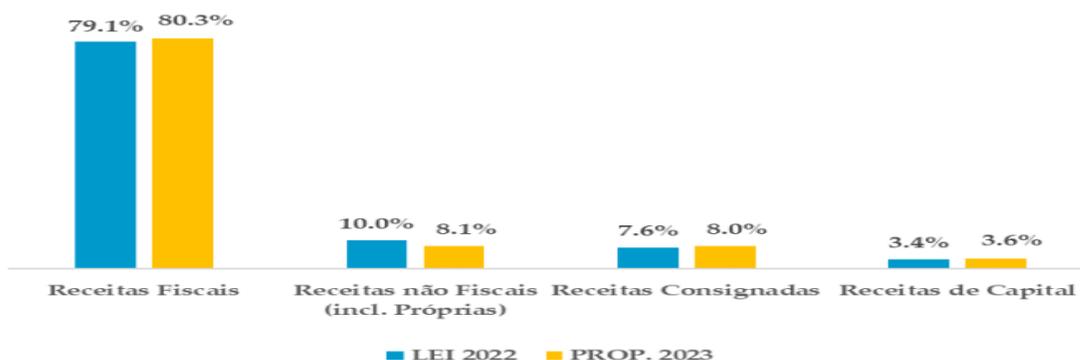
Do total da receita do Estado, 96,4% é referente a receitas correntes e 3,6% a receitas de capital. Ainda na componente das receitas do Estado, o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) corresponde a maior fonte de receita, com 7% do PIB, superior em 0,9 e 0,5pp em relação a 2021 e 2022, respectivamente. As categorias de impostos seguintes que mais absorvem as receitas do Estado são os Impostos sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRPC), com 5,9% do PIB, e Impostos sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRPS), com 4,1%. (ver tabela abaixo)

Tabela 1: Previsão de Recursos Internos para 2023

	2021	2022	2023	2021	2022	2023
	LEI	LEI	PROP.	LEI	LEI	PROP.
	Em Milhões de MT			Em % do PIB		
Total de Recurso Interno	309,053.6	351,998.2	393,711.9	27.3%	31.3%	29.8%
Receitas do Estado	265,596.1	293,916.6	357,063.8	23.4%	26.1%	27.0%
Receitas Correntes	252,774.5	283,973.3	344,058.8	22.3%	25.2%	26.1%
Receitas Fiscais	214,551.1	232,350.3	286,600.4	18.9%	20.7%	21.7%
Impostos sobre rendimentos	104,866.1	114,262.8	132,801.1	9.2%	10.2%	10.1%
IRPS	41,497.9	45,481.5	53,687.3	3.7%	4.0%	4.1%
IRPC	62,497.9	68,019.5	78,384.8	5.5%	6.0%	5.9%
Imposto especial sobre o Jogo	870.4	761.9	729.0	0.1%	0.1%	0.1%
Receitas sobre Bens e Serviços	100,824.1	107,993.3	137,630.6	8.9%	9.6%	10.4%
Imposto sobre Valor Acrescentado	68,884.1	73,090.7	91,899.9	6.1%	6.5%	7.0%
ICE-Produtos Nacionais	5,683.0	7,541.5	14,019.5	0.5%	0.7%	1.1%
ICE-Produtos Importados	5,980.1	6,875.4	11,311.2	0.5%	0.6%	0.9%
Imposto sobre Comércio Externo	20,276.8	20,485.7	20,400.0	1.8%	1.8%	1.5%
Outros Impostos Fiscais	8,860.8	10,094.3	16,168.7	0.8%	0.9%	1.2%
Receitas não Fiscais (incl. Próprias)	15,026.2	29,290.7	28,803.7	1.3%	2.6%	2.2%
Receitas Consignadas	23,197.2	22,332.2	28,654.7	2.0%	2.0%	2.2%
Receitas de Capital	12,821.6	9,943.3	13,005.0	1.1%	0.9%	1.0%
Saldo Transitado de Mais-valias	2,500.0	5,000.0	-	0.2%	0.4%	0.0%
Crédito Interno	40,957.5	53,081.6	36,648.1	3.6%	4.7%	2.8%

Fonte: PESOE - 2023

Gráfico 1: Composição da Receita do Estado do Total



Fonte: PESOE - 2023

Como se pode observar, a maior fonte de receitas do Estado está directamente ligada ao rendimento das pessoas e das empresas, pelo que, para a concretização destas previsões é necessário que se garanta, por um lado, um favorável clima económico em que os agentes económicos possam operar e ser lucrativos podendo, deste modo, pagar o IRPC, pagar salários aos trabalhadores e garantir que estes paguem o IRPS.

O clima económico tem vindo a registar melhorias desde início do 2022. Segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE), a melhoria no indicador do clima económico (ICE) deve-se a influência positiva das perspectivas de subida de emprego, e da sua procura futura, no mesmo período de referência.

2.4 Despesas do Estado

O Governo, através do PESOE, compromete-se a envidar esforços para assegurar a contenção da despesa pública, reforçando os processos de execução orçamental e de gestão da tesouraria, de modo a permitir maior previsibilidade na disponibilização de recursos financeiros, a redução de pagamentos em atraso bem como permitir o gradual rebalanceamento da despesa a favor dos sectores que têm potencial para induzir o aumento da produtividade e da competitividade.

Em termos quantitativos, prevê-se que em 2023 a Despesa do Estado se fixe em 472.122,4 milhões de meticais, representando 35,8% do PIB. Em relação a 2021 e 2022, a despesa prevista corresponde a um aumento de 28,1% e 4,8%, respectivamente. Portanto, prevê-se um aumento significativo do volume de despesas, o que contraria um dos pressupostos definidos no PESOE para 2023.

O aumento da despesa total em 2023 é atribuído ao aumento de 11,2% da despesa de funcionamento. Por sua vez, a despesa com o pessoal continua tendo o maior peso a nível da despesa de funcionamento, atingindo cerca de 58%, o correspondente ao peso mais alto dos últimos 3 anos (média de 53%) e com peso de 14% no PIB. Este aumento do peso dos salários e remunerações pode ser efeito da implementação da TSU e de novas admissões/contratações de 12.491 funcionários e agentes do Estado.

Algumas questões pontuais à volta da Tabela Salarial Única

A Tabela Salarial Única (TSU) desde a sua concepção, aprovação, revogação, re-concepção e re-aprovação trouxe ao de cima parte dos grandes problemas da gestão de finanças públicas em Moçambique.

Vale a pena destacar algumas questões pontuais, nomeadamente:

- Falta de comunicação e/ou coordenação entre os diferentes sectores da economia;
- Falta de capacidade técnica do Ministério de Economia e Finanças para lidar com alguns aspectos que exigem especialidade (por exemplo análises baseadas em evidências, projecções etc.);
- Cumplicidade com o poder legislativo;
- Dificuldade de assumir e corrigir falhas.

Para além disso, ainda existem perguntas importantes sobre a TSU que não se acham respondidas pela proposta do PESOE:

- Qual será o verdadeiro peso da TSU no PESOE?
- Qual é a sustentabilidade da TSU?
- Como serão financiadas as despesas geradas pela TSU?
- Quem vai compensar a perda de produtividade que se vive no sector público, actualmente, e os demais custos associados?

Outra categoria que merece destaque é a despesa de capital que se prevê que vá atingir 7,3 mil milhões de meticais, correspondente a um aumento de mais de 340%, relativamente a 2022, e mais de 1400%, se comparado com 2021. Mas, o Governo não apresenta argumentos para esse aumento significativo. É preciso explicar as razões para este aumento pois estes recursos poderiam ser usados para financiar despesas em sectores sociais e outras componentes relevantes de despesa.

A despesa de investimento situou-se em 93,3 mil milhões de meticais, o correspondente a uma redução de 18,6% face ao previsto em 2022 (após ter registado um incremento de 37% face a 2021). Na mesma linha, o peso da despesa de investimento no PIB reduziu em 3,1pp. Ou seja, a disponibilização de recursos para despesas produtivas reduziu. Isso mostra menos compromisso do Governo com o crescimento dos sectores.

A componente externa das despesas de investimento, isto é, a despesa de investimentos financiada por recursos externos, absorve mais de 60% do total, porém registou uma redução de 27% face a 2022 e a sua percentagem no PIB reduziu em 2,7pp. Contrariamente, a parte financiada pelos recursos internos aumentou em 2,8%, conforme mostra a tabela abaixo.

