FORUM DE MONITORIA DO ORÇAMENTO

FMO mais — ELEVANDO O VALOR DO DINHEIRO AO SERVIÇO DO CIDADÃO — MONITORIA DA GESTÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

PAANE — PROGRAMA DE APOIO AOS ACTORES NÃO ESTATAIS

PERSISTENTE FALTA DE LIQUIDEZ É O MARCO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO ATÉ SETEMBRO DE 2018*

Fevereiro de 2019

* O texto é da responsabilidade do Centro de Integridade Pública (CIP), cujo enfoque é nos sectores de Saúde e Água e Saneamento.

SECTORES DE SAÚDE E ÁGUA E SANEAMENTO PODEM NÃO ALCANÇAR META DE EXECUÇÃO ANUAL

Contexto

O Relatório de Execução do Orçamento de Janeiro a Setembro de 2018[1] (REO III TRIM 2018) revela, mais uma vez, falhas e limitações nas projecções do OE, e seu enquadramento com a realidade económica do país. Especificamente, a Tabela abaixo demostra que as realizações das projecções do Governo quanto aos recursos do Estado estão todas abaixo dos 75%--o que seria a percentagem se o OE tivesse sido implementado durante 9 meses de forma equitativa ou linear.

Por estar inferior ao valor linear de 75%, implica que as metas / promessas do Governo não foram alcançadas. Assim, as receitas do Estado só alcançaram 68,4% (uma falha de 6,6 pontos percentuais-pp), e os recursos externos só chegaram à 54,0% (falha de 21,0 pp).

Tabela 2 - Equilíbrio Orçamental

(Em Milhões de Meticais)

Recursos e Despesas	Ano 2017					Ano 2018				
	Orçamento Anual		Realização Jan-Set		%	Orçamento Anual		Realização Jan-Set		%
	Valor	Peso	Valor	Peso	Realiz.	Valor	% Peso	Valor	% Peso	Realiz.
Recursos Internos	**207,436.3**	**76.2**	**138,876.5**	**83.1**	**66.9**	**242,064.0**	**79.91**	**164,354.9**	**83.3**	**67.9**
Receitas do Estado 1/	186,333.5	68.4	132,519.5	79.3	71.1	222,859.7	73.57	152,447.9	77.3	68.4
Créditos Internos	21,102.8	7.8	6,357.0	3.8	30.1	19,204.3	6.34	11,907.0	6.0	62.0
Recursos Externos	**64,852.4**	**23.8**	**28,174.0**	16.9	**43.4**	**60,864.2**	**20.09**	**32,885.0**	**16.7**	**54.0**
Donativos Externos	14,047.6	5.2	7,297.2	4.4	51.9	17,372.7	5.73	9,866.1	5.0	56.8
Créditos Externos	50,804.8	18.7	20,876.8	12.5	41.1	43,491.5	14.36	23,018.9	11.7	52.9
Total de Recursos	**272,288.7**	**100.0**	**167,050.5**	**100.0**	**61.4**	**302,928.1**	**100.00**	**197,239.9**	**100.0**	**65.1**
Desp. de Funcionamento	**156,449.9**	**57.5**	**110,217.4**	**68.0**	**70.4**	**184,037.1**	**60.75**	**126,833.3**	**66.6**	**68.9**
Despesa de Investimento	**80,381.2**	**29.5**	**27,512.3**	**17.0**	**34.2**	**81,404.3**	**26.87**	**34,860.8**	**18.3**	**42.8**
Componente Interna	28,033.6	10.3	10,794.5	6.7	38.5	33,694.7	11.12	18,320.1	9.6	54.4
Componente Externa	52,347.6	19.2	16,717.8	10.3	31.9	47,709.6	15.75	16,540.7	8.7	34.7
Operações Financeiras	**35,457.6**	**13.0**	**24,327.5**	**15.0**	**68.6**	**37,486.8**	**12.37**	**28,657.2**	**15.1**	**76.4**
Activas	12,654.8	4.6	11,706.5	**7.2**	92.5	13,393.3	4.42	10,675.7	5.6	79.7
Passivas	22,802.8	8.4	12,621.0	**7.8**	55.3	24,093.5	7.95	17,981.5	9.4	74.6
Total de Despesa	**272,288.7**	**100.0**	**162,057.2**	**100.0**	**59.5**	**302,928.1**	**100.00**	**190,351.3**	**100.0**	**62.8**
Variação de Saldos	0.0		**4,993.3**					**6,888.5**		
Total de Aplicações	**272,288.7**		**167,050.5**		**61.4**	**302,928.1**		**197,239.9**		**65.1**

