



Centro de Integridade Pública

Anticorrupção – Transparência – Integridade - Edição N°17/2018 – Outubro - Distribuição gratuita

Um Olhar Sobre a Despesa Pública

Designação	2010	2011	2012	2013
Despesa Corrente	45.535,0	44.986,9	52.457,9	64.900,3
Despesa com Pessoal	10.204,9	12.674,1	13.456,0	17.680,7
Outros sectores	1.854,3	1.253,6	1.567,1	2.096,4
Despesas de Capital	2.986,0	3.007,5	2.096,1	2.674,3

Sectores Sociais de Saúde e Águas longe de serem prioridade do Governo

- Baixo nível de Execução das Despesas entre as causas da marginalização destes sectores

Resumo

A proposta de Orçamento (POE) 2019 representa o último documento que operacionaliza o Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2015-2019. Um quinquénio grandemente afectado pela crise das dívidas ilegais, confrontos político-militares, calamidades naturais e descida de preços das principais *commodities* que o país exporta.

Contudo, o discurso do Governo foi sempre de que os sectores sociais não seriam afectados, facto que na prática não se efectivou. Estes sectores tiveram uma dotação média de 60%, mas apenas foram executadas 88,9% das despesas até 2017.

As razões por detrás disso assentam na má execução das despesas de investimento e fraqueza dos desembolsos dos parceiros de cooperação.

Ao analisar o cumprimento efectivo das metas pré-definidas para os sectores de Saúde, Águas e Saneamento, que o Executivo poderá enfrentar dificuldades para alcançá-las, se se considerar a tendência de cumprimento do PQG até o primeiro semestre de 2018. Entretanto, esta informação é muitas vezes de difícil de difícil monitoria dado que alguns indicadores como é o caso de Saneamento não terem merecido a devida atenção.

Para 2019, pode ser que o cenário se reverta porque o executivo propõe o uso de receitas extraordinárias para tentar recuperar os quatro anos de negligência para estes sector – neste caso com recursos insuficientes e tardiamente.

Esta falta de rigor tem estado a comprometer a qualidade de vida dos moçambicanos. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), estagnou desde 2010 até ao presente, com uma pontuação de 0,4 posicionando o país no grupo de países com baixo desenvolvimento humano.

Acrónimos

BdPES – Balanço do Plano Económico e Social

CCV – Crianças Completamente Vacinadas

CGE – Conta Geral do Estado

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

MEF – Ministério de Economia e Finanças

MMT – Mil Milhões de Meticais

OE – Orçamento do Estado

PES – Plano Económico e Social

POE – Proposta de Orçamento

PQG - Programa Quinquenal do Governo

REO – Relatório de Execução Orçamental

US – Unidades Sanitárias

I. Contexto

A proposta de Orçamento (POE) 2019 submetida à Assembleia da República em Setembro do ano corrente representa o último documento que operacionaliza o Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2015-2019.

Através desta proposta, o Executivo irá fazer um esforço adicional para que sejam alcançadas as metas do PQG que ao longo do quinquénio ficaram comprometidas dado o panorama económico-financeiro exacerbado pela crise das dívidas ilegais, confrontos político-militares, calamidades naturais e descida de preços das principais *commodities* que o país exporta.

Os sectores mais afectados foram os sectores sociais que, teoricamente, foram merecendo maior parte da alocação orçamental mas que, na prática, não se está a efectivar. Estes sectores absorveram cerca de 60% do Orçamento Geral do Estado dos últimos cinco anos, no entanto a taxa média de realização até 2017 não ultrapassou os 88,9%.

Este facto deve-se a contínua priorização da execução plena das despesas de funcionamento em detrimento das de investimento¹, com o agravante dos desembolsos dos parceiros terem sido fracos.

Entretanto, não se espera que a mesma melhore pelo menos em 2018, dado que até Junho do corrente ano a taxa média de realização das despesas nos sectores sociais situou-se em 37,9%, evidenciando uma tendência de fraca realização que pode até se deteriorar.

A POE 2019 assume que o crescimento económico esperado, de 4,7%, será influenciado pelo desempenho positivo da extracção mineira (14%), pescas (6,0%), agricultura (5,5%), educação (5,0%), saúde e acção social, e administração pública, ambos com (4,5%). Porém, os documentos orçamentais mostram falta de rigor na execução do orçamento nos sectores sociais, o que pode comprometer a expectativa de crescimento económico.

