FORUM DE MONITORIA DO ORÇAMENTO

FMO mais — MONITORIA DA GESTÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

PAANE — PROGRAMA DE APOIO AOS ACTORES NÃO ESTATAIS

ANÁLISE DA CONTA GERAL DO ESTADO 2018 E EXECUÇÃO ORÇAMENTAL ATÉ 2018: SECTOR DE SAÚDE E ÁGUA E SANEAMENTO

AGOSTO 2019

* O texto é da responsabilidade do Centro de Integridade Pública (CIP)

1. Resumo

O presente relatório apresenta os resultados da análise da execução orçamental referente ao ano de 2018 com especial enfoque para os sectores de água e saneamento e saúde.

Os resultados da análise indicam que pouco ou quase nenhum esforço foi feito por parte do Governo para alcançar uma consolidação fiscal, dado que a despesa pública caiu de 33,9% do PIB em 2015 para cerca de 33,7% do PIB em 2018, o equivalente a uma redução de apenas 0,2p.p. do PIB. Aponta-se como factores destes resultados o incremento do recurso ao endividamento público interno e da despesa de funcionamento, esta última muito influenciada pelo incremento na rubrica de salários e remunerações (média de 10,3% nos últimos 4 anos).

Os resultados indicam também que houve uma redução da despesa total nos sectores económicos e sociais em percentagem do PIB, de 17,3% em 2015 para 15,8% em 2018. Para o caso específico do sector da saúde, bem como do sector de água e saneamento, concluiu-se que maior parte dos recursos destina-se ao nível central, sendo que os sectores subnacionais (provincial e distrital) beneficiam de menos de 50%.

2. Nota Introdutória

A Conta Geral do Estado (CGE) representa a expressão financeira da materialização das acções governativas de um determinado ano, espelhando as prioridades do Governo. Assim, a sua análise é de crucial importância na medida em que mostra a "fotografia" das realizações e cumprimento de metas do Plano Quinquenal do Governo (PQG), bem como serve de instrumento de advocacia para influenciar o processo de mudança.

O enfoque especial deste documento será na análise da alocação orçamental para os sectores de saúde e de água e saneamento por serem considerados sectores de base na construção do capital humano, uma das prioridades do actual Governo, e por serem direitos fundamentais consagrados do ser humano.

É neste contexto que o Fórum de Monitoria do Orçamento percebe que uma análise da CGE e da qualidade de utilização dos recursos públicos serve de base para a contribuição da sociedade civil na construção de um Estado de direito inclusivo em que o cidadão é informado do valor das suas contribuições fiscais.

A CGE 2018 está disponível desde 31 de Maio de 2019 para a apreciação do público em geral, sendo este parte do processo activo de fiscalização e desempenhando um papel fundamental na monitoria das políticas e dos programas públicos.

3. Desenvolvimentos Macro Fiscais: 2015-2018

Nesta secção são apresentados os desenvolvimentos fiscais para os primeiros quatro anos da implementação do Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2015-2019. A seguir apresenta-se também a evolução dos níveis de desempenho na arrecadação de receitas do Estado e os níveis de execução da despesa do Estado incluindo operações financeiras.

Gráfico 1: Grau de Execução da Receita do Estado e Despesa do Estado

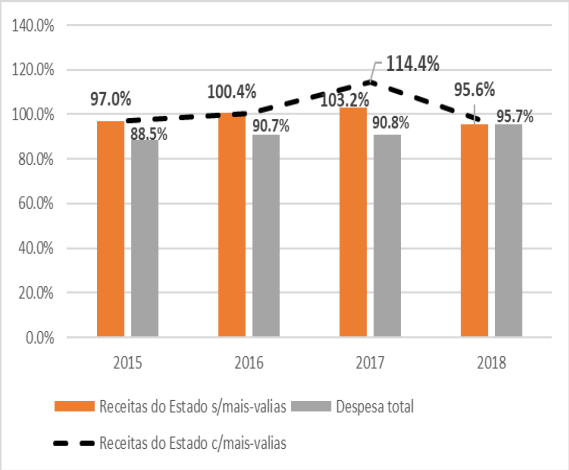
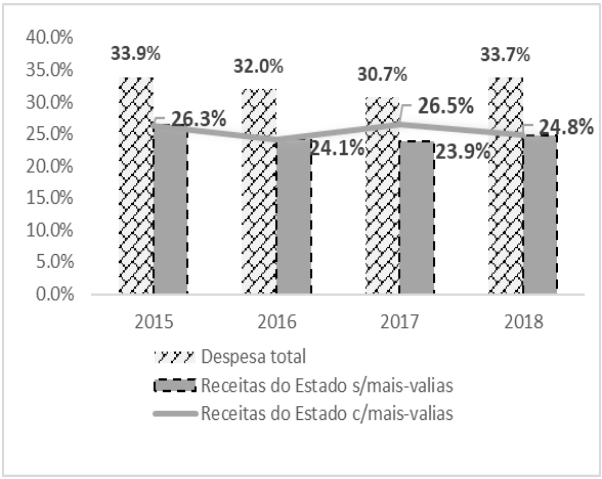


Gráfico 2: Receita do Estado e Despesa Total Inc. Oper. Financeiras em % do PIB



Fonte: CGE's 2015-2018

No primeiro ano de implementação do PQG, os níveis de arrecadação da receita do Estado atingiram uma taxa de execução de 97,0%, pouco menos que 3,0 pontos percentuais (p.p.) do montante planificado para aquele período no OE 2015[1]. No mesmo ano, o nível de execução da despesa pública incluindo operações financeiras foi de 88,5% do planificado. Em 2016 e 2017 os níveis de arrecadação da receita aumentaram em 3,4 p.p. e 14,0 p.p. respectivamente, o aumento de 2017 foi impulsionado significativamente pela arrecadação de receitas extraordinárias provenientes das mais-valias do sector extractivo no valor de 20.859,6 milhões de MT, cerca de 2,6% do PIB. Em 2018, o nível de arrecadação voltou a cair para um nível de 95,7% do planificado no OE 2018, ou seja, 4,3 p.p abaixo do planificado.

No que diz respeito à despesa do Estado, pode verificar-se no gráfico 1 que, em todo o período de análise, os níveis de execução estiveram abaixo de 100% dos montantes planificados nos OEs respectivos, apresentando indícios, por um lado de problemas de execução que podem resultar de atrasos no desembolso de fundos por parte do Tesouro, atrasando todo o processo de *procurement* e, consequentemente, a execução orçamental. Por outro lado, a baixa execução pode indicar problemas na programação financeira do Estado, implicando num orçamento do Estado pouco realístico.

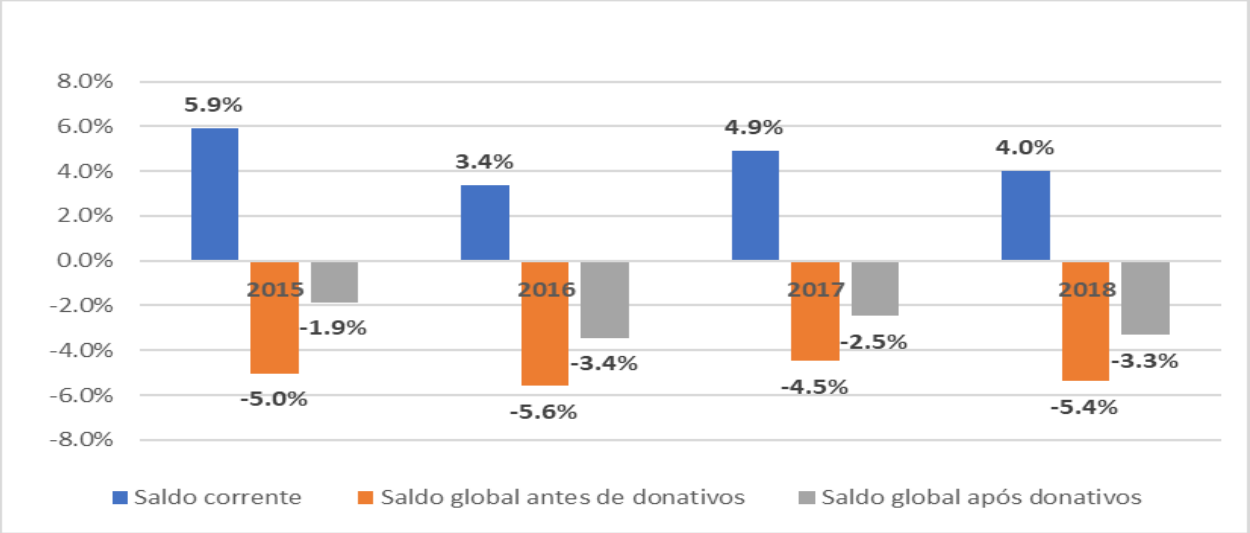
Com a retirada do apoio geral ao Orçamento do Estado em 2016, a implementação dos programas do Governo foi condicionada, no entanto, à tendência de se apresentar uma proposta de orçamento não realística (ou seja, politicamente correcta) e persistiu o que se traduz em baixos níveis de execução (gráfico 1).

No que diz respeito às metas estabelecidas no PQG (2015-2019) para a evolução da receita do Estado, de 27,5% do PIB em 2014 para 32,5% do PIB em 2019, os níveis médios alcançados entre 2015 e 2018 foram de 24,8% do PIB, sem considerar as mais-valias, e de 25,4% do PIB quando considerado o efeito das mais-valias (gráfico 2), níveis muito abaixo dos planificados.

Como resultado das diferenças sistemáticas entre a receita e a despesa, o gráfico a seguir mostra o comportamento do saldo orçamental no período em análise.

1 Cabe notar que o PQG não proporciona cifras anuais fiscais, mas só disponibiliza cifras em percentagem do PIB para o começo (2014: 27,5%) e fim do PQG (2019: 32,5%) no quadro 6 do documento "Programa Quinquenal do Governo 2015-2019".

Gráfico 3: Evolução do Saldo Orçamental em % do PIB



Fonte: CGE's 2015-2018

O saldo global antes dos donativos mostra que a diferença entre a receita e a despesa do Estado quase que não se alterou nos primeiros quatro anos de implementação do PQG.

Evolução do Financiamento

Em termos de fontes de financiamento, os gráficos abaixo mostram como foi o comportamento do financiamento ao orçamento do Estado entre 2015 e 2018.

Gráfico 4: Financiamento das Despesas Públicas

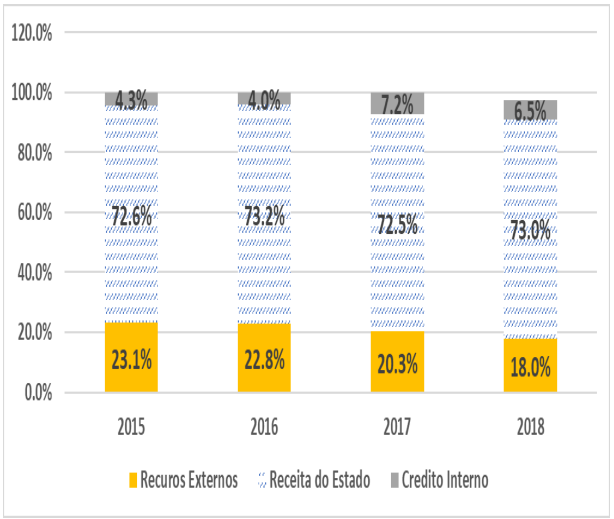
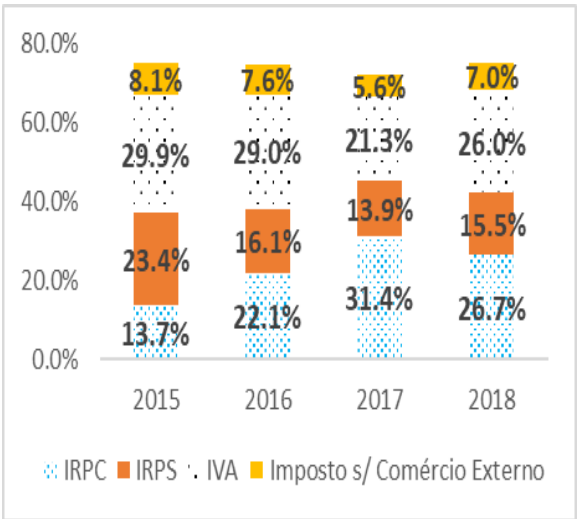


Gráfico 5: Estrutura da Receita do Estado



Fonte: CGE's 2015-2018

Os primeiros quatro (4) anos de implementação do PQG (2015-2019) foram marcados por uma mudança na estrutura do financiamento da despesa pública (gráfico 4), num contexto de retirada do apoio directo ao Orçamento do Estado devido ao escândalo das dívidas ocultas. O período foi marcado por uma redução da percentagem de financiamento das despesas por via da receita do Estado e de recursos externos, no entanto, verificou-se uma tendência crescente do recurso ao endividamento interno, colocando o Estado como maior concorrente de recursos do sistema financeiro domésticos e

penalizando o sector privado (*crowding-out*[2]). A pressão para o recurso ao endividamento interno tem colocado o Estado como um dos maiores clientes do sistema financeiro, contribuindo para o encarecimento do crédito e minando a eficiência da política monetária na tentativa de redução das taxas de juros.

Em relação ao PIB, o saldo de crédito interno passou de 1,5% em 2015 para 2,2% em 2018. Este cenário poderá evoluir a curto prazo, num contexto de restrições de acesso ao crédito externo por parte do Estado e da desaceleração da economia, que irá implicar baixos níveis de receitas do Estado.

Observando a composição da receita, notam-se quatro itens que, sistematicamente, têm contribuído em cerca de 75,0% para a receita do Estado (gráfico 5): Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRPC), Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRPS), Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) e Imposto sobre o Comércio Externo.

Num contexto de crise e restrições de acesso ao financiamento externo, o gráfico 5 mostra as alternativas de financiamento usadas pelo Governo moçambicano para financiar as suas actividades nos primeiros anos. Como se pode depreender do gráfico, muito embora tenha sofrido alguma influência da tributação de mais-valias em 2017 (20.859,6 milhões de MT), a contribuição do IRPC para a receita do Estado quase que duplicou de 2015 a 2018, tendo saído de 13,7% em 2015 para 26,7% em 2018.

Em termos relativos, este imposto é o que mais cresceu neste período, indicando a pressão que pode estar a ser exercida sobre o sector empresarial nacional incipiente num contexto em que existem multinacionais que, devido às isenções e reduções fiscais, contribuem menos que o seu potencial. Esta situação poderá também ter contribuído para o encerramento de várias pequenas e médias empresas no país neste período por não conseguirem responder a tamanha pressão fiscal.

As outras categorias de imposto (IRPS, IVA e ICExterno), muito embora contribuam de forma significativa para a receita do Estado, as mesmas apresentaram uma tendência decrescente no período em análise. Isso pode ser reflexo do aumento do desemprego e redução da actividade económica. Estas linhas de impostos são as que estão muito relacionadas com a percepção de restrições orçamentárias enfrentadas pelas famílias e empresas.

Quando o nível real de rendimento disponível das famílias e empresas vai baixando, o baixo poder de compra e a aquisição de bens e serviços vai reduzindo. A produção e a produtividade das empresas são comprometidas o que, até certo ponto, vai forçando as empresas a diminuir a sua força de trabalho, o que tem implicações nas contribuições reais do IRPS, e as transacções com o exterior também vão reduzindo. Em termos quantitativos, as contribuições do IRPS baixaram de 23,4% em 2015 para 15,5% em 2018. As contribuições do IVA baixaram de 29,9% em 2015 para 26,0% em 2018 e o imposto sobre o comércio externo baixou de 8,1% em 2015 para 7,0% em 2018.

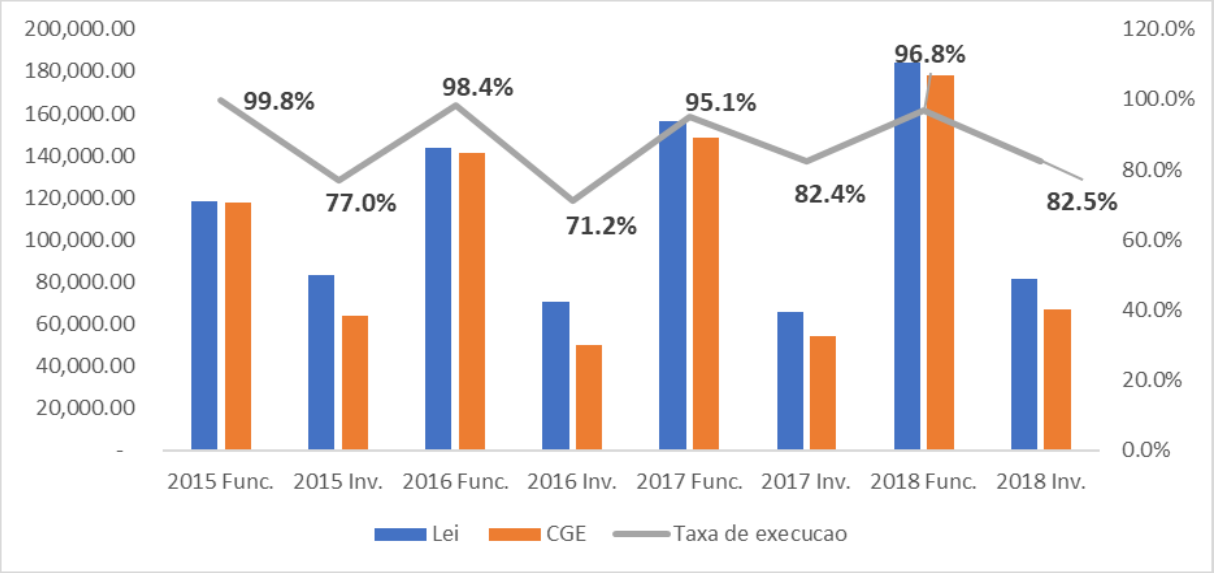
No cômputo geral, num contexto de crise e de desaceleração da economia, percebe-se que no período em análise a política fiscal implementada foi criando restrições severas aos agentes económicos privados, limitando o seu poder de intervenção para estimular ou reaquecer a economia na tentativa de manter a sobrevivência do sector público.

Evolução da Despesa

Os graus de execução da despesa do Estado nas componentes de funcionamento e investimento são apresentados no gráfico a seguir.

2 Efeito de retracção de concessão de crédito ao sector privado como resultado da utilização pelo governo de recursos do sector financeiro nacional, causado por uma política fiscal expansionista que tem implicações no aumento da taxa de juros.

Gráfico 6: Grau de Execução da Despesa de Funcionamento e Investimento (Lei vs CGE)



Fonte: CGE's 2015-2018

Nos primeiros quatro anos do PQG, as duas componentes da despesa não atingiram um grau de execução de 100% quando comparado com o planificado. O cenário dramático foi observado pela despesa de investimento, onde o grau de execução média no período em apreço foi de 78%, sendo o ano de 2016 o que registou o mais baixo grau de execução (71,2%).