1. http://www.dno.gov.mz/docs/orc_estado/execucao/REO_JAN_SET_2018.zip.

Ao mesmo tempo, o Governo acertadamente reduziu o ritmo das despesas de funcionamento. Estas só alcançaram 68,9%, enquanto que as despesas de investimento foram executadas em apenas 42,8%. Entretanto, para estas últimas vale a pena destacar que a componente externa atingiu apenas 34,7%--uma manifestação clara de que as projecções do Governo quanto a investimentos financiados com recursos externos foram optimista demais. Mais, também os níveis de investimentos com recursos próprios do Governo só alcançaram 54,4%.

O aspecto mais importante disto é que, ao não apresentar níveis realistas de investimentos, ligados às possibilidades de financiamentos de parceiros, o Governo põe em perigo o bom desenvolvimento das actividades económicas dos cidadãos moçambicanos, e assim o processo de promoção de emprego.

Finalmente, a Tabela demostra que as Operações Financeiras estão bem alinhadas com o resultado linear e mesmo um pouco acima: 76,4% em vez de 75%. Neste contexto, o peso das Operações Financeiras Passivas (amortizações) representou durante Janeiro a Setembro de 2018 um peso nas despesas totais de 9,4%, contra 7,8% no mesmo período de 2017. **O total do serviço da dívida pública (juros mais amortizações), em percentagem dos recursos próprios do Estado, subiu de 20,2% durante Janeiro a Setembro de 2017 para 25,1% em igual período de 2018.**

Isto é outro claro sinal que o pagamento da dívida pública está absorvendo cada vez mais recursos do Estado.

Com base nos resultados do terceiro trimestre de 2018, a projecção anual do PIB no OE 2018 poderá não ser realizada. Os dados publicados pelo INE mostram que o PIB só cresceu numa média de 3,3% entre Janeiro – Setembro 2018. Para atingir uma cifra de 5,3% para todo o ano de 2018, como projectado no OE 2018, o PIB teria que crescer em 11,4% durante o último trimestre. Porém, é evidente que a actividade económica em Moçambique não melhorou nesta magnitude até o final do ano. Portanto, pode-se afirmar que a cifra de 5,3% de crescimento do PIB para o ano de 2018 poderá não ser alcançada. Prevê-se que a taxa de crescimento seja em torno de 3,5%.

Este crescimento mais lento terá impacto em todas a variáveis fiscais, sobretudo nas receitas do Estado. À medida em que a actividade económica não cresce como esperado, a cobrança das receitas também falha. Para compensar, ou as despesas têm que ser reduzidas (mais provável que sejam as despesas de investimento interno) ou o financiamento interno aumenta (mais bilhetes de Tesouro). Esta última acção vai manter altas as taxas de juro, com impactos negativos nos empresários e nas famílias moçambicanas.

Em termos de política orçamental, o Governo proclama anualmente que pretende priorizar a afectação de recursos públicos para os sectores económicos e sociais, que providenciam serviços básicos com impacto directo na população, contudo esta intenção política tem sido falaciosa ano após ano.

