

Análise Elaborada pelo Consultor Constantino Marrengula

Resumo

Os objectivos e os pilares do PES e OE de 2020 não mudaram, substancialmente, em comparação com o que foram as prioridades do quinquênio 2015-2019. Em linha com os compromissos internacionais, o Governo procurou manter os pesos relativos da despesa nos sectores prioritários, com particular realce para a educação e a saúde. Contudo, o aumento dos preços e dos encargos da dívida, que se seguiu à descoberta das dívidas não declaradas, baixou o valor real das provisões feitas nestes sectores. O valor de cerca de 26 mil milhões de Meticais reservado para a saúde em 2020 representa uma redução em relação ao que tinha sido programado para 2019, não obstante os desafios impostos pela pandemia da Covid-19.

A redução em termos reais do orçamento da saúde, ocorre num quadro geral, em que todas as metas previstas para o quinquênio passado foram revistas em baixa, ou não foram cumpridas. Por exemplo, num ano eleitoral como foi 2019, a taxa de realização da meta de recrutamento de profissionais para o sistema nacional da saúde situou-se em volta de 50%. As metas do PES e OE 2020 da saúde não parecem suficientes para que o sector recupere dos incumprimentos do quinquênio passado, num contexto que conta com a pandemia da Covid-19.

Para o sector de água e saneamento, os acordos assinados com o *Exim Bank* da Índia, o Banco Mundial, e a SADC deram um novo impulso ao Programa PRAVIDA,

mas o nível de realização das metas do PES e do orçamento do sector não foi substancialmente diferente do que aconteceu na saúde. Quando o orçamento aumentou em 2019 a taxa de execução do orçamento baixou para 32%, com incumprimentos em intervenções com impacto directo na pobreza, tanto rural como na zona peri-urbana. A revisão em baixa das metas do PES de 2020, em comparação com o definido para 2019, alarga o tempo necessário para que a intervenção do Estado no sector faça a diferença no acesso à água e saneamento. Num cenário de crescimento populacional, quanto mais conservadora e lenta for a intervenção maior é o atraso na correcção dos problemas identificados, o que certamente tem implicações na materialização dos objetivos de desenvolvimento sustentável.

Reverter o cenário que sustenta as taxas de execução sub-óptimas dos orçamentos aprovados e a queda em termos reais das disponibilidades nos sectores prioritários constitui o principal desafio das Finanças Públicas em Moçambique. Embora não esteja claro o que poderá ser o futuro destes sectores depois da pandemia da Covid-19, a curto prazo torna-se importante encontrar formas de usar melhor o que se tem, retomar a trajetória de sustentabilidade da dívida pública e normalizar as relações com os principais parceiros de apoio orçamental. Como se pode perceber da dinâmica dos indicadores da saúde, água e saneamento,

os custos sociais de sub-utilizar o potencial existente e manter o *status quo* nas Finanças Públicas são demasiado altos para serem desconsiderados.

1.0 Introdução

No contexto do Sistema Nacional de Planificação, o Plano Económico e Social (PES) e o Orçamento do Estado (OE) constituem os principais instrumentos de operacionalização dos objetivos de política pública do Governo. Por via deles, o Governo estabelece as principais linhas de orientação para o exercício financeiro que vai de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de cada ano. Tanto o PES como o OE têm função política, jurídica e económica. Uma vez aprovados, os dois documentos definem os termos de actuação da administração pública, as suas prioridades e como esta pode influenciar a dinâmica da economia e da sociedade.

A efetividade e eficácia da implementação do PES e do OE dependem da participação, em todas as fases do seu ciclo, dos eleitores, individualmente, dos seus representantes na Assembleia da República ou em grupos de interesse especial. Na fase de preparação e aprovação, a abertura à participação pública visa assegurar que os objetivos operacionais do Governo correspondam, tanto quanto possível, às aspirações correntes na sociedade. No debate público ou ao nível parlamentar, gera-se informação relevante para a reorientação da actuação da administração pública na prossecução do interesse colectivo.

