

## Projeções irrealistas e fraca alocação e execução orçamental condicionam o cumprimento do PQG 2015-2019

Em 2019, prevaleceu o incumprimento dos compromissos orçamentais para sectores prioritários

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

### RESUMO

1. O Orçamento do Estado de 2019 foi concebido num contexto em que se previa uma recuperação económica, com uma taxa de crescimento do PIB real relativamente maior que a de 2018, com maior estabilidade de preços. Esta expectativa significou o incremento da previsão de colecta de receitas e, conseqüentemente, das despesas.
2. Os desastres naturais, sobretudo os ciclones Idai e Kenneth, reduziram a capacidade produtiva do país. A conjuntura de instabilidade, em Cabo Delgado e no centro do país, que, mesmo depois da assinatura do Acordo de Paz Definitiva, recrudescer, influencia o andamento do PIB e as expectativas inflacionárias, com conseqüências na execução do Orçamento do Estado em 2019.
3. A expectativa era de financiar o défice significativo dos sectores prioritários, como os de água e saneamento, infra-estruturas, saúde e educação, com crédito (interno e externo) e donativos.
4. Sendo 2019 um ano de eleições, houve maior pressão para alcançar os objectivos, a julgar pelos créditos conseguidos e pelos programas introduzidos, sendo de realçar o PRAVIDA na área de água e saneamento, este, especificamente, sem nenhuma informação detalhada sobre a sua execução no OE.
5. A avaliação completa do PQG 2015-2019 e dos respectivos PES (2015-2019) não é tarefa simples, uma vez que os relatórios de balanço, que ligam a planificação e execução das metas físicas (i.e. actividades) e a execução orçamental, não são prontamente disponibilizados.<sup>1</sup>
6. Dados sobre a execução orçamental estão mais disponíveis, quer através do Relatório de Execução Orçamental como através da Conta Geral do Estado. Em ambos casos, pode-se

<sup>1</sup> O Balanço do PES 2018 foi disponibilizado pelo Departamento de Estudos do Ministério da Economia e Finanças quando este relatório já estava no seu prazo limite.

<sup>2</sup> Análise do REO de Janeiro a Setembro

notar um hiato entre a planificação e a execução. Regra geral, o grau de execução varia entre razoável (acima de 50% mas abaixo de 80%) a baixo (menos de 50%). Menor grau de execução regista-se nas despesas de investimento, o que tem consequência negativa sobre o cumprimento de metas físicas.

7. Na área da saúde, registou-se um aumento ligeiro na alocação de recursos na ordem de 0.7%, mas quase nenhum em termos reais, tendo em conta que a taxa de inflação foi de 2.78%. O grau de execução do orçamento até Setembro melhorou ligeiramente (52%) relativamente ao período homólogo de 2018 (47%).
8. Na área da água e saneamento, há um salto de escala enorme no orçamento (cerca de 150%), mas a execução do sector de águas, até Setembro, situa-se em 18% (contra cerca de 30% do período homólogo em 2018).
9. No caso do sector da saúde, as metas do PQG dificilmente serão conseguidas. A retirada de apoio ao Orçamento do Estado no início da implementação do PQG (2016) terá contribuído significativamente para esta tendência negativa. No caso do sector de água e saneamento, o ajustamento das metas para cima nos planos anuais *vis-à-vis* as do PQG pode levar ao cumprimento das metas deste último. As dificuldades residem na avaliação dos indicadores, dada a tendência da sua agregação nos relatórios de balanço, por um lado, e o elevado grau de incumprimento das metas inflacionadas dos PES anuais, por outro lado.
10. O Governo não cumpriu com o compromisso internacional de alocar, como percentagem do total do OE, pelo menos 10% para o sector de saúde e sequer com o compromisso interno de alocar 5% do PIB ao sector de água e saneamento

## NOTA INTRODUTÓRIA

O Orçamento do Estado para o ano de 2019 surge num contexto conjuntural e estruturalmente particular que pode ter moldado a sua concepção e gestão.

Inicialmente, em termos macroeconómicos, as expectativas de retoma da economia pareciam estruturalmente mais credíveis, com previsões de crescimento até, e acima de 3%, e uma tendência de estabilização de preços à volta e abaixo dos 7%. Por outro lado, a expectativa de retoma do investimento directo estrangeiro trazia perspectivas de estabilização da taxa de câmbio, com variações esporádicas de não mais de 2% à volta do seu novo valor de resistência de cerca de 62 MT/USD na altura. Entretanto, conjunturalmente, os desastres naturais, cujos casos extremos foram os ciclones Idai e Kenneth, por um lado, e as ameaças de conflitos armados na zona centro e norte do país, criavam um ambiente que retrocede as expectativas de expansão e estabilidade macroeconómica.

Outro aspecto que influencia a gestão do OE 2019 é a venda dos activos da Anadarko para a Total, no qual o Estado moçambicano embolsou cerca de 880 milhões de dólares de mais-valias

em Outubro de 2019 e, com isso, comprometeu-se a suprir o défice do orçamento definido para as eleições, pagar a dívida com fornecedores nacionais, suprir o défice fiscal decorrente das medidas tomadas para fazer face aos estragos provocados pelos ciclones Idai e Kenneth e o restante para reserva orçamental<sup>2</sup>, um processo que decorre sem transparência nem mecanismos eficientes de prestação de contas.

Politicamente, havia pressões para que as metas do PQG 2015 – 2019 fossem cumpridas, uma vez que 2019 coincidiu com as eleições gerais. Por conseguinte, havia pressões para o Governo demonstrar resultados visíveis e de impacto imediato, para fins eleitoralistas. Aqui, sectores que tradicionalmente são chamariz para ganhos políticos, como a educação e a saúde, sendo importantes, podem não ter sido preponderantes como são os projectos de infra-estruturas diversas, tais como reconstrução pós-desastres naturais, sistemas de abastecimento de água, expansão da rede de infra-estruturas financeiras, os projectos de apoio directo à produção e à comercialização agrícola (exemplo do SUSTENTA) e a manutenção de estradas.

## CONTEXTO, OBJECTIVOS E RESULTADOS ESPERADOS

O presente estudo enquadra-se nos esforços de monitoria e gestão das finanças públicas nacionais e reporta a execução do Orçamento do Estado e o resultado da actividade financeira no período de Janeiro a Setembro de 2019.

O foco do estudo é fazer uma análise da execução orçamental nos sectores de água e saneamento e de saúde, dando ênfase particular à magnitude de desvios observados em relação às alocações e tendo em conta aspectos territoriais e, quando possível, a aspectos relacionados ao género.

Metodologicamente, faz-se uma análise macroeconómica comparativa, olhando para períodos homólogos de Janeiro a Setembro de 2018 e 2019, primeiro para os componentes dos respectivos orçamentos, depois em termos de realizações nos sectores seleccionados relativamente às alocações. Salienta-se que as duas áreas de estudo escolhidas, nomeadamente água e saneamento e saúde, conforme indica o Relatório de Execução Orçamental (REO), fazem parte da primeira prioridade de alocação de recursos da execução orçamental do Estado de 2019, referente à expansão das infra-estruturas de provisão de serviços sociais e económicos.

As principais fontes de dados foram o Relatório de Execução Orçamental (REO), os Planos Económicos e Sociais (PES) anuais e respectivos Balanços (designados “Balanço do Plano Económico e Social, BdPES”). As metas indicativas para o quinquénio são obtidas do PQG 2015-2019, ao passo que o PES fornece as metas anuais por sector e por categoria de actividade. Os dados do orçamento e despesa são triangulados por via do REO e do BdPES (onde é possível).

---

<sup>2</sup> <http://opais.sapo.mz/nyusi-aponta-tres-caminhos-para-os-880-milhoes-de-dolares-de-maisvalias> (consultado em 12 de Dezembro de 2019 às 8h17minutos)

Dada a falta de acesso a dados referentes às execuções das actividades dos PES de 2018 e de 2019 (com relação aos indicadores e metas), o relatório faz inferências com base nos dados acessíveis e referentes aos primeiros 3 anos do ciclo do PQG, uma abordagem alternativa tendo em conta que o ano relevante da análise (2019) é o último do presente ciclo de governação/PQG.

## **ORÇAMENTO DO ESTADO E OS PRESSUPOSTOS MACROECONÓMICOS**

Na elaboração do Orçamento do Estado para 2019, aprovado através da Lei n.º 15/2018, de 20 de Dezembro, previa-se como pressupostos básicos, entre outros: (i) um nível de taxa de inflação média anual em torno de 6,5% (5.4 pontos percentuais a menos que em 2018), e uma taxa de crescimento do PIB real de 4,7% (1,4 pontos percentuais -pp- a mais que em 2018) (GdM, 2019). Actualmente, prevê-se que, até ao final de 2019, o crescimento do PIB real desacelere para 2,5%, em grande medida explicado por factores exógenos, nomeadamente mudanças climáticas – sendo casos extremos os ciclones Idai e Kenneth – que afectaram a capacidade produtiva em áreas-chave como agricultura, turismo, infra-estruturas de transportes e comunicações (GdM, 2019).

Para a inflação, previa-se uma aceleração para uma média anual de 7,0%, tanto pela expectativa de aumento da procura alavancada pelas necessidades de reconstrução pós-desastres naturais, como pela escassez relativa associada aos riscos da instabilidade militar nas zonas centro e norte do país (GdM, 2019). A política monetária prudente e baixa representatividade da dívida da Beira no cálculo da inflação irão contribuir para que, em 2019, este índice dificilmente supere 3,5%. Tais factores levaram recentemente as autoridades monetárias a travar a tendência de redução da Taxa do Mercado Monetário Interbancário de Moçambique (MIMO) (BM, 2019).<sup>3</sup>

## **EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE JANEIRO A SETEMBRO DE 2019**

Com base nos pressupostos macroeconómicos anteriormente referidos e nas respectivas metas estabelecidas para o OE 2019, os resultados conseguidos de Janeiro até Setembro estão sumarizados na Tabela 2.