A despesa de investimento é a que está directamente relacionada com a implementação de infra-estruturas económicas e sociais. Num contexto de execução orçamental baixa, a implementação de um número significante de infra-estruturas não ocorreu e outro não foi concluído.

O baixo nível de execução da despesa de investimento gerou encargos para o Estado (atrasados) por via de compromissos assumidos com o sector privado, fornecedor de bens e de serviços, que condicionaram a sobrevivência deste sector neste período, dado que maior parte dos seus recursos financeiros foi investida em obras do Estado não concluídas.

Em termos mais específicos, a seguir é apresentada a evolução da despesa pública em percentagem do PIB.

Gráfico 7: Estrutura da Despesa de Funcionamento em % do PIB

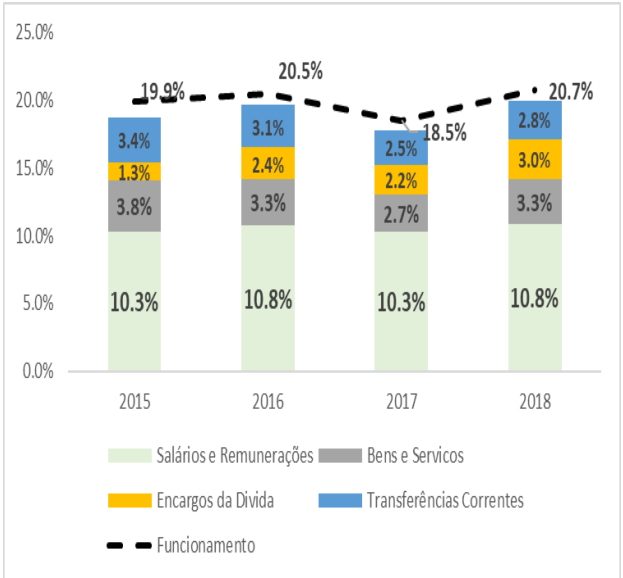
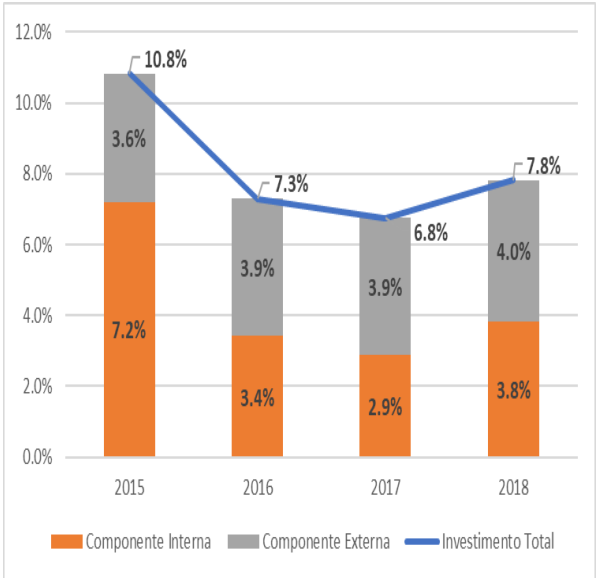


Gráfico 8: Estrutura da Despesa de Investimento em % do PIB



Fonte: CGE's 2015-2018

Os gráficos apresentam a composição da despesa pública, com especial enfoque para os itens que, de forma agregada, ocupam maior parte do espaço fiscal, isto é, cerca de 75,0% da despesa, nomeadamente: as despesas com salários e remunerações, bens e serviços, encargos da dívida e investimento.

Com excepção de 2017, a despesa de funcionamento manteve uma tendência crescente numa proporção de 19,9% do PIB em 2015 para 20,7% do PIB em 2018, o equivalente a um aumento de 0,8p.p. do PIB (gráfico 7). Adicionalmente, a despesa de investimento, em percentagem do PIB, reduziu para 7,8% em 2018, uma redução em 3,0p.p. quando comparado com 2015 (gráfico 8).

O que se pode dizer da estrutura da despesa pública em Moçambique nestes quatro anos caracterizados por uma crise económica e por restrições de financiamento ao Estado?

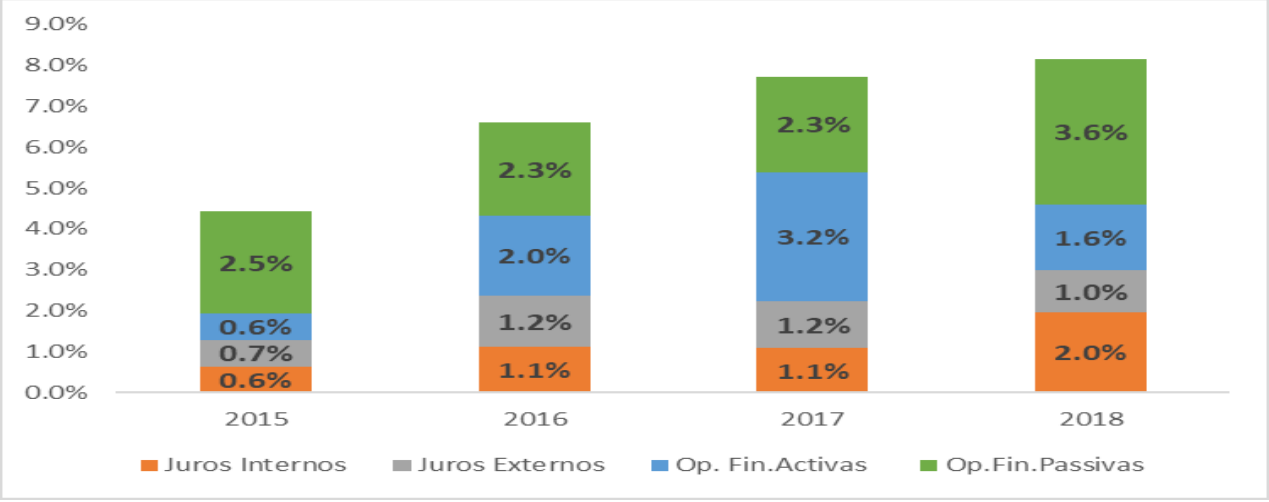
Os documentos de fundamentação[3] das propostas do Orçamento do Estado nos primeiros quatro anos apresentaram como objectivos da política fiscal a consolidação por via da racionalização da despesa, a melhoria das fontes de arrecadação da receita, a reforma do sector empresarial do Estado e a autonomia faseada do fundo de pensões. De acordo com a teoria económica, esta afirmação só é possível num cenário em que estes esforços são acompanhados por acções no sentido de estimular o investimento, tanto público como privado.

O gráfico 7 mostra que a composição da despesa para os principais itens apresentados não teve um comportamento alinhado com a orientação da política fiscal neste período. Todos os agregados da despesa tiveram uma oscilação com uma aparente rigidez da despesa com salários e incremento da despesa com encargos da dívida.

Num contexto em que o objectivo teórico da política fiscal é reduzir esta despesa em percentagem do PIB por via da restrição de novas admissões, da não mudança de carreiras, da restrição de promoções e progressões, e de tímidos aumentos salariais em sectores-chave tais como educação, saúde e polícia, os resultados mostram que a mesma não foi observada na integra nestes quatro anos. Em termos percentuais do PIB, a despesa com salários manteve no período uma média de 10,5% (a quarta mais alta da SADC, gráfico 11) o que representa um incremento em 0,3p.p. em 2018, quando comparado a 2015 (gráfico 7).

De uma forma geral, há indícios de que nestes quatro anos o Estado procurou garantir o pagamento de salários e remunerações penalizando outras linhas de despesa que apresentaram maior nível de volatilidade, tais como bens e serviços e transferências.

Gráfico 9: Evolução dos Encargos da Dívida e Operações Financeiras em % do PIB



Fonte: CGE's 2015-2018

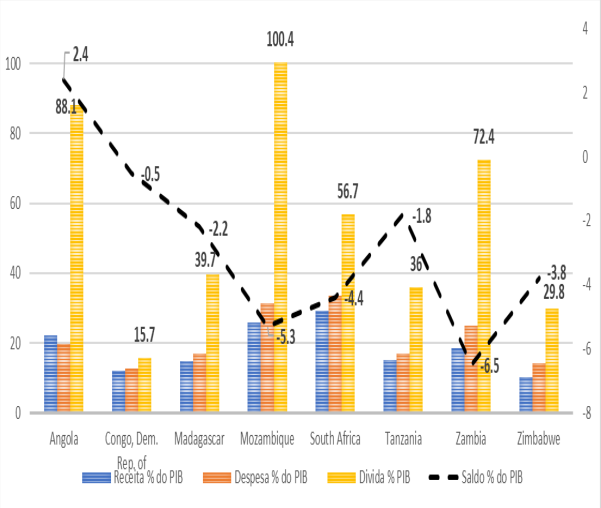
3 http://www.mef.gov.mz/

No que diz respeito aos encargos da dívida (base caixa), os juros externos apresentaram um ligeiro incremento que pode ser justificado pela depreciação acentuada do metical. Para esta rubrica, evidencia-se o crescimento dos juros internos por se tratar da alternativa não justa encontrada pelo Estado para financiar as suas despesas, tendo esta passado de 0,6% do PIB em 2015 para 2,0% do PIB em 2018, o equivalente a um incremento de 1,4p.p.

Análise Comparativa com os Países da Região

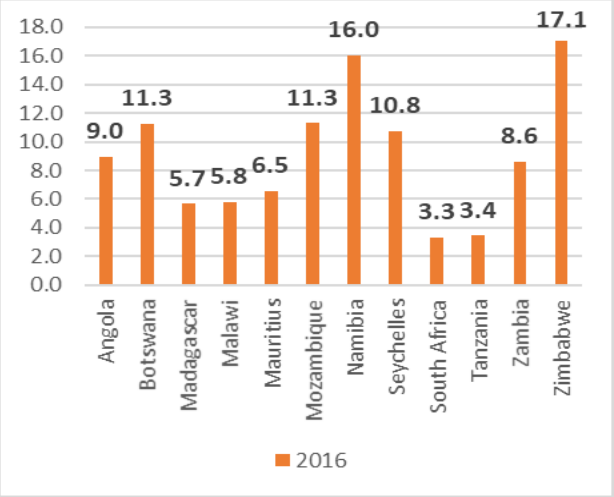
O panorama fiscal de Moçambique comparado com alguns países da região da SADC é apresentado nos gráficos a seguir.

Gráfico 10: Agregados Fiscais Comparando com Alguns Países da SADC (2018)



Fonte: IMF-Fiscal Monitor, Abril 2019

Gráfico 11: Despesa com Salários e Remunerações em % do PIB



Fonte: IMF-GFS, Abril 2019

Quando comparado com os países da região da SADC, Moçambique continua a apresentar altos níveis de défice fiscal estando apenas em frente da Zâmbia com 5,3% e 6,5% do PIB, respectivamente. Num contexto de crise e restrições de financiamento, a política fiscal em Moçambique continua expansionista e não há uma previsão de redução dos níveis de endividamento público a médio prazo. O rácio da dívida pública sobre o PIB continua a ser o maior da região (100,4%, mesmo excluindo as dívidas ocultas) seguido de Angola e Zâmbia, com 88,1% e 72,4% do PIB respectivamente.

Estimativas mais actualizadas do Fundo Monetário Internacional (FMI, 2019), indicam que, em percentagem do PIB, a dívida total (incluindo as dívidas ocultas) está em 110,5, a mais alta na região, e a despesa com salários e remunerações está em 11,3%, a quarta maior na região.

A sustentabilidade fiscal de Moçambique depende muito da redução do défice fiscal e de uma maior racionalização da despesa pública. No entanto, o abrandamento da actividade económica não irá facilitar o processo de consolidação fiscal, dado que a queda da produção tem implicações na redução da mobilização da receita, o que induz à contratação contínua de dívida pública e, para o cenário actual, dívida interna, com altas taxas de juros e com efeitos nocivos para a economia, facto que gera um efeito *crowding-out*.

Comentários Finais

Os resultados demonstram que não houve esforço do Governo para alcançar uma consolidação fiscal, dado que a despesa pública caiu de 33,9% do PIB em 2015 para cerca de 33,7% do PIB em 2018, o equivalente a uma redução de apenas 0,2p.p. do PIB.

No entanto, os resultados indicam também que:

- *Houve um incremento do recurso ao endividamento interno, que passou a cobrir cerca de 6,5% das despesas públicas em 2018, contra os 4,3% em 2015. Houve ainda uma redução em 5,1p.p. da contribuição dos recursos externos para 18% em 2018;*
- *A despesa de funcionamento continua a crescer em percentagem do PIB a um ritmo médio de 0,6p.p.;*
- *A despesa de investimento apresenta uma tendência decrescente em percentagem do PIB, de 10,8% em 2015 para 7,8% em 2018;*
- *A despesa com salários e remunerações apresenta maior proporção do PIB quando comparada à despesa de investimento e não reduziu nos primeiros quatro anos, tendo atingido uma média de 10,3%; e*
- *Os encargos da dívida apresentaram uma tendência de aumento no período, com especial enfoque para os encargos internos que passaram de 0,6% do PIB em 2015 para 2,0% do PIB em 2018.*

2. Análise da Alocação Sectorial (Sectores Económicos e Sociais)

O Governo tem-se comprometido em alocar mais de 60% da despesa pública a sectores que providenciam serviços básicos à população (Saúde, Educação, Acção social, Água e saneamento e Justiça) e a áreas com potencial para criar novas dinâmicas económicas e produtivas, bem como rendimentos adicionais a curto e médio prazos (Agricultura, Infra-estruturas, Energia, Transporte e Comunicações).

Os gráficos a seguir apresentam a mudança da execução orçamental nos sectores económicos e sociais.

Gráfico 12: Evolução da Despesa nos Sectores Económicos e Sociais (Execução)

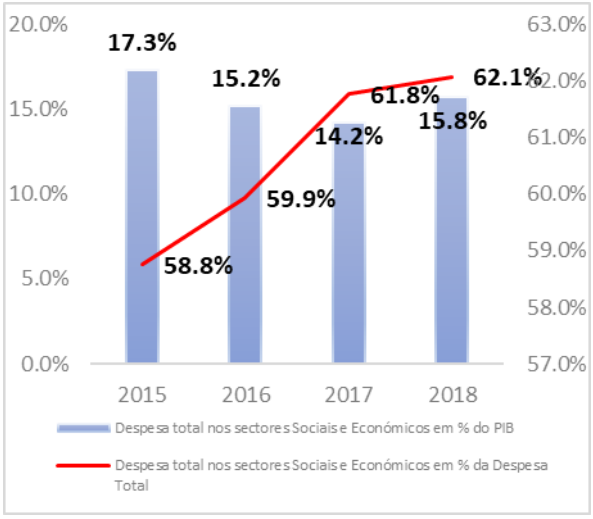
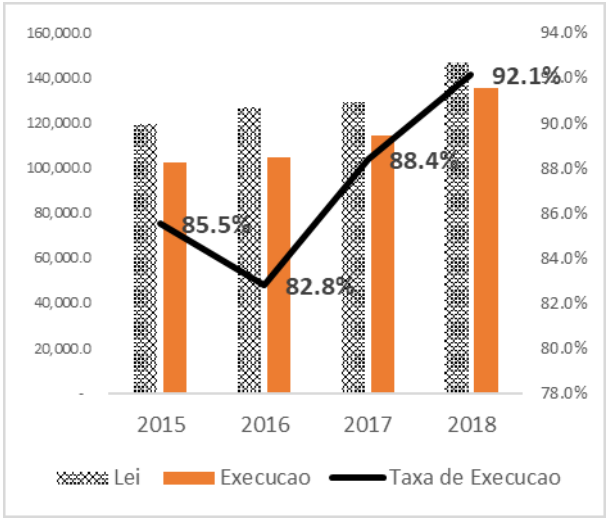


Gráfico 13: Evolução dos Níveis de Execução da Despesa nos Sectores Económicos e Sociais



Fonte: CGE's 2015-2018

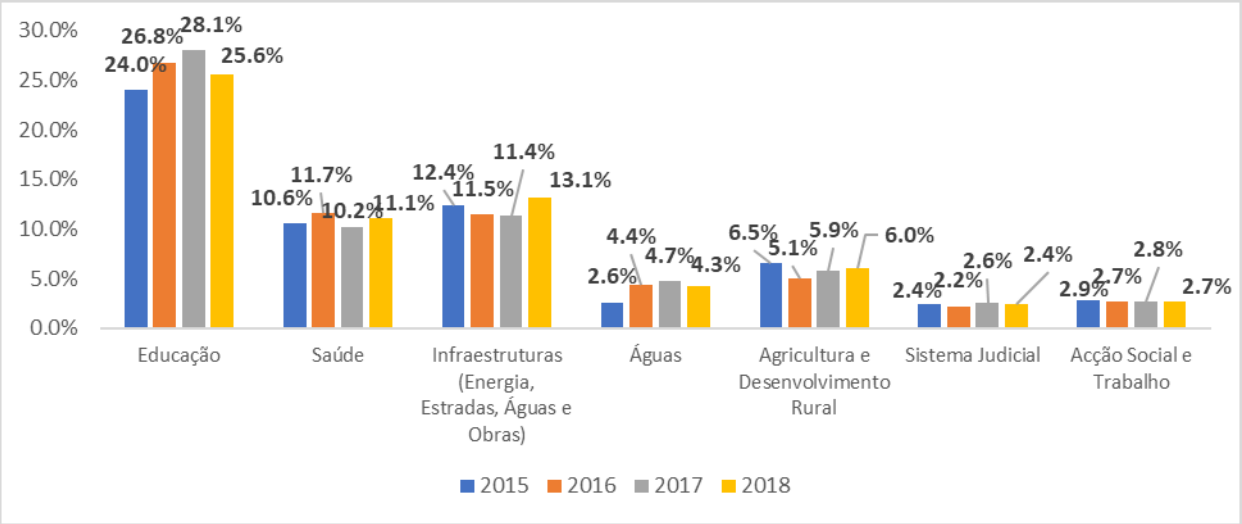
A despesa total, nos sectores económicos e sociais, apresentou uma tendência decrescente no período em análise quando medida em percentagem do PIB, de 17,3% em 2015 para 15,8% em 2018. Em contrapartida, verificou-se uma tendência

crescente desta despesa quando medida em proporção da despesa total de 58,8% em 2015 para 62,1% em 2018 como resultado do incremento de mais sectores a este grupo, como é o caso do sector dos Transportes e Comunicações em 2017 (gráfico 9).

No que diz respeito aos níveis de execução global, nos primeiros quatro anos a despesa nos sectores económicos e sociais teve desvios sistemáticos entre o planificado e o executado, conforme mostra o gráfico 10. Em todo o período, os níveis de execução estiveram abaixo do planificado, o que comprometeu o alcance das metas definidas no PQG (2015-2019).

