

Comentários ao Orçamento do Estado Aprovado para 2021

Maputo, Fevereiro de 2021

Este texto é propriedade do CIP*

- OE aprovado para 2021 desconsidera críticas da sociedade civil e não apresenta mudanças em relação à proposta de orçamento

Acrónimos e abreviaturas

COVID-19	Doença do coronavírus 2019
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
LOE	Lei do Orçamento do Estado
MZN	Meticais
OE	Orçamento do Estado
PES	Plano Económico e Social
PIB	Produto Interno Bruto
POE	Proposta do Orçamento do Estado
PQG	Plano Quinquenal do Governo
RIL	Reservas Internacionais Líquidas

Índice

1. <i>Introdução</i>	4
2. <i>Análise do quadro conceptual do Orçamento do Estado 2021</i>	4
3. Principais constatações sobre o OE Aprovado VS POE 2021	5
3.1 Pressupostos macroeconómicos do OE 2021.....	5
3.2. Metas Orçamentais fixadas para o OE 2021.....	6
3.2.1. <i>Composição das Despesas dos Estado</i>	7
3.3. <i>Alocação dos recursos do OE 2021</i>	8
3.3.1. Compromissos sectoriais.....	8
3.4. Compromissos da descentralização	10
3.5. <i>Gestão da Dívida Pública</i>	11
4. <i>Principais constatações</i>	12

1. Introdução

O Orçamento do Estado (OE) 2021 visa assegurar a continuidade da materialização do Programa Quinquenal do Governo 2020-2024, no seu segundo ano de implementação. Com efeito, o OE 2021 constitui a expressão financeira das acções que o governo se propõe a materializar, as quais se encontram agregadas no Plano Económico e Social 2021.

Os instrumentos de planificação mencionados acima foram elaborados num contexto de transformações económicas e sociais impostas pela pandemia da COVID-19, cujos impactos grassam não apenas Moçambique, mas o mundo todo. A proposta de orçamento de Estado para 2021 foi alvo de críticas por parte da sociedade civil moçambicana, tendo se recomendado a revisão ou alteração da mesma por formas a ser mais realística.

A elevada vulnerabilidade e a limitada capacidade de resiliência aos choques externos e sistémicos a que o país está exposto, aliados à actual conjuntura, impõem ao governo a necessidade de maior prudência na gestão macroeconómica, como forma de reduzir os seus efeitos nefastos. É dentro deste quadro que, por exemplo, a previsão de crescimento económico em 2020 foi revista em baixa, passando de 2,2% para 0,8%, em resultado do impacto da COVID-19.

A proposta de orçamento do Estado é um importante documento que permite escrutínio público, com vista a albergar propostas para melhorias advindas de

diferentes entidades e dos cidadãos moçambicanos em geral. Entretanto, ao longo dos anos tem-se assistido a um cenário em que os OE aprovados não tomam, em grande medida, ou literalmente, as recomendações propostas pelo público.

É neste contexto que o presente documento analisa de forma crítica o orçamento aprovado para 2021 comparativamente à sua proposta de orçamento, com particular enfoque nos sectores da Saúde e Água e Saneamento.

2. Análise do quadro conceptual do Orçamento do Estado 2021

O presente OE centra-se na materialização da política financeira do Governo em linha com as acções previstas no PES 2021, que têm como base o PQG 2020 – 2024. O documento foi concebido tomando em consideração as perspectivas macroeconómicas internacionais que apontam, à médio prazo, para uma recuperação da economia mundial dos efeitos da crise criada pela pandemia da COVID-19.

Dessa forma, este orçamento (e outros documentos de planificação) estão estruturados no sentido de: (i) Estimular o crescimento económico; (ii) Modernizar e inovar os processos de produção no âmbito da digitalização da economia, arrecadação de receitas, prestação de serviços públicos, entre outros; e (iii) Reforçar a boa governação, transparência e combate à corrupção; descentralização, protecção e segurança pública.

Especificamente, está previsto que o OE venha a priorizar o financiamento de iniciativas que visem a materialização das acções previstas no PQG 2020-2024, sem descurar as acções de prevenção, combate e mitigação dos efeitos socioeconómicos da pandemia como estímulo para restabelecer a actividade económica. Está também previsto que o OE suporte medidas que visem o reforço das medidas de prevenção e mitigação da pandemia da COVID-19, através de intervenções acentuadas no sector da saúde, educação, protecção social, água e saneamento e agricultura.