2. Execução do Orçamento no Sector da Saúde

Dentre os sectores sociais, destaca-se o da saúde, que no período de Janeiro a Setembro de 2018 teve uma realização de apenas 47%, o correspondente a 0,46pp abaixo da taxa de realização do período homólogo do ano anterior e uma falha de 28,4pp. **Embora o sector da saúde faça parte dos 3 sectores mais importantes em termos de alocação orçamental, absorvendo 12,8% do OE em 2018, a taxa de realização durante os primeiros três trimestres esteve abaixo dos 50%.**

Importa realçar que não foi contraida dívida externa no período a nível do sector de saúde, mas houve acordo de donativos destinado ao *Programa de Fortalecimento de Cuidados de Saúde Primários*.

Ainda neste período, a execução orçamental no sector de saúde beneficiou mais o nível central, sendo que este absorveu 37,9%, seguido das províncias de Zambézia, Nampula e Sofala com 9,7%, 9,6%, 6,9%, respectivamente. Do valor alocado ao nível central apenas 38,8% cobre despesas de investimento. As províncias de Gaza, Maputo Cidade, Niassa e Manica foram as mais negligenciadas, tendo absorvido apenas 3,8% a 4,8% do total (funcionamento e investimento). **Isto indica que o total de gastos no sector da saúde ainda é bastante centralizado. Assim, por forma a garantir maior equilíbrio na distribuição de recursos, propõe-se maior descentralização dos recursos.**

O relatório específico do sector[2] mostra que tanto a nível de realização de receitas (incluindo donativos e créditos externos) quanto de despesas, o sector de saúde alcançou 50%, respectivamente, 25pp abaixo do ideal. A dotação inicial atingiu 30.806 milhões de meticais, dos quais 71% correspondem a recursos internos e 29% a recursos externos.

No que concerne as despesas de investimento para o sector da saúde, a realização não chegou a atingir ¼ (um quarto) do previsto, situando-se em apenas 17% (componente interna com 5,4% e externa com 11,8%) e donativos em apenas 13%. Portanto, pode-se concluir que em termos de investimento muito pouco foi feito neste sector crucial.

2. MISAU, Relatório de Execução Orçamental, Janeiro – Setembro, 2018,

Este facto reforça a necessidade de conter o excessivo optimismo nas projecções governamentais para projectos de investimento financiados tanto com recursos internos bem como externos, conforme referido anteriormente.

Importa realçar quanto à componente externa de investimento do nível Central e Provincial (fundos verticais)[3], que houve uma inscrição mais elevada em 2018 relativamente ao mesmo período de 2017. Isto é evidenciado pelo facto de haver um maior montante inscrito para projectos em relação ao mesmo período do ano anterior, o que contribuiu para uma variação positiva de 30,5%. Porém, embora tenha apresentado uma taxa de realização acima de 2017, esta esteve abaixo dos 75% esperados.

2.1. Execução por Fonte de Financiamento

No geral, embora tenha havido uma variação positiva de 7,7% (para 30.541 milhões de meticais) dos fundos sob gestão directa do MISAU, a taxa de realização foi de 50% (uma falha de 25pp), abaixo do registado no mesmo período de 2017 em 9pp.

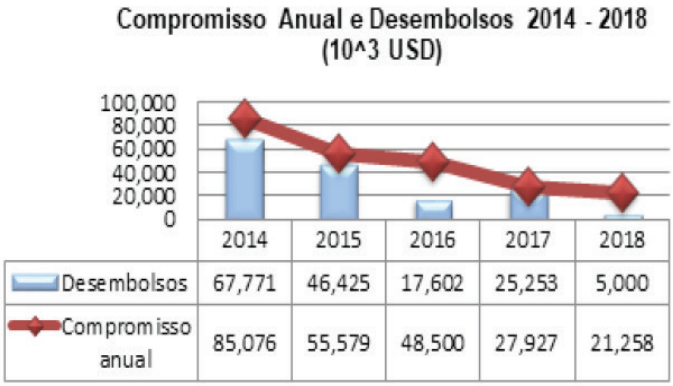
A nível do fundo PROSAUDE (gerido em conjunto pelo Ministério da Saúde e outros doadores), a execução esteve abaixo dos 75%, destacando-se o nível central com uma taxa de realização de apenas 32%, cerca de metade da taxa de realização do mesmo período de 2017. Os recursos disponibilizados pelos doadores têm vindo a baixar tanto em termos nominais como reais sendo que os recursos internos vêm preenchendo a lacuna. Este facto pode reflectir a preferência emergente dos doadores de financiar o sector através de modalidades alternativas e indirectas, o que impõe um grande desafio de controle de execução. **Contudo, o crescimento registado nos recursos internos está a ser aplicado desproporcionalmente a funções de funcionamento e não de investimento, comprometendo assim a melhoria do acesso aos serviços de saúde e cuidados de qualidade** (vide tabela 1.2)