---

<sup>3</sup> O Comunicado no. 06/2019 do Comité de Política Monetária do Banco de Moçambique (de Xai Xai, de 31 de Outubro de 2019) indica que, apesar dos factores de risco internos e externos, a previsão de inflação a médio prazo continuará baixa e estável.

**Tabela 1: Equilíbrio Orçamental (valores em milhões de meticais)**

Recursos e Despesas	Ano 2018					Ano 2019				
	OE Anual		Real. Jan-Set		%	OE Anual		Real. Jan-Set		%
	Valor	Peso	Valor	Peso		Valor	Peso	Valor	Peso	
<b>Recursos Internos</b>	<b>242,064</b>	<b>80</b>	<b>164,355</b>	<b>83</b>	<b>68</b>	<b>268,949</b>	<b>79</b>	<b>185,166</b>	<b>87</b>	<b>69</b>
Receitas do Estado	222,860	74	152,448	77	68	244,227	72	164,060	77	67
Mais Valias 1/	-	-	-	-	-	5,275	2	5,275	2	-
Créditos Internos	19,204	6	11,907	6	62	19,447	6	15,831	7	81
Outros Recursos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Recursos Externos</b>	<b>60,864</b>	<b>20</b>	<b>32,885</b>	<b>17</b>	<b>54</b>	<b>71,465</b>	<b>21</b>	<b>27,541</b>	<b>13</b>	<b>39</b>
Donativos Externos	17,373	6	9,866	5	57	27,741	8	5,810	3	21
Créditos Externos	43,492	14	23,019	12	53	43,725	13	21,731	10	50
<b>Total de Recursos</b>	<b>302,928</b>	<b>100</b>	<b>197,240</b>	<b>100</b>	<b>65</b>	<b>340,415</b>	<b>100</b>	<b>212,706</b>	<b>100</b>	<b>62</b>
<b>Desp. de Funcionamento</b>	<b>184,037</b>	<b>61</b>	<b>126,833</b>	<b>67</b>	<b>69</b>	<b>196,593</b>	<b>58</b>	<b>142,404</b>	<b>70</b>	<b>72</b>
<b>Despesa de Investimento</b>	<b>81,404</b>	<b>27</b>	<b>34,861</b>	<b>18</b>	<b>43</b>	<b>102,320</b>	<b>30</b>	<b>38,840</b>	<b>19</b>	<b>38</b>
Componente Interna	33,695	11	18,320	10	54	40,018	12	21,911	11	55
Componente Externa	47,710	16	16,541	9	35	62,302	18	16,928	8	27
<b>Operações Financeiras</b>	<b>37,487</b>	<b>12</b>	<b>28,657</b>	<b>15</b>	<b>76</b>	<b>41,502</b>	<b>12</b>	<b>22,838</b>	<b>11</b>	<b>55</b>
Activas	13,393	4	10,676	6	80	9,490	3	3,274	2	35
Passivas	24,094	8	17,981	9	75	32,012	9	19,564	10	61
<b>Total de Despesa</b>	<b>302,928</b>	<b>100</b>	<b>190,351</b>	<b>100</b>	<b>63</b>	<b>340,415</b>	<b>100</b>	<b>204,082</b>	<b>100</b>	<b>60</b>
Variação de Saldos	-	-	6,889	-	-	-	-	8,624	-	-
<b>Total de Aplicações</b>	<b>302,928</b>	<b>-</b>	<b>197,240</b>	<b>-</b>	<b>65</b>	<b>340,415</b>	<b>-</b>	<b>212,706</b>	<b>-</b>	<b>62</b>

1/ Valor utilizado referente as Mais-Valias contabilizadas no exercício de 2017.

Fonte: GdM, 2019: REO Jan-Set 2019.

Relativamente à meta das receitas, a realização é de cerca de 68%. Contudo, em termos de recursos totais<sup>4</sup> mobilizados, o valor ascende aos 212.706 milhões de Meticais, equivalente a cerca de 62% da previsão (Tabela I, Anexo 1).

Nas despesas, o grau de realização global em relação à meta é de 60%, nível que é justificado mais pelas despesas de funcionamento (72%) que pelas de investimento (38%).

**Tabela 2: Metas do Orçamento do Estado 2019 e Realizações de Janeiro a Setembro**

	Lei Orçamental	Realização	% Real
<b>Receitas do Estado<sup>5</sup></b>	249.502,0	169.334,6	67,9
<b>Despesas do Estado</b>	340.414,7	204.082,1	60,0
<b>Défice/Financiamento</b>	90.912,8	34.747,5	38,2

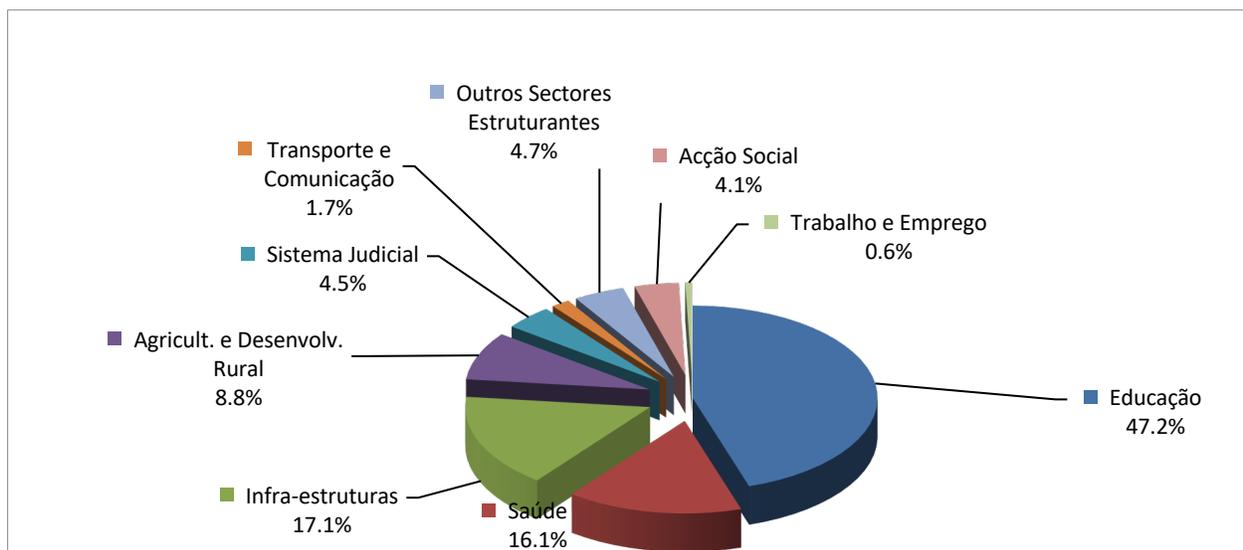
Fonte: GdM, 2019.

A estrutura do orçamento dos sectores prioritários mostra que, depois da Educação (47.2%), as infraestruturas (17.1%, onde se enquadra o subsector de água e saneamento) e a saúde (16.1%), são os que executaram maior parte dos recursos (Error! Reference source not found.).

<sup>4</sup> Os Recursos Totais orçamentados incluem Recursos Internos (Receitas do Estado, 72%; Mais-Valias, 2% e Créditos Internos, 6%) e Recursos Externos (Donativos, 8% e Créditos Externos, 13%). Até Setembro, a execução da componente interna é de 69% contra 39% da componente externa.

<sup>5</sup> O valor da realização inclui 5.274,8 de Mais-Valias cobradas e contabilizadas no exercício de 2017.

**Figura 1: Estrutura das Despesas dos Sectores Prioritários, 2019**



Fonte: GdM (2019: 42)

Não obstante os sectores de saúde e de água e saneamento fazerem parte das prioridades, o Governo não cumpriu com o compromisso internacional de alocar, como percentagem do total do OE, pelo menos 10% para o sector de saúde e, sequer com o compromisso interno de alocar 5% do PIB ao sector de água e saneamento. Os valores reais alocados são 3% e 1%, respectivamente.

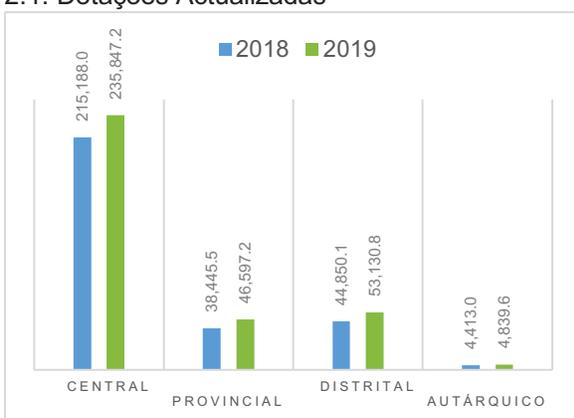
## COMPARAÇÃO COM O PERÍODO HOMÓLOGO EM 2018

Em termos absolutos, o OE 2019 (recursos e despesas) aumentou 12.4% em relação ao OE 2018, mercê de variações positivas nos seus respectivos componentes de recursos e de despesas. Em termos de realização, até Setembro, houve um esforço marginal de melhorar os níveis de execução em relação ao período homólogo no nível provincial e distrital em cerca de 1 e 2 pontos percentuais (pp) respectivamente, enquanto a nível autárquico houve redução de 21%. (Figura 2– 2.1).

Em termos de realizações homólogas, de Janeiro a Setembro, houve um aumento real de 4% (7% em termos nominais), a nível provincial e distrital registou-se os maiores aumentos reais (14% cada), relativamente aos respectivos valores absolutos. Mesmo em termos de pesos relativos, foram as realizações das províncias e dos distritos que registaram aumentos (Figura 2– 2.2).