Ainda que os pressupostos acima façam sentido face às circunstâncias em que nos encontramos, os

resultados que se esperam alcançar podem estar em risco devido ao surgimento de novas variantes da COVID e da segunda vaga da sua propagação. A insegurança militar nalgumas regiões de Cabo Delgado e na região centro do país, podem também constituir um empecilho ao alcance dos resultados a que o governo se propôs para o ano ora iniciado. Dessa forma, urge a necessidade de realização de constante monitoria do ambiente económico e social, quer a nível doméstico quer a nível internacional, para possíveis ajustamentos que se possam revelar necessários e realizá-los em tempo oportuno.

3. Principais constatações sobre o OE Aprovado VS POE 2021

3.1 Pressupostos macroeconómicos do OE 2021

Os pressupostos macroeconómicos apresentados na POE 2021 permaneceram inalterados no OE aprovado, não obstante os alertas feitos pela Sociedade Civil, relativamente às projecções exageradamente optimistas. Com efeito, estes indicadores trazem consigo elevados riscos orçamentais, dada a actual conjuntura criada pela pandemia da COVID-19 e dos seus desenvolvimentos.

Deste modo, conforme a tabela 1 abaixo indica, o OE 2021 prevê que a economia nacional registe um crescimento anual de cerca de 2.1%, cerca de 1.5 pontos percentuais abaixo do crescimento esperado a nível da região (3.6%)¹; uma taxa de inflação anual

de cerca de 5%, 1.6 pontos percentuais abaixo da fixada na Lei Orçamental 2020, e 1.8 pontos percentuais abaixo do previsto a nível da região.

Em relação às exportações, espera-se que em 2021 o volume total atinja o valor de 3.768,8 milhões de USD. E, conforme já tinha sido mencionado na [análise](#) da proposta do Orçamento do Estado para 2021, a incerteza em relação ao influxo de Investimento Directo Estrangeiro (IDE), mormente devido aos receios quanto à tomada da decisão final de investimento para a área de exploração de gás na Bacia do Rovuma, podem condicionar a realização das Reservas Internacionais Líquidas, fixadas em 6,8 meses de importação.

¹ Sub-Saharan Africa Economic Outlook - FMI (2020)

Tabela 1: Pressupostos macroeconómicos do OE 2021

Indicadores	2020	2021
	Lei	Lei
Taxa de Crescimento real (%)	2,2	2,1
Taxa de Inflação média anual (%)	6,6	5,0
RIL (Meses de Cobertura de Importação)	5,8	6,8
Exportações (milhões de USD)	4.409,7 milhões	3.768,8 milhões

Fonte: OE/2021

3.2. Metas Orçamentais fixadas para o OE 2021

À semelhança dos pressupostos macroeconómicos, **as metas orçamentais mantiveram-se igualmente inalteradas no OE aprovado para 2021**. Deste modo, espera-se um volume global de arrecadação de receitas do Estado estimado em cerca de 265.596,1 milhões de MZN, o equivalente a 23,4% PIB, cerca de 30 mil milhões MZN acima do volume previsto na Lei orçamental para o exercício de 2020.

O volume de despesas para 2021 está fixado em 32,5% do PIB, o que equivale a uma redução de cerca

de 1,4 pontos percentuais em relação ao fixado na Lei Orçamental para o exercício de 2020.

Estas projecções resultam num défice orçamental estimado em cerca de 9,1% do PIB, o que corresponde a 1,7 pontos percentuais abaixo do fixado na Lei Orçamental de 2020. Entretanto, espera-se que cerca de 80% do défice orçamental seja coberto por donativos vindos dos tradicionais parceiros de cooperação.