Em termos de proporção da despesa por cada sector, o gráfico abaixo mostra a mudança temporal nos diferentes sectores.

Gráfico 14: Proporção da Despesa Por Sector



Fonte: CGEs 2015-2018

A proporção da despesa nos diferentes sectores, em comparação com a despesa total, apresentou um comportamento distinto. Alguns sectores tiveram um nível crescente de alocação ao longo do tempo enquanto outros não.

O sector da Educação continua a ser o que mais beneficia da alocação de recursos quando comparado a outros sectores neste grupo, o que pode estar muito associado à dimensão deste sector. Neste período, o sector apresentou uma tendência crescente até 2017 e voltou a cair para 25,6% em 2018.

O sector da Saúde não apresentou grandes mudanças em termos de alocação de recursos no período em análise, tendo tido uma média de 10,9% do total da despesa. O sector de Infra-estruturas saiu de 12,4% do total da despesa em 2015 para 13,1% em 2018, um aumento na alocação de 0,7p.p.

Neste grupo, ao sector da Agricultura e Desenvolvimento Rural foi alocada uma média de 5,9% do total da despesa nestes sectores. O sector de Acção Social teve, em todo o período, uma redução média de 0,1p.p.

Num período de crise, o sector de Protecção Social devia ganhar maior atenção em termos de alocação de recursos para a protecção das pessoas vulneráreis, no entanto, os números mostram um cenário diferente.

Em termos da estrutura da despesa nestes sectores, o gráfico a seguir mostra qual foi a tendência ao longo dos anos.

Gráfico 15: Estrutura da Despesa nos Sectores Económicos e Sociais

Figura 1:Educação

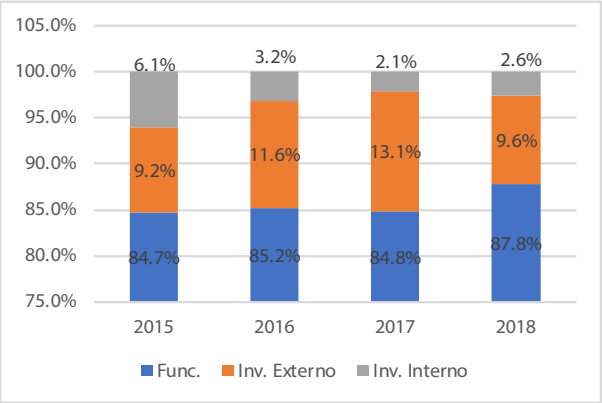


Figura 2: Saúde

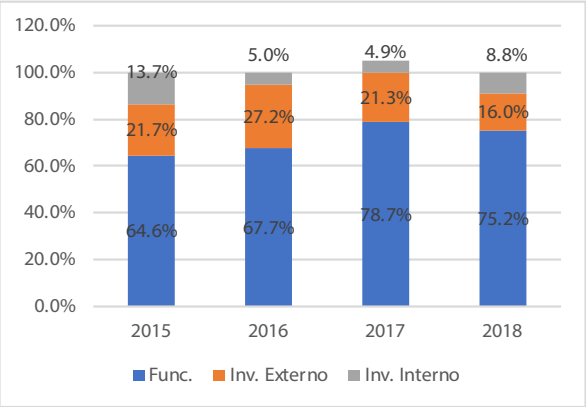


Figura 3: Infra-estruturas

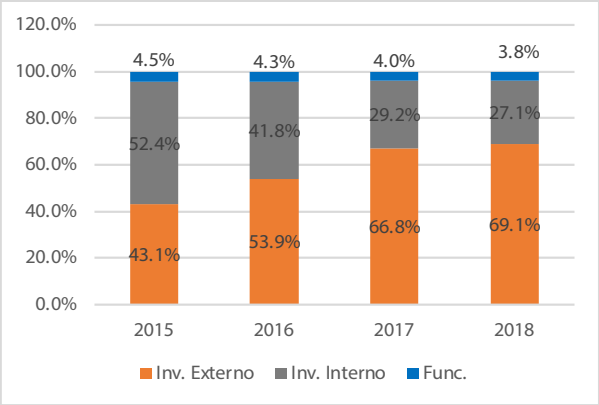


Figura 4: Águas e Saneamento

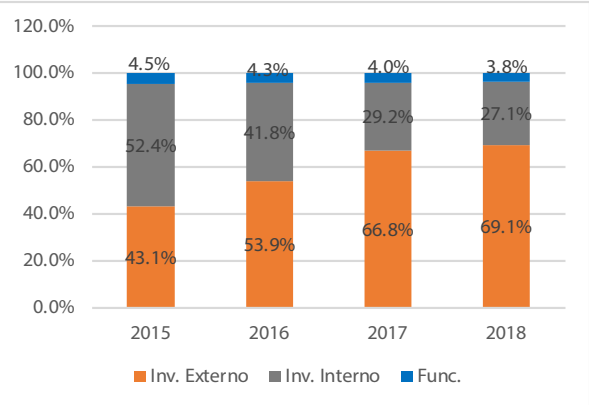


Figura 5: Agricultura e Desenvolvimento Rural

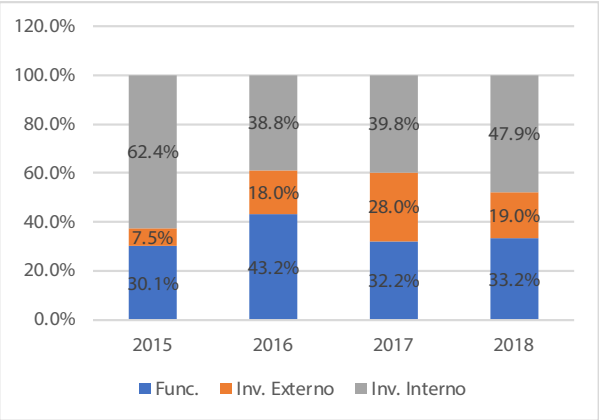
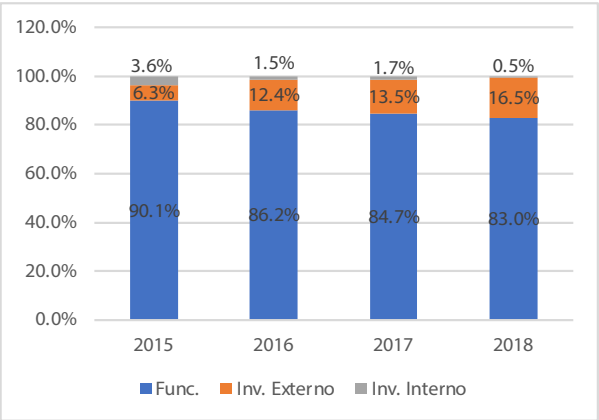


Figura 6: Acção Social



Fonte: CGEs 2015-2018

Com excepção do sector da Agricultura e Desenvolvimento Rural (figura 5), todos os outros sectores demonstram ter uma forte dependência em relação ao investimento externo em detrimento do interno e o mesmo apresentou uma tendência crescente nos últimos anos.

O sector de infra-estruturas é o que lidera esta posição, com uma média de 60% da despesa financiada com base em recursos externos (figura 3). Com este resultado, pode-se perceber que a almejada dinâmica de desenvolvimento impulsionada pela construção de infra-estruturas económicas e sociais está muito dependente de recursos externos que têm sido muito voláteis nos últimos anos.

Em termos de execução, o gráfico a seguir mostra o comportamento das taxas de execução da despesa nos sectores económicos e sociais.

Gráfico 16: Evolução da Execução Orçamental nos Sectores Económicos e Sociais

Figura 1:Educação

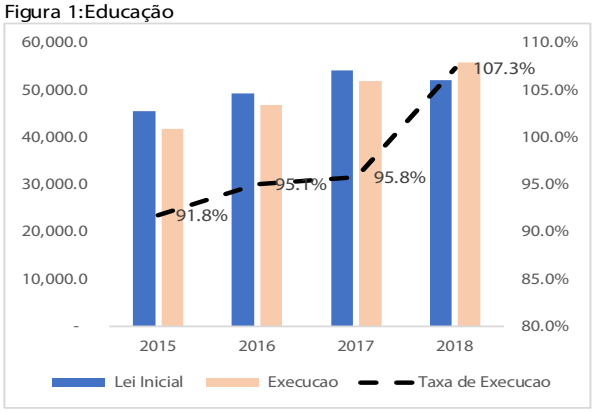


Figura 2: Saúde

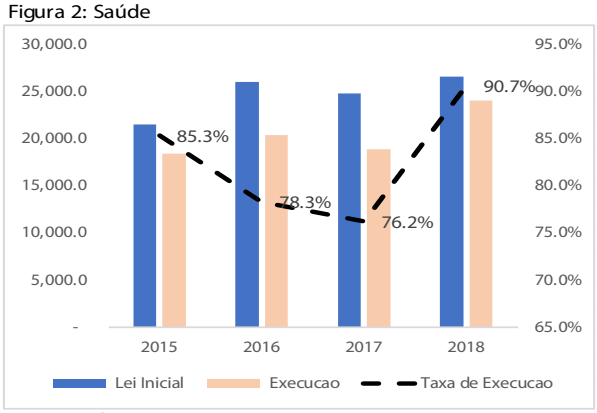


Figura 3: Infra-estruturas

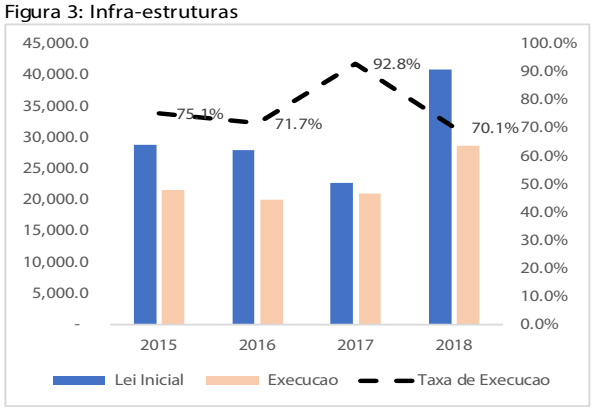


Figura 4: Águas e Saneamento

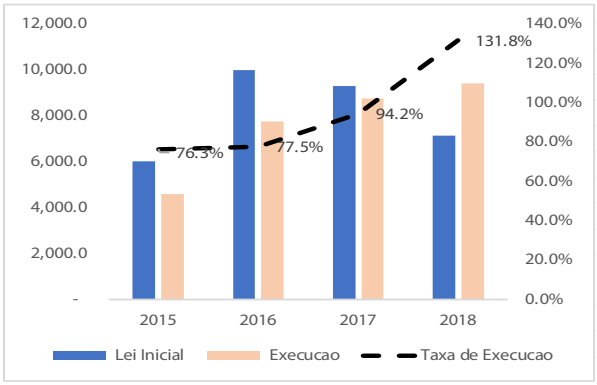


Figura 5: Agricultura e Desenvolvimento Rural

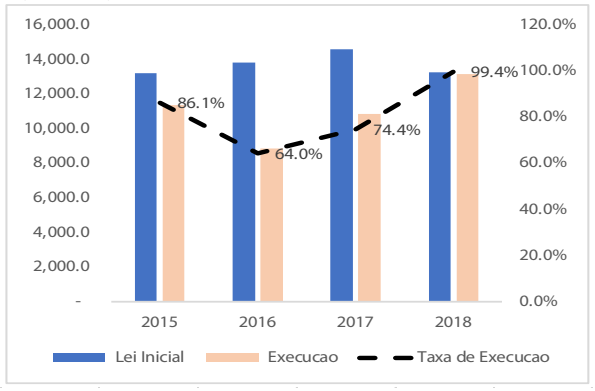
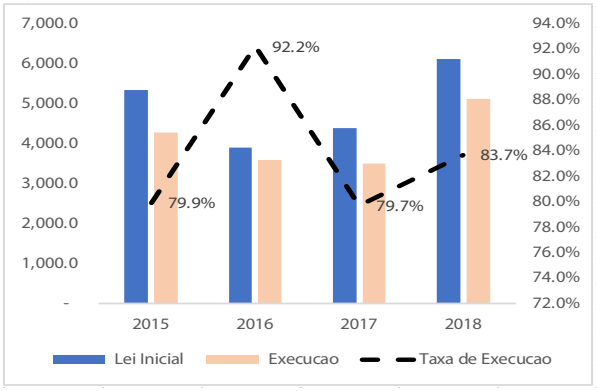


Figura 6: Acção Social



Fonte: CGEs 2015-2018

Os primeiros quatro anos apresentam um cenário sistemático de execução orçamental abaixo do planificado. Estes resultados podem indicar dois factores, fraca alocação de recursos e/ou discricionariedade da política fiscal, sendo a despesa orientada para outros sectores que não sejam económicos e sociais, com fraco impacto na vida da população.

Comentários Finais

A avaliação geral do comportamento da execução orçamental nos sectores económicos e sociais aponta para os seguintes aspectos:

- *Redução da despesa total nos sectores económicos e sociais em percentagem do PIB, de 17,3% em 2015 para 15,8% em 2018;*

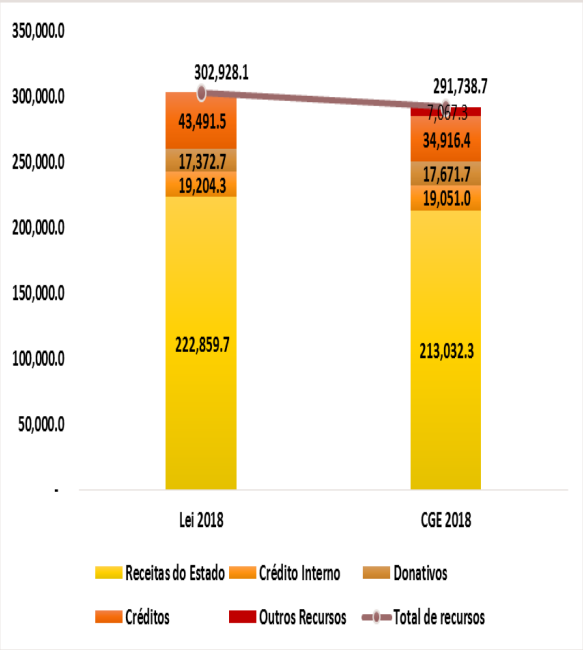
- *Dependência externa do investimento em quase todos os sectores económicos e sociais e*
- *Baixos níveis de execução em todos os sectores no período em análise.*

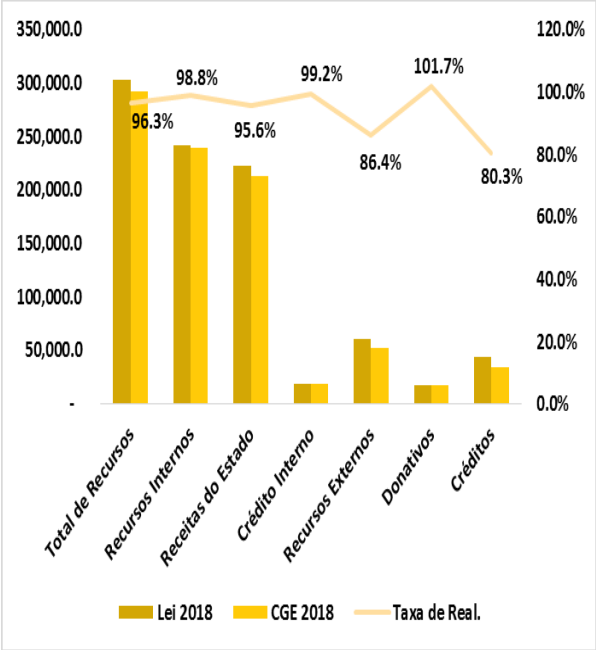
3. Análise da CGE 2018

No desenho da política orçamental para 2018, o Governo propôs-se operacionalizar as seguintes intervenções: i) melhorar as fontes de arrecadação de receitas; ii) racionalizar a despesa pública; iii) reformar o sector empresarial do Estado e iv) autonomia faseada do fundo de pensões de funcionários e agentes do Estado. Desta feita, a presente análise visa elucidar até que ponto estas intervenções foram implementadas.

Um olhar para os recursos usados no financiamento do Orçamento do Estado para 2018 (tabela 7 da CGE 2018), mostra que estes estiveram abaixo do previsto na Lei, em cerca de 11,1 mil milhões de MT.

Gráfico 17. Total de Recursos (Milhões de MT)Gráfico 18. Grau de Realização dos Recursos (%)





Fonte: CGE 2018

Pode-se depreender, a partir dos gráficos acima que, durante o exercicio económico de 2018, as receitas do Estado, que representam cerca de 73% do total de recursos, não atingiram a meta prevista, com um grau de realização de 95,6% do total de recursos, mostrando os constrangimentos que o Governo tem tido na arrecadação da receita. Outra fonte de recursos com peso significativo são os créditos externos, que representam cerca de 12,0% dos recursos totais que também apresentam um baixo grau de execução em 2018, com cerca de 80,3%, não estando claros os factores que levaram a este nível de realização. Estas duas rubricas, que contribuem significativamente para financiar o OE, foram as que apresentaram os menores níveis de realização, fazendo com que os recursos totais previstos para 2018 atingissem somente 96,3% de realização.

Outro factor importante nos mecanismos usados para financiar o orçamento foi o uso de mais-valias no montante de 7,0 mil milhões de MT que não estavam previstas na Lei do OE de 2018, onde o Governo definiu, sem a aprovação da AR,[4] os sectores em que os projectos se iriam beneficiar destes recursos. Não obstante, a CGE não faz uma descrição exaustiva sobre a canalização das mais-valias, mostrando falta de transparência no seu uso.

4 Assembleia da República

A recente perda da vitalidade da economia moçambicana, onde as projecções de crescimento económico para 2018 apontavam para um crescimento de 5,3%, sendo que os dados preliminares apontam para um crescimento de 3,3%, trazem consigo uma estagnação da capacidade tributária na arrecadação das receitas.

O nivel de cobrança de receitas para 2018 estava projectado para 222,8 mil milhões de MT (tabela 8, CGE 2018) e o nível de arrecadação foi de 213,0 mil milhões de MT, o que pressupõe uma diferença em baixa de 9,8 mil milhões de MT, que corresponde a um desvio de 4,4% em relação à meta, destacando-se como agregados influenciadores da baixa arreacadação os impostos sobre bens e serviços, outros impostos nacionais, taxas e receitas de capital.