No que concerne às operações financeiras, prevê-se que atinjam 61,9 mil milhões de meticais, o que significa um aumento de 21,4%, face a 2022, após ter registado 46,5 mil milhões de meticais em 2021. Deste valor, cerca de 93% correspondem às operações passivas (amortização de empréstimos externos e internos).

Tabela 2: Previsão das Despesas do estado para 2023

	2021	2022	2023	2021	2022	2023
	LEI	LEI	PROP.	LEI	LEI	PROP.
	<i>Em Milhões de MT</i>			<i>Em % do PIB</i>		
DESPESA TOTAL	368 595,1	450 576,8	472 122,4	32,5%	40,1%	35,8%
Despesas de Funcionamento	238 290,5	284 908,3	316 918,6	21,0%	25,3%	24,0%
Despesas Correntes	237 811,1	283 269,6	309 662,2	21,0%	25,2%	23,5%
Despesas com Pessoal	134 089,4	154 434,0	185 258,2	11,8%	13,7%	14,0%
Salários e Remunerações	127 021,4	147 714,8	176 961,2	12,2%	13,1%	13,4%
Bens e Serviços	37 348,8	46 283,3	40 838,5	3,3%	4,1%	3,1%
Encargos da Dívida	35 114,8	44 724,0	41 400,0	3,1%	4,0%	3,1%
Transferências Correntes	28 578,9	34 489,9	38 912,1	2,5%	3,1%	2,9%
Subsídios	1 112,9	2 012,9	2 012,9	0,1%	0,2%	0,2%
Outras Despesas Correntes	1 036,5	1 072,5	1 038,6	0,1%	0,1%	0,1%
Exercícios Findos	529,7	253,0	201,9	0,0%	0,0%	0,0%
Despesas de Capital	479,4	1 638,7	7 256,4	0,0%	0,1%	0,5%
Despesas de Investimento	83 782,0	114 702,6	93 330,9	7,4%	10,2%	7,1%
Componente Interna	30 734,0	32 383,6	33 256,4	2,7%	2,9%	2,5%
Componente Externa	53 048,0	82 319,0	60 074,6	4,7%	7,3%	4,6%
Operações Financeiras	46 522,5	50 966,0	61 872,9	4,1%	4,5%	4,7%
Activas	3 965,5	4 653,0	4 455,9	0,3%	0,4%	0,3%
Passivas	42 557,0	46 313,0	57 417,0	3,8%	4,1%	4,3%

Fonte: PESOE 2023

Do total das categorias que registam redução na previsão das despesas constam bens e serviços, encargos da dívida, componente externa de despesas de investimento e operações activas. A redução totaliza cerca de 26 mil milhões de meticais.

Por outro lado, registam-se previsões de aumentos significativos em componentes como salários e remunerações, despesas de capital e operações financeiras passivas, totalizando 46 mil milhões de meticais. Portanto, o aumento das despesas, em determinadas categorias, supera a redução das despesas efectuadas em outras categorias. Isto leva a conclusão de que a contenção de despesas, conforme definida, não é respeitada.

2.5 Dívida Pública

a) Serviço da Dívida

Para o Serviço da Dívida Pública está previsto o montante de 98.817 milhões de meticais, correspondente a 7,5% do PIB, o que representa uma redução de 0,6 pp, em relação ao ano de 2022, e 0,6pp, em relação a 2021.

Do montante previsto, 41,9% são destinados a encargos da dívida, nomeadamente juros internos e externos. A outra parte, correspondente a 57.417 milhões de meticais, é destinada a amortização do capital interno e externo, conforme mostra a tabela abaixo.

Tabela 3: Projecção do Serviço da dívida (milhões de meticais e em % do PIB)

	2021	2022	2023
	LEI	LEI	PROP.
<i>Em Milhões de Mt</i>			
Encargos da Dívida	35,114.8	44,724.0	41,400.0
Juros Internos	23,683.0	30,284.2	29,950.0
Juros Externos	11,431.8	14,439.8	11,450.0
Amortização do Capital	42,557.0	46,313.0	57,417.0
Interno	17,025.0	20,125.0	24,217.0
Externo	25,532.0	26,188.0	33,200.0
Total do Serviço da Dívida	77,671.8	91,037.0	98,817.0
<i>Em % do PIB</i>			
Encargos da Dívida	3.1%	4.0%	3.1%
Juros Internos	2.1%	2.7%	2.3%
Juros Externo	1.0%	1.3%	0.9%
Amortização do Capital	3.8%	4.1%	4.3%
Interno	1.5%	1.8%	1.8%
Externo	2.3%	2.3%	2.5%
Total do Serviço da Dívida	6.9%	8.1%	7.5%

Fonte: PESOE 2023

b) Stock da dívida Pública

Adicionalmente, o PESOE 2023 apresenta uma breve análise sobre a dívida pública referente a 2021. Segundo o documento em referência, a dívida pública em 2021 apresentou uma dinâmica crescente, tendo-se posicionado em USD 13.955 mil milhões, o equivalente a 78,6% do PIB, representando um aumento do stock em 8,0%, relativamente ao ano 2020.

Este incremento foi influenciado grandemente pelo aumento da dívida interna em 26,0%, situando-se em USD 3.563.4 milhões, tendo a dívida externa registado um crescimento de 3,0%, conforme tabela abaixo.

Tabela 4:

	2019	2020	2021
Dívida Externa	9,850.20	10,101.20	10,391.60
Dívida Interna	2,515.00	283.60	3,563.40
Total da Dívida	12,365.20	12,935.80	13,955.00

Fonte: PESOE 2023

Até 2021, os indicadores de cumprimento com o pagamento da dívida pública apresentaram melhoria, .No entanto, estas melhorias foram resultado da recuperação do PIB e das exportações, não necessariamente decorrentes do bom desempenho do indicador (dívida pública).

Como estratégia para 2023, o Governo pretende o seguinte:

- Priorização da contratação de créditos externos concessionais e o aumento da proporção do financiamento externo, de 30,0% para 36,5%, e a consequente redução do financiamento interno, de 70% previstos para o ano 2022 para 63,6%, em 2023;
- O aumento progressivo do uso de instrumentos de dívida de maturidade mais elevada (5 anos), no financiamento interno. A mobilização e dinamização dos investidores internos poderá viabilizar uma efectiva dispersão de títulos para além de bancos comerciais, contribuindo assim para a contenção e a redução do grau de concentração dos passivos soberanos no sistema bancário nacional, o que vai mitigar o efeito crowding-out resultante do crescente endividamento público;
- O prosseguimento das negociações para a reestruturação da dívida.

Apesar de apresentar pontos da estratégia para 2023, no que diz respeito à dívida pública, o Governo não apresenta a estimativa do stock da dívida pública para o mesmo ano nem menciona os indicadores de sustentabilidade da dívida. Isto limita ainda mais o acesso à informação sobre a dívida pública e torna o PESOE num documento pouco transparente.

3 Análise dos indicadores macroeconómicos dos sectores económicos e sociais

3.1 Sectores Económicos e Sociais

3.1.1 Faltam detalhes sobre os sectores económicos e sociais

A proposta do Orçamento do Estado apresentava, até ao ano de 2019, os valores previstos para os sectores da educação, saúde, infra-estruturas (estradas, água e obras públicas, recursos minerais e energia), agricultura e desenvolvimento rural, sistema judicial, transportes e comunicações, acção social e trabalho. Nessa altura, a despesa do Estado direccionada para os sectores económicos e sociais tinha um peso de 44,5% do orçamento total. A partir de 2020 esta tabela deixou de ser apresentada. Entretanto, os documentos orçamentais de 2020, 2021 e 2022, continuaram a fazer referência a estes sectores como sendo os prioritários na alocação dos recursos do Estado, mas sem apresentar o peso desses sectores na despesa total.