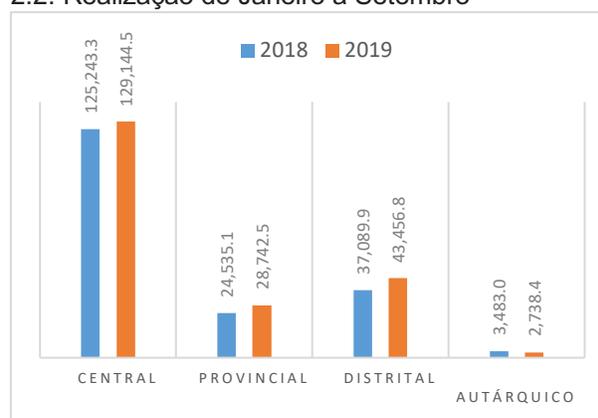
**Figura 2: Orçamento do Estado, em milhões de meticais, 2018 e 2019**

2.1. Dotações Actualizadas



Descrição	2018		2019		18/19 Var
	OE	Peso	OE	Peso	
<b>Despesa Total</b>	<b>302,896.6</b>	<b>100%</b>	<b>340,414.7</b>	<b>100%</b>	<b>12%</b>
Central	215,188.0	71%	235,847.2	69%	10%
Provincial	38,445.5	13%	46,597.2	14%	21%
Distrital	44,850.1	15%	53,130.8	16%	18%
Autárquico	4,413.0	1%	4,839.6	1%	10%

2.2. Realização de Janeiro a Setembro



Descrição	Realização Janeiro - Setembro				18/19 Δ nom	18/19 Δ real
	2018	Peso	2019	Peso		
<b>Despesa Total</b>	<b>190,351.3</b>	<b>100%</b>	<b>204,082.1</b>	<b>100%</b>	<b>7%</b>	<b>4%</b>
Central	125,243.3	66%	129,144.5	63%	3%	0%
Provincial	24,535.1	13%	28,742.5	14%	17%	14%
Distrital	37,089.9	19%	43,456.8	21%	17%	14%
Autárquico	3,483.0	2%	2,738.4	1%	-21%	-24%

Fonte: GdM, 2019.

Nas realizações homólogas (de Janeiro a Setembro de 2018 e de 2019), em termos de valores absolutos, há aumentos:

- Do lado dos recursos, a colecta aumentou em cerca de 7.8%, justificada pelo aumento das realizações em cerca de 13% nos recursos internos (8% nas receitas do Estado e 33% no crédito interno), que superaram a redução de pouco mais de 16% nas realizações dos recursos externos. Nos recursos externos, o valor de donativos que o Estado recebeu até Setembro de 2019 também reduziu em 41%, assim como reduziu a realização do valor do crédito externo em 6%. Cabe notar que a queda dos recursos externos obrigou o Governo a apoiar-se no crédito interno, que aumentou em 33% como já mencionado, um factor negativo no financiamento do OE 2019.
- Do lado das despesas, o aumento das realizações foi de 7.2%<sup>6</sup>, sendo notável a redução significativa das realizações das operações financeiras activas (cerca de 69%).

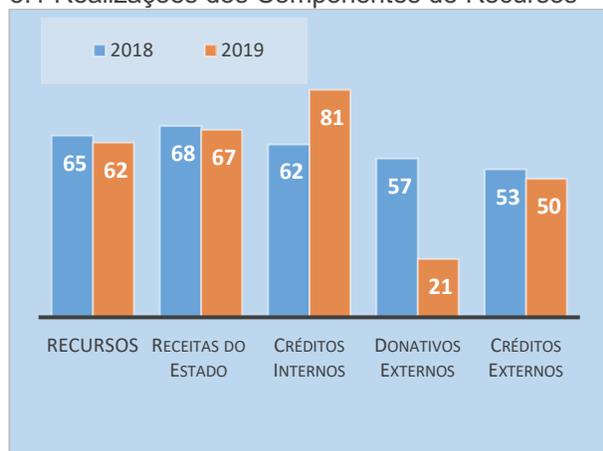
Mas com relação às respectivas metas dos respectivos orçamentos, as realizações de colecta de recursos e de realização de despesas foram maiores no período homólogo de 2018. Do lado dos recursos, tal se deve às reduções, em 2019, dos níveis de realizações nos donativos externos, créditos externos e receitas do Estado que, em parte, tiveram que ser contrabalançadas com o aumento do crédito interno (Figura 3 – 3.1). O mesmo aconteceu do lado das despesas onde as reduções de realizações do investimento externo e das operações

<sup>6</sup> A diferença entre o aumento dos recursos e das despesas é justificada pela existência de saldo positivo de recursos até finais de Setembro.

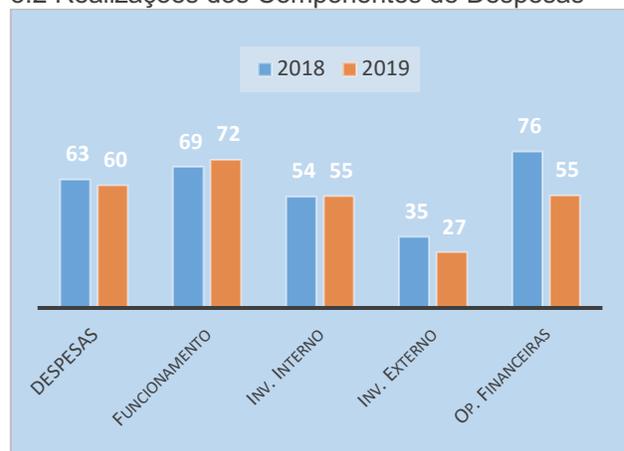
financeiras se sobrepõem ao aumento das realizações nas despesas de funcionamento e de investimento interno (Figura 3 – 3.2).

**Figura 3: Realizações de Janeiro a Setembro (em % das respectivas metas do OE de 2018 e 2019)**

3.1 Realizações dos Componentes de Recursos



3.2 Realizações dos Componentes de Despesas

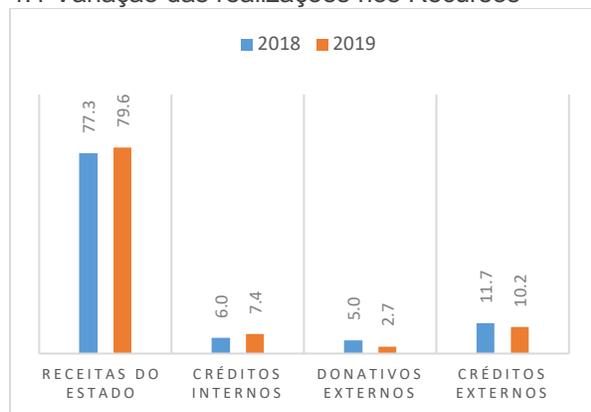


Fonte: GdM, 2019.

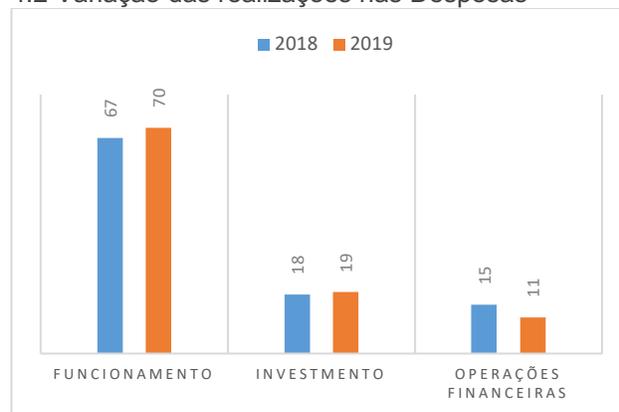
Em termos de peso no OE, as receitas do Estado (do lado dos recursos) e as despesas de funcionamento (do lado das despesas) são, de longe, os que registam maiores valores. Por conseguinte, são as rubricas cujos pesos das realizações são também maiores. Em termos relativos, do lado dos recursos (Figura 4 – 4.1), nota-se o aumento das receitas do Estado do recurso e do crédito interno, contra uma redução do nível de donativos externos e de créditos externos. Do lado das despesas, há um aumento dos pesos relativos das rubricas de funcionamento e de investimento interno<sup>7</sup>, contra uma redução significativa das operações financeiras (Figura 4 – 4.2).

**Figura 4: Variação das realizações dos principais componentes do OE, Janeiro a Setembro**

4.1 Variação das realizações nos Recursos



4.2 Variação das realizações nas Despesas



<sup>7</sup> Conforme mostra a Tabela I do Anexo 1, este aumento da rubrica de investimento resulta do aumento da componente de investimento interno, uma vez que a realização do investimento externo reduziu.

Fonte: GdM, 2019.

## EXECUÇÃO ORÇAMENTAL NO SECTOR DE ÁGUA E SANEAMENTO DE JANEIRO A SETEMBRO DE 2019

Na execução do OE de 2019, não obstante o carácter restritivo do orçamento, à expansão das infraestruturas de provisão de serviços sociais e económicos, neste caso aos sistemas de abastecimento de água, foi atribuída prioridade na alocação de recursos.

Para atingir tal desiderato, a 20 de Março de 2019, o Governo de Moçambique assinou, com o Eximbank India, um acordo de crédito no valor de USD 38 milhões, destinados a financiar sistemas de abastecimento de água rural nas províncias de Manica, Sofala, Zambézia e Nampula. Com o mesmo fim, o Governo assinou, no dia 16 de Maio de 2019, um acordo de donativos com a SADC, no valor de USD 150.000. Ainda para os Serviços de Água e Apoio Institucional ao sector, o Governo assinou, com o Banco Mundial, um acordo de donativos no valor de USD 75 milhões, no dia 22 de Julho de 2019.<sup>8</sup> Por fim, houve um empréstimo por acordo de retrocessão<sup>9</sup> com o Banco Mundial, através da Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA, sigla inglesa), no valor de 2.069,2 milhões de meticais<sup>10</sup>, do qual uma parte foi aplicada no Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água (FIPAG) para financiar o “Projecto de Expansão do Abastecimento de Água do Grande Maputo” (em Inglês, *Greater Maputo Water Supply*)<sup>11</sup>, correspondente a 646,3 milhões de Meticais.

Comparativamente ao OE 2018, os resultados dos recursos externos acima descritos no OE 2019 são significativos, embora sem correspondência no que tange às realizações. Com efeito, os recursos alocados ao sector de águas e saneamento cresceram 149%. Juntos, a educação e a saúde cresceram em apenas 9%, ao passo que a despesa total cresceu em 12% (Figura 5).