Gráfico 19. Realização das Receitas (Mil Milhões de MT)

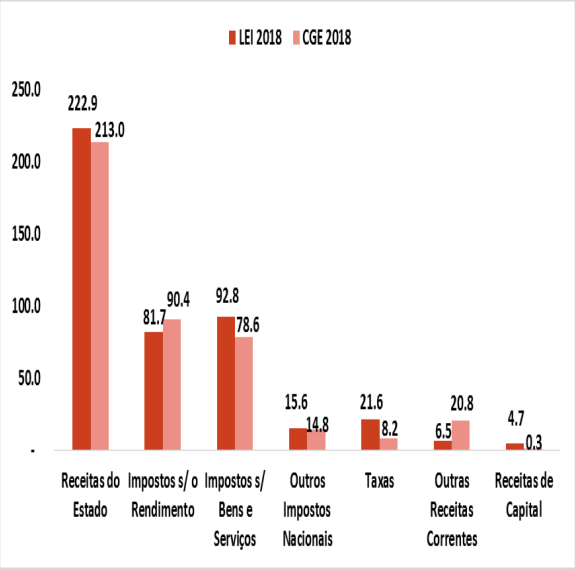
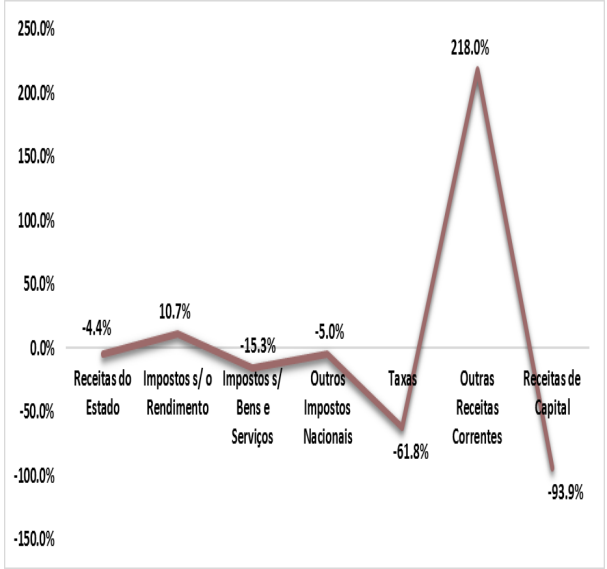


Gráfico 20. Desvio em Relação à Lei (%)



Fonte: CGE 2018

Os grandes desvios apresentados em todos os agregados da receita, conforme ilustra o gráfico 20, estão associados, em grande parte, à fraca capacidade de previsibilidade das receitas e à fraca capacidade de implementação das medidas previstas no âmbito da política tributária para 2018.

Grande parte das medidas destacadas pelo Governo eram meramente administrativas, com destaque para a marcação de combustíveis, consolidação das medidas de selagem de bebidas alcoólicas e introdução de máquinas fiscais entretanto ainda não existem indícios concretos se efectivamente estas medidas foram implementadas, facto que pode ter contribuído para a ineficiência na cobrança das receitas.

Um grande ganho, em termos de informação disponibilizada na CGE, são as receitas dos mega projectos discriminados por ramo de actividade e tipo de imposto (tabela 11, CGE 2018), entretanto, falta, ainda, especificar a receita colectada por empresa.

Tabela 1. Contribuição dos Megaprojectos (em Milhões de MT)

Megaprojecto	IRPC	IRPS	Imposto s/ Prod.	IVA	Taxa de Concessão	Rec. Consignada	Outros	Total
Produção de Energia	1,238.4	539.9	0.0	105.5	552.5	1,053.5	0.0	3,489.9
Exploração de Petróleo	4,687.8	612.9	281.1	36.1	0.0	0.0	48.1	5,665.9
Exploração de Recursos Minerais	572.5	1691.5	1848.6	0.0	0.0	0.0	30.0	4,142.6
Outros Mega Projectos	709.9	431.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,141.6
Total	**7,208.6**	**3276.1**	**2129.7**	**141.6**	**552.5**	**1,053.5**	**78.1**	**14,440.0**

Fonte: CGE 2018

A título de exemplo, esta informação já poderia servir de base para o cálculo das receitas que serão alocadas para beneficiar as comunidades onde os empreendimentos de extracção mineira e petrolífera se localizam. No entanto, não se poderá ter uma fotografia detalhada sobre que comunidades poder-se-ão beneficiar, já que as contribuições não estão detalhadas por projecto.

O critério de atribuição destas receitas às comunidades em 2018 não é claro, pois não segue a fórmula e nem todas as comunidades serem tidas como beneficiárias destes recursos.

Relativamente ao objectivo de contenção da despesa pública, apesar dos níveis de execução (tabela 14, CGE 2018) se situarem abaixo do previsto na Lei Orçamental (95,7%), não se pode associar este facto à racionalização dos gastos públicos, uma vez que as receitas do Estado não conseguiram alcançar as metas previstas, retraindo assim os gastos públicos.

Gráfico 21. Execução das Despesas (Mil Milhões de MT)

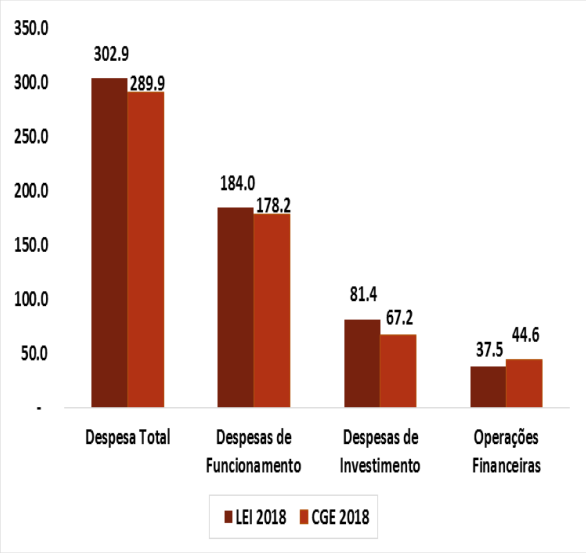
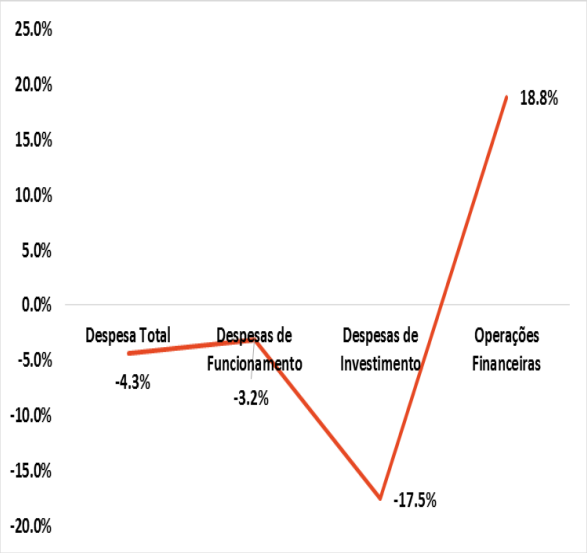


Gráfico 22. Desvios em Relação **à** Lei (%)

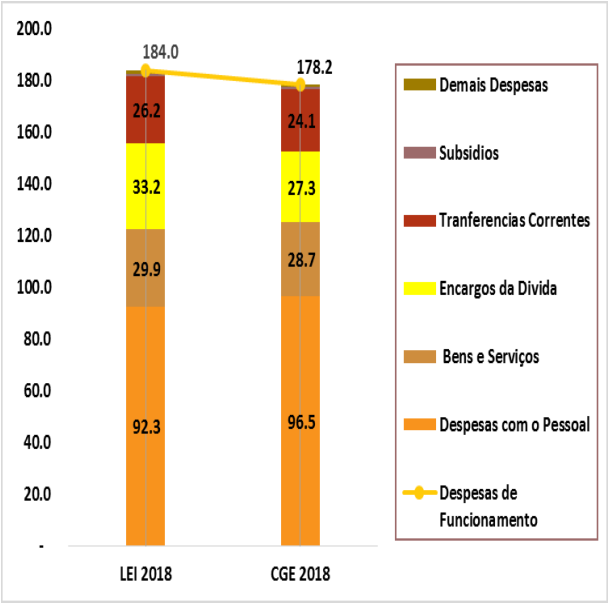


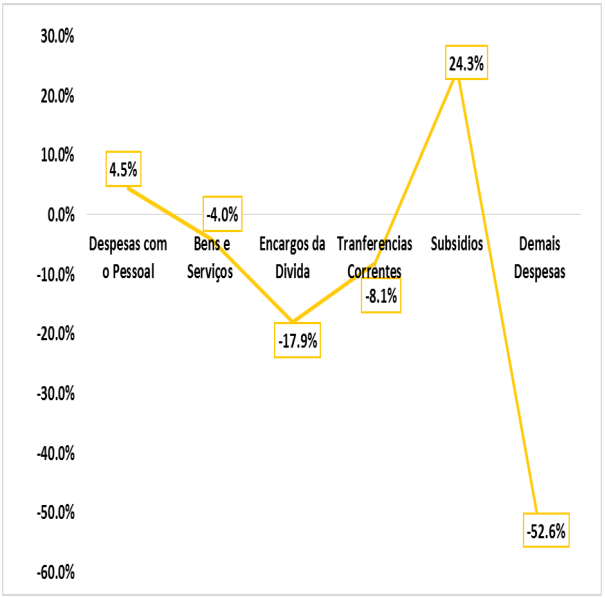
Fonte: CGE 2018

Nas despesas correntes (tabela 14, CGE 2018) as despesas com o pessoal continuam a absorver maior parte dos recursos, sendo visível a dificuldade em conter estes gastos, uma vez que os mesmos apresentam uma execução acima do previsto na Lei em 4,1 mil milhões de MT.

Gráfico 23. Execução das D. Correntes (Mil Milhões de MT)

Gráfico 24. Desvio em Relação **à** Lei (%)

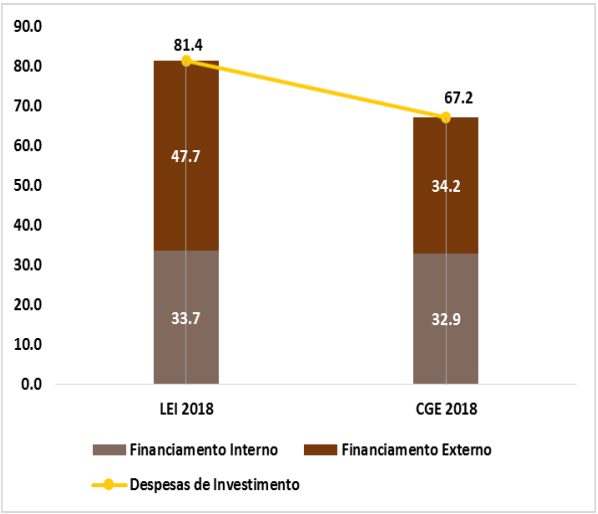


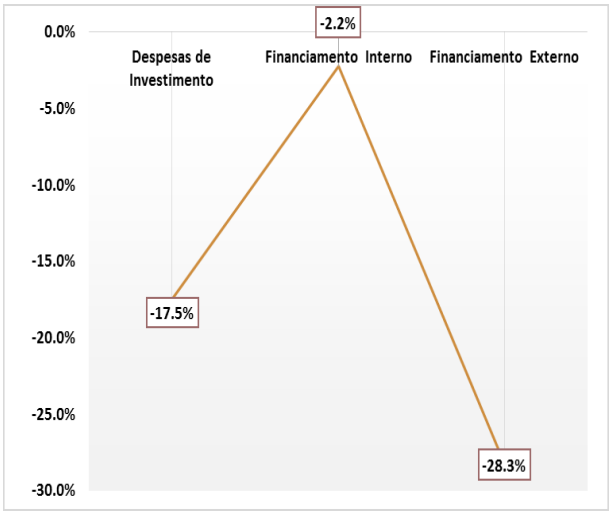


Fonte: CGE 2018

As restantes despesas, como as despesas com bens e serviços, encargos da dívida, transferências correntes e demais despesas apresentaram baixa execução, com desvios negativos de 4,0%, 17,9%, 8,1% e 52,6%, respectivamente. As despesas com subsídios, por sua vez, tiveram **níveis de execução acima de ٪٢٤ do previsto no OE, sendo esses subsídios canalizados na totalidade para as empresas públicas, contrariando o discurso do** Governo no sentido de torná-las auto-suficientes.

Gráfico 25. Execução Desp. de Investimento Gráfico 26. Desvio em Relação **à** Lei (%)





Fonte: CGE 2018 (em mil milhões de MT)

Os níveis de execução das despesas de investimento (tabela 17, CGE 2018) estiveram abaixo do previsto, tanto o financiado pela componente interna como pela externa, sendo a externa num nível mais acentuado, apresentando um desvio negativo de 28,3% face à meta da Lei. Isto deriva do baixo desembolso dos donativos e dos créditos que estiveram com um grau de realização de 67,9% e 76,3%, respectivamente.

A componente interna de investimento, onde foi acomodada uma parte das despesas financiadas pelas mais-valias discrimina o montante que foi financiado por estas despesas.

Gráfico 27. Operações Financeiras Previstas (%)

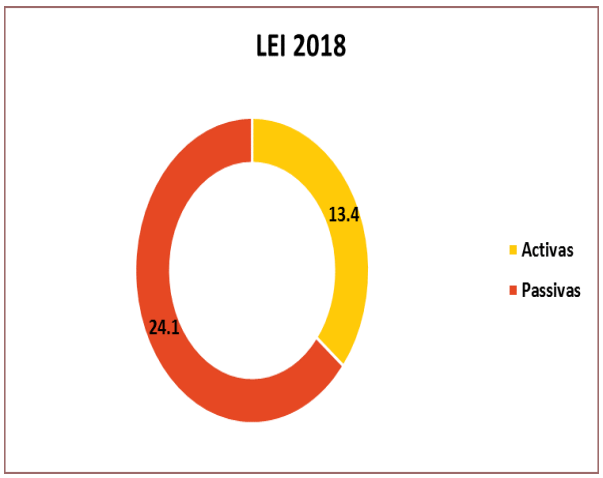
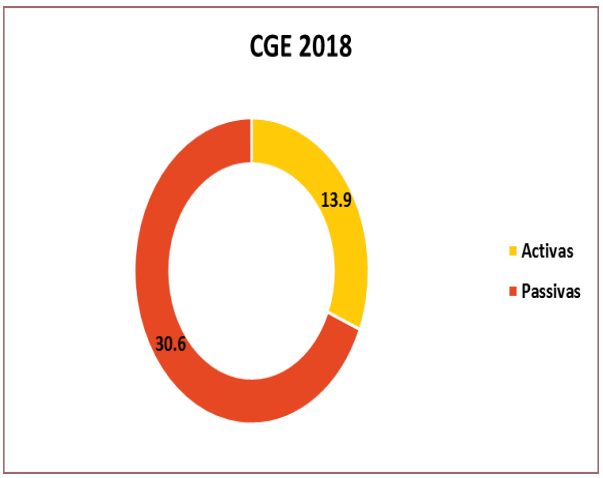


Gráfico 28. Execução das Operações Financeiras



Fonte: CGE 2018

No que tange às operações financeiras (tabela 22, CGE 2018), verifica-se uma execução acima de 6,5 mil milhões das operações financeiras passivas que resulta do pagamento das amortizações dos empréstimos externos e internos. Segundo os dados da conta geral, o pagamento das amortizações internas registou um crescimento de 42,2% face ao registado em 2017, o que pode estar associado ao pagamento das dívidas de atrasos com os fornecedores no valor de 4.215,1 milhões de MT referidos no parágrafo 101 do documento.

A par do crescente aumento do pagamento das amortizações da dívida interna é possível notar-se, também, a rápida mudança do *stock* da dívida (tabela 28, CGE 2018), com crescente aumento da dívida interna em detrimento da externa. O aumento do *stock* da dívida interna resulta do crescente recurso do Estado ao uso de Obrigações do Tesouro que, entre 2017 e 2018 tiveram um aumento de 14,1 mil milhões de MT, e de outras formas de endividamento não especificadas na CGE que, em relação ao exercício económico anterior teve um crescimento de 15,1 mil milhões de MT.

O recurso crescente ao endividamento interno para financiar as despesas do Estado tem um forte impacto para a economia, limitando o uso destes recursos para os agentes económicos e a possibilidade de redução das taxas de juro, bem como aumenta a especulação em torno do mercado financeiro.

Gráfico 29. *Stock* da Dívida em 2017

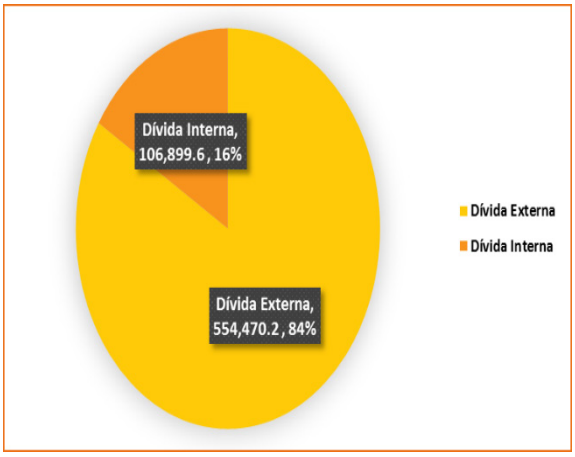
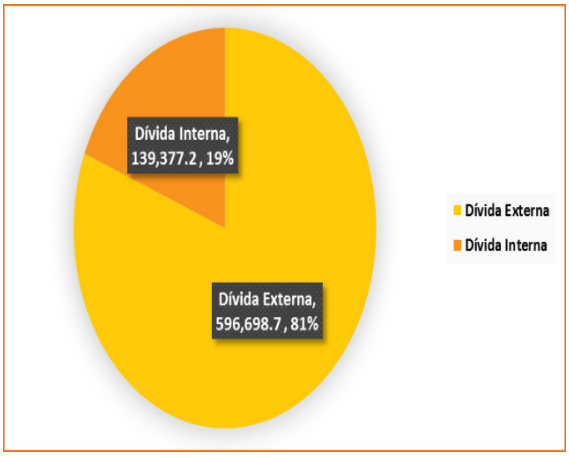


Gráfico30. *Stock* da Dívida em 2018



Fonte: CGE 2018

Em termos percentuais do PIB verifica-se um crescimento do *stock* da dívida, de 82,2% para 85,7%, que resulta, tanto do aumento da dívida interna como externa, o que mostra que existe um excesso de consumo contrário ao rendimento que é produzido pelo país.