Este trabalho analisa as propostas de PES e OE de 2020, focalizando as áreas de saúde, água e saneamento. O trabalho é parte das actividades do Projecto FMO Mais - elevando o valor do dinheiro ao serviço do cidadão. Com o mesmo, pretende-se gerar evidências que apoiem as actividades de

advocacia do Fórum de Monitoria do Orçamento.

2.0 O Plano Económico e Social e Orçamento do Estado de 2020 nas Áreas da Saúde, Água e Saneamento

No sistema nacional de planificação pública, o Plano Económico e Social e o Orçamento do Estado operacionalizam os objetivos de médio e longo prazo do Governo. Tratando-se do primeiro ano do novo ciclo de governação, ambos têm a particularidade de sinalizar os termos dentro dos quais o novo governo se propõe operar nos próximos cinco anos. Para o ano financeiro de 2020, o Plano Económico e Social definiu os seguintes objetivos: (i) desenvolver o capital humano e a justiça social; (ii) impulsionar o crescimento económico, a produtividade e a geração de emprego e (iii) fortalecer a gestão dos recursos naturais e do ambiente. Com vista a facilitar a realização destes objetivos, o Governo considerou fundamental reforçar a boa governação, a descentralização, a democracia, a unidade nacional e a cooperação internacional. Tanto os objetivos como os pilares de suporte do PES não mudaram, substancialmente, em comparação com o que foram as prioridades do quinquénio 2015-2019.

Nos últimos cinco anos, a preparação e a execução do PES e OE foram marcadas, negativamente, pela queda no fluxo de ajuda directa ao orçamento, redução do volume de exportações e maior endividamento. Em 2019, o anúncio da decisão final de investimento do projecto da Anadarko trouxe novo fôlego mas os seus efeitos foram prejudicados pela passagem do ciclone Idai e Kenneth na zona centro e norte do país e pelo recrudescer das acções armadas contra alvos civis e do Estado nas províncias de Cabo Delgado, Manica e Sofala. Em 2020, os efeitos negativos deste

cenário ameaçam ser exarcebados, por causa da eclosão e alastramento da pandemia da COVID-19.

A tabela 1, que se apresenta abaixo, resume os indicadores macroeconómicos assumidos na preparação do PES e do OE de 2020. Não obstante os efeitos macroeconómicos da pandemia da COVID-19, o governo espera uma taxa de crescimento real do PIB de 2.2%, igual ao valor de 2019. Como resultado de quebras na oferta, espera-se que a taxa de inflação aumente de cerca de 3% em 2019 para 7% em 2020. O volume de despesa pública proposto para aprovação do parlamento é de 345, 382 milhões de meticais, a financiar com recurso a receitas próprias do Estado estimadas em 235, 590 milhões de Meticais (Tabela, 1).

O valor do défice antes de donativos é de 10.8% do PIB. Espera-se que o mesmo seja financiado com recurso aos valores transitados das mais-valias tributadas em 2019, donativos, e créditos. Os donativos foram disponibilizados pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional no âmbito do esforço global de luta contra a pandemia da COVID-19 e permitiram reduzir o saldo primário para 1.4% do PIB.

**Tabela1: Pressupostos
Macroeconómicos**

Indicadores	2019	2020
Taxa de crescimento real do PIB	2.2	2.2
Taxa de Inflação	2.8	6.6
Exportações em US\$	4,718	4,410
Reservas Internacionais Liquidadas	6.7	6
Receitas do Estado		235590.6
Despesas do Estado		345381.8
Défice Antes de Donativos como %PIB		10.80%
Saldo Primário em %PIB		1.40%

Fonte: Gov. de Moçambique, 2020b.