---

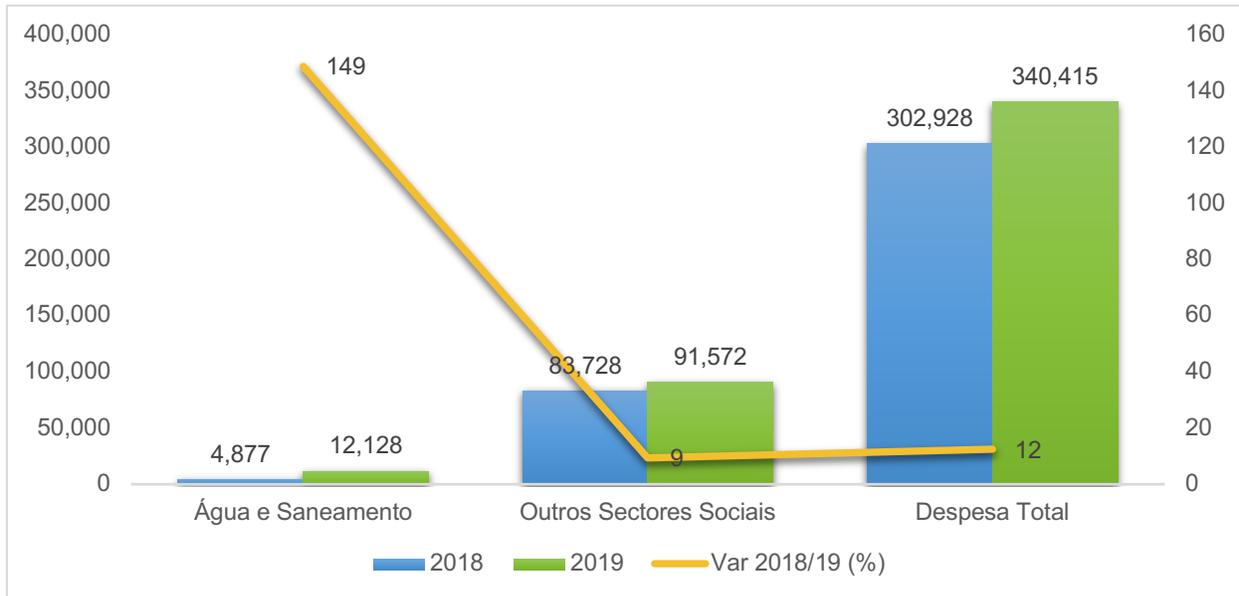
<sup>8</sup> Embora o Governo de Moçambique tenha assinado com o Banco Mundial, a 21 de Junho de 2019, mais um acordo de donativo no valor de USD 115 milhões de dólares destinados ao saneamento do meio urbano, as realizações reportadas para o sector de água e saneamento, geralmente, referem-se à componente de água rural.

<sup>9</sup> Acordos de Retrocessão, que são incorporados no e-SISTAFE, são desembolsos para utilização por terceiros, comunicados pelos credores. Constituem um tipo de empréstimos externos assumidos pelo Governo moçambicano e autorizados pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional para empresas públicas envolvidas em projectos de desenvolvimento de infra-estruturas sociais de interesse público.

<sup>10</sup> A outra parte do valor foi destinada ao projecto Moz Integrated Growth Poles Project, no Vale do Zambeze, no valor de 1.007,85 milhões de Meticais, para financiar iniciativas de Pequenas e Médias Empresas (PMEs) privadas nas áreas de produção.

<sup>11</sup> O Projecto de Expansão do Abastecimento de Água do Grande Maputo foi concebido para abranger os residentes na área da Grande Maputo (Cidades de Maputo, Matola, Marracuene e Boane) com o objectivo de aumentar o acesso à água potável. O projecto está a financiar quatro componentes de água, nomeadamente (i) produção; (ii) distribuição; (iii) assistência técnica ao FIPAG e (iv) capacitação e apoio operacional ao Conselho Regulador da Água (CRA). Espera-se que o projecto beneficie, directamente, cerca de 100.000 famílias na área da Grande Maputo, que serão directamente conectadas ao sistema formal de abastecimento de água.

**Figura 5: Despesas de Água e Saneamento (Comparação com Sectores Económico e Sociais**



Fonte: GdM (2019)

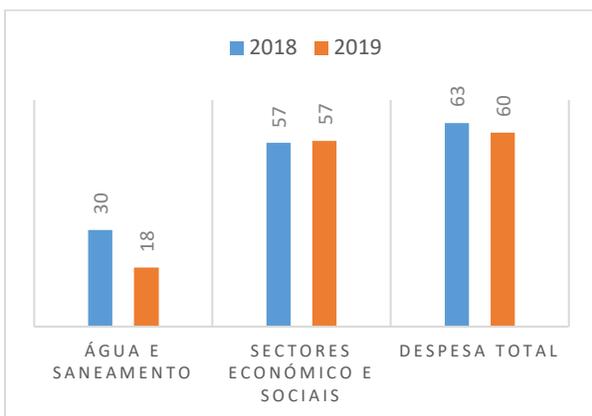
No entanto, as realizações em 2019 mostram que, mesmo com um incremento de 149% na alocação orçamental para o sector de água e saneamento, até Setembro, o peso, relativamente ao valor total das realizações dos sectores prioritários, é de apenas 2% dos 7,3% previstos para o ano de 2019. Isto significa que houve uma queda de cerca de 12pp na execução do orçamento se comparado com o período homólogo de Janeiro a Setembro de 2018.

Dos 18% do OE 2019 executados na água e saneamento (*Figura 6 – 6.1*), 97% da realização provêm de despesas de investimento (63% interno e 34% externo). Os outros sectores económicos e sociais exibem um grau de realizações comparativamente elevado em ambos os períodos homólogos, embora maioritariamente na componente de funcionamento (*Figura 6 – 6.2*). Por exemplo, a Educação realizou 73% em ambos períodos (sendo 91% de funcionamento, em 2019). Na saúde a execução melhorou de 47% para 52% (sendo 84% de funcionamento, em 2019).

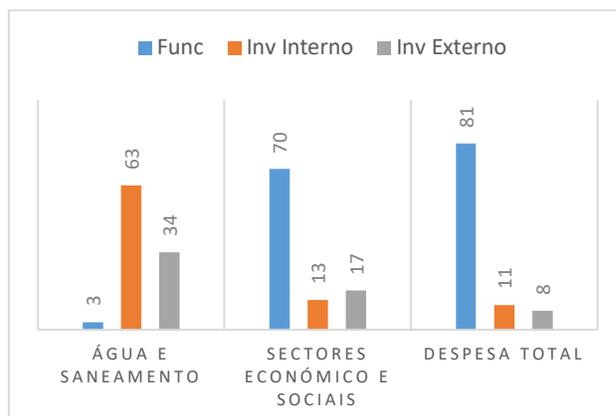
Importa realçar que, até Setembro de 2019, nenhum documento orçamental disponibilizado ao público continha informação detalhada sobre o PRAVIDA, uma iniciativa do Governo que visa acelerar a reabilitação e/ou reconstrução de novos sistemas de abastecimento de água, saneamento e infra-estruturas de armazenamento que, pelo nível de desempenho reportado na comunicação social, pode ter impacto positivo para o alcance das metas do PQG (2015 – 2019) definidas para este sector.

### Figura 6: Realizações comparadas do sector de água e saneamento

6.1 Em relação a sectores prioritários e despesas totais, 2018 e 2019



6.2 Em relação a fontes de financiamento, em 2019, e em comparação com outros sectores e total<sup>12</sup>



Fonte: GdM (2019)

## EXECUÇÃO ORÇAMENTAL NO SECTOR DE SAÚDE DE JANEIRO A SETEMBRO DE 2019

O sector da saúde também é definido como sendo prioritário na alocação de recursos no OE 2019, onde é destacado como um dos três sectores com permissão para admitir pessoal novo<sup>13</sup>.

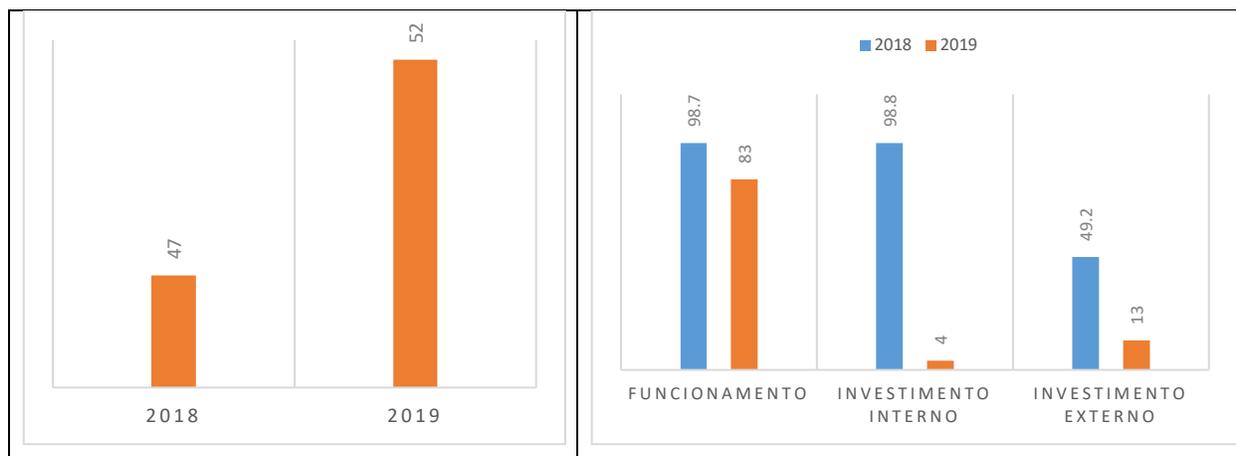
De 2018 a 2019, o orçamento aumentou apenas 0.7%, a execução no período homólogo de Janeiro a Setembro de 2019 aumentou cerca de 5 pp, ou seja, passou de 46.6% para 51,5%, abaixo das médias entre as outras funções económicas do OE, que reduziram de 62.8% para 60%, respectivamente.