Tabela nº 1.2 Comparativo da Dotação e Realização no Sector Saúde - Âmbito Nacional (Jan-Set/2017-2018)

valores em 10^3 Meticais

Fontes de Financiamento	Dotação Actualizada		Realização		Realização %	
	Jan-Set/17	Jan-Set/18	Jan-Set/17	Jan-Set/18	Jan-Set/17	Jan-Set/18
Orçamento do Estado:	13,682,059	14,686,295	8,267,410	10,101,757	60%	69%
Funcionamento (Central + Provincial + Distrital)	11,823,598	12,952,539	7,986,483	9,277,292	68%	72%
Investimento Interno (Central + Provincial)	1,858,461	1,733,756	280,928	824,465	15%	48%
PROSAUDE - Central	636,782	261,841	441,877	84,614	69%	32%
PROSAUDE - Provincial	687,200	705,389	491,815	446,918	72%	63%
Medicamentos (OE + Donativos em espécie) (*)	10,780,549	9,345,677	5,033,632	3,471,378	47%	37%
Investimento Externo (Central + Provincial) (**)	4,448,638	5,806,642	531,943	1,289,093	12%	22%
Total	**30,235,229**	**30,805,844**	**14,766,677**	**15,393,760**	**49%**	**50%**
Total Fundos Sob Gestão Directa do MISAU	**28,362,471**	**30,541,977**	**16,639,067**	**15,393,760**	**59%**	**50%**

Fonte: DAF / e-SISTAFE



No que concerne a componente dos medicamentos, a tendência de baixo nível de realização acentuou-se. De Janeiro a Setembro de 2018, a realização média foi de 37% (10pp abaixo do ano anterior).

2.2 Avaliação dos Resultados (PES vs. Execução)

Dos resultados que se previa alcançar em 2018 no sector de saúde destaca-se, dentre outros:

Resultados Previstos - 2018	Balanço do PES
Incremento nos partos institucionais de 76% para 80% (1.001.954 partos)	Realizado em 81.7% (819.082)
Iniciar a construção de Hospitais Distritais (1), Hospitais Gerais (1) e Reabilitação de Hospitais Provincias (1)	Não realizado (0%)
Prosseguir a construção de 7 Hospitais Distritais nas Províncias	Realizado 43%
Aumento de número de profissionais colocados no Sistema de Saúde de 1.919 para 2.019	Realizado 41,3%
Aumento do número de crianças beneficiárias do TARV de 87.039 para 98.717	Realizado 97% (95.798)

Fonte: PES e RDBPES III TRIM 2018

O não alcance anual das metas estabelecida no PES foram condicionadas, claramente, pela fraca execução que caracterizou este sector, principalmente no que concerne a despesas de investimento que nem chegaram a atingir 25% do previsto. Especificamente, as taxas de realização muito por debaixo das metas implicam que as lacunas nos serviços no sector saúde chegaram a afectar o bem-estar do cidadão.

3. Que transitam dentro e fora da CUT.

3. Sector de Água e Saneamento

O sector de Água e Saneamento a nivel dos sectores sociais, faz parte das Infra-estruturas e é um dos sectores com menores dotações se comparado com os restantes sectores sociais, com um peso de apenas 2,1% no orçamento actualizado[4]. Em termos de realização até setembro de 2018 este sector alcançou apenas uma taxa de realização de cerca de 29,9% (uma falha de cerca de 45,1 pp).