Do ponto de vista alocativo, a proposta de orçamento 2020 manteve o padrão geral de distribuição do orçamento herdado dos programas de redução da pobreza, onde educação, saúde, agricultura e desenvolvimento rural são considerados prioritários. Dentre estes sectores a dotação para a educação subiu de 23.4% em 2019 para 27.10% do total do orçamento proposto, excluindo os encargos gerais do Estado (EGE) (Tabela, 2).

Tabela 2: Distribuição do Orçamento de 2020 por Sectores Prioritários

Indicadores	Lei 2019			Prop. 2020		
	Interno	Externo	Total	Interno	Externo	Total
Despesa Total (Exc EGE)	201,610.60	62,302.10	241941.2	266,652.10	41,406.70	244417.2
Educação	51,190.90	5,467.50	56658.4	60,627.10	5,649.50	66276.5
Saúde	23,794.10	4,186.20	27980.3	24,663.60	2,052	26716.3
Agricultura e Desenvolvimento Rural	13,665	15,465.20	29130.2	17,738.00	7,151.70	24889.7
Água e Saneamento			11555.3			20446
	%OGE					
Educação	25.40%	8.80%	23.40%	22.7	13.60%	27.10%
Saúde	11.80%	6.70%	11,6%	9.2	5	10.90%
Água e Saneamento			7.2			8.4
Agricultura e Desenvolvimento Rural	6.80%	24.80%	12.00%	6.7	17.30%	10.2

Fonte: Sylvestre et al, 2019, Gov. de Moçambique, 2020a, 2020b

A análise da estrutura do orçamento nas áreas prioritárias sugere a existência de esforços deliberados da parte do Governo para respeitar os compromissos assumidos internacionalmente para os sectores da educação, saúde, agricultura, água e saneamento. Num quadro de aumento dos encargos com a dívida pública, esta abordagem acaba limitando a flexibilidade do governo para moldar o orçamento conforme os desafios impostos pela conjuntura. Quando os parceiros de apoio programático interromperam o apoio directo ao orçamento, a opção foi aumentar o acesso ao crédito e redistribuir as dotações orçamentais onde fosse possível,

sem comprometer as áreas prioritárias. Como resultado disso, as metas dos PES e OE, na sua generalidade, foram ajustadas em baixa para todo o período 2015-2019 (Sylvestre et al, 2019).

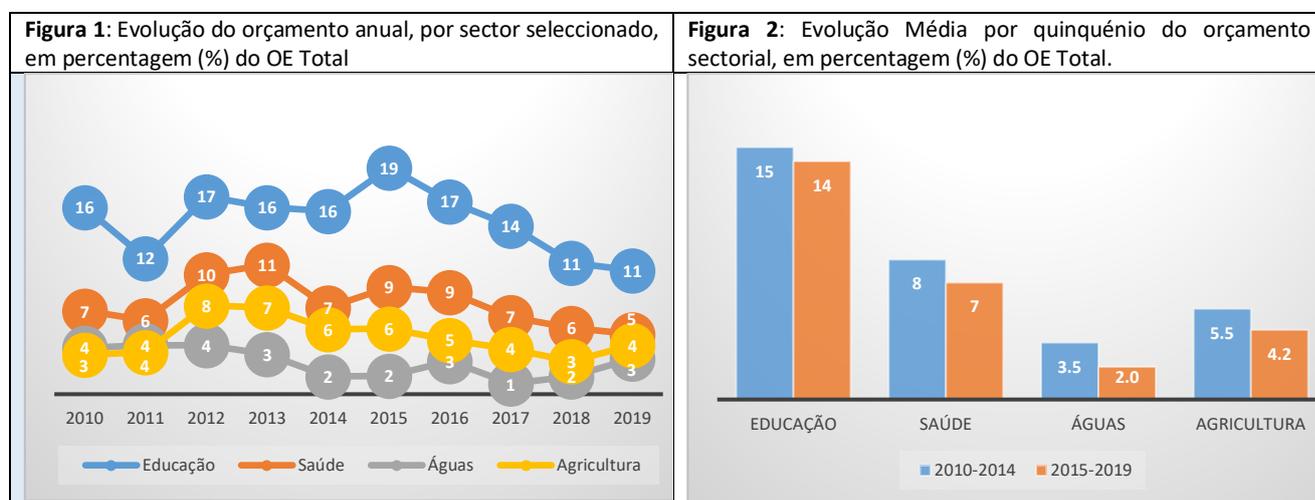
O Governo terminou o ano financeiro de 2019 com acumulação de atrasados em metas com impacto directo na vida do cidadão em todos os sectores prioritários. Na saúde, em particular, reduziu-se o valor real dos orçamentos executados, comprometendo-se as taxas de realização das metas do PES e PQG em áreas cruciais como em acções de prevenção e cura (Sylvestre et al, 2019, Tabela, 3).