Tabela 2: Volume de Recursos em 2021

Indicadores Orçamentais	Lei 2020		Lei 2021	
	Milhões de MZN	%PIB	Milhões de MZN	%PIB
Volume de Receitas	235.590,3	23,1	265.596,1	23,4
Volume de Despesas	345.381,8	33,9	368.595,1	32,5
Défice Orçamental	109.791,2	10,8	102.999,0	9,1
Défice Orçamental após Donativos	23.252,1	2,3	23.936,0	2,1
Saldo Primário	14.070,6	1,4	11.178,8	1,0

Fonte: OE/2021

3.2.1. Composição das Despesas do Estado

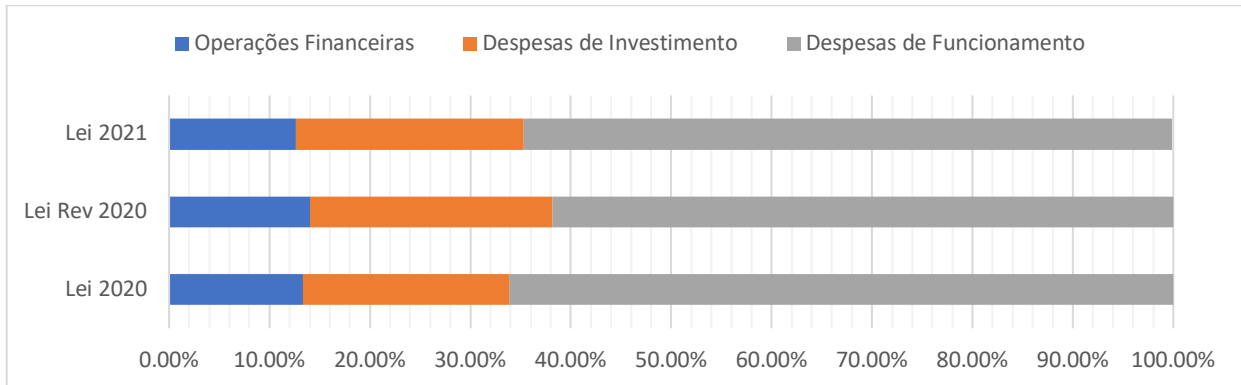
Tanto a composição das despesas assim como o volume de recursos constantes do OE aprovado mantiveram-se inalterados face à POE. Dessa forma, similarmente aos outros anos, as despesas de funcionamento em 2021 continuarão absorvendo maior parte dos recursos do Estado. No caso concreto, espera-se que do global dos recursos, cerca de 64.6% serão afectos às despesas de funcionamento, cerca de 28 pontos percentuais acima do fixado no orçamento rectificativo de 2020.

Nota-se com preocupação a redução do peso das despesas de investimento no total do orçamento, o que pode dificultar a criação de bases sólidas para um crescimento económico mais amplo e sustentável a médio e longo prazos. Com efeito, em contraposição às despesas de funcionamento que são relativas à operação da máquina administrativa

no dia a dia, as despesas de investimento incluem iniciativas cujos resultados não são necessariamente imediatos, como sejam as construções de estradas, pontes, escolas e hospitais. Deste modo, espera-se que as despesas de investimento passem de cerca de 24.2% definidos no orçamento revisto 2020 para 22.7 % da Lei Orçamental 2021, resultando, deste modo, numa redução de cerca de 1.5 pontos percentuais.

Os remanescentes 12.6% serão afectos às despesas com operações financeiras que, embora apresentem uma tendência decrescente, continuam acima do desejável por significarem recursos que poderiam ser usados de outra forma em prol do desenvolvimento dos principais sectores sociais e económicos do país.

Tabela 3: Tabela de composição das despesas do Estado em 2021



Fonte: OE 2021

3.3. Alocação dos recursos do OE 2021

Segundo o descrito no documento de fundamentação do OE 2021, enfoca-se o prosseguimento das acções prioritárias que tenham impacto directo na vida da população, garantindo o seu bem-estar, a redução das desigualdades sociais e da pobreza e a criação dum ambiente de paz, harmonia e tranquilidade. A seguir apresentam-se alguns comentários às prioridades definidas pelo governo para o ano em alusão.

