

Deputados priorizaram correcções de redacção da proposta em detrimento de melhorar a alocação orçamental e rever as prioridades.

Comentários

A Assembleia da República (AR) aprovou, através da lei nº 29/2022, de 30 de Dezembro, na generalidade e na especialidade, o Plano Económico e Social e o Orçamento do Estado (PESOE) de 2023 com 161 votos a favor, 45 contra e sem nenhuma abstenção¹. Diferentemente dos anos anteriores, o documento aprovado priorizou alterações de redacção em detrimento de melhoria da alocação orçamental e com isso a vida dos moçambicanos. Por exemplo, o orçamento aprovado continua a pautar pela concentração das despesas de investimento com o sector da saúde a nível central, o que retira a possibilidade de a nível local serem feitas intervenções que possam impactar directamente no bem-estar das populações, considerando a sensibilidade que existe em relação aos problemas locais entre o nível central e local.

A natureza destas alterações deve ser tomada pelo Ministério de Economia e Finanças (MEF) como uma chamada de atenção sobre a necessidade de haver melhor revisão do documento que é apresentado ao público. Não se justifica que um documento com tamanha importância como o PESOE tenha divergências entre cifras apresentadas nas tabelas e as cifras apresentadas na redacção do texto. Isso demonstra fraqueza e falta de coordenação técnica dentro do MEF.

¹ <https://www.mef.gov.mz/index.php/todas-publicacoes/instrumentos-de-gestao-economica-e-social/plano-economico-e-social-e-orcamento-do-estado-pesoe/pesoe-2023/1819-lei-pesoe2023/file?force-download=1>

Adicionalmente, a sociedade civil sugere que para efeitos de melhoria da pontuação no Índice de Orçamento Aberto, do qual Moçambique faz parte, que o MEF produza uma errata e a torne pública para efectivamente demonstrar transparência orçamental.

As alterações identificadas foram:

- a) Foi corrigido, nos parágrafos 9A e 127, relativamente à cifra alocada para desenvolvimento do capital humano e justiça social, colocada na redação da proposta do PESOE 2023, o montante de 206.565,46 milhões de MT, correspondentes a 48,3% da despesa total. A cifra correcta é a que consta no quadro 20, o montante de 210.674,3 milhões de MT, correspondentes a 44,6% da despesa total.
- b) Foi corrigido, nos parágrafos 10B e 131, relativamente à cifra alocada para impulsionar o crescimento económico, a produtividade e a geração de emprego colocada na redação da proposta do PESOE 2023, o montante de 178.375,46 milhões de MT correspondentes, a 37,8% da despesa total. A cifra correcta consta no quadro 20, o montante de 178.730,3 milhões de MT, correspondentes a 37,9% da despesa total.
- c) Foi corrigido no parágrafo 133, relativamente à cifra alocada para fortalecer a gestão sustentável dos recursos naturais e do ambiente, colocada na redação da proposta do PESOE 2023, o montante de 9.428,79 milhões de MT, correspondentes a 2,0 % da despesa total. A cifra correcta consta no quadro 20, o montante de 13.776,5 milhões de MT, correspondentes a 2,9% da despesa total.

Quadro 20. Alocação da Despesa Pública por Prioridades e Pilares (Milhões de MT e em % da Despesa Total)

PRIORIDADES E PILARES	LEI 2021	LEI 2022	PROP. 2023	LEI 2021	LEI 2022	PROP. 2023
	<i>Em Milhões de MT</i>			<i>Em % da Despesa Total</i>		
Prioridade I -Desenvolver o Capital Humano e a Justiça Social	133,684.1	142,208.8	210,674.3	36.3%	31.6%	44.6%
Prioridade II - Impulsionar o crescimento Económico, a produtividade e a geração de emprego	156,580.2	202,639.2	178,730.3	42.5%	45.0%	37.9%
Prioridade III - Fortalecer a Gestão Sustentável dos Recursos Naturais e do	4,404.1	36,703.5	13,776.5	1.2%	8.1%	2.9%
Pilar I - Reforçar a Democracia e Preservar a Unidade Nacional	27,868.0	28,065.7	30,539.7	7.6%	6.2%	6.5%
Pilar II - Promover a Boa Governação e Descentralização	44,730.9	37,540.9	37,656.1	12.1%	8.3%	8.0%
Pilar III - Reforçar a Cooperação Internacional	1,327.8	3,418.7	745.6	0.4%	0.8%	0.2%
DESPESA TOTAL	368,595.1	450,576.8	472,122.4	100.0%	100.0%	100.0%