Tabela 3: Taxas de realização de Metas Seleccionadas do PES, 2020 nos Sectores da Saúde, Água e Saneamento.

Indicador	Planificado 2019	Realizado 2019	Taxa de Realização
Cobertura de vacinações completas a menores de 12 meses	94%	94%	100%
Número de profissionais colocados no SNS	2126	1215	57%
Número de crianças beneficiárias de tarv	104229	95080	91%
Número de fontes de água construídas e reabilitadas	1730	2697	156%
Número de sistemas construídos nas zonas rurais	73	37	51%
Número de sistemas construídos nas cidades e vilas	37	23	62%
Novas Ligações domiciliárias de água	33000	30712	93%

Fonte: Gov. de Moçambique, 2019, Balanço do Plano Economico e Social de 2019

Conforme se pode depreender da tabela 3, o destaque positivo no desempenho da saúde vai para os indicadores de partos institucionais e para a cobertura de vacinações em crianças menores de 12 meses (Sylvestre, 2019). Mas, prevaleceu o incumprimento das metas no recrutamento de profissionais e no número de crianças e adultos beneficiários de TARV. Tanto o problema de recrutamento de profissionais como o caso do acesso ao TARV fazem parte dum padrão geral feito de precariedade, falta de pessoal, falta de medicamentos e falta de materiais que se acentuou com a interrupção do programa de apoio directo ao orçamento e subsequente erosão do valor real das despesas alocadas ao sector (Figura 1).



Fonte: Sylvestre et al, 2019

Apesar dos progressos registados no alargamento da infra-estrutura hospitalar, o problema do acesso e da qualidade do serviço fornecido continua severo a medida que se sai das grandes cidades para as zonas rurais e/ou para as áreas de maior pobreza e maior concentração populacional. Com efeito, o inquérito comunitário realizado no âmbito da avaliação do bem-estar de 2014-2015 mostra que as percepções das comunidades sobre a disponibilidade de pessoal e de serviços da saúde pioraram em comparação com o período precedente, coincidentemente o de maior crescimento do peso do orçamento da saúde no total da despesa pública. Parece, por isso, razoável admitir que a redução do peso da saúde na despesa pública total entre 2015-2019, na melhor das hipóteses pode não ter alterado esta percepção das comunidades rurais (Marrengula et al, 2018).

De acordo com o relatório de execução orçamental de 2019, o quadro operacional do sector de águas e saneamento beneficiou de novos acordos de financiamento com o Banco Mundial, Exim Bank da Índia e com a SADC. Na sequência destes acordos, o Ministério de Tutela passou a integrar na sua carteira os seguintes projectos: (i) Projecto de abastecimento de Água Rural às Províncias de Manica, Sofala e Zambézia com *Exim Bank* da Índia, (ii) Saneamento Urbano, com o Banco Mundial; (iii) Construção de Sistema de Abastecimento de água com a SADC; e (iv) Serviço de Água e Apoio Institucional, também financiado pelo Banco Mundial. O valor total do financiamento acordado é de 228.15 milhões de Dólares Americanos (Gov. de Moçambique, 2020c).