Esta falta de rigor na execução do orçamento para os sectores sociais tem-se reflectido na qualidade de vida dos moçambicanos. Exemplo disso é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que avalia o impacto qualitativo das políticas públicas e se estagnou desde 2010 até ao presente, com uma pontuação de 0,4 no grupo de países com baixo desenvolvimento humano. No documento recentemente publicado, Moçambique situou-se na posição 180º de um total de 189 países.

A presente nota faz uma análise da POE 2019 com enfoque para os sectores sociais vitais de saúde, água e saneamento.

II. Sector de Saúde

A proposta do Plano Económico e Social 2019 para o sector de saúde prevê as seguintes metas:

- Colocar 2.126 novos profissionais, dos quais 80 médicos, 100 técnicos de saúde de nível superior e 1.946 de nível médio;
- Aumentar a cobertura de partos institucionais de 83% (2017) para 84%, em 2019;
- Aumentar a cobertura de vacinação de crianças menores de 12 meses de idade (CCV) de 90%, em 2017, para 94% em 2019; assim como;
- Incrementar o número de Unidades Sanitárias (US) que ofereçam atendimento especializado e prioritário a mulheres e crianças vítimas de violência doméstica e sexual de 769, em 2018, para 846 em 2019.

Para executar as respectivas actividades, o Executivo prevê gastar cerca de 28 mil milhões de meticais

¹ https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/08/REO_2016_PUBLICACAO_FINAL.pdf_Maio_2017.pdf

(MMT), dos quais cerca de 85% correspondem a financiamento interno e o remanescente coberta pela componente externa.

A despesa prevista para o OE de 2019, representa um aumento de cerca de 5,2% no total da alocação para o sector se compararmos com o Orçamento de Estado de 2018.

Tabela 1. Sector de Saúde

	Em milhões de MT				
	CGE 2015	CGE 2016	CGE 2017	Lei 2018	POE 2019
Saúde (Alocado)	21.559,9	26,078.2	24,850.3	26.606,2*	27980,3
Saúde (Realizado)	18.399,2	20,413.3	19,882.1	9.188,2 **	
Saúde (Peso na Despesa Total Realizada exc. Juros e operações financeiras)	10,6	11,7	10.7	9,9**	
Taxa de Realização	85,3	78.3	80.0	31,6**	

*Lei 2018

**Até Junho de 2018

Fonte: CGE 2015,2016,2017, Lei OE 2018, REO (JAN-JUN) 2018, POE 2019

No entanto, ao avaliar a tendência de alocações para este sector desde 2015, verifica-se que a mesma não tem sido continuamente crescente em termos reais nem nominais.

O cenário agrava-se pelo facto da taxa de realização da despesa para este sector nunca ter estado perto dos 100%, situando-se em torno dos 80% nos últimos três anos. E, avaliando o nível de realização até Junho de 2018 de cerca de 31,6%, dificilmente esta tendência vai-se reverter em 2018.