A Figura 7 mostra que o aumento do grau de execução de Janeiro a Setembro de 2019, deveu-se, em grande medida, ao elevado grau de execução da despesa de funcionamento (83%), seguida da do investimento externo (13%). Pelo baixo grau de realização do investimento, é previsível que, até ao final do ano, a execução seja significativamente baixa.

<sup>12</sup> Despesas de funcionamento são inteiramente financiadas por fontes internas.

<sup>13</sup> Os outros dois sectores são Educação e Agricultura.

**Figura 7: Graus de realização do sector da saúde<sup>14</sup>**



Fonte: GdM (2019); CGE (2018).

Note-se que o orçamento da saúde contou com recursos externos resultantes do acordo de donativos assinados pelo Governo com o Banco Mundial, no dia 21 de Março de 2019, no valor de USD 13 milhões, destinados ao “Programa de Fortalecimento de Cuidados de Saúde Primários para Moçambique”.

Conforme a *Tabela 3*, o donativo do Banco Mundial fez com que a realização do valor de donativos destinados ao Fundo Comum da Saúde (FC-ProSaúde) aumentasse em 394% no período homólogo de Janeiro a Setembro (um valor notável, contando que neste período o total de donativos destinados a cobrir o défice do OE 2019 cresceu apenas em 11.4%). O peso do valor da realização dos donativos ao FC-ProSaúde é de 9.1% (1.9% em 2018) do total dos donativos e 2% (0.4% em 2018) do total dos recursos externos (donativos e créditos).

*Tabela 3: Fontes de financiamento do défice (valores em milhões de meticais).*

Tipo de Financiamento	Realização Jan-Set2018			Realização Jan-Set 2019						Variação 2018/19 (%)
	Donativos Valor	Créditos Valor	Total	Donativos		Créditos		Total		
				Valor	Peso	Valor	Peso	Valor	% Peso	
Contravalores Não Consignados	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7,417.8	22.0	7,417.8	17.3	
Contravalores Consignados	9,107.9	17,429.8	26,537.7	9,217.4	100.0	10,447.4	31.0	19,664.8	45.8	-25.9
<b>FC-PROSAÚDE</b>	<b>170.7</b>	<b>0.0</b>	<b>170.7</b>	<b>843.0</b>	<b>9.1</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>843.0</b>	<b>2.0</b>	<b>393.9</b>
Banco Central	0.0	11,907.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Empréstimos Internos c/	0.0	11,907.0	11,907.0	0.0	0.0	15,831.0	46.9	15,831.0	36.9	33.0
Reembolsos e Ajuda Alimentar	0.7	92.4	93.2	1.0	0.0	35.1	0.1	36.1	0.1	-61.3
<b>Total</b>	<b>9,108.6</b>	<b>29,429.3</b>	<b>38,537.9</b>	<b>9,218.4</b>	<b>100.0</b>	<b>33,731.2</b>	<b>100.0</b>	<b>42,949.6</b>	<b>100.0</b>	<b>11.4</b>
<b>Peso</b>	<b>23.6</b>	<b>76.4</b>	<b>100.0</b>	<b>21.5</b>		<b>78.5</b>		<b>100.0</b>		

Fonte: GdM, 2019:16; REO Jan-Set 2019.

<sup>14</sup> No gráfico à direita, na impossibilidade de obter os dados de Janeiro a Setembro de 2018, a execução de 2018 refere-se a todo o ano, ao passo que em 2019 vai até Setembro.

Em termos de despesa total destinada ao FC-ProSaúde, o crescimento foi de 151%. Nas respectivas execuções, de Janeiro a Setembro, isto equivaleu a um crescimento de cerca de 53%. Os graus de realização dos respectivos orçamentos até Setembro de 2018 e 2019 foram de cerca de 63% e, aproximadamente 40%, respectivamente, uma redução de 23pp (Tabela 4).

Tabela 4: Despesa de investimento segundo origem e modalidade de financiamento (em milhões de MT).

Financiamento	Ano 2018			Ano 2019			Var 2018/19 (%) a/
	Orçamento	Realização Jan-Set	(%) Realiz	Orçamento	Realização Jan-Set	(%) Realiz	
INTERNO	33,694.7	18,320.1	54.4%	40,017.9	21,911.2	54.8%	16.4%
EXTERNO	47,709.6	16,540.7	34.7%	62,302.1	16,928.5	27.2%	-1.5%
Donativos	19,429.4	9,107.9	46.9%	27,748.3	9,217.4	33.2%	-2.6%
<i>Fundos Comuns</i>	5,831.7	3,661.2	62.8%	10,400.1	4,480.6	43.1%	17.8%
FC-PROSAÚDE	848.2	531.5	62.7%	2,133.0	843.0	39.5%	52.6%
FC-SAUPROV				0.0	0.0		-
FC-HIVSIDA				0.0	0.0		-
<i>Outros Fundos</i>	13,597.8	5,446.6	40.1%	17,348.2	4,736.8	27.3%	-16.3%
Créditos	28,280.2	7,432.8	26.3%	34,553.8	7,711.1	22.3%	-0.2%
<b>Total</b>	<b>81,404.3</b>	<b>34,860.8</b>	<b>42.8%</b>	<b>102,320.1</b>	<b>38,839.7</b>	<b>38.0%</b>	<b>0.0%</b>

Fonte: GdM, 2019:28; REO Jan-Set 2019.

## O SECTOR DE SAÚDE E O CUMPRIMENTO DE METAS

Há factores ligados aos instrumentos de planificação do Governo que não permitem uma avaliação eficaz do cumprimento das respectivas metas. Por um lado, o REO reporta somente a componente orçamental-financeira e, por outro, o último relatório de balanço do PQG publicado, nomeadamente o Balanço do PES (que procura combinar a execução financeira com as actividades realizadas em relação às respectivas metas), é de 2017. É com esta contrariedade que se procura fazer a presente análise.

Não obstante a falta de informação actualizada sobre a execução do PES, de um modo geral, pode-se afirmar que os indicadores do PQG 2015-2019 estão alinhados com o PESS 2014-2019. A Tabela 5 e a Tabela 6 são ilustrativas de algum esforço do Governo ao nível da planificação e alinhamento de instrumentos.

Contudo, nos “Planos Económico e Social - PES” anuais concebidos para operacionalizar o PQG, como era de esperar, foram sendo feitos ajustamentos decorrentes de situações estruturais e conjunturais que foram acompanhando a gestão das finanças públicas desde 2015, facto que não ocorreu com os indicadores do PQG. Tais ajustamentos, quando são demasiado grandes, tornam o PQG “irrealista” ou, pelo menos, de difícil avaliação. A Caixa 1 exemplifica o argumento.

### Caixa 1: Ajustamento de metas de PES

Uma vez concebido o PQG, espera-se que as suas actividades e metas sejam operacionalizadas com base em planos anuais (PES). Acontece que, após os primeiros anos de implementação, quando há desvios no cumprimento das metas do PQG, recorre-se a ajustamentos nos planos anuais subsequentes.

Indicador	Fonte	2015	2016	2017
Abertura de Novas Fontes	PQG	1,210	2,017	22
	PES	1,210	2,375	1,160
	BdPES	1,364	893	3,059
Ajustes PES-PQG		0	358	1,138

Tomando o caso do sector de águas como exemplo, pode-se verificar que no indicador “abertura de novas fontes”, no primeiro ano de implementação do PQG (2015), a meta foi ultrapassada em cerca de 13% (154 fontes). No ano seguinte, o ajustamento foi no sentido de aumentar ainda mais a meta, em 350 novas unidades, aparentemente, elevando ainda mais o nível de execução relativamente ao plano do PQG. Mas já neste caso, essa meta de 2016 não foi cumprida em cerca de 62.4%. Daí em diante, incluindo 2018, a avaliação do cumprimento de metas torna-se difícil porque o balanço não distingue claramente os 3 indicadores (construídas, reabilitadas e operacionais) do PQG que entram no total reportado no balanço do PES de 2017 e de 2018. Por exemplo, o BdPES 2018 reporta o cumprimento de uma meta de 3,031 fontes construídas e reabilitadas, sem a devida distinção.

Fonte: PQG 2015-2019 e PES (2015 – 2019)

Um outro aspecto a realçar é que nos documentos oficiais do Governo publicados na página do Ministério de Economia e Finanças, não constam metas para os indicadores ao nível das províncias. Este facto, não só dificulta a monitoria dos indicadores e metas naquele nível, como também não facilita a análise da execução orçamental por território e por género no nível sectorial.

Tabela 5: Indicadores e Metas do PESS 2014-2019

INDICADOR	Ano Base	2015	2017	2019	
Novos utentes de Métodos Modernos de Planeamento Familiar	2012	24.4%	27.0%	30.0%	32%
Mulheres grávidas HIV+ em TARV	2012	80,779	87,423		
		79%	90%	90%	90%
Crianças HIV+ em TARV	2012	25,891	90,087		
		22%	80%	80%	80%
Adultos em HIV+ em TARV	2012	282,687	520,076		
		54%	80%	80%	80%

Fonte: PESS 2014-2019.

**Tabela 6: Indicadores e Metas da Saúde seleccionadas do PQG 2015-2019**

MATRIZ OPERACIONAL DO PQG 2015-2019 - INDICADORES DE NÍVEL CENTRAL				
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				
PG	SPG	Indicadores do PQG	Base 2014	Meta 2019
PG6 Provisão de Cuidados de Saúde	SPG 6.2 Saúde Sexual Reprodutiva	21. Taxa de cobertura de rastreio de Cancro de Colo de útero em mulheres entre 30-55 anos nas consultas de Planeamento Familiar	1%	15%
	SPG 7.3 HIV/SIDA	21.3 % de doentes de SIDA em TARV	85%	95%
		Taxa de cobertura de TARV Pediátrico/Adulto (%).	45/64	80/80
		Taxa de cobertura de TARV de mulheres grávidas seropositivas (%).	86%	90%

Fonte: PQG 2015-2019

A título de exemplo, a *Tabela 7* mostra alguns indicadores seleccionados da saúde e as respectivas metas anuais, concebidas para responder às metas do PQG 2015-2019.