Gráfico 31. Receitas e Despesas Totais

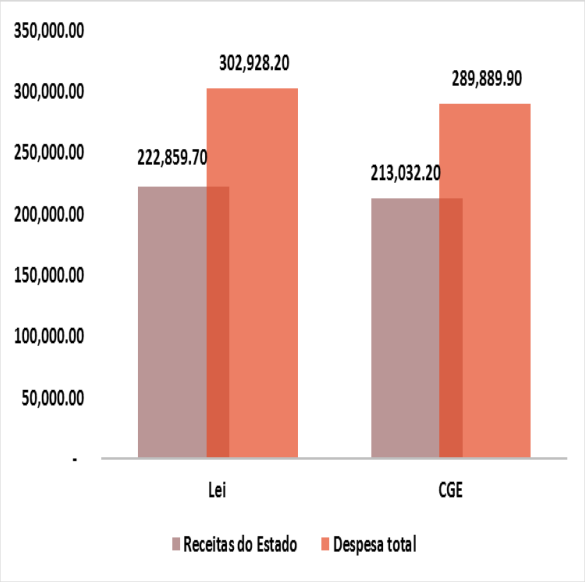


Gráfico 32. Saldo Global antes e após Donativos

Fonte: CGE 2018

No cômputo geral, os défices antes e após donativos estiveram abaixo do previsto na Lei Orçamental.

Comentários Finais

A avaliação à *Conta Geral do Estado de 2018 mostra que os objectivos da política fiscal anunciada pelo Governo aquando da aprovação da Lei Orçamental* não foram executadas em pleno ao longo do exercício económico, a afirmação resulta das seguintes constatações:

- *As medidas administrativas anunciadas para o aumento das receitas internas não tiveram ganhos significativos no incremento das receitas;*
- *A racionalização das despesas foi feita em grande parte dos agregados da despesa, com excepção das despesas com pessoal e subsídios* às *empresas;*
- *Na reforma do sector empresarial do Estado, a Assembleia da República aprovou a Lei n° 3/2018 de 19 de Junho, que estabelece os princípios e regras aplicáveis ao Sector Empresarial do Estado (SEE), mas* não houve avanços quanto à *reestruturação do mesmo sector.*

4. Análise da Execução do Orçamento nos Sectores da Saúde e Água e Saneamento

4.1 Análise da Execução Orçamental do Sector da Saúde

O sector da saúde é o terceiro sector que absorve maior parte de recursos do Orçamento do Estado, seguido dos sectores da Educação e Infra-estruturas, considerando a metodologia apresentada nos documentos orçamentais referentes aos sectores económicos e sociais, conforme ilustrado no capítulo 3 do presente documento.

O sector de saúde divide-se em três níveis sendo que, no nível central é representado pelo Ministério da saúde (MISAU), no nível provincial pelas direcções provinciais de saúde (DPS) e ao nível distrital pelas Secretarias Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS). É nesta base que se fará a análise das alocações para o sector da saúde durante o período em análise.

Entre o período de 2015 a 2018, as despesas no sector da saúde absorveram cerca de 20,5 mil milhões de MT o que, em termos da despesa total representam cerca de 8,5% e em percentagem do PIB cerca de 2,8%. Os dados apontam que o ano de 2018 foi o ano que registou maior incremento dos recursos alocados em cerca de 23%. Apesar deste incremento significativo, a maior parte dos recursos ainda é canalizada para o nível central em cerca de 50%.

Gráfico 33. Alocações ao Sector da Saúde

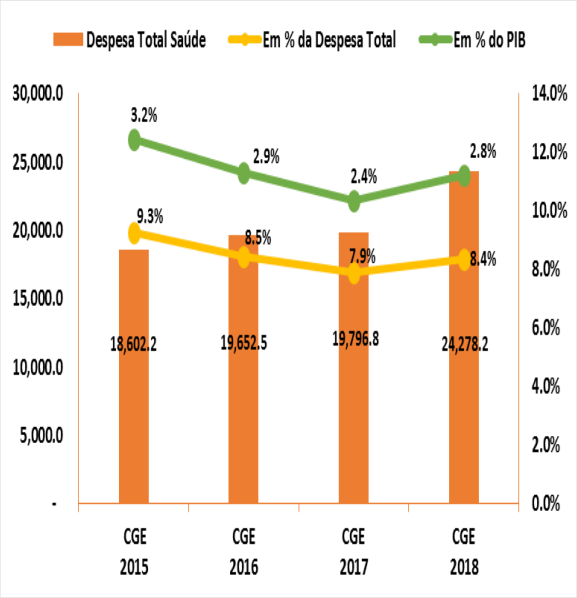
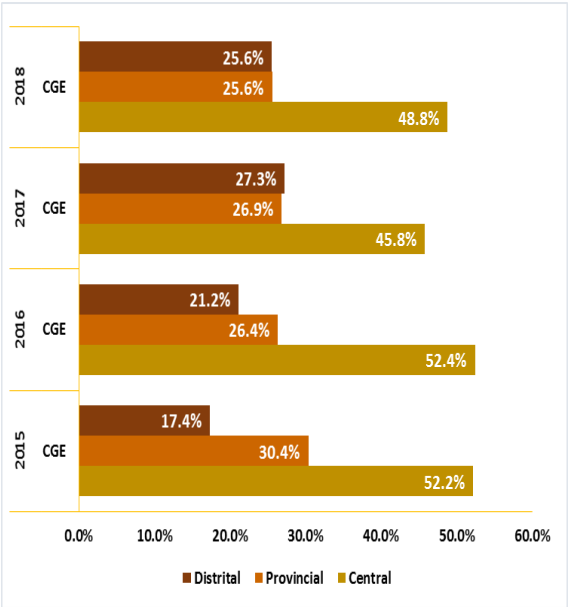


Gráfico 34. Alocações ao Sector da Saúde por Nível



Fonte: CGEs 2015-2018

Um olhar mais atento às alocações orçamentais para o sector da saúde mostram uma redução de cerca de metade nas alocações para o nível distrital, saindo de 25,6% em 2015 para 17,4% em 2018. Esta tendência reduz a possibilidade de melhorar a prestação de serviços para a população, uma vez que, segundo os dados do Censo Geral da População e Habitação de 2017, a taxa de crescimento populacional é de 2,8% ao ano e cerca de 66,6% da população vive nas áreas rurais.

Gráfico 35. % das Desp. da Saúde

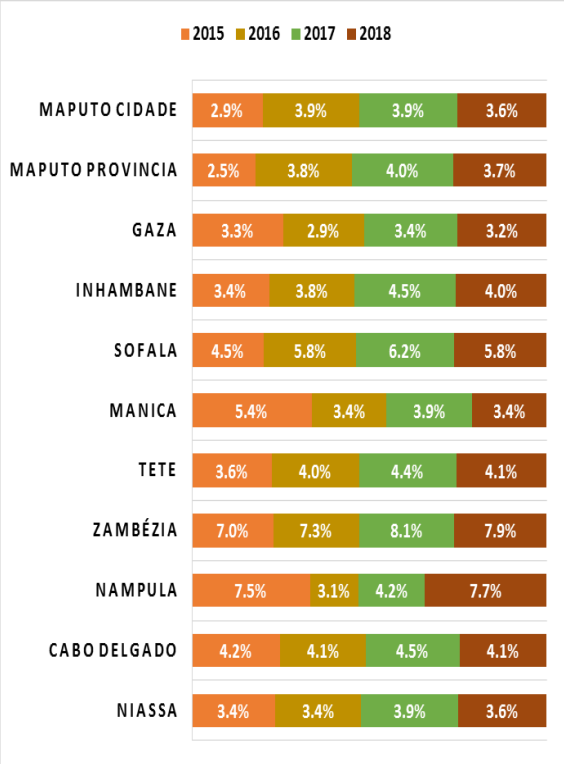
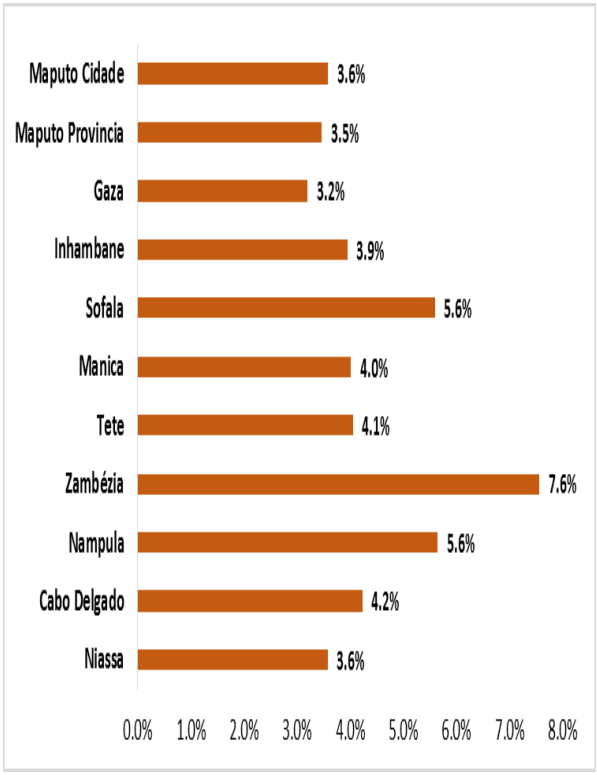


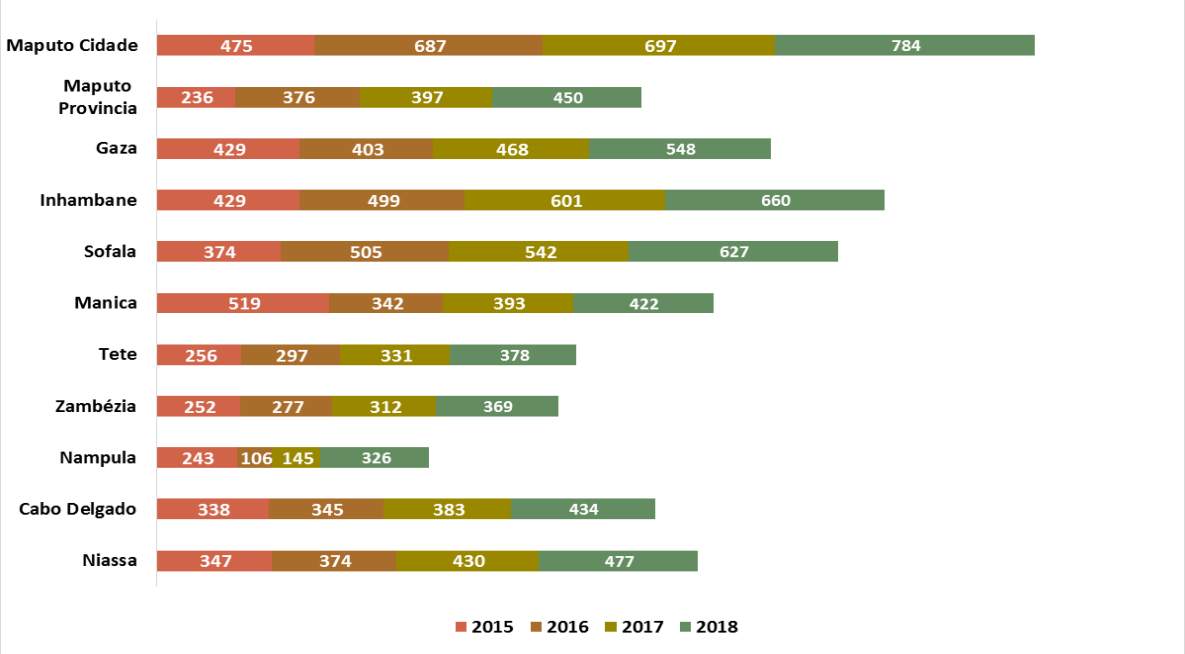
Gráfico 36. Distribuição Média das Alocações



Fonte: CGEs 2015-2018

As províncias têm absorvido uma média de 48,9% dos recursos destinados ao sector da saúde durante o período de 2015 a 2018.Um facto não menos importante é como estes recursos têm sido distribuídos, não mostrando um critério para a sua alocação por província, uma vez que esta varia consideravelmente ano após ano. A distribuição média dos recursos por província mostra que as províncias da Zambézia, Nampula e Sofala são as que absorvem a maior parte dos recursos.

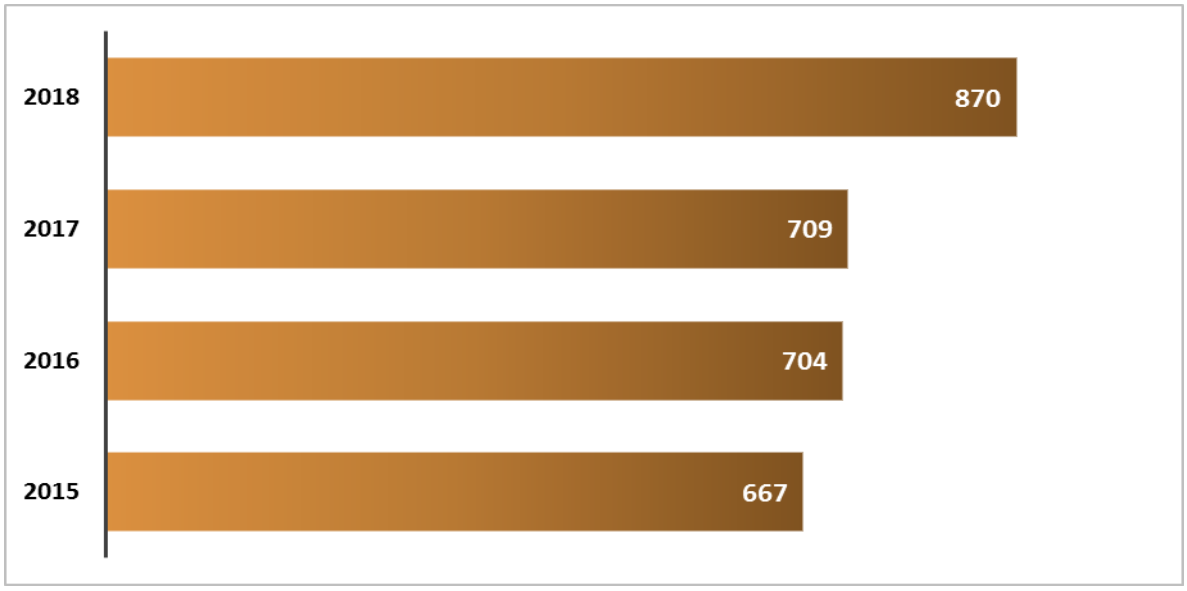
Gráfico 37. Alocação *Per capita* do Orçamento da Saúde por Província (em MT)



Fonte: CGEs 2015-2018

Contrariamente à distribuição de recursos por província, a distribuição *per capita* dos recursos por província para o sector da saúde mostra que as províncias de Maputo - Cidade, Inhambane e Sofala são as que apresentam uma alocação per capita com uma média de 660 MT, 547MT e 512MT, respectivamente, no período de 2015 a 2018. Não obstante, as províncias de Nampula, Zambézia e Tete, que apresentam maior número da população, são as que apresentam menor alocação *per capita,* com uma média de 205 MT, 302 MT e 315 MT, respectivamente, durante o período em análise. Ou seja, as províncias que parecem receber mais recursos, em termos nominais têm recebido menos recursos quando avaliados em termos *per capita*.

Gráfico 38. Distribuição *Per capita* do sector da saúde por ano (em MT)

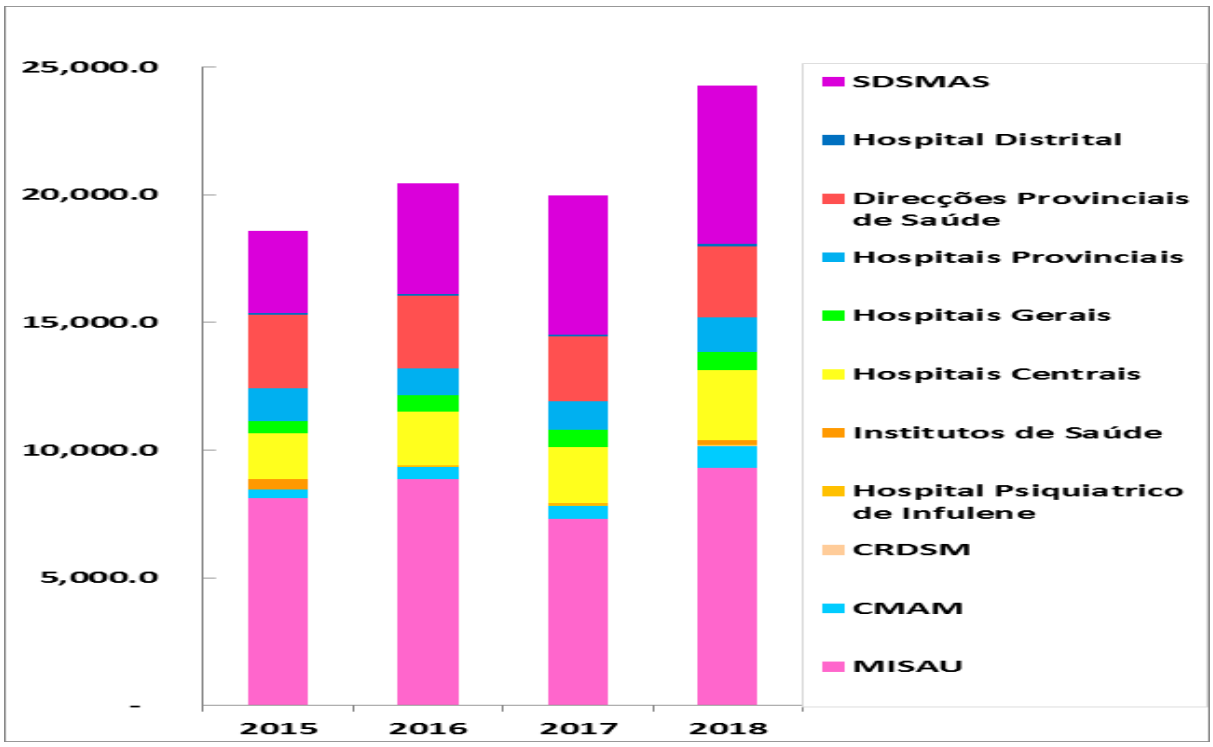


Fonte: CGEs 2015-2018

Agregando a informação do nível central, é possível constatar que a alocação *per capita* do sector da saúde tem aumentado a cada ano, tendo o maior incremento ocorrido em 2018, onde se registou um aumento de apenas 22,7%. Nos restantes anos, os aumentos foram de menos de 6%. Importa referir que estes aumentos se devem, maioritariamente, a incrementos nas despesas de funcionamento.

Em termos de distribuição de recursos por instituições do sector da saúde, pode-se depreender que a maior parte dos recursos é destinada ao Ministério da Saúde, tendo recebido, em média, entre 2015 e 2018, cerca de 40,5% dos recursos destinados ao sector, seguido das SDMAS, direcções provinciais e hospitais centrais, com cerca de 22,9%, 13,4 e 10,5%, respectivamente. A grande concentração dos recursos no Ministério da Saúde (nível central) reforça a necessidade de se intensificar o processo de descentralização dos recursos neste sector.