Com os recursos adicionais, o executivo aumentou o volume de recursos aplicados em programas de água e saneamento de 4,815 milhões de Meticais em 2018 para

12,580 milhões planificados em 2019 (Gov. de Moçambique, 2020c). Embora seja cedo para avaliar o alcance deste impulso financeiro, pode-se argumentar que os resultados são mistos. Foi possível ultrapassar a meta de construção e reabilitação de sistemas de água, embora a taxa de execução da despesa tenha caído para apenas 32% no final de 2019 (Gov. de Moçambique, 2020c, Tabela, 3). O padrão de intervenção continua desnivelado, favorecendo o urbano, com melhores taxas de realização e sacrificando o consumidor rural e da periferia, com taxas mais baixas de realização e pouco servido.

Avaliar a razoabilidade das propostas do PES e do OE dum dado ano, partindo do balanço dos anos anteriores, é uma tarefa complexa em Moçambique. Com frequência mudam os parâmetros de comparação, os indicadores seleccionados e o ano base o que se pode justificar por razões técnicas, mas também pela intenção de minimizar apreciações críticas. No caso do PES 2020 em comparação com os parâmetros de referência do balanço do PES de 2019, a situação não é diferente. Em alguns casos, os indicadores do ano base não correspondem ao realizado em 2019, mas ao que foi planificado e não cumprido, como se pode notar nos casos do número de profissionais colocados no sistema nacional da saúde, número de sistemas construídos nas cidades e vilas e número de ligações de água domiciliárias.

Tabela 4: Metas do Plano Económico e Social de 2020 nas Áreas da Saúde, Água e Saneamento¹:

Indicador	Realizado 2019	Planificado
Cobertura de vacinações completas a menores de cinco anos	84%	88.9%
Número de profissionais colocados no SNS	113.3 (2126)	118.6
Número de crianças beneficiárias de TARV	104229	130455
Número de fontes de água construídas e reabilitadas	1730	1889
Número de sistemas construídos nas zonas rurais	54	65
Número de sistemas construídos nas cidades e vilas	37	15
Novas Ligações domiciliárias	33000	22815

Fonte: Gov. de Moçambique, 2020b.

Assumindo que o ponto de partida foi ainda mais baixo que os parâmetros de referência apresentados para 2019 na tabela acima, pode-se considerar que as metas planificadas para 2020 são conservadoras. Com efeito, não obstante a ameaça representada pela pandemia da Covid-19, o valor nominal da despesa proposta para a saúde reduziu de cerca de 28 mil milhões de Meticais, planificados em 2019, para 26,716 milhões em 2020, próximo do projectado em 2018 (Tabela, 5).

Por razões históricas, em Moçambique as despesas com os sistemas de abastecimento de água têm tido maior peso no total do orçamento envolvendo mais actividades, A priorização do saneamento é recente.

Ganhou destaque com o adesão do país aos objetivos de desenvolvimento sustentável e através de parcerias com o Banco Mundial, a última das quais de 2019, que garantiu um financiamento de 115 milhões de dólares.

Os dados disponíveis nos relatórios de execução orçamental e na proposta do OE de 2020 indicam que a tendência geral de aumento dos recursos mobilizados para a água e saneamento vai continuar em 2020. De cerca de 3.6% do orçamento, os recursos para o sector aumentaram para 7.2% em 2019 e estima-se que sejam 8.4% em 2020, ultrapassando a meta recomendada internacionalmente de 6% (Tabela 5).

Tabela, 5: Distribuição dos Valores Nominais Orçamentados para os sectores da Saúde, água e saneamento

Sector	2019		2020	
	Valor	Peso (%)	Valor	Peso(%)
Saúde	27980.3	11.6	26716.3	10.9
Água e Saneamento	11555.3	7.2	20446	8.4
Total	35,744.3	18.8	33819.3	19.3

¹ Os valores a vermelho correspondem as metas planificadas e nao realizadas em 2019. Para efeitos

de análise são pouco relevantes porque não foram realizados.