A proposta do PESOE para 2023 faz, igualmente, referência à importância destes sectores para o desenvolvimento socioeconómico e apresenta um quadro da classificação funcional (quadro 39 da proposta do PESOE, ver abaixo) onde se podem ver os valores previstos para os sectores da educação e saúde, com pesos de 16,4% e 7,6%. **Na eventualidade desta ser uma nova abordagem sobre o que se deve entender por sectores económicos e sociais, seria importante que o MEF explicasse a nova abordagem para um melhor entendimento das prioridades para o desenvolvimento.**

Quadro 1: Previsão da Despesa Segundo a Classificação Económica para 2023 (Milhões de MT)

	LEI 2021	LEI 2022	PROP. 2023	LEI 2021	LEI 2022	PROP. 2023
	<i>Em Milhões de MT</i>			<i>Em % do Total da Despesa</i>		
Serviços Públicos Gerais	100.738.4	159.386.9	221.079.2	27%	35.4%	46.8%
Defesa	9.837.2	13.197.4	13.315.7	3%	2.9%	2.8%
Segurança e Ordem Pública	31.097.1	33.396.4	34.556.5	8%	7.4%	7.3%
Assuntos Económicos	96.938.3	85.197.6	46.414.5	26%	18.9%	9.8%
Protecção Ambiental	7.897.4	28.383.5	15.828.7	2%	6.3%	3.4%
Habitacção e Desenv. Colectivo	5.960.5	9.231.2	11.004.3	2%	2.0%	2.3%
Saúde	36.513.7	39.082.6	35.833.9	10%	8.7%	7.6%
Recreação, Cultura e Religião	1.459.5	919.5	2.703.4	0%	0.2%	0.6%
Educação	67.042.9	74.698.4	77.483.1	18%	16.6%	16.4%
Segurança e Acção Social	11.110.1	7.083.2	13.902.9	3%	1.6%	2.9%
TOTAL	368.595.1	450.576.7	472.122.4	100%	100%	100%

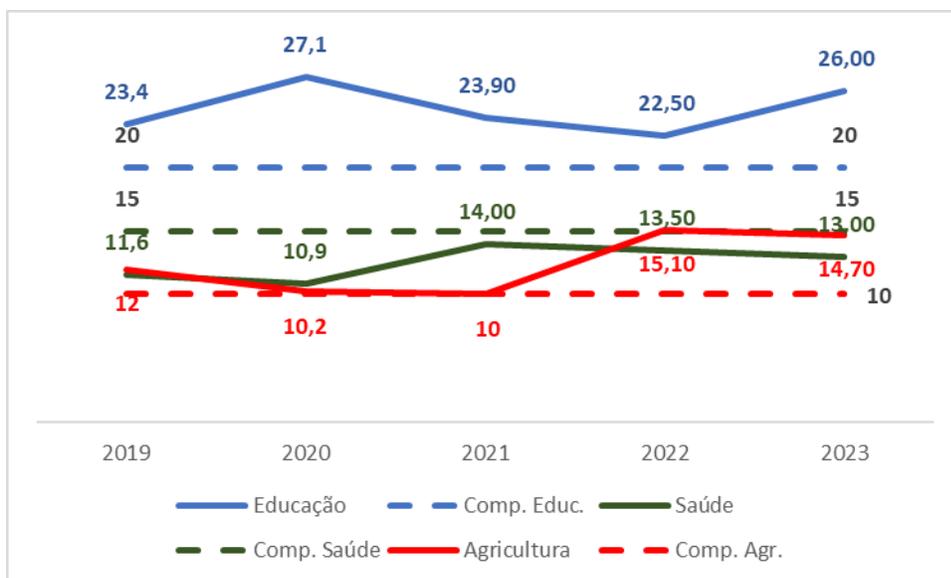
Fonte: quadro 39 retirado da proposta do PESOE 2023

3.1.2 Incumprimento do compromisso com o sector da saúde

O Governo assumiu internacionalmente, como compromisso, a alocação de 20%, 15% e 10%, para os sectores da educação, saúde e agricultura, respectivamente. Isto é, anualmente o Governo deve alocar 45% dos recursos totais, excluído encargos gerais do Estado a estes três sectores. No quadro 44, compromissos sectoriais (ver quadro abaixo), é possível ver que, para 2023, o Governo irá cumprir com os compromissos ao alocar 26% e 14,7%, para a educação e agricultura, e não irá cumprir para o sector da saúde, ao canalizar 13%.

Compulsando a tendência das alocações orçamentais dos últimos 3 anos, de início percebe-se que, de forma geral, o Governo tem falhado no cumprimento do compromisso com o sector da saúde. No mesmo período, o Governo alocou, em média, 2pp de recursos abaixo do compromisso internacional assumido (Ver gráfico abaixo). Por outro lado, em média, tem alocado, no geral, para os três sectores, 5pp acima do compromisso de 45%. Esta discrepância mostra a necessidade de melhorar os critérios de alocação de recursos para os sectores prioritários, como é o caso da saúde que é estruturante para a promoção do desenvolvimento económico e social.

Gráfico 2: Evolução dos indicadores dos compromissos sectoriais (% da despesa total Excel. enc. Est.)



Fonte: PESOE 2023, PESOE 2021, OE 2020

As cifras apresentadas nesta proposta devem ser esclarecidas. O quadro 39 do PESOE 2023, apresentado acima, mostra que a despesa do sector da educação é de 77.483,1 milhões de MT e do sector da saúde é de 35.833,9 milhões de MT e correspondem a 16,4% e 7,6% da despesa total, respectivamente. Entretanto, o quadro 44 do PESOE 2023 mostra uma despesa de 83.605,7 milhões de MT para a educação (8% acima do valor do quadro 39), com um peso de 26%, e uma despesa de 41.732,6 milhões de MT para a saúde (16% acima do valor do quadro 39), com um peso de 13%.

Quadro 2: Compromissos Sectoriais (Em Milhões de MT e % da Despesa Total)

	LEI 2022			PROP. 2023		
	Interno	Externo	TOTAL	Interno	Externo	TOTAL
<i>Em Milhões de MT</i>						
Despesa Total (Ex. EGE)	230,252.9	82,271.6	312,524.6	262,018.9	60,074.6	322,093.4
Total Compromissos Sectoriais	106,489.1	53,201.6	159,690.7	128,061.0	44,500.3	172,561.3
Educação	60,230.2	10,006.1	70,236.3	71,976.8	11,628.9	83,605.7
Saúde	31,228.6	10,933.1	42,161.7	37,010.1	4,722.5	41,732.6
Agricultura e Desenvolvimento Rural	15,030.2	32,262.4	47,292.6	19,074.0	28,149.0	47,223.0
<i>Em % da Despesa Total (Excl. EGE)</i>						
Total Compromissos Sectoriais	46.2%	64.7%	51.1%	48.9%	74.1%	53.6%
Educação	26.2%	12.2%	22.5%	27.5%	19.4%	26.0%
Saúde	13.6%	13.3%	13.5%	14.1%	7.9%	13.0%
Agricultura e Desenvolvimento Rural	6.5%	39.2%	15.1%	7.3%	46.9%	14.7%

Fonte: Quadro 44 retirado da proposta do PESOE 2023

Mesmo assumindo que no cálculo dos indicadores dos compromissos sectoriais não se tomam em consideração os encargos gerais do Estado no total da despesa, é expectável que as despesas sectoriais sejam as mesmas. Pelo que, recomenda-se a revisão dos indicadores apresentados na proposta do PESOE.

3.1.3 Governo prevê alocar para cerca de 14 milhões de moçambicanos 83,00MT por mês em 2023

O Governo prevê alocar, em 2023, cerca de 13,9 biliões de MT dos recursos totais ao sector de Segurança e Acção Social, isto é, 2,9% da despesa total para cerca de 14 milhões de moçambicanos. Significa que, para 2023, o Governo disponibilizará cerca de 83MT por mês da despesa do Estado para o grupo de moçambicanos que necessita de assistência social.

Em comparação, irá alocar para os cerca de 300 mil funcionários do Estado, cerca de 39% da despesa total do Estado, isto é, cerca de 48 mil MT para cada funcionário por mês. Veja-se que a despesa com pessoal do Estado consome 52% das suas receitas, sobrando apenas 48% para os restantes objetivos de desenvolvimento. Dos recursos restantes, 37% são destinadas ao investimento e 11% são para os bens e serviços. Esta comparação serve para chamar a atenção em relação aos critérios para a alocação de recursos do Estado para os vários objectivos. Alternativamente a este cenário, deverá ser priorizado maior peso de recursos para investimentos e para sectores sociais e económicos, em detrimento de despesas com pessoal, ou despesas de funcionamento, que são menos produtivas em relação à despesa de investimento.