Gráfico 39. Alocações por Instituições da Saúde



Fonte: CGEs 2015-2018

No que tange à repartição das despesas, denota-se que a maior parte dos recursos, cerca de 70% entre 2015 e 2018, destina-se às despesas de funcionamento e somente 30% serve para as despesas de investimento capazes de aumentar a rede de cuidados de saúde e reduzir a distância da população no acesso aos cuidados de saúde. Com efeito, no período em análise, as despesas de funcionamento aumentaram de 64% em 2015 para 75% em 2018, um aumento de 11 p.p. Mais ainda, as despesas de investimento reduziram de 36% em 2015 para 25% em 2018, o equivalente a uma redução de 11 p.p.

Gráfico 40. Despesas de Func. e Inv. da Saúde

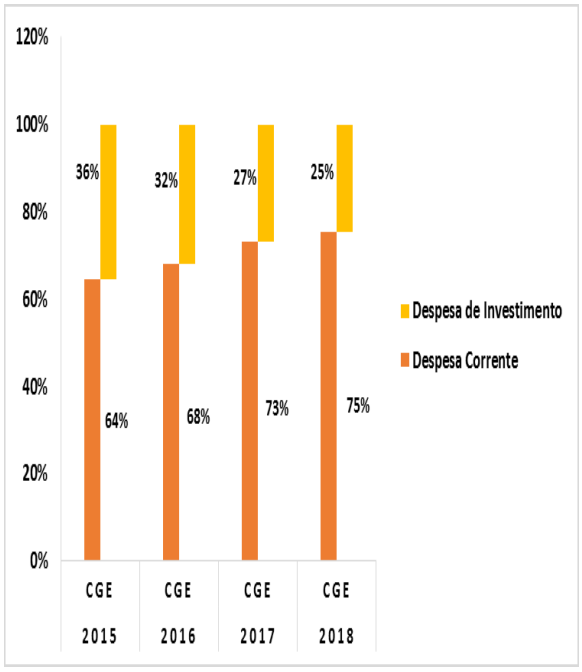
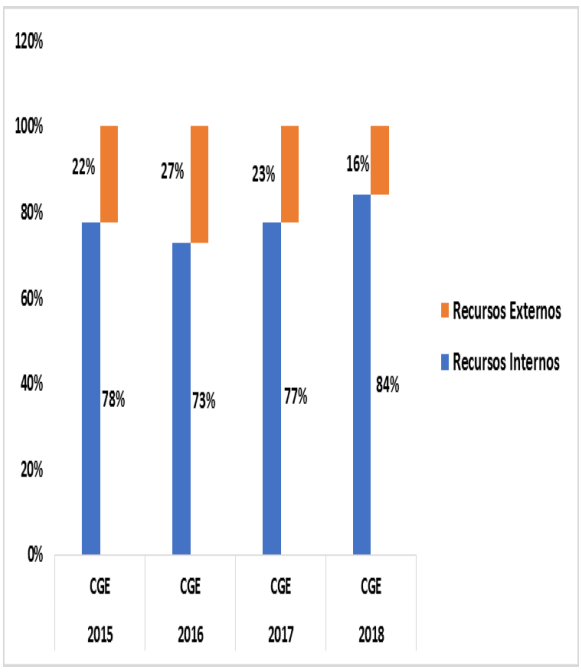


Gráfico 41. Repartição dos Recursos da Saúde



Fonte: CGEs 2015-2018

Ao longo do período em análise a execução das despesas do sector da saúde tem sido, na sua maioria, suportada pelos recursos internos em torno de 78% ao ano, tendo o maior incremento ocorrido em 2018 em cerca de 84%. Em contrapartida, registou-se uma redução da contribuição dos doadores no sector, tendo saído de cerca de 22% em 2016 para cerca de 16% em 2018.

Gráfico 42. Despesas de Investimento por Recursos

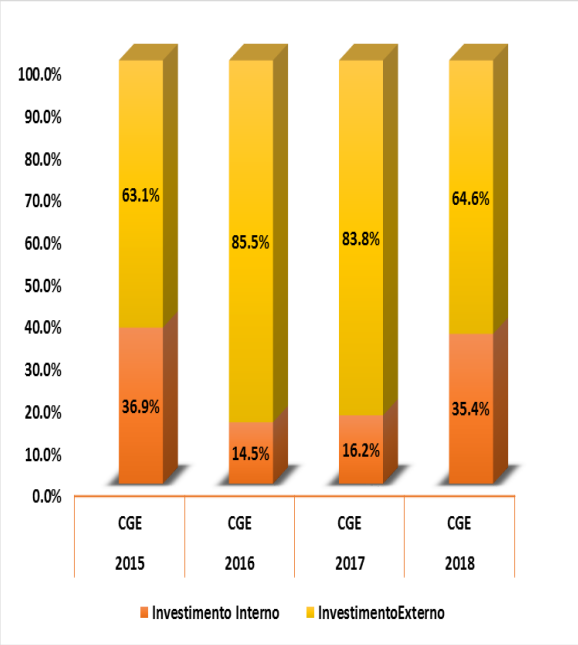
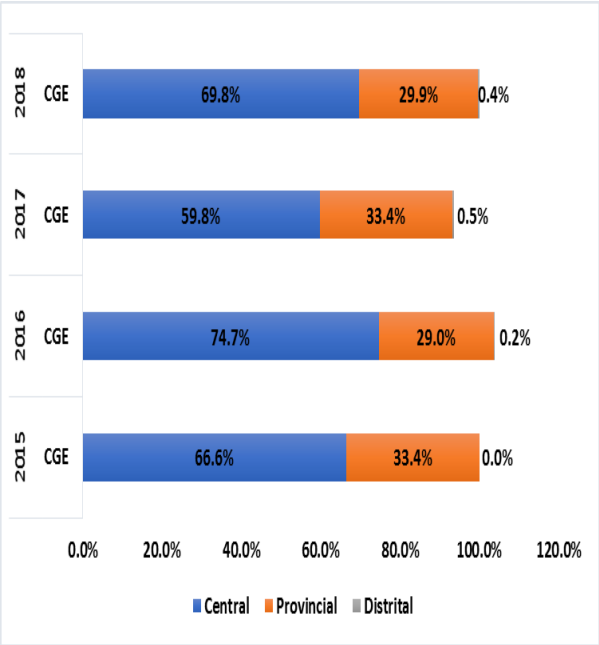


Gráfico 43. Despesa de Investimento por Nível



Fonte: CGEs 2015-2018

Os gráficos acima mostram que a componente externa de investimento é que tem financiado de forma significativa este sector. Durante o período analisado foram desembolsados, em média, 74% dos recursos para financiar a saúde. Em contrapartida, os recursos internos representaram somente 26% do financiamento ao sector da saúde, tendo tido maior incremento em 2018, cerca de 146%, comparativamente a 2017.

É possível, ainda, notar que grande parte do investimento no sector da saúde ainda acontece a nível central absorvendo, em média, cerca de 68% dos recursos, seguido do nível provincial com 31,4%. A nível dos distritos o investimento é quase nulo, sendo que aquele que acontece é somente por via da componente externa.

Relativamente ao nível de arrecadação das receitas do sector da saúde, verifica-se uma omissão destes montantes, uma vez que os valores apresentados nas contas gerais do Estado espelham apenas receitas arrecadadas de algumas instituições tais como: Hospital Central de Maputo, Centro Regional de Desenvolvimento Sanitário, Instituto de Ciências de Saúde de Maputo e Central de Medicamentos e Artigos Médicos, o que não representa sequer 1/3 das instituições do sector da saúde com capacidade de arrecadar receitas.

Gráfico 44. Receitas do Sector da Saúde

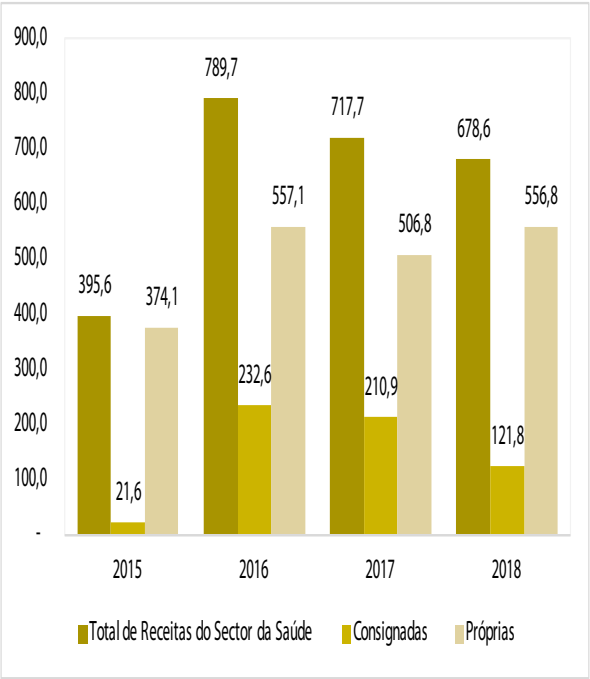
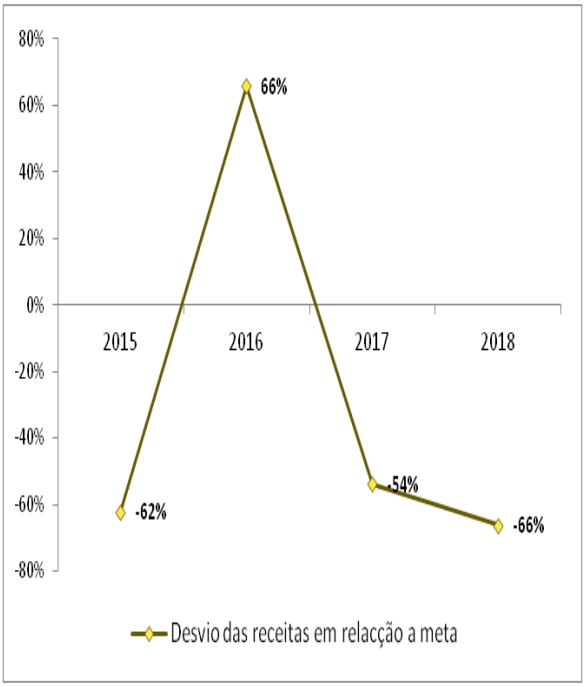


Gráfico 45. Desvio das Receitas em Relação ao Planificado



Fonte: CGEs 2015-2018

Os dados disponíveis mostram que em média as receitas do sector de 2015 a 2018 foram de cerca de 645,4 milhões de MT, dos quais 77,3% são referentes a receitas próprias e os remanescentes 22,7% são provenientes de receitas consignadas. Do valor reportado, 73,0% são receitas do Hospital Central de Maputo.

O sector da saúde mostra, assim, ter uma fragilidade muito grande na prestação de contas das receitas arrecadadas, uma vez que o país possui inúmeras unidades sanitárias que cobram taxa para os cidadãos poderem fazer uso dos diversos serviços de que estas dispõem.

Outro factor importante possível de se constatar nas receitas do sector da saúde tem a ver com os desvios sistemáticos das receitas em relação às metas planificadas, o que coloca em causa a capacidade do sector prever as suas receitas ao longo dos anos, tirando a fiabilidade das projecções do sector aquando da programação do Orçamento do Estado.

No que tange ao financiamento do Fundo Comum Pró-saúde, tem-se verificado uma redução dos fundos ao longo dos anos. Durante o período em análise os recursos saíram de 1,8 mil milhões de MT em 2015 para 1,3 mil milhões de MT em 2019, sendo o ano de 2016 o ano que registou maior redução devido à suspensão do apoio geral ao orçamento.

Gráfico 46. Financiamento Pró-saúde (milhões de MT)

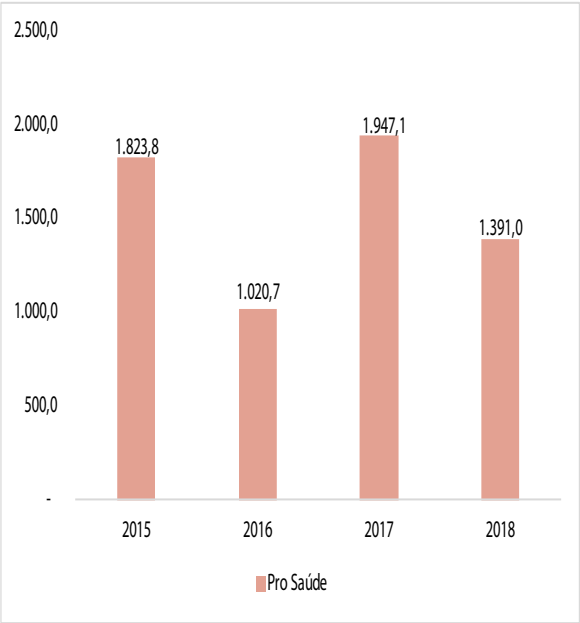
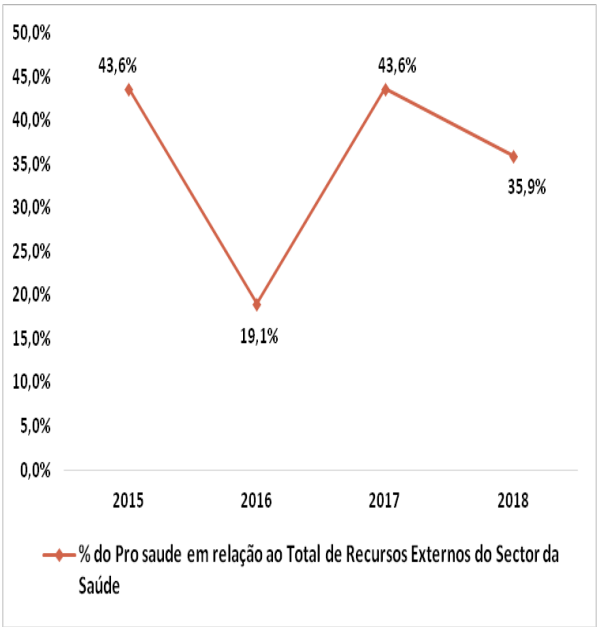


Gráfico 47. Recursos do Pró-saúde em % do Total dos Recursos Externo do Sector da Saúde



Fonte: CGEs 2015-2018

Em termos percentuais, do apoio que o sector da saúde tem recebido, o pró-saúde tem reduzido significativamente a sua contribuição, tendo saído de 43,6% em 2015 para 35,9% em 2018, o que representa uma redução de 7,7 pontos percentuais. Esta redução pode estar significativamente associada à mudança de modalidade de apoio dos parceiros, que têm optado por doações em espécie ou mesmo outras formas de ajuda financeira que não passem pelas contas do Estado.

4.2 Análise da Execução Orçamental do Sector de Água e Saneamento

A análise ao sector de água e saneamento é muito complexa pelo facto deste sector estar inserido no Ministério das Obras Públicas e Habitação e Recursos Hídricos, acontecendo o mesmo com as direcções provinciais de obras públicas e habitação e recursos hídricos, o que dificulta a separação das actividades que vão somente para o sector de água e saneamento. Esse facto pressupõe a necessidade de melhorar a classificação do sector.

Por isso serão objecto de análise do sector as seguintes instituições: Ministério das Obras Públicas e Habitação e Recursos Hídricos, Administração de Infra-estruturas de Água e Saneamento, Administrações Regionais de Águas, Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água, Conselho de Regulação de Águas, Direcção Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento, Direcção Nacional de Gestão de Recursos Hídricos e Direcções Provinciais de Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos.

Em média, o sector de água e saneamento tem absorvido cerca de 3,2% da despesa total, o que corresponde a cerca de 7,9 mil milhões de MT. O maior incremento do sector registou-se em 2016, onde a despesa saiu de 5,1 mil milhões de MT em 2015 para 8,4 mil milhões de MT em 2016, representando um incremento de 65,6% justificado pelo incremento significativo do investimento do Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água, por financiamento externo, tendo nos anos seguintes observado um incremento médio em torno de 4,8%.

Gráfico 48. Alocações ao Sector da Água e Saneamento

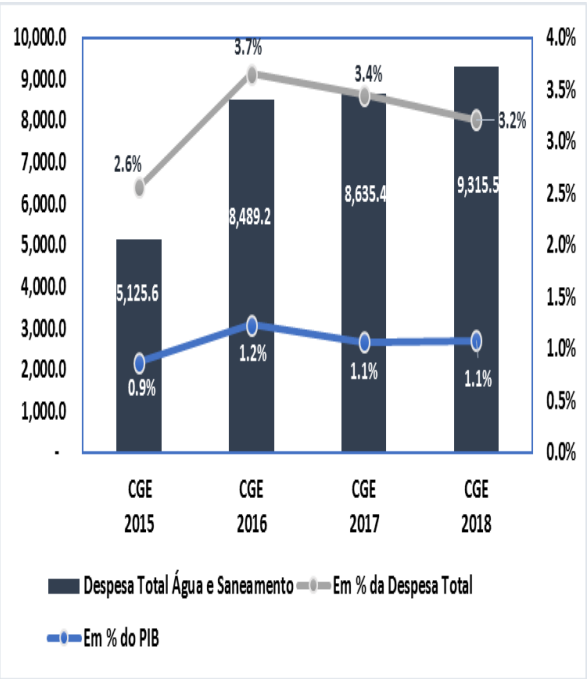
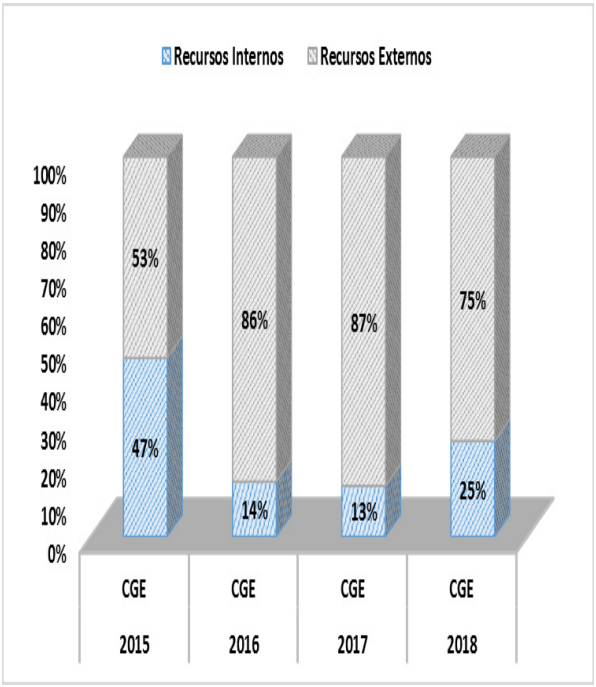


Gráfico 49. Recursos Internos e Externos



Fonte: CGEs 2015-2018

Do total de recursos destinados ao desenvolvimento de acções para o sector de água e saneamento, no período em análise, mais de 75% foi financiado pela componente externa e os remanescentes 25% foram financiados com base em recursos internos.