**Tabela 7: Indicadores e Metas da Saúde nos PES de 2015 a 2019<sup>15</sup>**

INDICADORES SELECIONADOS DE SAÚDE	Indicador	PLANO					Plano 2015-2019
		2015	2016	2017	2018	2019	
Novos Utentes de Métodos de Contracepção Moderna	%	29%		-	-	-	?
Sensibilização em Saúde Sexual Reprodutiva e HIV	# raparigas	5,000	188,900	177,850	0	1,462,223	1,833,973
Número de Crianças em TARV	# crianças	99,086	104,779	87,039	98,717	104,229	104,229
Número de Mulheres Grávidas em TARV	# mulheres	-	848,870	95,075	102,127	-	102,127
Número de Adultos em TARV	# adultos	650,938	780,384	1,038,118	1,164,256	1,271,649	1,271,649
Formação de Activistas em Saúde Sexual Reprodutiva e HIV	# activistas	960	960	1,520	0	1,925	5,365

Fonte: PES (2015-2019)

Na *Tabela 8*, nota-se alguma tendência de prestação de contas no que tange às realizações do PES até 2018. Assim, e onde há dados, comparando as metas planeadas (*Tabela 7*) com as realizações (*Tabela 8*), nota-se que há vários desvios.

**Tabela 8: Indicadores e Metas da Saúde segundo Balanços de PES (BdPES 2015– 2018)<sup>16</sup>**

Indicadores Seleccionados de Saúde	Indicador	REAL					2015-2019
		2015	2016	2017	2018	2019	
Novos Utentes de Métodos de Contracepção Moderna	%	34%		-	-	-	?
Sensibilização em Saúde Sexual Reprodutiva e HIV	# raparigas	5,000	100,058	57,1037	-	-	676,095
Número de Crianças em TARV	# crianças	66,283	70,499	86,255	86,920	-	86,920
Número de Mulheres Grávidas em TARV	# mulheres	-	44,871	104,595	108,106	-	108,106
Número de Adultos em TARV	# adultos	?	826,518	1,060,607	-	-	1,060,607
Formação de Activistas em Saúde Sexual Reprodutiva e HIV	# activistas	1,437	422	1,842	-	-	3,701

Fonte: BdPES (2015-2017); FMO/CIP (2019).

<sup>15</sup> A última coluna, denominada "Real 2015-2019", refere-se ao somatório dos valores absolutos anuais para os casos do segundo e do último indicadores, ao passo que para os outros indicadores os valores referem-se ao último ano em que a meta é reportada.

<sup>16</sup> Os dados reportados na última coluna, com a designação Real 2015-2017 referem-se aos valores acumulados (i.e. somatório dos valores anuais) para o segundo e o último indicadores. Nos outros casos, os dados representam o grau absoluto de cobertura em 2017, o último ano de que se possui dados de desempenho.

A **Tabela 9** ilustra melhor a comparação em termos de percentagens dos desvios. De um modo geral, a avaliação é, em média, negativa, pese embora o grau de realização em 2017 tenha superado a maior parte das metas. Isto deveu-se tanto à alocação de mais recursos como ao facto das metas terem sido revistas em baixa. Portanto, nem sempre que se alocam mais recursos o objectivo subjacente é a maior abrangência e maior impacto positivo nos visados. Por exemplo, no caso da campanha de sensibilização em saúde sexual reprodutiva e HIV, a meta de 2016 não foi cumprida em 47%. Em 2017, a meta não só foi reduzida, como também aumentaram os recursos alocados. Consequentemente, a meta foi ultrapassada em mais de 220%. Estes ajustamentos contrários à lógica podem ser notados nos outros indicadores. Um outro dado importante a reter, como é demonstrado mais adiante na interpretação da **Tabela 11**, é o facto de ocorrer incumprimento de metas pelo facto da execução financeira ser baixa (embora nem sempre seja possível fazer esta análise, uma vez que tanto o PES como o BdPES não reportam valores alocados ao nível de indicadores).

**Tabela 9: Hiatos de Execução entre Metas e Realizações do PES na Saúde**

Indicadores Seleccionados de Saúde	Indicador	VARIACÃO EM RELAÇÃO AO PES				
		2015	2016	2017	2018	2019
Novos Utentes de Métodos de Contracepção Moderna	%	17.2%	-	-	-	-
Sensibilização em Saúde Sexual Reprodutiva e HIV	# raparigas	0.0%	-47.0%	221.1%	-	-
Número de Crianças em TARV	# crianças	-33.1%	-32.9%	-0.9%	-12%	-
Número de Mulheres Grávidas em TARV	# mulheres	-	-41.1%	10.0%	6%	-
Número de Adultos em TARV	# adultos	?	21.8%	2.2%	-	-
Formação de Activistas em Saúde Sexual Reprodutiva e HIV	# activistas	49.7%	-56.0%	21.2%	-	-

Fonte: BdPES (2015-2017); FMO/CIP (2019).

As razões que podem ter concorrido para os incumprimentos têm a ver com a redução, em termos reais, das alocações orçamentais, tanto pelas medidas orçamentais restritivas, como pelo impacto negativo da inflação e da redução da actividade económica de que resultou a desaceleração do crescimento do PIB, para além de que, em média, o grau de execução do orçamento alocado à Saúde foi de cerca de 80% no período 2015-2018.

Em termos do grau de cumprimento das metas dos indicadores seleccionados da Saúde, em relação ao PQG, quase nada se pode dizer, uma vez que este fixou metas em termos relativos (

**Tabela 10**), ao passo que o PES e BdPES planeam e fazem o balanço com valores absolutos (excepto em 2016, onde valores absolutos e relativos foram reportados).<sup>17</sup>

<sup>17</sup> As dificuldades de monitoria de resultados não são negligenciáveis. Por exemplo, como o PES e o BdPES não indicam o total de sujeitos em causa (e.g. o total de crianças HIV+) mas somente indicam o total de crianças HIV+ em TARV), não podemos calcular os pesos relativos.

**Tabela 10: Grau de cumprimento de metas do PQG 2015-2019 (médias periódicas por indicador e ano)**

PES & BdPES 2015		VARIACÃO EM RELAÇÃO AO PQG			
INDICADORES SELECIONADOS DE SAÚDE	Indicador	BASE 2014	PQG	REAL	DÉFICE
			2015-2019	2015-2017	
Novos Utentes de Métodos de Contraceção Moderna	%				
Sensibilização em Saúde Sexual Reprodutiva e HIV	# raparigas				
Número de Crianças em TARV	# crianças	45	80	?	
Número de Mulheres Grávidas em TARV	# mulheres	86	90	?	
Número de Adultos em TARV	# adultos	64	80	?	
Formação de Activistas em Saúde Sexual Reprodutiva e HIV	# activistas				

Fonte: PQG 2015-2019, PES (2015-2019) e BdPES (2015-2018).

A dificuldade de fazer uma avaliação global do desempenho do sector da saúde relativamente às metas do PQG é ainda mais complicada pelo facto da avaliação possível do PES (quando é acessível o BdPES) não ser conclusiva. Com efeito, vimos que a falta de alguns dados no balanço de 2015, aliada a um desempenho mau em 2016, antes de uma recuperação assinalável em 2017, não nos permite obter um resultado consistente para a avaliação, nem mesmo de meio-termo. O único dado consistente para fins de inferências é a média anual do grau de execução financeira do sector da saúde (cerca de 80%).

Na *Tabela 11* é possível ver alguns desvios nas metas e nos respectivos orçamentos de alguns dos indicadores, para os anos 2015 e 2016 (os únicos que até 2017 reportavam ambos dados nos respectivos BdPES).

**Tabela 11: Metas, Orçamento e respectiva Execução do PES 2015 e PES 2016**

PES & BdPES 2015							
ACTIVIDADES	Indicador	METAS			Orçamento (10 <sup>3</sup> )		
		Plano	Real	Var	Aprov.	Exec.	Var
Cobertura de Novos Utentes de Métodos de Contraceção	%	29%	34%	17%	9,696	10,733	10.7%
Sensibilização em Saúde Sexual Reprodutiva e HIV... (MJD)	# raparigas	5,000	5,000	0%	957	746	-22.0%
Número de Crianças em TARV	# crianças	9,086 (80%)	66283 (54%)	-0.33	47,364	345,100	-17.3%
Número de Mulheres Grávidas em TARV	# mulheres	-	-	-	-	-	-
Número de Adultos em TARV	# adultos	650,938	?				
Activistas Formados em sensibilização em Saúde Sexual Rep	# activistas	960	1,437	50%	2,597	2,744	5.6%
PES & BdPES 2016							
Cobertura de Novos Utentes de Métodos de Contraceção	%						
Sensibilização em Saúde Sexual Reprodutiva e HIV... (MJD)	# raparigas	188,900	100,058	-47.0%	350,890	350,890	0.0%
Número de Crianças em TARV	# crianças	2% (104,779)	(55%) 70499	-32.9%	4,000		
Número de Mulheres Grávidas em TARV	# mulheres	0% (84,887)	53% (44,871)	-41.1%	5,000		
Número de Adultos em TARV	# adultos	7% (780,384)	106% (826,518)	21.8%	5,300		
Activistas Formados em sensibilização em Saúde Sexual Rep	# activistas	960	422	-56.0%	1,000	200	-80.0%

Fonte: PES (2015 e 2016) e BdPES (2015 e 2016).

A Tabela 12 mostra que, relativamente aos primeiros anos do quinquénio do PQG 2015-2019, há um esforço de aumento significativo, tanto em termos de metas como de alocação de recursos, em quase todos os indicadores da saúde analisados, com realce para o enorme salto no TARV para adultos (homens e mulheres).