3.2 Sector da Saúde

3.2.1 Governo deve definir melhor os mecanismos que influenciam o crescimento do sector em 2023

Para o ano 2023, o Governo prevê um crescimento em 8,7% do sector da Saúde e Acção Social. Este crescimento representa um acréscimo de 0,1pp em relação à previsão do PESOE de 2023. O Governo justifica este crescimento como reflexo da manutenção da taxa de cura de crianças tratadas da desnutrição aguda, em 80,0%, e de 95,0% de crianças menores de (1) um ano completamente vacinadas.

O mecanismo pelo qual a manutenção da taxa de cura de crianças tratadas da desnutrição aguda irá impulsionar o crescimento do sector em 8,7% e, por sua vez contribuir para o alcance do crescimento em 5% do PIB anual em 2023, é questionável.

Segundo aponta a literatura económica, as actividades relacionadas à saúde, pelo seu carácter sistémico, são reunidas no que se denomina por complexo económico-industrial da saúde³. Este complexo é composto, por um lado, pelos fabricantes de medicamentos, equipamentos e insumos de uso em saúde (os sectores industriais) e, por outro, pelos prestadores de serviços à população, tanto públicos como privados. O sector de saúde fornece serviços de primeira necessidade, cuja inexistência descapacita as pessoas para a geração de rendimentos. Assim, uma adequada alocação de serviços de saúde no território contribui para a redução das desigualdades territoriais de emprego e rendimento. E, tais serviços não se cingem a grupos etários específicos como crianças, mas a todos os grupos etários.

Neste sentido, o que deveria justificar o crescimento do sector da saúde seriam as dinâmicas que possam possibilitar uma maior e melhor prestação de bens e serviços no sector como é o caso de construção de mais centros de saúde e o seu respectivo equipamento com materiais e tecnologia de ponta, contratação de mais profissionais-médicos e enfermeiros, disponibilidade de medicamentos de primeira linha, em quantidade suficiente para responder às demandas, e o aumento de serviços prestados que permitem prevenir doenças e assegurar a cura, não só de crianças com desnutrição, mas também de adultos desnutridos e com outras doenças curáveis..

3.2.2 Despesa continua abaixo dos mínimos exigidos

Na Proposta do PESOE para 2023 foi atribuído ao sector da saúde o montante de 35.833,9 mil milhões de MT, representando 7,6% da despesa total. Este valor representa, em termos nominais, uma redução em 8,3%, em relação à dotação proposta para 2022, e uma redução em 1,9%, em relação às despesas de saúde de 2021, e um aumento em 34%, em relação a 2020.

A parcela de 7,6% do total da despesa a ser alocada ao sector da saúde está abaixo do compromisso internacional assumido de atribuir 15% dos recursos do Estado para este sector. Esta tendência da alocação de valores abaixo dos compromissos verifica-se nos últimos 4 anos, ou seja, desde 2020.

A despesa proposta para 2023 representa 3% do PIB, estimado que é igual ao peso dos orçamentos dos últimos 4 anos. Este nível de despesa, apesar de estar 1,1pp acima da despesa média dos países da África Subsaariana, que é de 1,9%, ainda se encontra muito abaixo do objetivo de 5% sugerido pela Comissão Económica para África das Nações Unidas⁴.

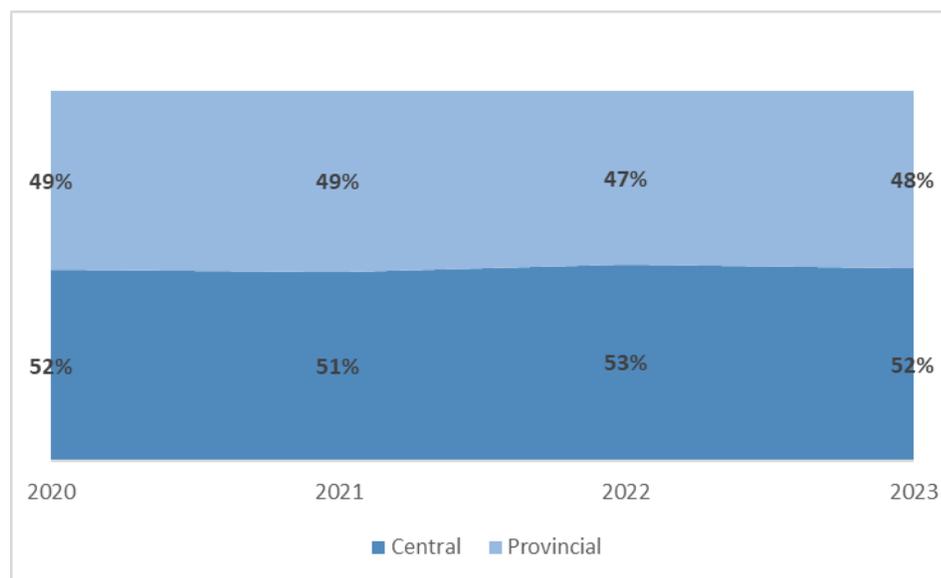
³ https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/16281/1/PRCapLiv214179_sa%C3%BAde_compl_P.pdf

⁴ <https://www.afdb.org/pt/noticias-e-eventos/comunicados-de-imprensa/banco-africano-de-desenvolvimento-e-parceiros-publicam-guia-para-ajudar-os-governos-lidar-com-investimentos-de-saude-publica-49069>

Os mapas integrantes da lei da proposta do PESOE 2023 indicam que do volume total das despesas para instituições ligadas ao sector da saúde, de nível central e provincial, 79% são destinadas para as despesas de funcionamento e 21% para despesas de investimento. O investimento é financiado em 84% por recursos externos e 16% por recursos internos. Os mapas não apresentam de forma detalhada informações sobre as despesas das instituições distritais ligadas ao sector de saúde o que dificulta uma análise no detalhe para os distritos.

Os dados mostram que a tendência histórica da concentração central das despesas do sector da saúde se mantém. Em média, entre 2020 e 2023, cerca de 52% dos recursos foram destinados ao nível central e 48% ao nível Provincial e distrital, o que mostra que o Governo manteve, ao longo do período, o rácio de distribuição do orçamento entre os níveis de governação. Para o ano em análise, o PESOE 2023 mostra que 52% do orçamento será concentrado a nível central e 48% a nível provincial e distrital, a mesma média dos últimos 4 anos. Ver gráfico abaixo.

Gráfico 3: Evolução da concentração orçamental em % (2020-2023)



Fonte: PESOE 2023, PESOE 2021, OE 2020

Em termos provinciais, a cidade de Maputo absorve o maior orçamento, seguido das províncias de Sofala e Nampula (ver gráfico abaixo). Esta distribuição demonstra claramente que há problemas nos critérios de distribuição dos recursos para os níveis descentralizados. Uma evidência desta situação está no facto de a província de Nampula, a mais populosa do país com 21% da população, ser a terceira em termos de distribuição

provincial de orçamento do sector e a cidade de Maputo, com 4% da população do país, receber o maior bolo orçamental do sector.

Veja se, por exemplo, que a cidade de Maputo apresenta o maior rácio de cobertura de unidades sanitárias por habitante e Gaza a menor cobertura. Mas, em termos de distribuição do orçamento, a província de Gaza é das menos privilegiadas⁵. Ver tabela abaixo:

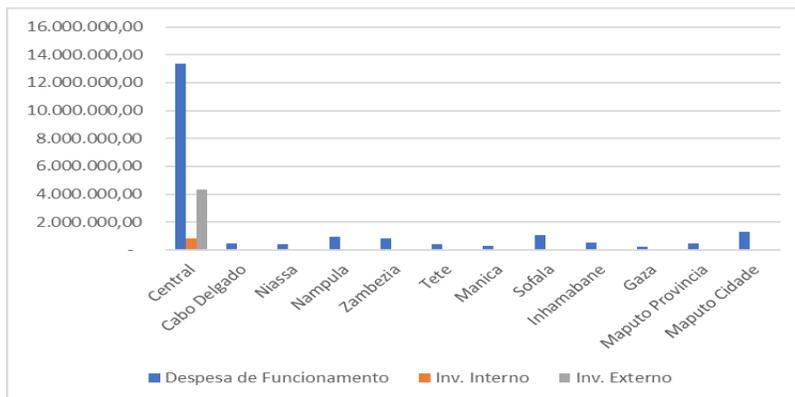
Tabela 5: Habitantes/Unidades Sanitárias do Serviço Nacional de Saúde, por Província, 2021

Província	Total de US	Habitantes / Unidade Sanitária
Niassa	197	10.48
Cabo Delgado	133	19.526
Nampula	244	25.964
Zambézia	273	20.914
Tete	147	20.335
Manica	131	16.599
Sofala	176	14.366
Inhambane	150	10.319
Gaza	156	9.33
Maputo Província	124	18.572
Maputo Cidade	39	28.912
Total	1770	17.419

Fonte: MISAU (2022)

Este pequeno exemplo mostra a falta de critérios claros para a distribuição dos orçamentos por província.