Fonte: Gov de Mocambique, 2020c, 2020b.

Tomando em conta o passado, o desafio da área de água e saneamento prende-se com as suas baixas taxas de execução que acabam comprometendo o grau de realização das metas do PES. Em 2018, a taxa de realização do orçamento foi de 89%. Quando os recursos aumentaram em 2019, esta taxa reduziu para 32%, em prejuízo da maioria de todos os indicadores do PES do sector. O problema de taxas de execução do orçamento sub-óptimas não é um fenómeno novo nem específico do sector de água e saneamento, ou da saúde. O relatório de execução orçamental de 2019 chama atenção disso na análise feita para os anos 2018 e 2019, destacando que as metas orçamentais tendem a ser realizadas em despesas gerais de administração, custos com o pessoal e menos em programas de investimentos e nos sectores económicos e sociais. Isto quer dizer que nestes sectores com impacto directo na vida do cidadão a tendência é gastar menos do pouco que se programou ter, o que pode explicar os saldos rolantes e a ineficácia geral da despesa pública.

3.0 Conclusões e Recomendações

Para o ano financeiro de 2020, o Plano Económico e Social definiu os seguintes objectivos: (i) desenvolver o capital humano e a justiça social; (ii) impulsionar o crescimento económico, a produtividade e a geração de emprego e (iii) fortalecer a gestão dos recursos naturais e do ambiente. Com vista a realização destes objectivos, o governo considerou fundamental promover a boa governação, a descentralização, a democracia, a unidade nacional e a cooperação internacional. Tanto os objectivos como os pilares do PES não mudaram, substancialmente, em comparação com o que foram as prioridades do quinquênio 2015-2019.

Depois do período inflacionário que se seguiu à descoberta das dívidas não declaradas, o Governo sempre procurou honrar os seus compromissos internacionais, mantendo os pesos relativos da despesa nos sectores prioritários, com particular realce para a educação e a saúde. Isto não significou, no entanto, que o poder de compra e o grau de realização dos mesmos sectores se tenha mantido. Em termos reais, as despesas nos sectores sociais caíram entre 2015-2019. O valor de 26 mil milhões reservado para a saúde em 2020 representa uma redução em relação ao

que tinha sido programado para 2019, não obstante os desafios impostos pela pandemia da Covid-19.

A redução em termos reais do orçamento da saúde, ocorre num quadro geral em que todas as metas previstas para o quinquênio passado foram revistas em baixa, ou não foram cumpridas. A taxa de execução do orçamento da saúde foi de 79% entre 2018 e 2019. O nível de incumprimento das metas afectou actividades inadiáveis como é o atendimento de crianças HIV positivas em TARV e o recrutamento de profissionais para o sistema nacional da saúde. Em 2019, o grau de cumprimento desta última actividade situou-se em volta de 50%.

O incumprimento das metas no recrutamento de profissionais e no número de crianças beneficiárias de TARV reflectem um cenário de precariedade onde não falta apenas pessoal como também é notória a incapacidade do sistema nacional da saúde garantir o acesso com qualidade aos serviços de saúde. Apesar dos progressos registados no alargamento da infra-estrutura hospitalar, o problema do acesso e da qualidade do serviço fornecido continua severo a medida que se sai das grandes cidades para as zonas rurais e/ou

para as áreas de maior pobreza e maior concentração populacional. As metas do PES 2020 e a dotação orçamental do sector não ajudam a recuperar dos incumprimentos dos últimos cinco anos, nem oferecem perspectivas sobre o que poderá ser a resposta do sector face a pandemia da Covid-19.