Tabela 2: Amostra de Investimento para Saúde

SAÚDE		4,186.2	1,714.1	5,900.3
CAB-2017-0069	CONCLUSAO DOS CENTROS DE SAUDE TIPO I EM NEGOMANO EM MUEDA E TIPO II EM CHIMULI EM NAMUNO	-	10.0	10.0
CID-2017-0028	REABILITACAO E REQUALIFICACAO DO BLOCO DE FISIOTERAPIA DO HOSPITAL GERAL JOSE MACAMO	-	10.5	10.5
CID-2017-0030	REABILITACAO DO SISTEMA HIDRAULICO DO HOSPITAL GERAL POLANA CANICO	-	12.0	12.0
GAZ-2015-0032	CONSTRUCAO DO CENTRO DE SAUDE DE MANJANGUE	-	9.0	9.0
GAZ-2016-0073	REABILITACAO AMPLIACAO REFUNCIONALIZACAO DO CENTRO DE SAUDE DE CHICUALACUALA	-	4.5	4.5
GAZ-2017-0035	CONSTRUCAO DE CENTRO DE SAUDE DE TIPO I NO DISTRITO DE LIMPOPO	-	8.1	8.1
SAU-2009-0035	DESENVOLVIMENTO DAS INFRAESTRUTURAS DE NIVEL III		99.6	99.6
SAU-2009-0036	DESENVOLVIMENTO DAS INFRAESTRUTURAS DE NIVEL II		335.9	335.9
SAU-2012-0026	AQUISICAO DE EQUIPAMENTO MEDICO CIRURGICO E HOSPITALAR - OI - PROS - DNAM	-	170.3	170.3
SAU-2015-0006	REABILITACAO DO EDIFICIO DO SERVICO DE URGENCIAS DO HCM - SUR	-	8.9	8.9
SAU-2018-0009	APOIO AO PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE AO HIV/SIDA - FG	141.4	-	141.4
SAU-2018-0005	APOIO AO PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE A TUBERCULOSE FG	107.4	-	107.4
SAU-2018-0007	APOIO AO PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE A MALARIA - FG	51.6	-	51.6
SAU-2018-0003	FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE SAUDE -GAVI-HSS	108.1	-	108.1

Portanto, o sector de saúde, que já é deficitário, para além de ter sido afectado pela quebra de confiança por parte dos parceiros de cooperação internacional (vide caixa 1), não vê implementado todos os seus projectos de investimento e é afectado pela deterioração do custo de vida.

Caixa 1

Os compromissos e desembolsos dos Parceiros para o fundo ProSaúde em 2017, foram dos mais baixos dos últimos 6 anos.. Do total dos compromissos assumidos por parte dos Parceiros de Cooperação para 2017, no valor aproximado de 1,9 MMT, verifica-se que só ocorreram desembolsos no montante de 1,6 MMT, o que corresponde a uma realização de 81,4% (Tabela 17, CGE 2017). Cabe notar que esta realização é a menor desde 2010. Esta falha na implementação dos projectos previstos no sector vai afectar os serviços básicos de que depende uma grande maioria da população.

Para 2019, o CIP não prevê que este cenário mude, principalmente pelo facto de ser um ano eleitoral. O Governo estará pressionado em realizar actividades pouco produtivas (como continuar a focar na execução plena das despesas de funcionamento).

O facto é confirmado pela projecção de cerca de 71% das despesas de investimento serem cobertas por via de financiamento externo e apenas 29% pela componente interna, cuja implementação é orçada através das receitas extraordinárias das mais-valias, tal como enfatiza o documento de fundamentação. Assim, mais de 20 MMT serão para financiar despesas de funcionamento neste sector dos quais cerca de 2% (417,2 milhões de meticais) serão usados para despesas relativas a novas admissões no sector (vide tabela abaixo)

Quadro 10. Plano de Admissões por Sectores para 2019

Sectores	Admissões					
	Efectivos			Impacto Orçamental (Milhões de MT)		
	2017	2018	Prop. 2019	2017	2018	Prop. 2019
Educação	8,306	5,213	6,413	1,075.0	599.0	736.0
Saúde	2,019	2,019	2,126	356.0	356.0	417.2
Agricultura	390	305	399	94.0	74.0	124.8
Outros Sectores*	2,200	2,376	3,190	273.0	216.0	222.0
Total	12,915	9,913	12,128	1,798.0	1,245.0	1,500.0

* Polícia e Serviço Cívico

Fonte: POE 2019

III. Sector de Água e Saneamento

A proposta do Plano Económico e Social 2019 para o Sector de Água e Saneamento prevê as seguintes realizações:

Para o Abastecimento de água:

*Construir e reabilitar 1.730 fontes de água dispersas, sendo 1.025 **construídas** em Maputo (30), Gaza (64), Inhambane (30), Sofala (30), Manica (86), Tete (80), Zambézia (250), Nampula (400), Niassa (20), Cabo Delgado (35) e 705 **reabilitadas** em Maputo (55), Gaza (48), Inhambane (7), Sofala (20), Manica (55), Tete (18), Zambézia (208), Nampula (248), Niassa (10), Cabo Delgado (36), beneficiando cerca de 495.000 famílias nas zonas urbanas;*