3.3.1. Compromissos sectoriais

As alocações orçamentais constantes do OE coincidem, sem alterações, com as propostas feitas pelo governo em sede da respectiva POE. Portanto, ainda que pouco expressivo, mantém-se um permanente crescimento do nível de alocação dos recursos do Estado para o **Sector da Educação**, observado no último quinquénio (2016 a 2020), quer em termos nominais² quer em termos reais³. De facto, durante esse período, o orçamento do sector da Educação cresceu de 44 mil milhões para 67 mil milhões de Meticais, representando um crescimento de 52.2% em termos nominais. Contudo, é com muita preocupação que se nota uma acentuada redução do nível de recursos alocados a este sector em 2021 que passa a ter à sua disposição, cerca de 63 mil milhões de Meticais contra os 67 mil milhões no ano de 2020, uma redução de cerca de 6%.

² Este significa que o montante em causa não considera o efeito da subida dos preços, ou seja, não está ajustado à inflação.

³ Este significa que o montante em causa, toma em consideração o efeito da subida dos preços, ou seja, o que poderia ser adquirido em 2020 aos preços de 2021.

Apesar do sector da Educação ser o que mais fundos do Estado absorverá (cerca de 5.6 % de peso no PIB e 17.4% de peso no total da Despesa do Estado⁴), não deixa de ser preocupante a redução mencionada acima, especialmente num contexto em que o país enfrenta uma pandemia que demanda que o sector da Educação se ajuste para melhor fazer face a este fenómeno e o governo nomeie o controlo da doença como uma das suas principais prioridades durante o exercício.

No que se refere ao **Sector da Saúde**, com excepção do ano de 2017, o nível de alocação orçamental tem observado uma tendência crescente ao longo dos últimos 5 anos. De 2017 a 2020 o orçamento do Sector da saúde variou de 21 mil milhões para 35 mil milhões de meticais, resultando num crescimento de 14 mil milhões e 11 mil milhões de meticais em termos nominais e reais, respectivamente.

Esta tendência crescente na alocação orçamental do **Sector da Saúde**, manteve-se em 2021, ano em que os recursos do sector estão fixados em 37 mil milhões em termos nominais e 29 mil milhões em termos reais, representando um crescimento de 5.7% face ao período anterior. Estes contínuos aumentos devem-se à necessidade de equipar as unidades sanitárias para fazer face aos impactos epidemiológicos da COVID-19. Com cerca de 3.3 % de peso no PIB e 10.3 % de peso no total da Despesa do Estado, este sector é o segundo que mais absorverá recursos do Estado em 2021. Apesar deste relativamente elevado nível de alocação orçamental ao sector, carece-se de elementos

⁴ Incluindo encargos do Estado

adicionais, nomeadamente reais estimativas dos custos a que se deverá incorrer em decorrência da pandemia da COVID-19 e o nível de cobertura pelos parceiros de cooperação através dos *off budgets* para se poder avaliar a adequabilidade do volume de fundos alocados.