**Tabela 12: Indicadores Seleccionados da Saúde segundo a proposta do PES 2019**

PES 2019			
ACTIVIDADES	Indicador	METAS	Orçamento (10 <sup>3</sup> )
		Plano	Aprov.
Cobertura de Novos Utentes de Métodos de Contracepção Moderna	%	-	
	#	1,462,22	
Sensibilização em Saúde Sexual Reprodutiva e HIV... (MJD)	raparigas	3	2,860
Número de Crianças em TARV	# crianças	104,229	11,507
Número de Mulheres Grávidas em TARV	# mulheres		
		1,271,64	
Número de Adultos em TARV	# adultos	9	877,567
Activistas Formados em Saúde Sexual Reprodutiva e HIV, Álcool e Drogas (MJD)	# activistas	1,925	2,670

Fonte: PES 2019.

## O SECTOR DE ÁGUA E SANEAMENTO E O CUMPRIMENTO DE METAS

Neste sector, a análise é mais relevante para a componente rural, uma vez que, para tal, existe o Programa Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento Rural (PRONASAR), ao contrário do âmbito urbano que carece de base de comparação. Não obstante, as dificuldades observadas na secção anterior sobre a disponibilidade e, sobretudo, a acessibilidade de dados, são igualmente evidentes para a avaliação deste sector.

A Tabela 14 sumariza os dados dos únicos dois<sup>18</sup> indicadores reportados nos BdPES, e respectivas metas anuais para o período 2015 – 2019, previstos para operacionalizar o PQG 2015-2019 (Tabela 13) no sector de água e saneamento.

**Tabela 13: Indicadores e Metas do Subsector de Água Rural, do PQG 2015-2019**

<sup>18</sup> O PQG apresenta um total de quatro indicadores, mas somente dois são avaliados nos balanços dos PES.

MATRIZ OPERACIONAL DO PQG 2015-2019 - INDICADORES CENTRAIS											
PRIORIDADE II: DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL HUMANO E SOCIAL											
PROGRAMA QUINQUENAL DO GOVERNO 2015-2019					PLANO ECONOMICO E SOCIAL						
Objectivo Estratégico (iii): Aumentar a provisão e acesso aos serviços de abastecimento de água, de saneamento, transportes, comunicações e habitação											
PG	SPG	Indicadores do PQG	Base 2014	Meta 2019	Indicador de PES/BdPES	Meta 2015	Meta 2016	Meta 2017	Meta 2018	Meta 2019	Instituição responsável
PG8 Abastecimento de Água	SPG 8.2 Abastecimento de Água Rural	22. % da população vivendo nas zonas rurais com fonte de água segura	52%	75%	Nº de fontes de água dispersas construídas	1,210	2,017	22	22	2,313	MOPH
					Nº de fontes de água dispersas reabilitadas	723	903	932	962	991	
					Nº de fontes de água dispersas operacionais	28,143	30,551	33,037	35,602	38,245	
					Nº de novas ligações domiciliárias de água efectuadas nas zonas rurais	600	900	750	750	750	

Fonte: PQG 2015-2019

Pela dificuldade em aceder a dados de desempenho recentes, uma inferência pode ser feita recuando no horizonte temporal e recorrendo aos dados dos BdPES existentes.<sup>19</sup>

**Tabela 14: Indicadores e Metas do Subsector de Água Rural no PES (anos 2015 – 2019)**

INDICADORES E METAS DO PLANO ECONÓMICO E SOCIAL							
ACTIVIDADES	Indicador	PLANO					Plano 2015-2019
		2015	2016	2017	2018	2019	
Abertura de Novas Fontes	# fontes	1,210	2,375	1,160	2,408	1,650	8,803
Sistemas de Abastecimento	# sistemas	12	12	15	32	37	108

Fonte: PES (2015-2019)

Com efeito, o Plano Estratégico de Água e Saneamento Rural (PRONASAR) de 2007-2015 previa uma meta, para o nível de cobertura de abastecimento de água nas áreas rurais, de **58.7% até ao ano 2010**. Até 2015, este plano previa a meta de cobertura de 70%, para um nível mínimo de serviço de 500 pessoas/fonte dispersa, em linha com os até então Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, ODM.

Contudo, a avaliar pelas metas fixadas a posterior, no PQG 2015 – 2019, aquelas metas não terão sido cumpridas. **No PQG, assume-se que o nível de cobertura, em 2014, é de 52% (cerca de 7pp abaixo da meta de 2010)**. De igual modo, a meta do PQG para 2019, fixada em 75%, está somente 5pp acima do que o mesmo plano tinha previsto para o ano 2015.

Os dados das realizações mostram que, excepto a superação das metas de abertura de novas fontes de água, em 2015 (3%) e em 2017 (164%), em 2016, e de 2015 a 2017, o indicador “sistemas de abastecimentos de água” registou um desempenho bastante negativo (Tabela 16). No caso de 2018, o dado reportado no BdPES indica que “na componente de água, a construção

<sup>19</sup> A Avaliação tenta capturar apenas o desempenho com base nos indicadores do PES, uma vez que a avaliação da meta do indicador geral do PQG, a taxa de cobertura, fixada em termos percentuais da população rural com acesso à água segura (Tabela XII do Anexo), não é referenciado nos PES e BdPES disponíveis (PES 2015 a PES 2017).

e reabilitação de 3,031 fontes de água dispersas de um plano de 2,278, correspondendo a uma realização de 133,06%, beneficiando um total 908,400 de habitantes em todo o país”. O problema deste dado é que ele não qualifica um indicador específico mas sim uma soma de indicadores (i.e. “construção” e “reabilitação”; possivelmente, com o terceiro “operacionais”). Daí que na Tabela 15 opta-se por colocar “na”, ou seja, não aplicável, para o indicador “abertura de novas fontes”, que seria equivalente à “construção”. Na verdade, é importante reter que a maneira como o balanço do PES é feito, sobretudo para as áreas aqui relevantes - áreas de saúde e de água e saneamento, pode induzir muitos leitores a julgar que o cumprimento das metas varia entre cumprimento (i.e. 100%) a qualquer coisa como “extraordinária” (i.e. acima de 100%). **Contudo, a parte narrativa e descritiva dos balanços é selectiva e enfatiza as actividades cujo grau de execução é “perfeito”. Os indicadores cujas metas não são cumpridas raramente são interpretados, relegando-os ao nível de tabelas. Ademais, há o problema de agregação de indicadores (acima referido) que inflaciona os números e os torna difíceis de interpretar entre “plano” e “realização”.**

**Tabela 15: Indicadores e Metas de Água Rural: Realizações segundo BdPES 2015 – 2018**

Actividade	Indicador	REAL					2015-2019
		2015	2016	2017	2018	2019	
Abertura de Novas Fontes	# fontes	1,364	893	3,059	na	na	5,316
Sistemas de Abastecimento	# sistemas	7	1	5	9	na	22

Fonte: BdPES (2015-2017); FMO/CIP (2019).

**Tabela 16: Grau de cumprimento de Metas do Sub-sector de Água Rural (2015-2017)**

Actividade	Indicador	VARIACÃO EM RELAÇÃO AO PES				
		2015	2016	2017	2018	2019
Abertura de Novas Fontes	# fontes	12.7%	-62.4%	163.7%	-	-
Sistemas de Abastecimento	# sistemas	-41.7%	-91.7%	-66.7%	-71.9%	-

Fonte: PES (2015-2018); BdPES (2015-2017); FMO/CIP (2019).

**A sobre-estimação, por um lado, e as adversidades orçamentais decorrentes da crise das dívidas ocultas, por outro lado, podem estar na origem dos enormes desvios negativos,** para além do generalizado caso de baixa execução dos recursos orçamentais alocados – exageradamente baixo (cerca de 93%) no caso de 2016 (Tabela 16). Como demonstramos e argumentamos na secção de análise da execução orçamental global, o orçamento aprovado e alocado aos sectores (e, no caso onde existem dados, para o nível de indicadores) tem uma execução baixa. Isto é paradoxal e antagónico pois, se, por um lado, as necessidades para satisfazer a procura pelos serviços básicos são significativas, por outro, quando se aprovam e se alocam recursos, a sua execução (na prossecução da satisfação de tais demandas) é baixa. Uma possível explicação disto é o processo moroso de *procurement*. Isto, por sua vez, pode ser indicativo do fraco nível de alinhamento entre a planificação e a programação para a execução, entre outros aspectos que requerem estudos mais aprofundados.

**Tabela 17: Metas e Execuções de PES e do OE de Água Rural (PES 2015 e 2016, e OE 2019)**

PES & BdPES 2015							
ACTIVIDADES	Indicador	METAS			Orçamento (10 <sup>3</sup> )		
		Plano	Real	Var	Aprov.	Exec.	Var
Abertura de Novas Fontes	# fontes	1210	1,364	13%	459,800	344,514	-25.1%
Sistemas de Abastecimento	# sistemas	12	7	-42%	377	252	-33.3%
PES & BdPES 2016							
Abertura de Novas Fontes	# fontes	2,375	893	-62.4%	944,600	68,096	-92.8%
Sistemas de Abastecimento	# sistemas	12	1	-91.7%	154,387	10,000	-93.5%
PES 2019							
Abertura de Novas Fontes	# fontes	1,650			609,225		
Sistemas de Abastecimento	# sistemas	37			776,000		

Fonte: PES (2015, 2016) e OE 2019

Com relação ao PQG oficial (i.e. publicado no BR 29, de 14 de Abril de 2015), conforme anotado acima, não há espaço para medir o nível de implementação, uma vez que a avaliação é impossibilitada pelo facto deste fixar a meta (i.e. 75%) em relação ao grau de cobertura total do abastecimento de água nas áreas rurais, ao passo que o PES e os respectivos BdPES reportam as metas e as realizações em termos de números absolutos de novas infra-estruturas.

Uma comparação das metas projectadas no PQG para a construção de novas fontes com as dos PES (como foi demonstrado na *Caixa 1*, leva-nos a constatar que, nestes últimos, as metas foram sendo ajustadas para cima, pese embora o grau de execução dos recursos alocados tendesse a baixar.