Gráfico 4: Distribuição do Orçamento por província em 2023



Fonte: PESOE 2023

⁵ Anuário Estatístico de Saúde 2021

Tabela 6: indicadores do sector da saúde para 2022

Áreas	Indicadores	PQG (2020-2024)		REAL 2020	REAL 2021	REAL 1º SEMESTRE 2022	PLANO 2023
		Base	Meta 2024				
Saúde	% de Crianças menores de cinco anos Completamente Vacinadas	94%	96.0%	91.0%	92.0%	33.0% (409,050)	95.0%
	% de partos institucionais para a redução da morbi-mortalidade	87%	91.0%	87.0%	88.0%	45.5% (647,994)	90,6%(1.327.589)
	Número de crianças beneficiárias do TARV	95.080	141.154	80,418 (62%)	99,002	105,475	141,154
	Rácio de densidade dos profissionais de regime especial de saúde nacionais e estrangeiros por 100.000 habitantes	113,3 (2018)	170,5	110.0	122.2	NA	155.4

Fonte: PESOE 2023

No que se refere às infra-estruturas para o sector da saúde diz respeito, o PESOE 2023 prevê alocar 2.260 milhões, que representam uma redução de 5% do orçamento previsto no PESOE de 2022, cujo valor era de 2.391 milhões de MT. A maior parte das actividades de infra-estruturas previstas para 2023, são de continuidade. Ver tabela abaixo

Tabela 7: Actividades de infraestruturas para 2023

Nr. Ord	Acção	Orçamento 2022	Orçamento 2023	Ob.
204	Concluir a construção dos hospitais Distritais (HD)	2.229.043,00	-	Cont. em 2023
205	Concluir a construção dos Armazéns Intermediários e Central de Medicamentos nas Províncias	18.000,00	-	Descontinuada
206	Iniciar a reabilitação do Bloco Operatório do Hospital Central (Bloco Central, Cave e Farmácia)	53.317,20	-	Descontinuada
207	Introduzir os Serviços de Ressonância Magnética e de Hemodiálise nas Unidades Sanitárias (US) do País	90.517,70	-	Descontinuada
135	Concluir a construção dos hospitais gerais e distritais no âmbito da iniciativa um distrito, um hospital distrital	-	1.704.903,38	Transita de 2022
136	Concluir a construção do hospital distrital do Ulongue no âmbito da iniciativa um distrito, um hospital	-	235.322,72	Transita de 2022
137	Concluir a construção do hospital geral de nampula	-	319.873,72	Transita de 2022
	Total	2.390.877,90	2.260.099,82	-

Fonte: PESOE 2023

O orçamento e as actividades de investimento neste sector estão, estranha e incompreensivelmente, concentrados a nível central, não existindo, a nível provincial e distrital na presente proposta, intervenções a

nível de infra-estruturas. Este cenário não é ideal para o alcance dos objectivos de crescimento e desenvolvimento, uma vez que não cria capacidade e flexibilidade para a nível provincial apropriarem-se e de forma transparente participarem em todas as fases dos investimentos e representa um risco de incumprimento pela concentração e burocracia.

Importa referir que o modelo da matriz de actividades e orçamento do PESOE de 2023 apresenta um aspecto positivo referente à indicação dos beneficiários em termos de género. No entanto, as matrizes ainda não apresentam os valores orçamentais que possam ajudar a identificar qual seria o orçamento para os homens e qual seria para as mulheres.

3.3 Sectores de Água e Saneamento

Os sectores de água e saneamento continuam a ser apresentados como +único, enquadrado no sector de Obras Públicas e Habitação. Este sector engloba, também, outras áreas como estradas, pontes e várias outras infra-estruturas. Neste sentido, não é possível, através dos dados apresentados no PESOE, extrair, a partir dos mapas integrantes da lei, os valores das despesas de funcionamento e investimento especificamente previstos para este sector.

3.3.1 Orçamento alocado ainda muito aquém das necessidades do país em termos de água e saneamento

As acções a serem implementadas pelos sectores de Água e Saneamento estão orçadas em 5.067 milhões de MT (ver tabela abaixo), que equivalem a 1% da despesa total e a 0,4% do PIB previsto para 2023.

O CFMP (2020-2022) definia os limites de afectação dos recursos internos para os sectores da Saúde e de Água e saneamento na ordem de 2,6% e 0,7% do PIB, respectivamente. Estes limites vinham sendo adoptados desde 2016. No entanto, desde o CFMP (2021-2023) este critério deixou de ser mencionado. **Isto significa que já não se considera o sector de Água e Saneamento como prioritário para a afectação** orçamental. Olhado para os resultados percebe-se que, comparativamente às metas definidas no CFMP (2020-2022), a alocação de recursos para 2023 não cumpre a meta.

A principal fonte de financiamento deste sector são fundos externos, que cobrem 92% das actividades. Os restantes 8% serão assegurados por recursos internos. Comparativamente ao valor das medidas e acções de políticas do PESOE 2022, que eram de 9.590 milhões de MT, regista-se uma redução em 47% do valor atribuído para o sector. Estas cifras mostram-se ainda muito baixas para os níveis de necessidades que o país tem em

termos de água e saneamento. Segundo aponta o Unicef⁶, apenas metade dos moçambicanos tem acesso ao abastecimento de água melhorada e menos de um quarto (um em cinco) usa saneamento melhorado. Aliado a isso, está o desafio com o crescimento da população e a rápida urbanização que estão colocados uma pressão ainda maior para os serviços de água, saneamento e higiene.

Em termos de género, este sector mostra que nas acções que são possíveis de se verificar vão beneficiar 57% de mulheres e 43% de homens.

Tabela 8: Medidas e acções de políticas do sector de água e saneamento no PESOE 2023

Nr. Ord	Acção	2023				
		Beneficiarios		Orçamento		
		H	M	Interno	Externo	Total
82	Construir e reabilitar diques, represas e reservatórios escavados	12.000.000	16.000.000	-	16.779,50	16.779,50
83	Construir sistema de abastecimento de água rural na província do Niassa	-	-	-	62.751,60	62.751,60
84	Construir furos de água nas zonas rurais	-	-	657,10	360.000,00	360.657,10
85	Construir e reabilitar infraestruturas de água e saneamento	15.000	2.500	-	233.100,00	233.100,00
86	Construir infra-estruturas de abastecimento de água e saneamento	10.000	15.000	-	250.000,00	250.000,00
87	Abastecimento de água no planalto de Mueda	2.000	30.000	-	352.000,00	352.000,00
88	Construir e reabilitar fontes dispersas e sistemas de abastecimento de água	250.000	270.000	-	660.000,00	660.000,00
89	Construir sistemas de drenagem de águas pluviais na cidade de Maputo nos bairros de Maxaquene B, C, E D e Polana Canico A E B	250	350	-	27.000,50	27.000,50
90	Construir, reabilitar e expandir sistemas de água e saneamento	14.000	14.000	13.347,00	502.000,00	515.347,00
91	Construir infra-estruturas de saneamento, estações de tratamento de lamas fecais em Quelimane e tete	-	-	-	669.648,36	669.648,36
92	Requalificar o bairro de Chamanculo "C"	12.000	13.000	-	112.019,13	112.019,13
93	Reabilitar e expandir o sistema de abastecimento de água nas vilas de Namaacha e Lomaacha	20.000	20.000	322.270,00	-	322.270,00
94	Realizar estudos hidrogeológicos nos principais aquíferos	-	-	15.750,00	-	15.750,00
95	Construir pequenas barragens	-	-	9.998,85	-	9.998,85
96	Construir sistema de drenagem fase II e protecção costeira da cidade da beira	-	-	-	630.557,56	630.557,56
97	Construir e reabilitar as eta.s e redes de esgoto nas cidades de Maputo, quelimane e tete	295.000	310.000	-	803.886,15	803.886,15
98	reabilitar e construir diques de defesa contra cheias na região sul do país	-	-	25.600,00	-	25.600,00
Total		12.618.250	16.674.850	387.623	4.679.743	5.067.366

Fonte: PESOE 2023

4 Análise dos indicadores sobre beneficiários e localização

Da análise feita às matrizes das medidas e acções de políticas do PESOE 2023, constantes dos anexos da proposta, a definição da informação sobre os beneficiários das acções em ambos sectores, não apresentam indicadores capazes de serem monitorados com um certo grau de fiabilidade.