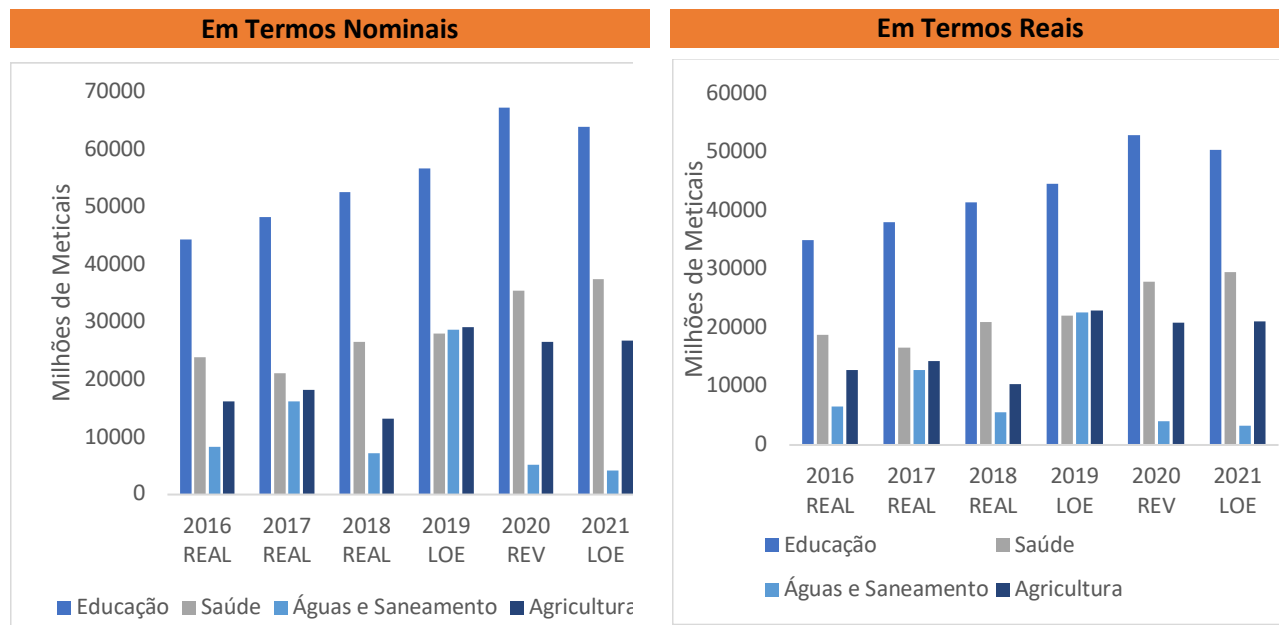
O **Sector de Águas e Saneamento** continua a ser um dos que menos fundos recebe do governo. Com efeito, este participa com apenas 1.1% no total do OE 2021 e 0.4% no PIB. De 2016 a 2021, a tendência de alocação de recursos deste sector apresentou uma trajectória oscilante, tendo crescido de 2016 a 2019 em cerca de 20 mil milhões de meticais em termos nominais e cerca de 18 mil milhões de meticais em termos reais. Entretanto, de 2019 a 2020, o sector observou um decréscimo na ordem de 5 mil milhões de meticais em termos nominais, representando uma redução de cerca de 82.1% face ao exercício anterior. Esta tendência alarmante prevaleceu em 2021, onde o orçamento para este sector foi fixado em cerca de 4 mil milhões de meticais em termos nominais e 3 mil milhões de meticais em termos reais. À semelhança das alocações orçamentais para o sector da

Educação, o volume de recursos alocados ao sector de Águas e Saneamento denota um desalinhamento, tanto com as prioridades definidas em sede do PQG 2020-2024 assim como com a prioridade imediata de combate à pandemia da COVID-19, que requer a disponibilidade de água para a prática da higiene colectiva e individual.

Por sua vez, o **Sector da Agricultura** que contribuiu com cerca de 25% no PIB e absorve cerca de 70% da totalidade da força de trabalho do país, receberá apenas cerca de 7.1% do orçamento global do Estado em 2021, o equivalente a 2.4% do PIB.

As alocações orçamentais para este sector tiveram uma trajectória demasiadamente oscilante, denotando, deste modo, a ausência de uma intenção clara de desenvolvimento do sector. De 2016 a 2020, o orçamento do sector da agricultura cresceu de 16 para 26 mil milhões de Meticais. Houve, no entanto, um aumento tímido do orçamento deste sector em cerca de 255 milhões de Meticais em termos nominais e 177 milhões de Meticais em termos reais, em 2021.

Figura 1: Afecção sectorial dos recursos entre 2016 e 2021



Sector	Indicadores	2017	2018	2019	2020	2021
		Real	Real	Lei	Rev	Lei
Educação	PIB	6.0%	5.3%	5.9%	7.1%	5.6%
	OE	23.0%	17.4%	16.6%	19.5%	17.4%
Saúde	PIB	2.6%	2.7%	2.9%	3.8%	3.3%
	OE	10.1%	8.8%	8.2%	10.3%	10.2%
Águas e Saneamento	PIB	2.0%	0.7%	3.0%	0.5%	0.4%
	OE	7.7%	2.4%	8.4%	1.5%	1.1%
Agricultura	PIB	2.3%	1.3%	3.0%	2.8%	2.4%
	OE	8.7%	4.4%	8.6%	7.7%	7.3%

Fonte: OE 2016 -2021; INE, IPC - 2020

3.4. Compromissos da descentralização

Em comparação com a POE, o OE não apresenta quaisquer diferenças em relação aos compromissos com a descentralização. Assim, nota-se uma contínua tendência de crescente concentração dos recursos do Estado a nível central, com o ano de 2021 atingindo um novo máximo nos últimos 3 anos. Com efeito, está previsto que cerca de 59.7% dos recursos

do OE venham a ser executados a nível central e os remanescentes distribuídos pelos diferentes níveis de governos locais.