Fonte: MEF, 2022

- d) Nos quadros 30 e 31, foi alterada a “moeda” das cifras dos donativos e dos créditos respectivamente, passando-os de Meticais para Dólares.
- e) Foi corrigido no parágrafo 219, relativamente à cifra alocada para compromissos sectoriais, colocada na redacção da proposta do PESOE 2023, o montante de 180.254,3 milhões de MT, correspondentes a 56,0 % da despesa total. A cifra correcta consta no quadro 44, o montante de 172.561,3 milhões de MT, correspondentes a 53,6% da despesa total.
- f) Foram corrigidos no parágrafo 220, relativamente à cifra alocada para os sectores de educação e saúde, colocadas na redacção da proposta do PESOE 2023, os montantes de 88.719,7 milhões de MT e 44.311,6 milhões de MT respectivamente. As cifras correctas constam no quadro 44, os montantes de 83.605,7 milhões de MT e 41.732,6 milhões de MT.

Quadro 44. Compromissos Sectoriais (Em Milhões de MT e % da Despesa Total)

	LEI 2022			LEI 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: MEF, 2022

Assim, no cômputo geral foi aprovado um PESOE 2023 nos seguintes moldes:

- i) A previsão de um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 5%, será suportada pelo pressuposto de que os principais sectores que sustentaram o crescimento em 2022, (indústria extractiva, agricultura e construção) são os mesmos que vão sustentar em 2023. No entanto, são sectores altamente vulneráveis a choques externos.
- ii) Um dos destaques do PESOE 2023 é o Pacote de Medidas de Aceleração Económica (PAE) que, apesar de se reconhecer a sua importância, 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 deste pacote de garantir e contribuir para o cumprimento das metas sociais do PQG (2020-2024). Pelo que, era preciso que a AR questionasse ao Executivo até que ponto as despesas fiscais² que deste programa virão não irão reduzir o espaço fiscal que serviria para cumprir com as metas já definidas nos sectores sociais.

² Despesas fiscais são a totalidade das receitas tributárias a que o Estado renuncia, cm nome de opções políticas assumidas. Economicamente, a despesa fiscal corresponde ao sacrifício de montantes, ao dispêndio de recursos que ab initio pertenceriam ao Estado, mas que em resultado

- iii) Ainda no âmbito das reformas da 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.
- iv) 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 do valor 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. 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 num pacote de difícil implementação, ambíguo no que tange aos resultados esperados de limitada monitoria.

Dentre vários aspectos que poderiam ter sido melhorados na proposta apresentada, destaca-se a distribuição do orçamento entre os órgãos centrais e provinciais, que mantém a mesma lógica dos orçamentos anteriores, num contexto em que se pretende enveredar para a implementação de pacotes de governação descentralizada a nível distrital. Historicamente, o nível central absorve o maior volume de recursos comparativamente ao nível provincial. Para 2023 a lógica não altera, com uma afectação de cerca de 59,6% para o nível central contra 40,4 % para o nível local.

de opções extrafiscais são retidos pelos contribuintes, que passam, assim, a participar dos compromissos públicos.

Isto significa que apesar do discurso sobre a governação descentralizada, na prática, em termos orçamentais, este processo ainda não se verifica e não há consciência por parte dos deputados da Assembleia da República de mudar esta lógica. Outro aspecto é que os grandes investimentos são também geridos a nível central tanto em termos de governação como em termos de contribuição fiscal, tirando a possibilidade de a nível local ir-se ganhando capacidade de absorver maiores fluxos financeiros para a sua gestão.

De modo geral, a proposta do PESOE 2023 soou praticamente como um dado adquirido para os deputados da AR, sem debates e alterações significativas que poderiam melhorar a alocação orçamental e com isso a vida dos moçambicanos. **Mais uma vez, parece que se pensou apenas em garantir o controlo central do orçamental o que o torna o PESOE cada vez menos transparente.**