Por exemplo, sobre a localização das acções para a componente de água e saneamento, é possível notar, na matriz do PESOE 2023, uma certa ambiguidade na indicação do lugar serão efectivamente implementadas, visto que a definição da localização é colocada como de "âmbito nacional". Veja-se a título de exemplo as seguintes acções: (i) Construir e reabilitar infra-estruturas de água e saneamento; (ii) Construir infra-estruturas de

⁶ <https://www.unicef.org/mozambique/%C3%A1gua-saneamento-e-higiene>

abastecimento de água e saneamento; (iii) Construir e reabilitar fontes dispersas e sistemas de abastecimento de água; e (iv) Construir, reabilitar e expandir sistemas de água e saneamento.

Colocar a localização sem descrição do local onde será implementado tem implicações na monitoria destas actividades, pois limita a quem o faz de verificar a veracidade dos factos, abrindo espaço para o uso indevido do dinheiro público. Assim, é de se apelar à Assembleia da República que no âmbito da avaliação da Proposta do PESOE exija que sejam colocadas as zonas exactas onde serão implementadas as acções, não somente para as actividades de água e saneamento, mas para todos os outros sectores.

Para o número de beneficiários, diferentemente do sector de saúde, no sector de Água e Saneamento, já se nota algum avanço, a nível do PESOE, em tentar discriminar as acções por género do que se pode apurar. Do total de acções que serão implementadas é esperado que sejam abrangidos 323.250 homens e 387.350 mulheres, perfazendo um total de 710.600 beneficiários. No entanto, ainda existem acções em que o número de benefícios não é estimado.

Relativamente à abrangência do número de beneficiários, este ainda se mostra ínfimo num contexto em que no nosso país cerca de 12.9 milhões de habitantes, equivalente a 46% da população, não tem acesso a água potável e 36% ainda pratica fecalismo a céu aberto⁷, mostrando a relevância de se destinar mais recursos para reverter esta realidade.

A concepção do PESOE prevê que as actividades orçamentadas sejam equivalentes a planificação.

O Total de Orçamento destinado para o sector de água e saneamento para 2023 é no montante de 5.067 milhões de MT. No entanto, o valor das acções que constam na matriz é de 1.619,28 milhões de MT (apenas 32% do total), sendo 335,6 milhões de MT da componente interna e 1.283,6 da componente externa. É suposto a amostra apresentar informação sobre a maioria dos gastos previsto e não o contrário. A AR deve exigir maior detalhe dos gastos a serem feitos neste sector.

⁷ <https://www.wateraid.org/mz/quem-somos/factos-e-estatisticas>

5 Análise do cumprimento do Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2020 - 2024

5.1 Sector da Saúde

5.1.1 Cumprimento das Metas do PQG

O PESOE 2023 projecta uma contribuição sectorial do sector da Saúde e Acção Social de 8,7%, um incremento de 0,1 pp quando comparado com o planificado no PESOE 2022. O mesmo documento defende que este crescimento sectorial será justificado pela manutenção da taxa de cura em 80% para crianças tratadas da desnutrição aguda, e pela taxa de vacinação de crianças menores de 1 (um) ano em 95,0% (PESOE 2023:48). Contudo este indicador não regista níveis de cumprimento desejáveis, como detalhado abaixo.

No entanto, sobre a contribuição sectorial no PIB, o PESOE não apresenta a informação de forma discriminada para o sector da Saúde e Acção Social. Não é possível perceber qual é, nos 8,7%, a contribuição do sector da Saúde ou do da Acção Social. Não é ideal que este tipo de informação não esteja clara, sobretudo relativamente a indicadores relativos a sectores cruciais como estes.

5.1.2 Principais Indicadores do PQG:2020-2024, para o Sector da Saúde

No que concerne aos indicadores do PQG, o Governo definiu as seguintes metas para o seu quarto ano de implementação:

Tabela 8: Desenvolvimento do Capital Humano e a Justiça Social

Área	Indicadores	PQG (2020-2024)		Real 2020	Real 2021	Real 1º Semestre 2022	Plano 2023
		Base	Meta 2024				
Saúde	% de Crianças menores de cinco anos completamente vacinadas	94%	96.0%	91.0%	92.0%	33.0% (409,050)	95.0%
	% de partos institucionais para a redução da morbimortalidade	87%	91.0%	87.0%	88.0%	45.5% (647,994)	90,6% (1.327.589)

	Número de crianças beneficiárias do TARV	95.080	141.154	80,418(62%)	99,002	105,475	141,154
	Rácio de densidade dos profissionais de regime especial de saúde nacionais e estrangeiros por 100.000 habitantes	113,3 (2018)	170,5	110.0	122.2	NA	155.4

Fonte: PESOE 2023

Até ao primeiro semestre de 2022, 33% das crianças menores de cinco anos foram completamente vacinadas e projecta-se um nível de 95% em 2023. As projecções do primeiro semestre não são animadoras quanto às perspectivas de alcance da meta para este indicador, podendo-se concluir que a meta definida para 2023 não será alcançada. O PESOE não comenta sobre os factores que podem ter condicionado a baixa execução para este indicador, sendo esta uma fraqueza na apresentação destes resultados. Ainda sobre os indicadores do PQG, a tabela acima não apresenta os rácios percentuais para o nível de execução do número de crianças beneficiárias do TARV bem como para o rácio de densidade dos profissionais de regime especial de saúde, nacionais e estrangeiros, por 100.000 habitantes.

No concernente às acções para 2023 foram definidas as seguintes:

- Contratar 4.150 novos profissionais de saúde dos quais 158 médicos nacionais e 741 médicos estrangeiros, 100 técnicos superiores de saúde N1, 3.151 técnicos médios de saúde, 701 serventes das unidades sanitárias e 40 motoristas de ambulância;
- Manter a cobertura de crianças menores de cinco (05) anos completamente vacinadas acima de 95,0%, o correspondente a um (01) milhão de crianças vacinadas;
- Manter a taxa de cura em crianças tratadas com desnutrição aguda em 80,0%;
- Manter a Taxa de Sucesso de Tratamento da Tuberculose (TB) em 90,0%;
- Efectuar o rastreio do cancro do colo do útero, abrangendo cerca de 1,4 milhões de mulheres com idades compreendidas entre 24 e 54 anos;

- Continuar com o combate à malária através da pulverização Intra domiciliária e (PIDOM) abrangendo cerca de 1.4 milhões de casas pulverizadas e beneficiando a cerca de 5.8 milhões de habitantes.

Na tentativa de responder às metas dos indicadores do PQG, o Governo arrolou as metas acima descritas, sendo de notar que, do total de médicos que se pretende contratar, cerca de 20% são nacionais e os restantes 80% são estrangeiros. Nesta componente, não fica clara a abordagem do Governo em dar primazia à contratação de médicos estrangeiros em detrimento dos nacionais, num contexto em que o país está gradualmente a formar médicos que são absorvidos pelos serviços privados. **É preciso que o Governo clarifique o porquê de optar por médicos estrangeiros em detrimento dos nacionais!**

5.1.3 Beneficiários e localização

A nova abordagem da elaboração e estrutura do PESOE não apresenta grandes avanços quando comparada com o modelo anterior, muito pelo contrário, parece ter diminuído a qualidade do instrumento, tendo em conta o nível de detalhe e fundamentação apresentada sobre as metas do PQG e as acções a serem implementadas para o alcance das mesmas. O documento não é apresentado de uma forma comunicativa e revela falta de consistência. A distribuição orçamental não permite fazer uma análise de consistência. Um exemplo está no orçamento alocado para o sector de Saúde no **Quadro 39**. É apresentado um orçamento de 35.833,9 milhões de MT e no **Quadro 44** é apresentado um orçamento de 41.732,6 milhões de MT.