Para o sector de água e saneamento, o PES de 2020 propõe expandir a cobertura dos diversos sistemas de acesso a água segura e de saneamento adequado. Os acordos assinados com o *Exim Bank* da Índia, Banco Mundial e SADC no primeiro semestre de 2019 deram um novo impulso ao Programa PRAVIDA, particularmente no que diz respeito a reabilitação e construção de novos sistemas. Em 2019, a meta desta rubrica foi a única com um grau de cumprimento de mais de 100% no conjunto dos compromissos públicos da área de água e saneamento.

No geral, a situação na área de água e saneamento não foi diferente do que aconteceu na saúde. O nível de execução do orçamento, quando os recursos aumentaram, baixou para 32% com incumprimentos em intervenções com impacto directo na pobreza, tanto rural como urbana. A intervenção ao nível rural e peri-urbano continua deficiente. Em 2019, o número de sistemas construídos nas zonas rurais foi de 37, contra 73 planificados. Para as vilas e cidades, o número de sistemas construídos foi de 23, contra 37 planificados. O grau de realização de novas ligações domiciliárias situou-se em 93%.

A revisão em baixa das metas do PES de 2020 no sector de água e saneamento,

embora possa estar alinhada com a avaliação nos níveis de execução orçamental, alarga o tempo necessário para que a intervenção do Estado no sector faça a diferença necessária no acesso à água e ao saneamento seguros. Num cenário de crescimento populacional, quanto mais conservadora e lenta for a intervenção, maior é o atraso na correcção dos problemas identificados, o que certamente tem implicações na materialização dos objetivos de desenvolvimento sustentável.

Reverter este cenário, que sustenta as taxas de execução sub-óptimas e a queda em termos reais das disponibilidades nos sectores prioritários, constitui o principal desafio das Finanças Públicas em Moçambique. Embora não esteja claro o que poderá ser o futuro destes sectores depois da pandemia da Covid-19, a curto prazo torna-se importante:

- Encontrar formas de usar melhor o que se tem, começando por reflectir sobre os constrangimentos que justificam as taxas de execução sub-óptimas dos orçamentos nos sectores económicos e sociais, incluindo em programas como o PRAVIDA
- Retomar a trajetória de sustentabilidade da dívida pública e normalizar as relações com os principais parceiros de apoio orçamental.

Como se pode perceber da dinâmica dos indicadores da saúde, água e saneamento, os custos sociais de sub-utilizar o potencial existente e manter o *status quo nas Finanças Públicas* são demasiado altos para serem desconsiderados.

Referências

Gov. de Moçambique (Governo de Moçambique), 2019. Balanço do Plano Económico e Social. Maputo: Ministério de Economia e Finanças

_____, 2020a. Proposta de Plano Economico e Social. Maputo: Ministério de Economia e Finanças

_____ 2020b. Fundamentacao da Proposta de Orcamento 2020. Maputo: Ministerio de Economia e Finanças

_____, 2020c, Relatório de Execução Orçamental, Ano 2019 Janeiro a Dezembro. Maputo: Ministério de Economia e Finanças

Marrengula, C, Fausto Mafambissa, Finorio Castigo e Madeira Cardoso, 2018. Percepções sobre o Progresso no Bem-estar Comunitário nas Zonas Rurais em Moçambique (2008/9-2014/15). Relatório submetido ao Centro de Estudos de Economia e Gestão da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane

Sylvestre, M, Constantino Marrengula, E. Neves, 2018. Proposta do Orçamento do Estado para o ano 2019. Análise dos Sectores Prioritários com Enfoque para Educação, Saúde, Abastecimento de Água e Agricultura. Relatorio Submetido ao Grupo Moçambicano de Dívida. Maputo: Mozexpect & Proactive, Lda.

Este documento foi elaborado com a participação financeira da União Europeia. O seu conteúdo é da responsabilidade exclusiva do projecto não podendo, em caso algum, considerar-se que reflete a posição da União Europeia

O texto é da responsabilidade do CIP

FORUM DE MONITORIA DO ORÇAMENTO

Membros do FMO