Este facto denuncia, a partida, a dissonância entre o OE 2021 e os esforços do governo no processo de descentralização, ora iniciado no país.

Tabela 4: Alocação Orçamental por Níveis de Governação

Níveis	CGE	Lei	Lei Rev.	Lei
	2019	2020	2020	2021
Central	55.4%	57.2%	56.6%	59.7%
Local	44.6%	42.8%	43.4%	40.3%

Fonte: OE 2021

3.5. Gestão da Dívida Pública

Assim como os demais aspectos do OE 2021, as rubricas do serviço da dívida mantiveram-se inalteradas desde a POE até ao orçamento aprovado, mesmo com os alertas levantados pela sociedade civil. Com efeito, continua fixado para os encargos da dívida o montante de 35 mil milhões de meticais e 42 mil milhões de meticais para a amortização do capital, perfazendo, deste modo, um serviço da dívida na casa dos 77 mil milhões de meticais.

Apesar do total do serviço da dívida estar numa trajectória considerada sustentável (abaixo de 30% do PIB), recomenda-se ao governo a pautar por uma prudência na gestão macroeconómica consubstanciada na contenção do crescimento da dívida pública do país, dado os elevados custos que esta constitui para o país.

Tabela 5: Serviço da Dívida em 2021

Indicadores	Lei Rev 2020		Lei 2021	
	10 ⁶ de MT	% Serv. Dív	10 ⁶ de MT	% Serv. Dív
Encargos da Dívida	28,674.7	47.5%	35,114.80	45.2%
Juros Internos	15,542.9	30.8%	23,683.00	30.5%
Juros Externos	13,131.8	16.7%	11,431.80	14.7%
Amortização de Capital	40,493.6	52.5%	42,557.00	54.8%
Interno	15,980.6	20.5%	17,025.00	21.9%
Externo	24,513.0	32.0%	25,532.00	32.9%
Total do serviço da Dívida	69,168.3		77,671.80	

Fonte: OE 2021

4. Principais constatações

O documento de fundamentação do OE aprovado para 2021, de forma geral apresenta grandes similaridades com a proposta de orçamento apresentada pelo governo, isto é, não houve alterações substanciais no OE 2021 em relação à POE, não obstante as críticas que esta proposta teve por parte da sociedade civil, por apresentar pressupostos macroeconómicos relativamente optimistas e por negligenciar o contexto de incerteza criado pela pandemia da COVID-19 no país e no mundo. Portanto, o OE aprovado para 2021 revela que:

- As projecções exageradamente optimistas dos principais pressupostos macroeconómicos trazem consigo elevados riscos orçamentais que podem, futuramente, levar a uma revisão do actual orçamento ou ao incumprimento das metas a que o governo se propõe para o presente ano;
- O Orçamento do Estado continua a ser maioritariamente composto pelas despesas de funcionamento. É com enorme preocupação que se nota a redução do peso das despesas de investimento no total do OE 2021 face à Lei do OE 2020;
- O nível de alocação orçamental ao sector da Educação está aquém das necessidades emergentes da COVID-19;
- O Sector de Água e Saneamento continua a ser deveras marginalizado pelo Governo, absorvendo apenas cerca de 1.1% do total do OE em 2021, num contexto em que se tem levantado a necessidade de mais investimentos neste sector, necessidades estas exarcebadas pela pandemia da COVID-19;
- O crescimento dos recursos do Sector da Saúde foi pouco expressivo em 2021 (cerca de 5.7% face ao período anterior) não obstante os actuais desafios impostos pela COVID-19 que impõem a necessidade de uma intervenção mais profunda do governo neste sector, principalmete no actual contexto de aumento de casos de infecção e mortes pelo novo coronavírus;
- OE 2021 está completamente desalinhado com o processo de descentralização em curso no país. Deste modo, mais da metade do orçamento continua a ser executado a nível central;
- O serviço da dívida, embora sustentável, continua a crescer em 2021, configurando-se o desvio de recursos que são mais que necessários para o desenvolvimento dos sectores sociais para o pagamento de dívidas.

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

FORUM DE MONITORIA DO ORÇAMENTO

Membros do FMO