Adicionalmente, há uma necessidade de haver harmonia entre as acções, os indicadores do PQG e os recursos a serem destinados para cada acção, tendo em conta o horizonte temporal de implementação. A ligação entre o planificado e o orçamentado continua a não estar clara no segundo ano de implementação da Lei revista do SISTAFE e PESOE. A contínua falta de clareza entre as acções programadas e os orçamentos a elas alocadas, continua sendo um ponto por considerar na avaliação dos potenciais ganhos desta reforma para a gestão de finanças públicas.

É também, actualmente, desafiante fazer uma análise orçamental olhando para as questões de género. A informação orçamental sobre o género constante no PESOE 2023 é referente aos ODS, (vide Quadro 21), com a seguinte descrição: “Por forma a contribuir para o alcance de maior equidade no acesso aos recursos e benefícios (ODS 5), incentivando o papel crescente da mulher na sociedade em todas as esferas da vida política, económica, social e cultural do país, será alocado o correspondente a 5,9% (**23.614,9 milhões de MT**) da despesa

total com os ODS”. Com esta informação, não se percebe qual é a alocação específica deste orçamento e para qual finalidade o mesmo será destinado, o que abre espaço para um uso indiscriminado destes recursos.

5.2 Sector de Água e Saneamento

5.2.1 Cumprimento das Metas do PQG

As estatísticas do INE mostraram um crescimento para a captação, tratamento e distribuição de água, 2,1% em 2021. No entanto, o PESOE 2023 não apresenta nenhuma discriminação para este sector, embora este seja essencial e vital para garantir o bem-estar social e o desenvolvimento de todos os sectores de actividade. Devido à falta de cobertura da rede de água, principalmente nas zonas rurais, muitos operadores privados têm surgido ao longo dos últimos anos para suprir esta necessidade, o que torna cada vez mais relevantes os documentos do Governo mostrem o seu contributo.

Ainda no mesmo diapasão, nota-se que a componente de Saneamento não apresenta nenhuma discriminação do seu contributo até mesmo no sector da construção. Não existe nenhuma desagregação, o que demonstra a pouca relevância deste sector para os tomadores de decisão, dado que esta falta de informação não permite tomar decisões acertadas para o seu desenvolvimento.

5.2.2 Principais Indicadores do PQG:2020-2024, para o Sector de Água e Saneamento

Tabela 9: Indicadores do PQG para o Sector de Água e Saneamento

Área	Indicadores	PQG (2020-2024)		Real 2020	Real 2021	Real 1° Semestre 2022	Plano 2023
		Base	Meta 2024				
Obras Públicas e Habitação	% da população vivendo nas zonas rurais com fonte de água segura	52%	70%	54,60%	54%	54%	59%
	% da população vivendo nas zonas urbanas com fonte de água segura	83%	90%	81,20%	84%	84%	86%
	% da população vivendo nas zonas rurais que usa	32%	55%	32,50%	34%	34%	38%

serviços de saneamento adequadas						
% da população vivendo nas zonas urbanas que usa serviços de saneamento adequadas	56%	80%	58,50%	64%	64%	64%
Incrementada capacidade de armazenamento de água (Mil Milhões de m3)	58,60%	59,10%	0,5	0	0	0

Os indicadores do sector de Água e Saneamento enquadram-se dentro do pilar de Crescimento Económico, Produtividade e Geração de Emprego, no sector das Obras Públicas e Habitação. Avaliando os indicadores do PQG 2020-2024 denota-se uma fraca capacidade das acções do Governo para responder às metas previamente definidas para 2024. Dos cinco indicadores que são apresentados na Tabela 9, nenhum mostra progressos, sendo mais agravantes os indicadores para as zonas rurais. A percentagem da população vivendo nas zonas rurais com fonte de água segura a meta prevista no PQG é de 70%. No entanto, até ao primeiro semestre de 2022 o alcance foi de 54% e a previsão para 2023 é de 59%, mostrando um desvio de 11 pontos percentuais (pp). O mesmo acontece com a percentagem da população vivendo nas zonas rurais que usa serviços de saneamento adequadas. O desvio da meta do PQG em relação a meta prevista para 2023 é ainda mais acentuado, em cerca de 17pp.

A fraca capacidade de cumprimento das metas do PQG está significativamente ligada aos baixos recursos alocados ao sector, com implicações directas na execução dos planos, por um lado. O fraco cometimento do Governo na realização de acções que promovam investimentos na distribuição de água e de redes de saneamento, tanto nas áreas rurais como urbanas, por outro lado, contribui para estes resultados.

Nos indicadores económicos e sociais do Plano e Orçamento dos Órgãos de Governação Descentralizada Provincial, o PESOE 2023 planifica a construção de 1.474 fontes de água, contra as 1.614 previstas em 2022, o correspondente a um decréscimo de 8,7%, impulsionado pela província da Zambézia, com uma redução de 95,8, e Sofala, com 38,5%. Em contrapartida, a província de Maputo apresenta um incremento de 200%, mostrando mais uma vez que as zonas urbanas têm sido as mais privilegiadas.

Fazendo uma avaliação geral do nível de cumprimento das metas do PQG neste sector, desde 2020 até ao primeiro semestre de 2022, notam-se alguns retrocessos e uma limitada evolução dos indicadores, o que leva a

crer que nenhum dos indicadores em análise serão alcançados. Por exemplo, a % de população vivendo nas zonas rurais com fonte de água segura sofreu retrocessos ao longo do tempo e não existem detalhes dos factores que irão contribuir para uma evolução de 5 pontos percentuais em apenas 1 semestre, ao contrário da tendência dos últimos dois anos.

6 Pacote de Medidas de Aceleração Económica não tem ligações com sectores sociais a curto prazo

Recentemente, o Presidente da República, Filipe Nyusi, lançou um pacote ambicioso que se pretende que sirva para alavancar a economia e de alguma forma acelerar a implementação e/ou o cumprimento das metas do PQG 2020-2024.

De acordo com o Proposta do PESOE 2023, este pacote de medidas tem como objectivo colocar o sector privado no centro dos processos de transformação económica do país por forma a criar condições para que os sectores-chave da economia se desenvolvam através da maior captação de investimento e da criação de novos empregos, assegurando uma melhoria da estabilidade macroeconómica e a sustentabilidade do sistema fiscal a médio e longo prazos.

Tabela 10: Medidas do Pacote de Aceleração Económica

1	REDUZIR A ALIQUOTA DO IVA DE 17% PARA 16%	11	MELHORAR A COMPETITIVIDADE DOS AEROPORTOS E CORREDORES LOGÍSTICOS NACIONAIS
2	ISENÇÃO DO IVA NA IMPORTAÇÃO DE FACTORES DE PRODUÇÃO PARA A AGRICULTURA E A ELECTRIFICAÇÃO	12	ESTIMULAR A PRODUÇÃO LOCAL DE BENS ADQUIRIDOS EM ESCALA PELO ESTADO
3	REDUZIR A TAXA DO IRPC PARA 10% NA AGRICULTURA, AQUACULTURA E TRANSPORTES URBANOS	13	REVER O REGIME GERAL DE VISTOS DE ENTRADA NO PAÍS, PARA PROMOVER MAIOR FLUXO DE TURISTAS E NEGÓCIOS
4	INCENTIVOS FISCAIS PARA NOVOS INVESTIMENTOS EM SECTORES CHAVE REALIZADOS NOS PRÓXIMOS 3 ANOS	14	AJUSTAR AS LEIS DO TRABALHO E DE INVESTIMENTO DE MODO A TORNÁ-LAS MAIS ATRACTIVAS AO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO
5	SIMPLIFICAR OS PROCEDIMENTOS PARA REPATRIAMENTO DE CAPITAIS	15	SIMPLIFICAÇÃO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS NA RELAÇÃO ENTRE O ESTADO, AS EMPRESAS E AS PESSOAS
6	FORTALECIMENTO DA SUPERVISÃO DAS OPERAÇÕES DE EXPORTAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS	16	REFORMA DE ALGUNS ELEMENTOS DO SISTEMA DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA
7	REDUZIR A TAXA DO IRPC PARA 10% NA AGRICULTURA, AQUACULTURA E TRANSPORTES URBANOS	17	FORTALECER A SUPERVISÃO DOS FUNDOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E FUNDOS COMPLEMENTARES
8	ALOCAR 10% DAS RECEITAS FISCAIS DE RECURSOS NATURAIS AO DESENVOLVIMENTO DAS PROVÍNCIAS ONDE A EXTRACÇÃO OCORRE	18	MAIOR SIMPLIFICAÇÃO NA ARQUITECTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
9	criação de um fundo de garantia mutuária	19	criação e implementação do fundo soberano de Moçambique
10	INTRODUZIR A OBRIGATORIEDADE DE MISTURA DE COMBUSTÍVEIS IMPORTADOS COM BIOCUMBUSTÍVEIS	20	REFORMA DO SUBSISTEMA DE AUDITORIA INTERNA DO ESTADO