Gráfico 50. Despesas de Func. e Inv. de Água e San.

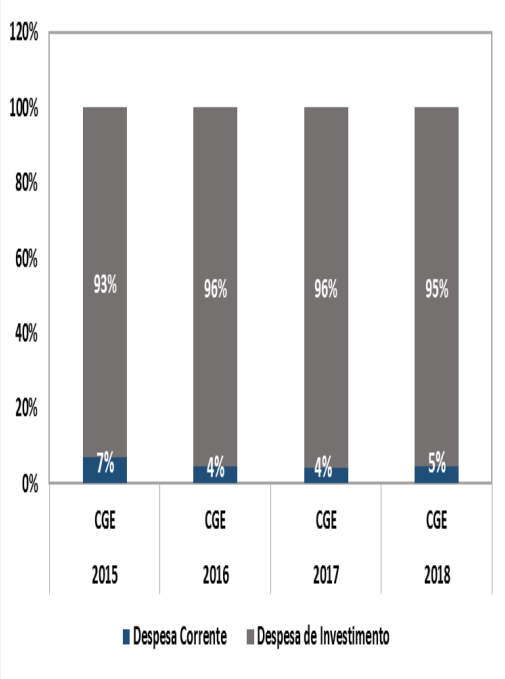
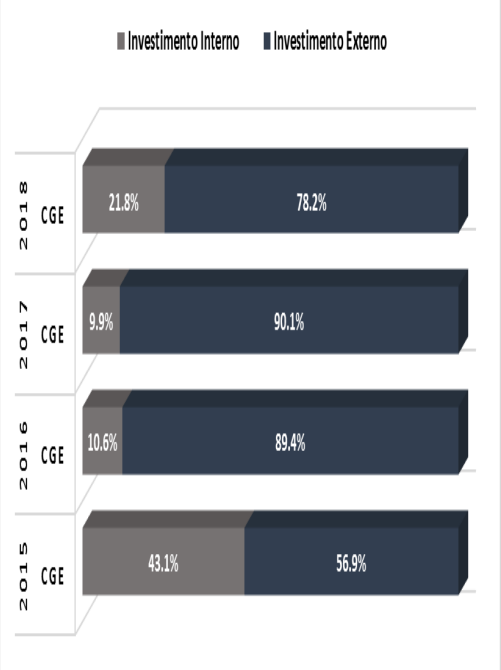


Gráfico 51. Investimento Interno e Externo



Fonte: CGEs 2015-2018

Entre 2015 e 2018, o sector privilegiou cerca de 95% das despesas para o investimento, mostrando o esforço do sector em garantir que grande parte dos recursos seja usada para a melhoria da rede, apesar de não se ter a real dimensão do tipo de investimento nem do nível de realização destes projectos[5].

A análise da estrutura das despesas mostra, ainda, que cerca de 78,6% do investimento foi financiado pela componente externa em detrimento da componente interna. O facto de uma parte do investimento para este sector ainda ser financiada via *off-budget* dificulta a avaliação dos recursos alocados ao mesmo.

Gráfico 52. % das Desp. De Inv por Província

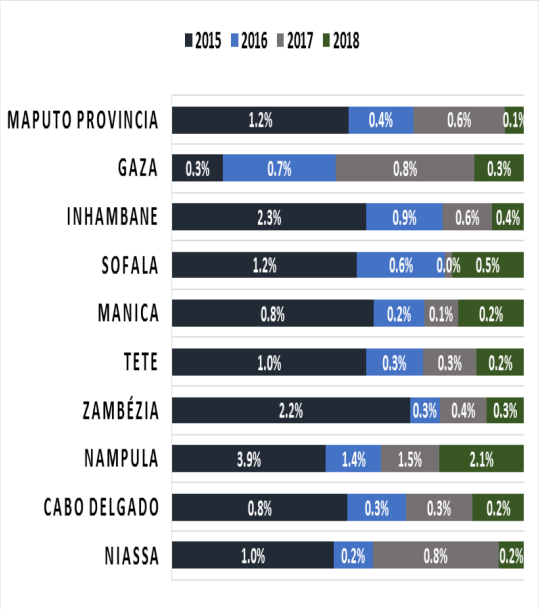
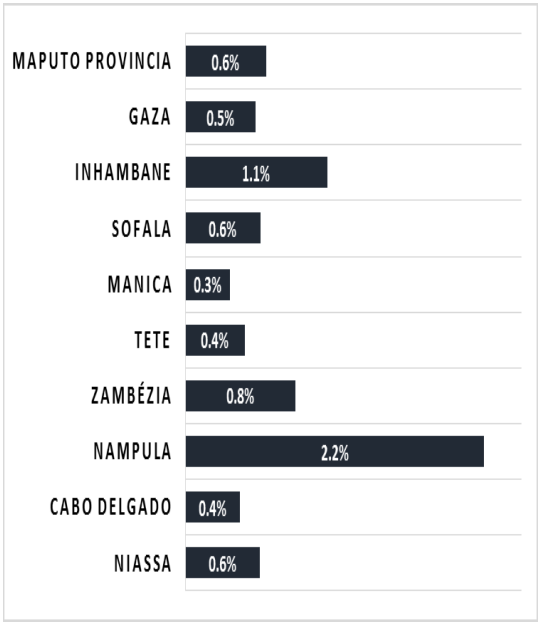


Gráfico 53. Distribuição Média das Alocações de Investimento



Fonte: CGEs 2015-2018

Dada a natureza do sector, a análise dos investimentos torna-se importante.Nesta vertente, as províncias que absorveram maior parte dos recursos foram as províncias de Nampula, Zambézia e Inhambane, com 2,2%, 0,8% e 1,1%, respectivamente, sendo estes montantes muito baixos comparando com os montantes que são desembolsados para o nível central.

Gráfico 54. Alocações por Nível

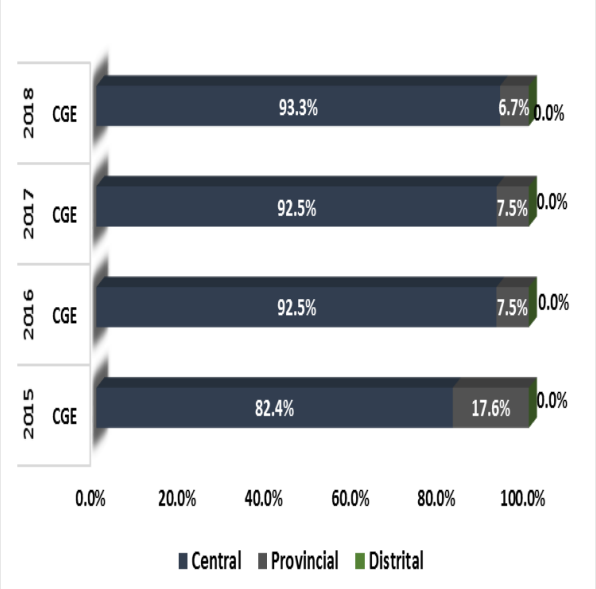
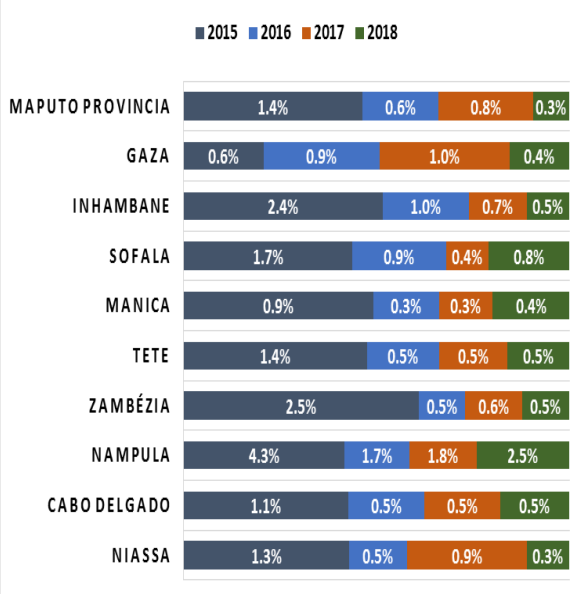


Gráfico 55. Despesa total por Nível

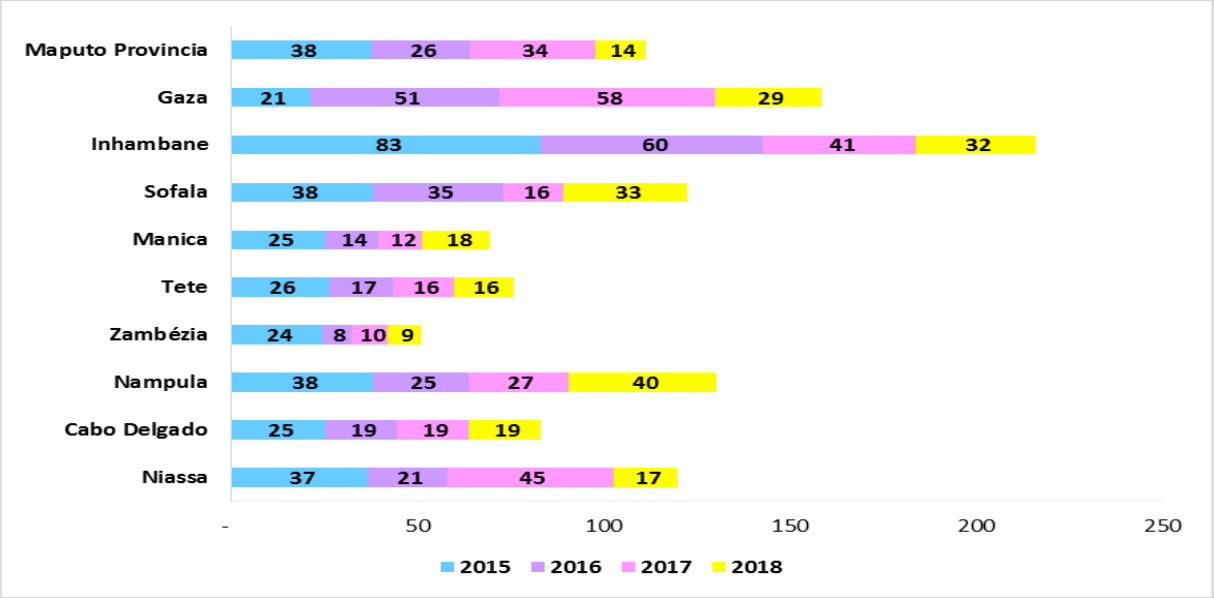


Fonte: CGEs 2015-2018

5 Através da plataforma que pode ser acedida através do www.sinasmz.com é possível ter alguma informação sobre o sector, mas ainda carece de informação relevante em termos nível de implementação do programa quinquenal do governo (2015-2019)

As alocações por nível mostram que, durante o período em análise, cerca de 90% do orçamento executado para o sector de água e saneamento destina-se ao nível central e o nível provincial tem absorvido somente 9,8% da despesa destinada ao sector, tendo havido uma ligeira alteração neste padrão de execução em 2018, onde o nível provincial absorveu cerca de 17,6%. Este nível de alocações mostra que os níveis subnacionais pouco se têm beneficiado das alocações para a melhoria das redes de água e saneamento. Tendo em conta que o sector em análise também congrega o sector das obras públicas e habitação, os níveis de execução podem ser menores que os reportados.

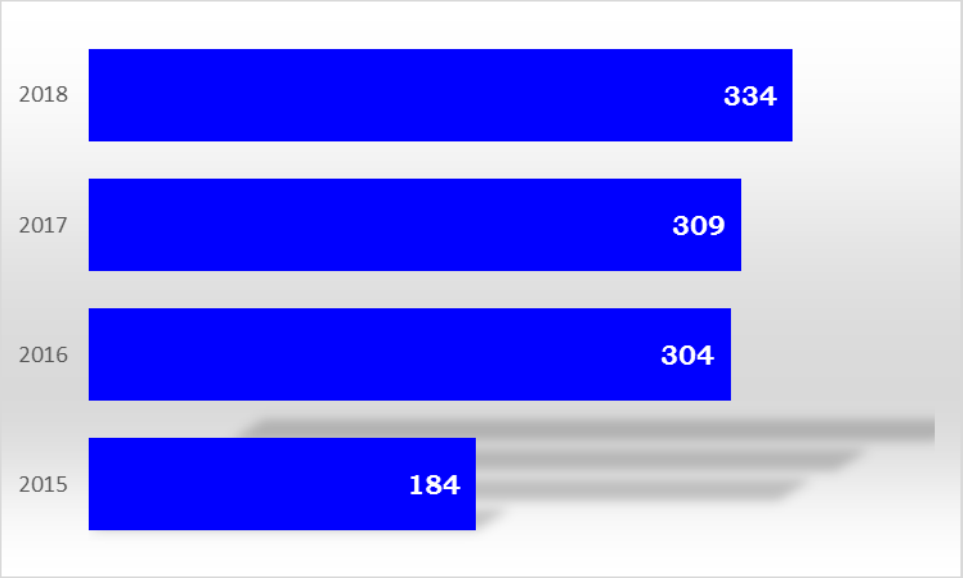
Gráfico 56. Alocação Per capita do Sector de Água e Saneamento por Província (em MT)



Fonte: CGEs 2015-2018

Em termos de orçamento *per capita* para o sector de água e saneamento, as províncias com maior orçamento *per capita* foram as províncias de Inhambane, Gaza e Nampula, com uma média de 54,0 MT, 40 MT e 33 MT, respectivamente, durante o período de 2015 a 2018. A província da Zambézia, embora seja a mais populosa e a terceira província a absorver maior parte dos recursos (vide gráfico 55), esta é a província que apresentou menor despesa *per capita* de 2015 a 2018, com uma média de 13 MT.

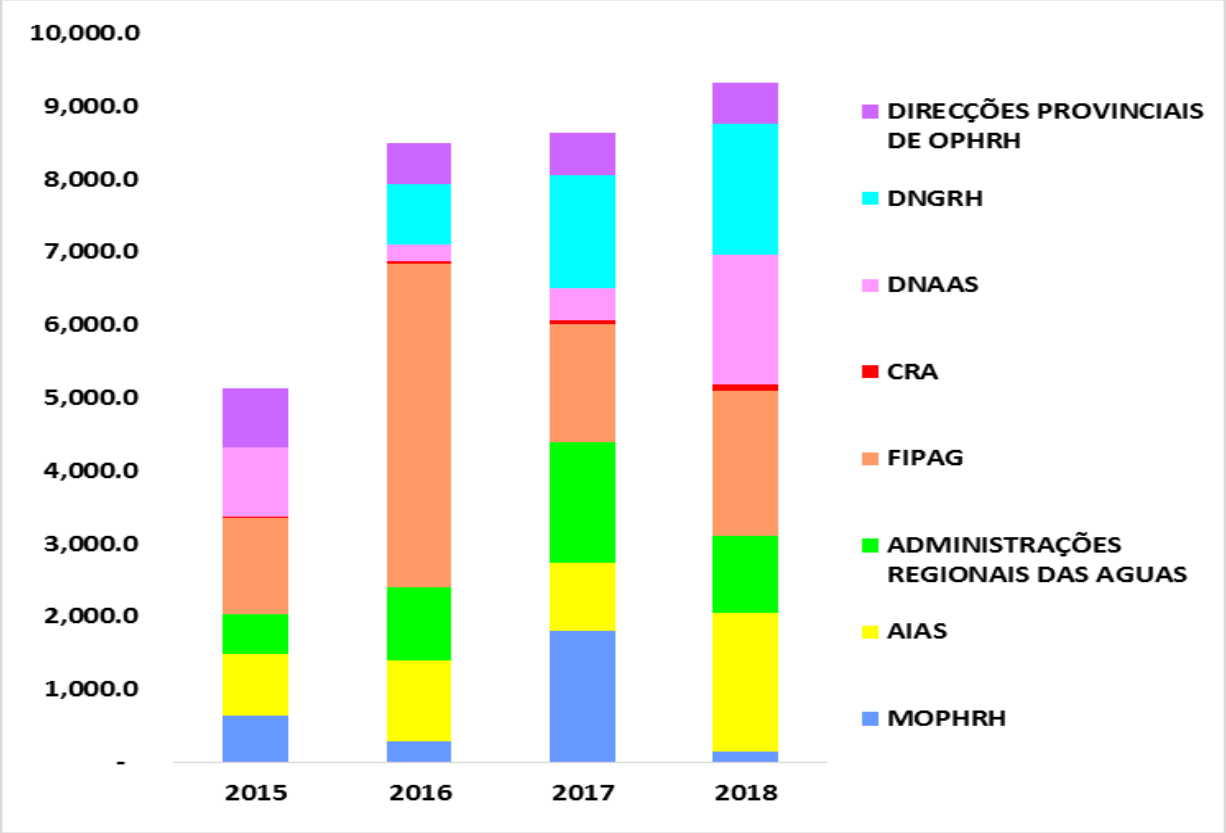
Gráfico 57. Distribuição *Per capita* do sector da Água e Saneamento por ano (em MT)



Fonte: CGEs 2015-2018

Analisando toda a despesa do sector de Água e Saneamento (central e provincial) a despesa *per capita* situou-se, em média, nos 283 MT no período em análise, tendo o ano de 2016 registado o maior incremento ao passar de 184 MT para 304 MT, o que significa um incremento de 65,5% dado o maior incremento no investimento do sector.

Gráfico 58. Alocações por Instituições do Sector de Água e Saneamento (em MT)



Fonte (CGE – varios anos)

A distribuição de recursos por instituições do sector de Água e Saneamento mostra que as instituições que absorvem mais recursos no período de 2015 a 2018 são o Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água, a Administração de Infraestruturas de Água e Saneamento e as administrações regionais de águas, com cerca de 30%, 15% e 13%, respectivamente.

Comentários Finais

As análises orçamentais, tanto do sector da saúde como do sector de água e saneamento permite constatar que:

- *Grande parte dos recursos destina-se ao nível central, sendo que os sectores subnacionais (provincial e distrital) beneficiam de menos de 50% da execução para todas as províncias, e* não é possível ter a dimensão *total sobre até que ponto os recursos destinados ao* nível central beneficiam as províncias e distritos ou se somente beneficiam o nível central;
- *A maioria do investimento ainda é feito pelo financiamento externo, sendo que o financiamento interno tem servido para cobrir, na sua maioria, despesas correntes, o que não é sustentável sob o ponto de vista de que nem sempre os doadores cumprem com os desembolsos assumidos nos seus compromissos, retardando a implementação das acções previstas pelos sectores;*
- *Os critérios de alocação, tanto para o sector da saúde como para o de água e saneamento,* não obedecem a um

critério claro, variando a distribuição*, significativamente, ano após ano;*

- *A falta de uma estrutura programática clara dificulta a obtenção de informação clarasobre o valor do orçamento alocado para programas como por exemplo vacinação de crianças, construção de redes de água nas zonas rurais e urbanas, entre outras acções de impacto.*

5.Análise da Implementação do PQG no Sector da Saúde

A prioridade II do PQG (2015-2019), " *Desenvolver o Capital Humano e Social"* definiu como meta no objectivo estratégico ii: Expandir o acesso e melhorar a qualidade dos serviços de saúde, reduzir a mortalidade materna, a morbi-mortalidade por desnutrição crónica, malária, tuberculose, HIV, doenças não transmissíveis e doenças evitáveis. A Tabela a seguir apresenta os indicadores e metas para este sector definidas no PQG e o grau do seu cumprimento no período em análise.