Portanto para além de ser um sector com fraca dotação enferma de um fraco nível de execução (em igual período de 2017 teve uma realização de apenas 30,2%), **facto que representa dupla perda para a população dependente de fundos públicos para ter acesso a fontes de água melhorada.**

Até ao terceiro trimestre de 2018, as províncias de Niassa e Zambézia, por sinal a mais pobre[5] e populosa[6] do país, respectivamente, tiveram acesso a apenas 0,1% (cada uma) do total de recursos gastos no sector de água e saneamento em investimento interno, enquanto que o nível central foi o que mais recursos absorveu,cerca de 65,9%.

Do total de investimento interno e externo, as três províncias que mais se beneficiaram de recursos neste sector (excluindo o nível central) foram as províncias de Nampula, Inhambane e Cabo Delgado com apenas 2,9%, 0,5% e 0,4% respectivamente. O nível central nesta componente absorveu cerca de 95,4%, reflectindo assim o caracter centralizador do Governo á nível das despesas neste sector. Importa realçar que o investimento externo, até Setembro, só abrangeu o nível central (com 99,9% do total) e as províncias de Niassa, Cabo-Delgado, Nampula, Tete e Inhambane, supostamente devido a atrasos e baixo nível de desembolsos.

O centralismo muito forte na execução da despesa deste sector tem sido prejudicial na medida em que enfraquece o alcance de melhores resultados alinhados ao Plano Económico e Social e consequentemente Programa Quinquenal do Governo a nível local.

Em termos de financiamento, o Programa Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento Rural (PRONASAR) financiado através do fundo comum registou uma queda de execução de cerca de 71% em relação a igual período do ano anterior, evidenciando a exacerbada falta de confiança pelos parceiros de cooperação com prejuízos enormes para a população de renda baixa.

4. O orçamento inicial para o sector de Água e Saneamento foi de 3.331,7 milhões de meticais e o seu peso era de 1,4%. O orçamento actualizado para este sector passou para 4.877,2 milhões de meticais (um incremento de cerca de 46% em relação ao orçamento inicial)
5. Vide IV avaliação da pobreza 2014, INE
6. Vide resultados preliminares do censo populacional 2017, INE

3.1. Relatório de Balanço do PES 2018 III Trimestre – Sector de Água e Saneamento[7]

O Relatório de Balanço do III Trimestre do Plano Económico e Social 2018 (RBPES III TRIM 2018) para o sector de Água e Saneamento, evidencia que as metas definidas para o período em análise **não foram alcançadas.**

O documento enfatiza que o não cumprimento das metas deve-se:

- Ao facto do crescimento populacional entre 2007 a 2017 ter sido acelerado (*cerca de 41% em relação a 2007*);
- A existência de desigualdades no acesso a serviços ou seja, apenas 32,7% dos agregados familiares com menor rendimento per capita tem acesso a água e 2,3% a saneamento[8] enquanto que do lado dos agregados familiares com maior rendimento per capita eles têm accesso de 83,6% para água e 59% para saneamento.

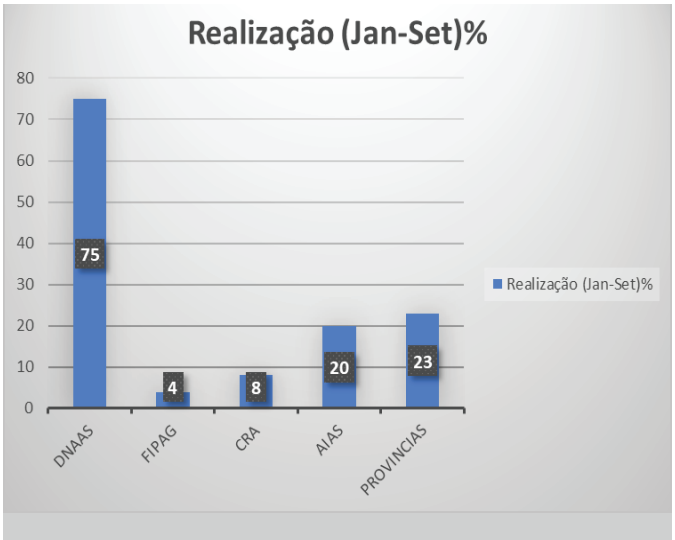
Não obstante, o documento ignora o facto do envelope de recursos alocados a este sector ser dos mais baixos, associado ao facto de ter fraca execução se comparado com os outros sectores sociais.