• *Reabilitar e expandir 37 sistemas de abastecimento de água nas cidades e vilas; e Construir e Reabilitar 72 sistemas de abastecimento de água nas zonas rurais, beneficiando a cerca de 1 milhão de Famílias.*

Cabe notar que segundo o PES 2019, as zonas urbanas beneficiariam de melhoramento de 1.730 fontes de abastecimento, ajudando a **495.000 famílias**, enquanto as zonas rurais beneficiariam de melhoramento de só 72 fontes de abastecimento ajudando a **1 milhão de famílias**. *O CIP insta o Governo a explicar esta enorme diferença no impacto de benefícios entre as zonas urbanas e rurais.*

Para financiar estes projectos foi alocado um montante de cerca de 19,1 MMT para as Águas e Obras Públicas, um aumento de 168% se comparado com o Orçamento de 2018². Deste montante cerca de 14,3 MMT é financiado pela componente externa e o remanescente pela componente interna.

Vale a pena realçar que o sector de Águas, quando apresentado nos documentos orçamentais enferma pela falta de consistência na definição da rubrica, o que dificulta a análise das tendências de realização da despesa. A título de exemplo, a CGE 2017 faz referência apenas a execução no sector de Águas, mas nos documentos de fundamentação da POE 2019 se agrega Águas com Obras Públicas.

O CIP chama atenção aos técnicos do Ministério de Economia e Finanças (MEF) a serem consistentes no registo das rubricas dos diferentes documentos orçamentais para permitir que a sociedade, no geral, tenha clareza sobre as alocações sectoriais.

Tabela 3: Sector de Águas

	Em milhões de MT				
	CGE 2015	CGE 2016	CGE 2017	Lei 2018	POE 2019
Águas (Alocado)	3.747,8	8,418.0	3,390.9	4.084,0 *	19.115****
Águas (Realizado)	2.559,8	6,588.4	3,069.1	1.222,3 **	
Águas (% da Despesa Total Realizada exc. Juros e operações financeiras)	1,5	3.8	1.7	1,3**	
Taxa de Realização	68,3	78.3	90.5	29,9**	

*Lei 2018

**Até Junho de 2018

***Águas e Obras Públicas

Fonte: CGE 2015,2016,2017, Lei OE 2018, REO (JAN-JUN) 2018, POE 2019

Ao se observar a tendência de alocações a este sector é notável a sua marginalização. O peso do sector na despesa total em 2017 foi de 1,7% e até Junho de 2018 o peso foi de 1,3%, excluindo encargos das dívidas e operações financeiras.

O mesmo cenário de fraca realização também se aplica ao sector de águas: até Junho de 2018 só 29,9% do total da despesa foi realizada, correspondendo a uma redução de 4,1 pp (pontos percentuais) se comparado com igual período do ano anterior. Avaliando o cumprimento das Metas do PQG (vide Anexo 1), nota-se que mesmo que se cumpra o plano proposto para 2019, a proposta de construção de fontes de água dispersas nas zonas rurais e as novas ligações domiciliárias poderá não se cumprir.

Ainda sobre o PQG, o nível de execução da construção de sistemas de água nas zonas rurais até 2017 foi apenas de 11%, o que reforça a possibilidade de não cumprimento desta meta.

Qualitativamente, esta negligência do Executivo no sector de águas e saneamento³ reflecte-se na vida da população. Os resultados do Relatório do Índice de Desenvolvimento Humano publicados no presente ano, referem que apenas 47,3% da população moçambicana usa fontes melhoradas de água e só 23,6% usa infra-estruturas adequadas de saneamento.

Para 2019, o Executivo prevê garantir o cumprimento das metas do PQG com um incremento extraordinário de recursos direccionado a este sector – o que pode ser muito arriscado num ano eleitoral. Depois de anos consecutivos de marginalização, esta tendência denuncia falta de responsabilidade do Executivo e tentativa de compensar este sector no último minuto pelos anos que foi esquecido.

² Esta variação descomunal ocorre porque a cifra orçada para 2018 foi inusualmente baixa devido à queda no investimento da componente externa (63,8% abaixo de 2017). Assim, em relação a 2017, a cifra orçada em 2019 aumenta em 17,9%.