Enquanto pouco se pode dizer em relação aos outros anos em que faltam dados (2018 e 2019), nota-se um forte reforço do orçamento para 2019, sobretudo no que tange à montagem de sistemas de abastecimento de água, através do programa Água para Vida (PraVida), sem nenhum detalhe no REO. Ainda assim, a partir do segundo semestre de 2019, a imprensa difundiu em larga escala notícias sobre a construção de novos sistemas de abastecimentos de água rural, integrados neste programa. Observou-se inclusive que no presente ano, o Governo acedeu a mais de USD 100 milhões de dólares (entre donativos e créditos) destinados a este sector. Até à altura da aprovação do PES 2019, os dados sobre o orçamento para os dois indicadores em análise são os dados na *Tabela 18*.

**Tabela 18: Indicadores Seleccionados de Água e Saneamento segundo a Proposta do PES 2019**

ACTIVIDADES	Indicador	METAS	Orçamento (10 <sup>3</sup> )	Notas
		Plano	Aprov.	
Abertura de Novas Fontes	# fontes	1,650	609,225	DiFID (353,007.07)+Outros (199,817.93)+outros
Sistemas de Abastecimento	# sistemas	37	776,000	Banco Mundial e Outros

Fonte: PES 2019.

## CONCLUSÃO

Apesar dos sectores prioritários manterem ascendência no nível de valores orçamentais alocados, diga-se, desde o quinquénio passado, em termos reais, houve uma redução, sobretudo entre 2015 a 2017, devido à aceleração da inflação. O efeito desta redução fez-se sentir, com raras excepções, no cumprimento das metas dos vários indicadores. Por conseguinte, as metas nos planos anuais (PES) foram sendo ajustadas. No caso da saúde, oscilaram para cima e para baixo, em ambos casos, na generalidade, com nível de cumprimento baixo. No caso do sector de água e saneamento, os ajustes foram mais no sentido de incremento. Enquanto no primeiro caso é mais claro que o cumprimento das metas do PQG ficou mais comprometido, no segundo, os resultados não são conclusivos em face do modo como os mesmos são reportados. Se, por um lado, as metas anuais incrementadas não foram sendo cumpridas, por outro, o facto de terem sido inflacionadas relativamente aos níveis do PQG podem ter levado a um melhor cumprimento deste último. Não obstante, o modo como o balanço é feito, através da agregação de indicadores, dificulta a análise pormenorizada e, conseqüentemente, leva à inconclusividade.

O sector da saúde, em termos reais, recebeu menos recursos nos primeiros três anos do presente quinquénio. Como resultado, em quase todos os indicadores seleccionados, as metas do Plano Estratégico não foram cumpridas de forma sistemática, ao passo que, com relação ao PQG, as discrepâncias na forma de apresentação dos dados (mistura de valores absolutos relativos), não permitem uma avaliação global.

É difícil avaliar a proposta de orçamento para 2019 numa perspectiva de género em face da falta de dados sistematizados e tornados públicos no nível de indicadores. Contudo, com os dados disponíveis, nota-se que há algum esforço financeiro, em 2019, para a cobertura de alguns indicadores, como TARV em adultos (o que se subentende que inclui homens e mulheres).

No que tange ao sector de água e saneamento, as metas parecem longe de ser cumpridas, sobretudo no que diz respeito aos sistemas de abastecimento. Com efeito, o nível de incumprimento para este indicador, relativamente aos planos anuais, está acima de 50% (92% em 2016). No caso da abertura de novas fontes, também há incumprimentos consideráveis, embora o ajustamento para baixo da meta em 2017 tenha ajudado a ultrapassar a meta para aquele ano. De um modo geral, as metas do PQG ficam bastante difíceis de cumprir, em face dos revês dos anos anteriores a 2019. Perspectiva-se, no entanto, que a situação melhore em 2019, em face da introdução do programa PRAVIDA. Entretanto, nada se pode aferir sobre o nível de implementação deste programa, uma vez que não consta informação nos documentos orçamentais.

As constatações feitas levam-nos a reforçar que:

- A retirada do apoio directo ao orçamento pelos doadores reduziu os recursos disponíveis e não tem havido priorização por parte do Governo na cobertura dos défices nos sectores sociais.
- O valor real da despesa reduziu ainda mais por força da elevada inflação registada nos primeiros anos do presente quinquénio;

- O peso do orçamento para os sectores prioritários baixou, de 42 para 31%, no mesmo período;
- Há fortes indícios de incumprimento das metas definidas no PQG 2015-2019, se bem que, com a excepção de 2019, no período 2015-2018, muitas das metas foram revistas em baixa;
- Apesar da redução dos potenciais recursos financeiros destinados a financiar os sectores, é antagónico e paradoxal que o grau de execução do orçamento alocado registe execução abaixo de 90% e
- O Governo não cumpriu com o compromisso internacional de alocar, como percentagem do total do OE, pelo menos 10% para o sector de saúde e, sequer, o compromisso interno de alocar 5% do PIB ao sector de água e saneamento.

## ABREVIATURAS

BdPES	Balanço do Plano Económico e Social
BM	Banco de Moçambique
CRA	Conselho de Regulação de Água
FIPAG	Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água
IDA	Associação de Desenvolvimento Internacional
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
MT	Metical
MIMO	Mercado Monetário Interbancário de Moçambique
OE	Orçamento do Estado
PES	Plano Económico e Social
PESS	Plano Estratégico do Sector da Saúde
PIB	Produto Interno Bruto
PQG	Plano Quinquenal do Governo
PRONASAR	Programa Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento Rural
PRAVIDA	Programa Água para a Vida
REO	Relatório de Execução Orçamental
SADC	Comunidade de Desenvolvimento dos Países da África Austral

## LISTA DE FIGURAS

<i>Figura 1: Estrutura das Despesas dos Sectores Prioritários, 2019</i> .....	6
<i>Figura 2: Orçamento do Estado, em milhões de meticais, 2018 e 2019</i> .....	7
<i>Figura 3: Realizações de Janeiro a Setembro (em % das respectivas metas do OE de 2018 e 2019)</i> .....	8
<i>Figura 4: Variação das realizações dos principais componentes do OE, Janeiro a Setembro</i> .....	8
<i>Figura 5: Despesas de Água e Saneamento (Comparação com Sectores Económicos e Sociais</i> .....	10
<i>Figura 6: Realizações comparadas do sector de água e saneamento</i> .....	11
<i>Figura 7: Grau de realização do sector da saúde</i> .....	12

## LISTA DE TABELAS

<i>Tabela 1: Equilíbrio Orçamental (valores em milhões de meticais)</i> .....	5
<i>Tabela 2: Metas do Orçamento de Estado 2019 e Realizações de Janeiro a Setembro</i> .....	5
<i>Tabela 3: Fontes de financiamento do défice (valores em milhões de meticais)</i> . .....	12
<i>Tabela 4: Despesa de investimento segundo origem e modalidade de financiamento (em milhões de MT)</i> . .....	13
<i>Tabela 5: Indicadores e Metas do PESS 2014-2019</i> .....	14
<i>Tabela 6: Indicadores e Metas seleccionadas da Saúde, do PQG 2015-2019</i> .....	15
<i>Tabela 7: Indicadores e Metas da Saúde nos PES de 2015 a 2019</i> .....	15
<i>Tabela 8: Indicadores e Metas da Saúde segundo Balanços de PES (BdPES 2015– 2018)</i> .....	15
<i>Tabela 9: Hiatos de Execução entre Metas e Realizações do PES na Saúde</i> .....	16
<i>Tabela 10: Grau de cumprimento de metas do PQG 2015-2019 (médias periódicas por indicador e ano)</i> .....	17
<i>Tabela 11: Metas, Orçamento e respectivas Execuções do PES 2015 e PES 2016</i> .....	17
<i>Tabela 12: Indicadores Seleccionados da Saúde segundo a Proposta do PES 2019</i> .....	18
<i>Tabela 13: Indicadores e Metas do Subsector de Água Rural, do PQG 2015-2019</i> .....	18
<i>Tabela 14: Indicadores e Metas do Subsector de Água Rural no PES (anos 2015 – 2019)</i> .....	19
<i>Tabela 15: Indicadores e Metas de Água Rural: Realizações segundo BdPES 2015 – 2018</i> .....	20
<i>Tabela 16: Grau de cumprimento de Metas do Sub-sector de Água Rural (2015-2017)</i> .....	20
<i>Tabela 17: Metas e Execuções do PES e do OE de Água Rural (PES 2015 e 2016, e OE 2019)</i> .....	20
<i>Tabela 18: Indicadores Seleccionados de Água e Saneamento segundo a Proposta do PES 2019</i> .....	21

## LISTA DE CONTEÚDOS

Abreviaturas .....	23
Lista de Figuras .....	23
Lista de Tabelas .....	24
Lista de Conteúdos .....	24
Resumo.....	1

Nota Introdutória .....	2
Contexto, objectivos e resultados esperados .....	3
Orçamento do Estado e pressupostos Macroeconómicos.....	4
Execução Orçamental de Janeiro a Setembro de 2019; .....	4
Comparação com o período homólogo em 2018 .....	6
Execução Orçamental no Sector de Água e Saneamento de Janeiro a Setembro de 2019.....	9
Execução orçamental no sector de Saúde de Janeiro a Setembro de 2019.....	11
O sector de saúde e o cumprimento de metas .....	13
O sector de água e saneamento e o cumprimento de metas .....	18
Conclusão .....	21
Lista Bibliográfica.....	25

## Lista Bibliográfica

1. Balanço de PES (BdPES 2015, 2016, 2017 e 2018)
2. Conta Geral do Estado (CGE 2016, 2017 e 2019)
3. Comissão da União Africana (2011) Nota Informativa: 10 Anos após o “Compromisso de Abuja” de Atribuir 15% dos Orçamentos Nacionais ao Sector da Saúde. Adis Abeba
4. FMO/CIP (2019), Análise da Conta Geral do Estado 2018 e Execução Orçamental até 2018: Sector de Saúde e Água e Saneamento, Agosto de 2019.
5. Lei n.º 15/2018, de 20 de Dezembro
6. Plano Económico e Social (PES 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019)
7. Plano Quinquenal do Governo (PQG 2015 – 2019)
8. Plano Estratégico do Sector da Educação (PESS 2014-2019)
9. Programa Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento Rural (2007)
10. Relatório de Execução Orçamental (REO), Janeiro a Setembro de 2019

---

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.”