Apesar de se reconhecer a importância deste pacote, o facto de o Governo não apresentar uma estimativa das despesas fiscais para a sua implementação coloca em cheque a capacidade da sua implementação. Por exemplo,

quanto de receita fiscal o Governo vai abdicar e quais os benefícios que prevê com a aprovação de certas isenções? Que investimentos serão necessários para garantir simplificação de processos a nível da administração pública? e de onde virão os recursos para o fundo de garantia mútua?

Assim sendo, é questionável a capacidade deste pacote garantir e contribuir para o cumprimento das metas sociais do PQG ainda dentro deste quinquénio que finda em dois anos. Pelo que se mostra urgente que o Governo explique até que ponto as despesas fiscais que deste programa virão, não irão reduzir o espaço fiscal que serviria para cumprir com as metas já definidas nos sectores sociais.

Para dissipar estes equívocos, é preciso que a Assembleia da República, exija a racionalidade por detrás deste pacote bem como um mecanismo de transmissão (incluindo com horizonte temporal) que detalhe os contornos da sua implementação e os custos para estimular o sector privado até a fase de retorno do investimento feito sobre os demais sectores da economia, com destaque para os sectores sociais.

7 Conclusão

A proposta do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado é um dos documentos mais importantes do ciclo de planificação orçamental na medida em que revela as intenções do Executivo para um respectivo ano, intenções estas que devem estar alinhadas com os objectivos de longo prazo previsto no Programa Quinquenal do Governo, neste caso 2020 - 2024. Pelo que, é importante que este documento comunique de forma eficiente, evitando, desta feita, distorções na sua interpretação e, por conseguinte, gere ineficácias no processo de fiscalização e monitoria.

Apesar de reconhecer estes aspectos, o Governo persiste em comunicar de forma distorcida com a sociedade, um cenário que mina completamente os esforços de apresentar o PES e OE num documento único já que este formato não está a contribuir para uma maior disponibilidade de informação. Assim, é urgente a reformulação deste documento, incluindo maior detalhe, clareza e transparência da informação, por forma a garantir maior alinhamento.

No que tange ao conteúdo, neste documento o Governo anuncia que o ano de 2023 vai ser marcado por reformas profundas da política tributária, com maior destaque para a redução da alíquota fiscal do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) em 1 ponto percentual (de 17% para 16%). Com esta medida, pretende-se estimular o consumo e a redução de preços. No entanto, é questionável o alcance destes objectivos uma vez que os principais agentes económicos, o sector privado, não aprovou este nível de redução por considerar insignificante, considerando que seria desejável, 15 a 14%, de modo a alinhar a taxa do IVA a média da SADC.

Ainda no âmbito das reformas de política tributária, o Governo prevê, inexplicavelmente, maior mobilização de recursos internos através do Imposto sobre Rendimento de Pessoas Singulares com a introdução da Tabela Salarial Única (TSU), incrementando as receitas do IRPS na magnitude de 0,1 pontos percentuais do PIB, conforme previsto. Na verdade, a TSU vai criar erosão nos recursos do Estado de forma bastante significativa.

O Governo conta, igualmente, com as receitas a serem geradas pelo gás natural da bacia do Rovuma para obter mais recursos para financiar a despesa pública. No entanto, o Governo não apresenta os pressupostos para a definição dos valores das receitas esperadas, considerando que houve muitas alterações no mercado, incluindo na estrutura de custos que muito influi na determinação dos tributos das empresas/projectos.

De um modo geral, o ano 2023 continua sendo minado pelas incertezas sobre a continuidade ou não do conflito entre a Rússia e Ucrânia e a capacidade de resiliência das economias de forma global, uma situação que vai estimular maior atenção sobre a implementação das medidas do PAE. Pelo que é importante que o Governo apresente de forma transparente o impacto orçamental deste pacote e um mecanismo de transmissão que demonstre em que medida o mesmo irá beneficiar os sectores económicos e sociais. Doutra forma, torna-se um pacote de difícil implementação, ambíguo, no que tange aos resultados esperados, e de limitada monitoria.

Sobre o sector de Saúde, o PESOE 2023 apresenta contradições ao apresentar cifras diferenciadas sobre a expectativas de gastos neste sector. Também há falta de clareza sobre a real contribuição do sector, uma vez que as metas previstas incluem o sector de Acção Social, que tem especificidades próprias (inclui a protecção social para as famílias carenciadas para além do sector de saúde- acesso gratuito às consultas e medicamentos). Mais ainda, revela a contínua negligência do Governo em relação a este importante sector social, ao estipular alocações orçamentais abaixo dos 15%, comprometendo gradualmente o alcance das metas previstas no PQG 2020 – 2024.

Em relação aos sectores de Água e Saneamento persiste o tratamento destes dois sectores como um único, com o agravante de enquadrá-los no sector de Obras Públicas e Habitação, ficando assim diluído com outros sectores deste grupo, dificultando, desta feita, o entendimento sobre o montante efectivamente alocado para um ou outro. O Governo prevê cerca de 1% da despesa total alocada a estes sectores, mas o PESOE 2023 não classifica quanto vai para o sector de Água e quanto vai para o Saneamento. Os níveis negativos de desvio acima de 10 pontos percentuais sobre o cumprimento das metas do PQG 2020 – 2024 sinalizam a insuficiência de recursos para este sector, o que resvala para os baixos níveis de cobertura de água, sobretudo nas zonas rurais, e graves deficiências de saneamento urbano, sendo de destacar a prevalência de fealismo a céu aberto e partilha de latrinas entre famílias em algumas zonas do país.

8. Recomendações

Para o Governo, sugere-se:

- Maior transparência na disponibilização de informação no PESOE 2023, sobretudo em indicadores como dívida pública;
- Revisão e alinhamento das cifras sectoriais, sobretudo para os sectores de Saúde e Água e Saneamento;
- Melhoria na partilha de informação sobre os beneficiários e a localização das acções prevista no orçamento;
- Apresentação de forma detalhada do impacto quantitativo e das metas previstas no pacote de medidas de aceleração económica, por forma a que a sociedade civil possa melhor monitorar o alcance de resultados.

Para a AR, sugere-se:

- A fiscalização das receitas provenientes da execução de um dos projectos estruturantes de gás da bacia do Rovuma - o Coral Sul FLNG;
- A garantia de que o pacote de reformas fiscais não deteriore o bem-estar da população de renda baixa;
- A não aprovação da presente proposta de orçamento com as discrepâncias de cifras registadas nos sectores de Saúde e Água e Saneamento;
- A exigência para que seja detalhada informação sobre os beneficiários e localização das acções previstas no OE.

Para a SC, sugere-se:

- Contínua advocacia para a melhoria da transparência orçamental. Apesar da conjugação do PES e OE num único documento ainda persistem desafios neste quesito;
- Maior atenção sobre o pacote de reformas fiscais ligadas à receita fiscal para que não afectem o bem-estar da população mais carenciada, sobretudo a reforma do IVA que prevê eliminação de certas isenções;
- Que exija do Executivo detalhe de como pretende alocar as receitas provenientes do gás da bacia do Rovuma – o Coral FLNG – antes da aprovação do pacote legislativo associado ao Fundo Soberano.

Este documento foi elaborado com a participação financeira da União Europeia. O seu conteúdo é da responsabilidade exclusiva do projecto não podendo, em caso algum, considerar-se que reflete a posição da União Europeia

O texto é da responsabilidade do CIP

FORUM DE MONITORIA DO ORÇAMENTO

Membros do FMO