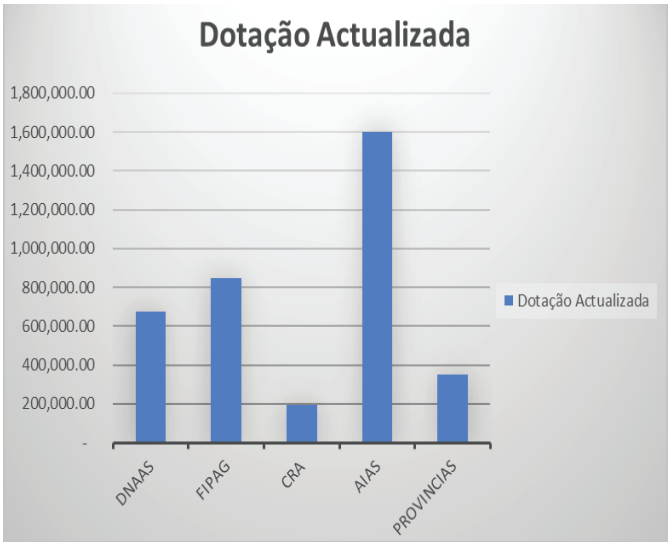
Legenda: Praia de Chiuanga (com água doce) localizada na vila de Metangula, Distrito de Lago – Provincia de Niassa, provincia com um dos mais precários serviços de saneamento em Moçambique

7. Durante a análise deste documento e do REO, os pesquisadores notaram incongruências muito grandes entre as cifras apresentadas em ambos documentos. Pelo que serão apenas apresentadas informações gerais do mesmo. Entretanto, o FMO chama atenção ao sector e ao Ministério de Economia e Finanças a garantir maior alinhamento da informação disponibilizada ao público em geral para facilitar a descrição e análise detalhada do ponto de situação do sector.
8. Vide mais detalhe em IOF 2014/2015

O RBPES III TRIM 2018 detalha que a realidade do sector é ainda mais nebulosa. É que para além do total executado em despesa de investimento ser da componente externa (quase 87%), aproximadamente 80% é executado fora da Conta Única do Tesouro - CUT. **Esta realidade é um dos resultados da perda de confiança pelos parceiros de cooperação internacional, e os sectores sociais são os que mais se têm ressentido. O FMO chama atenção sobre a necessidade das políticas públicas com recursos internos serem direccionados a estes sectores que afectam a maioria da população de renda baixa**.

3.1.1. Execução por beneficiário





Fonte: RBPES III TRIM 2018

Embora com algumas incongruências, se comparado com o REO III TRIM 2018, do total de beneficiários dos recursos executores das despesas de investimento neste sector, destaca-se a Direcção Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento (DNAAS) como a instituição com o nivel de execução ideal para o período em análise. Executou 75% das alocações, entretanto teve que trabalhar com uma das dotações mais baixas[9] se comparado os restantes beneficiários. A Administração de Infra-Estruturas de Águas e Saneamento (AIAS) é o beneficiário com mais recursos alocados, mas neste período teve uma execução de apenas 20%.

Portanto, considerando o desempenho dos sectores da saúde e água e saneamento, respectivamente, conclui-se que a narrativa do Governo de que priorizar a afectação de recursos públicos para os sectores económicos e sociais, que provenciam serviços básicos com impacto directo na população está longe de ser uma realidade, tanto no que concerne ao volume dos recursos alocados bem como no que diz respeito a execução.

9 Cerca de 673,6 milhões de meticais, de acordo com o RBPES III TRIM 2018.