Tabela 1: Evolução dos Indicadores do Sector da Saúde

Indicadores do PQG	Base 2014	Meta 2019	Real 2015	Real 2016	Real 2017	PES 2018	Realizacao 2018	% Realização da Meta-2018
Taxa de Cobertura de partos institucionais (%).	71	75	75%	77%	83%	80%	87%	109%
Taxa de cobertura de crianças completamente Vacinadas (%).	82	94	83%	85%	Plano 952 212 Real 962 142 Grau de Realizacao 101%	92%	94%	102.17%
Taxa de cura de desnutrição aguda em crianças menores de 5 anos (%).	60	80	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Prevalência da desnutrição crónica em crianças menores de 5 anos (%).	43	35	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Taxa de Mortalidade Infanto Juvenil.	97	90	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Taxa de cobertura de TARV Pediátrico/Adulto (%).	45/64	80/80	Plano-99,086; Real-66,283; Grau de Realiz 67%	Plano-851.813; Real-915 349; Grau de 107%	Adultos -(Plano-1038118; Real-1060607; Grau de Real-102%)	98,717	86,920	88.05%
Taxa de cobertura de TARV de mulheres grávidas seropositivas (%	86	90	NA	Plano- 84.887; Realiza-77051; Grau de Real-91%	Plano-95075; Reali-104595; Grau de Real-110%	102.127	108 106	106%
Rácio profissionais de saúde por 100.000 habitantes.	94	113.3	Plano-2,429; Real-3.169 ; Grau de Real-130%	Plano-2.968; Real-2.272 ; Grau de Real-113%	Plano-1,519; Real-1682; Grau de Real-111%	1.519	1160	76%
Nº de Distritos com Hospitais Distritais.	44	60	13	6	NA	10	10 HD Em construção	100%
Taxa de cobertura de rastreio de cancro de colo de útero em mulheres entre 30-55 anos nas consultas de Planeamento Familiar (%).	1	15	7%	8%	NA	76264.7	946 627	124%

Fonte: BdPES 2015-2018; NA- informação não disponível no BdPES,

Os resultados dos indicadores apresentados no Balanço do PES (BdPES) para o sector da saúde não cobrem todos os indicadores do PQG, tal como se pode verificar na tabela, nas células NA. Da análise feita ao BdPES pôde-se constatar que este instrumento não apresenta todos os indicadores, tal como são apresentados no PQG, e o estabelecimento das metas tem sido de forma anual, sem nenhuma base de comparação que faça referência ao PQG.

As metas estabelecidas para 2018, em alguns indicadores, apresentam uma tendência crescente, tal como a taxa de cobertura de partos institucionais, vacinação de crianças, cobertura do TARV em mulheres grávidas e rastreio do cancro do colo do útero. Mas , a expansão de profissionais de saúde continua abaixo das necessidades do sector, com uma taxa

de realização de 76% em 2018. Portanto, pode observar-se que os indicadores com progressos significativos são os que geralmente têm maior participação de programas com financiamento externo.

5.1. Análise da Implementação do PQG no Sector da Água e Saneamento

A prioridade II do PQG (2015-2019), " *Desenvolver o Capital Humano e Social"* definiu como meta no objectivo estratégico iii: Aumentar a provisão e o acesso aos serviços de abastecimento de água, saneamento, transportes, comunicações e habitação. A Tabela a seguir apresenta os indicadores e metas para este sector, definidas no PQG, e o grau do seu cumprimento no período em análise.

Tabela 2: Evolução dos Indicadores do Sector da Água e Saneamento

Indicadores do PQG	Base 2014	Meta 2019	Real 2015	Real 2016	Real 2017	PES 2018	Realizacao 2018	% Realização da Meta-2018
% da população vivendo nas zonas rurais, com fonte de água segura.	52	75	Sistemas de Abastecimento de Agua nas zonas rurais Plano-12; Real- 7; Grau de Real- 58%.	Plano-6; Realiz-4; Grau de Real-67%	Plano-15; Real-5; Grau de Real-33,3%	26	9	34.62%
% da população vivendo nas zonas urbanas com fonte de água segura.	85	90	NA	NA	NA	NA	NA	NA
% da população, vivendo nas zonas rurais, que usa serviços de saneamento adequadas.	15	50	NA	NA	NA	NA	NA	NA
% da população, vivendo nas zonas urbanas, que usa serviços de saneamento adequadas.	50	80	NA	NA	NA	NA	NA	NA
N° de talhões demarcados, infra estruturados e espaços de lazer.	313,665	200,500	Plano-2,100; Real-9,551, Grau de Real 455%	Plano-4,933; Real-1,666; Grau de Real-33,3%	Plano-1400; Real-0; Grau de Real-0%	1500	575	38%
N.° de casas construídas.	1,922	35,000	Plano-150; Real-125, Grau de Real-83%	Plano-125; Real-125; Grau de Real-100%	Plano-120; Real-5; Grasu de Real-4%	90	383	426%
Penetração telefónica.	70	100	NA	NA	NA	NA	NA	NA

Fonte: BdPES, 2015-2018; NA- informação não disponível no BdPES

Os indicadores do sector de água e saneamento não são apresentados de forma clara nos BdPES. Nos BdPES são apresentadas acções que podem ser consideradas concorrentes para o alcance das metas destes indicadores no PQG.

Tomando como base o ano de 2018, a tabela acima sugere-nos que maior parte dos indicadores deste sector não apresentou progressões significativas, estando mesmo abaixo de 50%, com excepção do número de casas construídas.

Os indicadores para este sector pretendem medir a percentagem da população vivendo nas zonas urbanas ou rurais com fonte de água segura e saneamento. Entretanto, as matrizes apresentam indicadores com informações relacionadas a novas ligações domiciliárias e com a construção de fontanários públicos; reabilitação dos sistemas de abastecimento de água das cidades e vilas e número de sistemas de saneamento e drenagem de águas pluviais reabilitados. Sendo assim, é difícil medir a cobertura em termos populacionais.

5.2. Análise da Implementação do PQG no Sector de Infra-estruturas

A prioridade IV do PQG (2015-2019), " *Desenvolvimento de Infra-Estruturas Económicas e Sociais"* definiu como meta nos seus objectivos estratégicos: Aumentar o acesso com qualidade e disponibilidade de energia eléctrica, combustíveis líquidos e gás natural para o desenvolvimento das actividades socioeconómicas, o consumo doméstico e a exportação; melhorar e expandir a rede de estradas e pontes vitais para o desenvolvimento socioeconómico; construir infra-estruturas de armazenamento de água e de telecomunicações. A tabela a seguir apresenta os indicadores e metas para este sector, definidas no PQG, e o grau do seu cumprimento no período em análise.

Tabela 2: Evolução dos Indicadores do Sector de Infra-estruturas

Indicadores do PQG	Base 2014	Meta 2019	Real 2015	Real 2016	Real 2017	PES 2018	Realizacao 2018	% Realização da Meta de 208
% da população com acesso à energia eléctrica.	45	55	28.1	28.6	28.30%	30.90%	32%	102.30%
% de estradas nacionais e regionais em condições boas e razoáveis.	68	75	NA	NA	NA	NA	NA	NA
km de estradas Nacionais e Regionais reabilitadas.	283	2,774	NA	Plano-144; Real-154; Grau de Real-107%	Plano-300; Real-182; Grau de Real-61%	455	1,679	369%
km de estradas Nacionais e Regionais Asfaltadas.	602	2,097	Plano-736; Real-265; Grau de Real-36%	Plano-130; Real-101.6; Grau de real 78%	Plano-200; Real-223,2; Grau de Real-112%	280	141	50%
km de estradas mantidos – Rotina.	19,480	20,000	Plano-20000; Real-18,090; Grau de Real-90%	Plano-15.800; Real-13.922; Grau de Real-88%	Plano-13000; Real-11388; Grau de Real-88%	8,500	16,280.80	192%
km de estradas mantidos – Periodica.	299	5,000	Plano-70; Real-56; Grau de Real 80%	Plano-50; Real-125; Grau de Real-250%	Plano-80; Real-108,6; Grau de Real-136%	34	37	109%
Número de pontes construidas, reabilitadas e mantidas.	11	57	Plano-38; Real-35; Grau de Real 92%	Plano-27; Real-24 Grau de Real-89%	Plano-42; Real-42; Grau de Real-100%	23	25	109%
Capacidade de armazenamento da água (Milhões de m3).	58	82	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Volume de carga manuseada nos portos (milhões de ton métricas).	30	50	NA	NA	NA	NA	NA	NA

Fonte: BdPES, 2015-2018; NA- informação não disponível no BdPES

No que diz respeito ao sector de infra-estruturas, pode-se perceber que a percentagem da população com acesso à energia eléctrica continua numa média de 30%, a meta estabelecida no PQG é de 60%. Com base nos dados do BdPES de 2018, o avanço do sector de infra-estruturas está muito aquém do estabelecido no PQG, especificamente para a componente de estradas asfaltadas.

Comentários Finais e Recomendações

A análise global do desempenho do Governo, olhando para os aspectos qualitativos apresentados nos BdPES, não fornece uma informação clara devido aos seguintes factores:

- Alguns indicadores apresentados são diferentes (PQG vs BdPES), principalmente no sector de infra-estruturas. Com indicadores diferentes é difícil fazer o acompanhamento do cumprimento das metas estabelecidas no PQG (Ex: PQG - % de pessoas com acesso à água; BdPES - Novas Ligações; No PQG o indicador *é número de hospitais contruídos,* nas matrizes do PES *é hospitais em construção/número de hospitais com construção iniciada/ Número de Hospitais Distritais em Construção.*)
- Acções inscritas de forma não clara, Ex: Concluir a construção de Hospitais Distritais (HDs) nas províncias; Número de hospitais distritais com construção iniciada; Número de hospitais distritais em construção. Informações desta natureza apresentam números elevados mas não permitem avaliar o estabelecido no PQG e são obras ainda em construção sem apresentar o seu estágio;
- Os instrumentos de planificação e orçamentação são pobres no que diz respeito a indicadores de género. As matrizes do BdPES apresentam campos para se colocar informação sobre o número de beneficiários de acordo com o género mas esses campos não apresentam informação (vide anexo A, Matriz do PES). Em relação a alguns anos as matrizes nem apresentam esses campos (vide anexo C).
- As matrizes apresentam alguma informação sobre as acções a ter em conta a em relação aos indicadores do PQG mas é difícil tirar conclusões sobre o seu progresso.

A cinco meses do final do período de implementação do PQG 2015-2019, há necessidade do Governo fazer levantamento das razões de certos projectos não terem sido concluídos. Isto para informar sobre a elaboração do novo PQG 2020-2024 e melhorar o desempenho do plano.

Anexos A Matrizes do PES

Balanço do Plano Económico e Social de 2016

PRIORIDADE II: DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL HUMANO E SOCIAL																
Objectivo estratégico (ii): Expandir o acesso e melhorar a qualidade dos serviços de saúde, reduzir a mortalidade materna, a morbi-mortalidade por desnutrição crónica, malária, tuberculose, HIV, doenças não transmissíveis e doenças preveníveis																
Programa: Provisão de Cuidados de Saúde																
Nº de Ordem	**Acção**	**Indicador de Produto**	**Meta**		**Realização**	**% Realização da Meta**	**Localização**	**Beneficiários da Acção**			**Orçamento Executado e fonte de financiamento**			**Ponto de Situação**	**Resp.**
			Anual	**Anual Revista**		**Anual**		**Total**	**Homens**	**Mulheres**	**Alocado**	**Executado**	**% de Execução**		
34	Aumentar a cobertura de Partos institucionais de 71% em 2014 para 73% em 2016	% ou número de partos Institucionais realizados	73% (868.016/1.1	73% (868.016/1.189.063)	910 829	105%	Niassa (65.755),Cabo Delgado (68.502),Nampula (193.943), Zambezia (158.727),Tete (87.257), Manica (72.359), Sofala (82.650), Inhambane (51.411), Gaza (49.180), Maputo Provincia (39.058), Maputo cidade (41.987)				8 000,00			Acção cumprida : Foram realizados 910,829 partos institucionais.	MISAU
35	Aumentar a cobertura de TARV de Mulheres Grávidas sero positivas de 86% em 2014 para 90% em 2016	% ou número de mulheres grávidas seropositivas em TARV	90% (84.887)	90% (84.887)	77051	91%	Niassa (2681), Cabo Delgado (6493), Nampula(5212), Zambezia(14968),Tete(5892), Manica(7109), Sofala(9718), Inhambane(3549), Gaza(7170), Maputo Provincia, (8183), Maputo Cidade(6076).				5 000, 00			**Acção cumprida parcialmente:** Durante o ano de 2016, foram introduzidos novos livros de recolha da informação o que foi a causa do não alcance da meta pois os profissionais de saúde ainda estão em adaptação no preenchimento dos mesmos.	MISAU

Fonte: BdPES 2016

Anexo B

Balanço do Plano Económico e Social de 2016

PRIORIDADE II: DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL HUMANO E SOCIAL																
Objectivo estratégico (ii): Expandir o acesso e melhorar a qualidade dos serviços de saúde, reduzir a mortalidade materna, a morbi-mortalidade por desnutrição crónica, malária, tuberculose, HIV, doenças não transmissíveis e doenças preveníveis																
Programa: Provisão de Cuidados de Saúde																
Nº de Ordem	**Acção**	**Indicador de Produto**	**Meta**		**Realização**	**% Realização da Meta**	**Localização**	**Beneficiários da Acção**			**Orçamento Executado e fonte de financiamento**			**Ponto de Situação**	**Resp.**
			Anual	**Anual Revista**		**Anual**		**Total**	**Homens**	**Mulheres**	**Alocado**	**Executado**	**% de Execução**		
36	Aumentar o número de Adultos que beneficiam de TARV (Tratamento Anti Retroviral)de 650.938 /813.672 (80%) para 70% (851.813/1.214.696)	% ou número de adultos positivos em TARV	87% (780.384/895.91	70% (851.813/1.214.696)	915 349	107%	**Homens :** Total 269743: Niassa (4595), C. Delgado (18599), Nampula (23113), Zambézia (43067), Tete (16551), Manica (20742), Sofala (26961), Inhambane (12139), Gaza (30075), Maputo Província (30827), Maputo Cidade (43074) ; **Mulheres:** Niassa (13364), C. Delgado (29071), Nampula (50487), Zambézia (106495), Tete (33928), Manica (45373), Sofala (68428), Inhambane (45169), Gaza (92021), Maputo Província (74654), Maputo Cidade (86616)				53 000, 00			**Acção cumprida:** Com bons resultados devido a melhoria na implementação do Programa pelos Técnicos de saúde.	MISAU

Fonte: BdPES 2016

Anexo C

Balanço do Plano Económico e Social de 2017

PRIORIDADE II: DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL HUMANO E SOCIAL								
Objectivo estratégico (ii): Expandir o acesso e melhorar a qualidade dos serviços de saúde, reduzir a mortalidade materna, a morbi-mortalidade por desnutrição crónica, malária, tuberculose, HIV, doenças não transmissíveis e doenças preveníveis								
Programa: SAU 06 Provisão de Cuidados de Saúde								
Nº de Ordem	**Acção**	**Indicador de Produto**	**Meta Anual**	**Realização Meta Fisica**	**% Realização da Meta Anual**	**Localização**	**Ponto de Situação**	**Resp.**
38	Aumentar a cobertura de Partos institucionais de 75% em 2015 para 76% em 2017	% ou número de partos Institucionais realizados	972 861	1 013 780	104%	Niassa (76 423), Cabo Delgado (77 726), Nampula (224 314),Zambezia (179 891) , Tete (93 782) ,Manica (80 408), Sofala (87 720), Inhambane(57 522), Gaza(59 530) ,Maputo Provincia (39 843), Maputo Cidade 36 621.	**Acção Cumprida:** Realizados 1013780 partos institucionais, e o indice de cumprimento da meta anual é de 104%. A maioria das provincias superaram a meta prevista, devido a melhoria das condicões materiais e dos recursos humanos (aumentoem 37 o número de maternidades) Envolvimento comunitário: das parteiras tradicionais , e dos APES na mobilizacão da comunidade.	MISAU
39	Aumentar a cobertura de TARV de Mulheres Grávidas seropositivas de 91% em 2015 para 92% em 2017	% ou número de mulheres grávidas seropositivas em TARV	95 075	104595	110%	Niassa (3 355), Cabo Delgado (7 443), Nampula (11 761), Zambezia (21 197), Tete (5 465), Manica (7 972), Sofala (12 120), Inhambane (5 313), Gaza (11 387), Maputo Provincia (10 689), Maputo Cidade (7 893).	**Acção Cumprida:** Iniciaram TARV 104595 mulheres grávidas seropositivas correspondendo ao indice de cumprimento da meta anual de 110%. Contribuiram para este resultado a expansao das unidades sanitarias que oferecem serviços TARV em 99 US totalizando 1320 US.	MISAU
40	Aumentar o número de Adultos que beneficiam de TARV (Tratamento Anti-Retroviral) de 738.386 em 2015 para 1.038.118	% ou número de Adultos positivos em TARV	1 038 118	1060607	102%	Niassa (24.038), C. Delgado (51.232) Nampula (91.701), Zambézia (187.447), Tete (58.557), Manica (87.440), Sofala(109.606), Inhambane (59.806), Gaza (141.806), Maputo Provincia(124.066) Maputo Cidade (124.908).	**Acção Cumprida:**Foram beneficiados em TARV 1060607 Adultos seropositivas correspondendo ao indice de cumprimento da meta anual de 102%. Contribuiram para este resultado a expansao das unidades sanitarias que oferecem serviços TARV em 99 US totalizando 1320 US.	MISAU

Fonte: BdPES 2017

Membros do FMO

"Este projecto é financiado pela União Europeia, no âmbito do programa PAANE II – Programa de Apoio aos Actores Não Estatais, e é implementado pelo FMO Mais, Consórcio composto pela N'weti, CESC, CIP, GMD e OMR. O seu conteúdo é da responsabilidade exclusiva do Projecto FMO Mais não podendo, em caso algum, considerar-se como uma posição da União Europeia."