³ Importa referir que nos documentos orçamentais, nomeadamente PES e OE, dados sobre o sector de Águas só vem acoplado às Obras Públicas, ou seja Águas e Obras Públicas, e o orçamento direccionado ao saneamento é ocultado.

O CIP apela à transparência e plena execução destes recursos, que, se devidamente executados, poderão melhorar a qualidade de vida da população.

IV. Conclusão

A proposta do Plano Económico e Social 2019 e o respectivo Orçamento têm como um dos seus principais objectivos o alcance das metas do PQG⁴ do quinquénio que termina em 2019.

As infra-estruturas ligadas aos sectores de saúde e água e saneamento são considerados prioritários e enquadram-se na quarta acção prioritária do PQG - Desenvolvimento de Infra-estruturas Económicas e Sociais.

Contudo, o CIP, ao analisar o cumprimento efectivo das metas pré-definidas para os sectores de Saúde, Águas e Saneamento, que o Executivo poderá enfrentar dificuldades para alcançá-las, se se considerar a tendência de cumprimento do PQG até o primeiro semestre de 2018. *Neste contexto o CIP quer enfatizar que, no PQG 2015-2019 houve dois indicadores para Saneamento (vide Anexo 1), contudo nenhum dos BdPES dos anos 2015, 2016, e 2017 mencionam no mínimo estes indicadores. O Executivo simplesmente ignorou a sua responsabilidade para este subsector.*

No entanto, particularmente no que concerne ao sector de águas, este cenário poderá se reverter, uma vez que o Executivo propõe o uso de parte da receita de mais-valias⁵ para implementação de programas para este sector.

Ao nível do sector de Saúde, o CIP averiguou que a tendência de alocações desde 2015 não tem sido continuamente crescente em termos reais nem nominais. O cenário agrava-se pelo facto da taxa de realização da despesa para este sector só ter estado perto dos 80% nos últimos três anos. *O CIP enfatiza que, ao direccionar receitas das mais-valias para tratar de recuperar quatro anos de negligência para este sector, o Executivo está a reagir com recursos insuficientes demais e tarde demais (“too little, too late”).*

⁴ Vide anexo – Cumprimento das metas do PQG

⁵ <https://cipmoz.org/2018/10/17/mais-uma-vez-a-soberania-da-assembleia-da-republica-foi-ignorada-o-uso-dos-fundos-referentes-as-mais-valias-carece-de-aprovacao-da-parlamento/>

Anexo

Tabela 1: Alcance das metas do PQG 2015-2019

Área	Alcance das metas de PQG (2015-2019)	Meta 2019	RBdPES 2015	RBdPES 2016	RBdPES 2017	RBdPES I SEM 2018	P E S 2019
Saúde	Taxa de cobertura de crianças completamente vacinadas (%)	94%	83%	87%	91%	43%	94%
	Taxa de Cobertura de partos institucionais (%)	75%	75%	76%	83%	s/d	84%
	Nº de profissionais colocados no Sistema de Saúde	N/A	3169	3738	2002	s/d	2126
	Nº de crianças beneficiárias do TARV	N/A	66283	74889	86255	89350	104229
Água	Nº de fontes de água dispersa construídas e reabilitadas nas zonas rurais	12.823	2366	2918	3059	1292	1650
	Nº de sistemas de água construídos na zona rural	53	7	4	5	1	37
	Nº de sistemas de água construídos nas cidades e vilas	24	s/d	s/d	s/d	s/d	11
	Novas ligações domiciliárias de água nas cidades e vilas	214.618	34.395	27.205	21057	9.154	23
Saneamento	% da população, vivendo nas zonas rurais, que usa serviços de saneamento adequadas.	50	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
	% da população, vivendo nas zonas urbanas, que usa serviços de saneamento adequadas.	80	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

“ 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.”

Financiado por:



 **FORUM
DE MONITORIA
DO ORÇAMENTO**



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autoras: Celeste Filipe e Inocência Mapisse

Equipa técnica: Baltazar Fael, Borges Nhamire, Celeste Filipe, Edson Cortez, Fátima Mimbire, Inocência Mapisse, Jorge Matine, Stélio Bila.

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Maquetização: Liliana Mangove

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerschild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391
[f @CIP.Mozambique](#) [t @CIPMoz](#)
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique