

Abril 2020

Execução do Orçamento do Estado em 2020 foi marcada por ineficiências na programação financeira do Estado

Resumo

A execução orçamental em 2020 foi marcada pela conjuntura nacional e internacional atípica, marcada, dentre outros aspectos, pela eclosão da pandemia da COVID-19, pelos ataques em Cabo Delgado e na zona centro do país e pela ocorrência de ciclones na zona centro. Este cenário levou o executivo a rever o Orçamento do Estado para 2020.

A gestão da pandemia trouxe ao de cima as fragilidades estruturais do sector da saúde moçambicano, alargando a necessidade de uma mais abrangente e eficiente oferta de serviços de saúde. Ao mesmo tempo, trouxe a necessidade de fontes de água seguras e de condições adequadas de saneamento, aspectos considerados primordiais na contenção da propagação do vírus.

A avaliação do Relatório de Execução Orçamental (REO) 2020 mostra que, apesar das receitas do estado terem superado os 100% da meta, os objectivos da política fiscal, anunciada pelo Governo aquando da lei orçamental, não foram executados em pleno ao longo do exercício económico. Com muita insatisfação, a análise observou que o REO 2020 não apresenta informação dos sectores económicos e sociais, conforme os documentos anteriores.

No sector de saúde, a análise observou que o Governo não tem cumprido com o compromisso da atribuição de 15% do orçamento global para o sector o que contribui negativamente para o alcance dos objectivos traçados no PQG (2020-2024) e para os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). No sector de água e saneamento observou-se que existe uma inconstância entre a execução orçamental e as actividades planificadas, o que remete a não existência de uma ligação entre o plano e o orçamento deste sector. Em termos *per capita*, o orçamento alocado aos sectores da saúde e água e saneamento mostram falta de critérios claros para a distribuição proporcional dos recursos orçamentais pelas várias províncias do país.

A análise ao Balanço do Plano Económico e Social (BdPES) de 2020, comparado às metas traçadas no PQG (2020-2024), apresenta dificuldades para a sua monitoria. Igualmente, foram detectados indícios de que algumas actividades não concluídas no PQG (2015-2019) estão sendo levadas a cabo, sem no entanto estarem refletidas no PQG (2020-2024). Tal situação irá criar a ilusão de realizações acima do previsto devido à má planificação ou omissão deliberada.

Em termos de género, a análise conclui que os detalhes apresentados nos documentos do REO e BdPEs não permitem avaliar e acompanhar de forma simplificada o impacto do orçamento nas questões de género no sector de saúde e água e saneamento.

1. Notas Introdutórias

O Relatório de Execução Orçamental de 2020 (REO-2020) é o resultado da actividade financeira no período de Janeiro a Dezembro de 2020. Representa a operacionalização do primeiro ano do Programa Quinquenal do Governo 2020-2024 (PQG), orientado para a implementação das acções do Governo tendo como objectivo central a adopção de uma economia mais diversificada e competitiva, intensificando os sectores produtivos com potencial para elevar a geração de renda e a criação de mais oportunidades de emprego, sobretudo, para jovens.

Sendo assim, a sua análise é de crucial importância na medida em que avalia os esforços do Governo na realização do orçamento para 2020, bem como para o cumprimento das metas do Plano Económico e Social (PES) 2020 e do PQG nos sectores da saúde e água e saneamento, servindo de instrumento de advocacia para influenciar a mudança no processo orçamental no país.

A execução orçamental em 2020 foi marcada pela conjuntura nacional e internacional atípica, marcada, dentre outros aspectos, pela eclosão da pandemia da COVID-19. Este cenário levou o executivo a rever o Orçamento do Estado. Com a revisão do Orçamento do Estado 2020 esperavam-se vários resultados, dos quais importa destacar o seguinte: assegurar o pagamento do subsídio de risco para profissionais de saúde e das áreas afins que trabalham em condições excepcionais, ou em situações de grande incidência da doença.

Neste contexto, a presente análise visa avaliar o grau de execução do Orçamento do Estado (OE) referente a 2020, em comparação com os anos de 2016 a 2019 com ênfase na magnitude dos desvios em relação às alocações, tendo em conta que a pandemia da COVID-19 afectou significativamente todos os sectores, condicionando as perspectivas de crescimento económico para 2020, com implicações na condução das políticas fiscal e monetária. A pandemia trouxe ao de cima as fragilidades estruturais do sector da saúde moçambicano, alargando a necessidade de uma mais abrangente e eficiente oferta de serviços de saúde. Ao mesmo tempo, trouxe a necessidade de existência de fontes de água seguras e de condições adequadas de saneamento, aspectos primordiais na contenção da propagação do vírus.

2. Análise Macroeconómica: Execução Orçamental 2016 - 2020

No primeiro ano de implementação do PQG 2020-2024, os níveis de arrecadação da Receita do Estado atingiram uma taxa de execução de 110,4%, revelando-se acima do planificado em 10 pontos percentuais (p.p.) para o período no OE 2020¹. O nível de execução de receitas de 2020 segue o nível de desempenho dos 4 nos anteriores, com excepção de 2018 em que o Governo não atingiu o nível planificado no OE, situando-se em 90,7%, o correspondente a 19,7p.p abaixo do alcançado em 2020.

Gráfico 1: Níveis de Execução da Receita e Despesa do Estado (2016-2020)

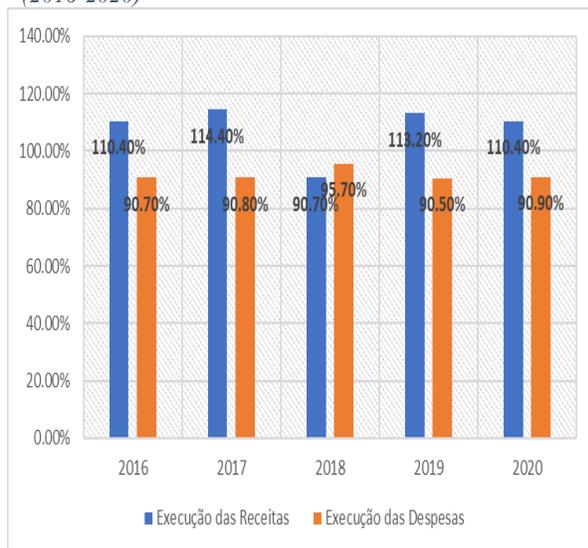
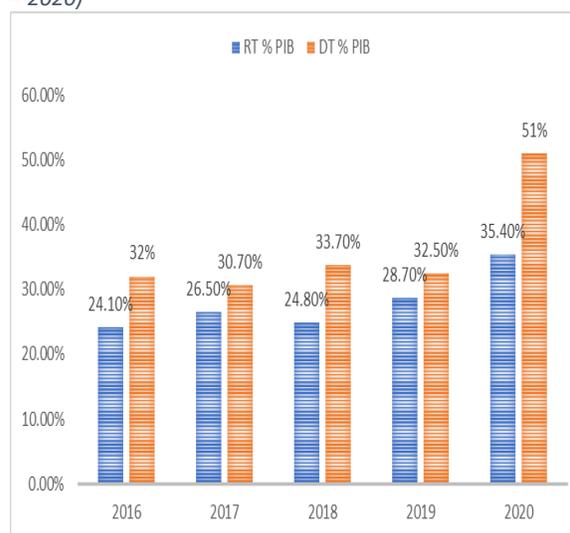


Gráfico 2: Receita e Despesa do Estado em % do PIB (2016 - 2020)



Fonte: CGE 2016-2019; REO-Jan a Dez 2020 e INE 2021

No que diz respeito à Despesa do Estado, pode-se verificar, a partir do gráfico (1), que em todo o período de análise (2016 – 2020) os níveis de execução estiveram abaixo de 100% dos montantes planificados nos OE respectivos, apresentando indícios de ineficiência na programação financeira do Estado.

Com a retirada do apoio geral ao Orçamento do Estado em 2016, a implementação dos programas do Governo foi condicionada. A tendência de se apresentar uma proposta de orçamento não realística (ou seja politicamente, mas não tecnicamente correcta), persistiu em todo o período, o que se traduz em baixos níveis de execução dos orçamentos planificados (Gráfico 1).

Não obstante a fraca alocação orçamental para as despesas de investimento, a realização deste orçamento mostrou-se ineficaz nos últimos cinco anos, situando-se abaixo de 90%. O gráfico 3, abaixo, ilustra que ao longo do período em análise o nível de execução da despesa de funcionamento manteve-se acima dos 95%, tendo atingido 97,8% em 2020. Enquanto isso, a execução da despesa de investimento foi de 75,7% em 2020, que

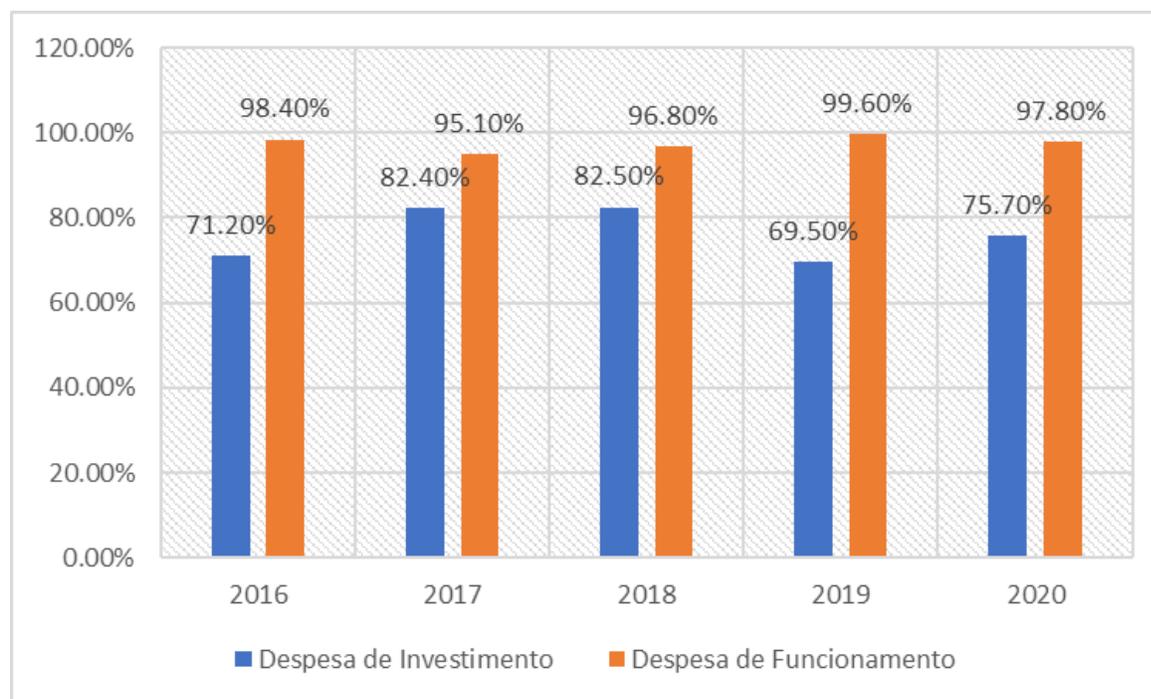
¹ Importa realçar que o OE para 2020 foi alvo de rectificação .

apesar de representar um crescimento em relação ao ano transacto (2019) esteve abaixo do nível de execução de 2017 e 2018 em que a execução atingiu 82,4% e 82,5%, respectivamente.

Este facto denota o fraco compromisso do Governo com o desenvolvimento sustentável que só poderá ser alcançado se houver maior foco para o investimento em detrimento do maior financiamento às despesas de funcionamento. Esta situação tem impacto directo na qualidade e quantidade de infra-estruturas sociais e económicas, com especial destaque para infra-estruturas de saúde, que permitiriam o alargamento dos respectivos serviços, bem como para infra-estruturas de abastecimento de água e de saneamento, particularmente neste período de pandemia da COVID-19.

O fraco compromisso com despesas de investimento é mais notório a nível dos sectores prioritários, situando em todo o período a um nível de execução abaixo dos 100%. O sector de saúde, por exemplo, apresentou o nível de execução de 89,9% em 2020, o correspondente a um aumento de apenas 3,1p.p relativamente ao ano anterior, num contexto em que este sector enfrenta enormes desafios, resultantes da pandemia da Covid-19, acrescido dos desafios estruturais pré-existentes.

Gráfico 3: Nível de Execução das Despesas de Investimento e Funcionamento ao Longo dos Anos (2016- 2020)



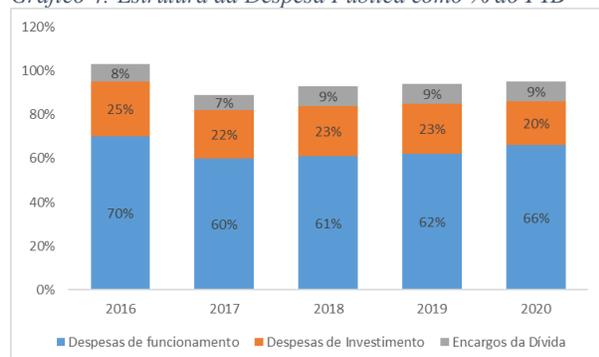
Fonte: CGE 2016-2019 e REO 2020

Importa mencionar que, contrariamente aos anos anteriores, o REO-2020 não apresenta o Mapa III-3 referente às despesas nas áreas económicas e sociais, o que dificulta a análise e monitoria das finanças públicas pela sociedade civil e por demais interessados.

2.1. Evolução da Despesa

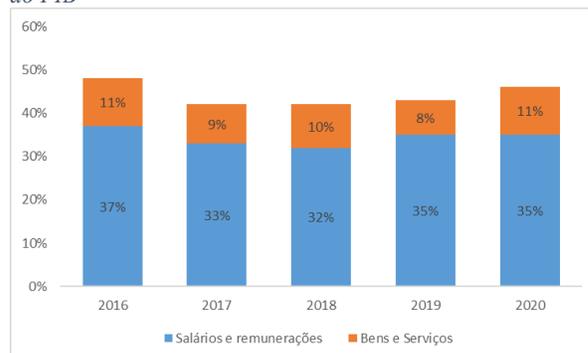
A seguir é apresentada a evolução da Despesa Pública em termos da sua composição estrutural e em proporção com o Produto Interno Bruto. Os gráficos apresentam a composição da despesa pública, com especial enfoque para os itens que de forma agregada ocupam maior parte do espaço fiscal, isto é, cerca de 75% da despesa, nomeadamente; as despesas com Salários e Remunerações, Bens e Serviços, Encargos da Dívida e Investimento.

Gráfico 4: Estrutura da Despesa Pública como % do PIB



Fonte: CGE's 2016-2019 e REO-2020

Gráfico 5: Estrutura da Despesa de funcionamento como % do PIB



Fonte: CGE's 2016-2019 e REO-2020

A despesa de funcionamento continua crescente e ocupando mais de 60,0% da despesa total (num período de escassez de recursos), situando-se numa média de 64% entre 2016 e 2020. Pode-se observar também, no Gráfico 7, que a despesa com salários e remunerações teve, no período em análise, um peso médio de 34,0% da despesa total, como percentagem do PIB, 11,0p.p. acima do peso médio da despesa de investimento que se supõe ser a produtiva. Em contrapartida, a despesa de investimento reduziu, de 25,0% da despesa total em 2016 para 20% da despesa em 2020 (Gráfico 6)

Em termos proporcionais do PIB, a despesa com salários manteve uma média, no período, de 10,5%, um incremento em 0,3p.p. em 2020 quando comparado com 2016. Num contexto em que o objectivo teórico da política fiscal é de a despesa com salários e remuneração em percentagem do PIB reduza por via da restrição de novas admissões. Há indícios de que a mesma não foi observada na íntegra nestes cinco anos, pois a redução do peso dos salários e remunerações foi de apenas 2 p.p ao longo dos 5 anos em análise, de 37% em 2016 para 35% em 2020.

2.2 Evolução do Financiamento

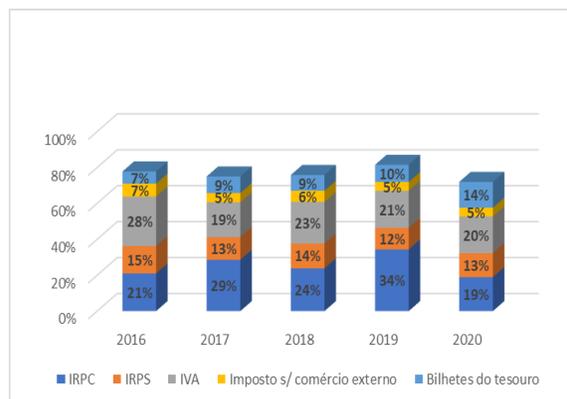
Em termos de fontes de financiamento, os gráficos abaixo mostram como foi o comportamento do financiamento ao orçamento do Estado entre 2016 e 2020.

Gráfico 6: Composição do Financiamento das Despesas



Fonte: CGE's 2016-2020

Gráfico 7: Estrutura dos Recursos Internos Públicas ao OE



Fonte: CGE's 2016-2020

Entre 2016 e 2019, o Governo recorreu significativamente ao mercado interno para financiar o Orçamento do Estado, num contexto de retirada do apoio directo ao orçamento do Estado desde 2016 devido ao escândalo das dívidas ocultas. De acordo com o gráfico 4, o peso dos recursos internos no financiamento passou de 77,2% em 2016 para 86,6% em 2019. Pese embora em 2020 o peso do financiamento via recursos internos tenha decrescido em 5.4 p.p, relativamente ao ano transacto (2019), para 81,2%, o peso mantém-se maior que dos recursos externos. Essa situação coloca pressão sobre o sector privado interno que disputa com o Governo os mesmos recursos.

Observando a composição dos recursos internos (variáveis mais relevantes de acordo com o peso) notam-se quatro itens que sistematicamente têm contribuído significativamente. Trata-se do IRPC e IVA que contribuíram com um valor médio de 25% e 22% respectivamente no período em análise. (Gráfico 5)

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, embora tenha sofrido alguma influência da tributação de mais-valias em 2017 e 2019, a contribuição do IRPC nos recursos internos mostrou dominância em relação a outras variáveis, com excepção de 2020 em que se situou em 19%, 1 p.p abaixo do IVA, justificado em parte pelos avanços dos projectos de gás da bacia do Rovuma, nomeadamente projecto da área 4 liderado pela Mozambique Rovuma Venture e área 1 liderado pela Total.

As outras linhas de imposto (IRPS, IVA e ICExterno), embora contribuam de forma significativa para a Receita do Estado, apresentaram uma tendência decrescente no período em análise. Estas linhas de impostos são as que estão muito relacionadas com a percepção de restrições orçamentárias enfrentadas pelas famílias e empresas.

A evolução do stock dos bilhetes de tesouro cresceu para um peso de 14% depois de se ter situado num peso médio de 9% nos últimos 4 anos (2016-2019) nos recursos internos. Esse facto reforça o argumento segundo o

qual o recurso ao endividamento interno reduz a disponibilidade de recursos para o sector privado no país com implicações negativas no emprego e no rendimento real das famílias e das empresas.

Quando o nível real de rendimento disponível das famílias e empresas vai baixando, o poder de compra baixa 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 15% em 2016 para 13% em 2020. As contribuições do IVA baixaram de 28% em 2016 para 20% em 2020 e o imposto sobre o comércio externo baixou de 7% em 2016 para 5% em 2020.

Comentários

A avaliação geral do período aponta para um aumento da cobertura do orçamento do Estado com base em recursos internos (81,2%). O IRPC representa o maior peso dos recursos com 25%. No entanto, as contribuições parciais apontam para uma queda do IVA em 8 p.p, imposto sobre o comércio externo em 2 p.p e do IRPS em 2 p.p, em contrapartida ao aumento do stock de bilhetes de tesouro em 7 p.p de 7% em 2016 para 14% em 2020.

Os resultados demonstram que não houve esforço do Governo para o alcance de uma consolidação fiscal dado que a Despesa Pública cresceu de 32% do PIB em 2016 para cerca e 51% do PIB em 2020, o equivalente a um aumento de cerca de 19 p.p. No entanto, numa análise mais detalhada podem se tirar as seguintes conclusões para o período 2016-2020:

- A despesa de funcionamento continua ocupando maior proporção da despesa total;
- A despesa de investimento apresenta uma tendência decrescente tanto em termos proporcionais da despesa total bem como em percentagem do PIB;
- A despesa com salários e remunerações apresenta maior proporção na despesa total, quando comparada com a despesa de investimento, embora tenha reduzido ao longo do ano em 2 p.p; e
- Os encargos da dívida apresentaram uma tendência de ligeiro aumento no período em 1 p.p (de 8% em 2016 para 9% em 2020).

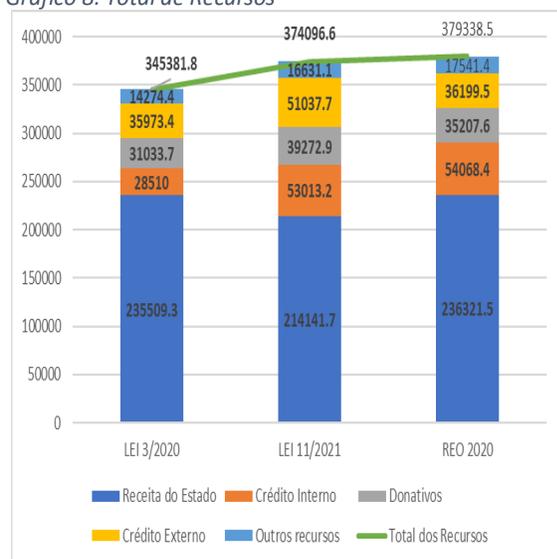
3. Análise da Execução do Orçamento de 2020

No desenho da política orçamental para 2020, o Governo propôs-se a operacionalizar as seguintes intervenções: i) racionalizar os gastos da despesa pública ii) melhorar as fontes de arrecadação de receitas internas; e iii) priorizar a alocação de recursos. Para este propósito, a gestão orçamental observou os limites estabelecidos pela Lei Revista n.º 11/2020, de 24 de Novembro. Desta feita, a presente análise visa elucidar até que ponto estas intenções foram implementadas.

Importa mencionar que devido a conjuntura marcada principalmente pela eclosão da pandemia da COVID-19, houve necessidade de rever o OE 2020. A revisão do orçamento visava fundamentalmente a correcção dos desequilíbrios fiscais resultantes das alterações dos pressupostos macroeconómicos, decorrentes da conjuntura macroeconómica internacional e nacional, com destaque para a revisão em baixa do crescimento económico devido ao impacto da pandemia da COVID-19.

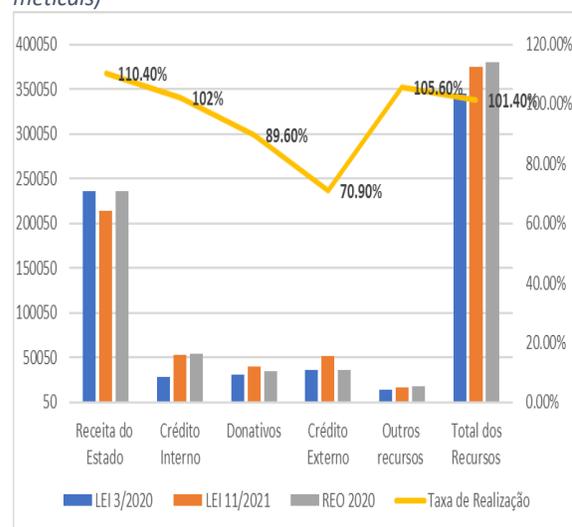
Mesmo diante dos desafios impostos pela Covid-19, o Governo decidiu prosseguir com as medidas de racionalização dos gastos públicos.

Gráfico 8: Total de Recursos



Fonte: REO 2020

Gráfico 9: Grau de Realização dos Recursos (milhões de metais)



Fonte: REO 2020

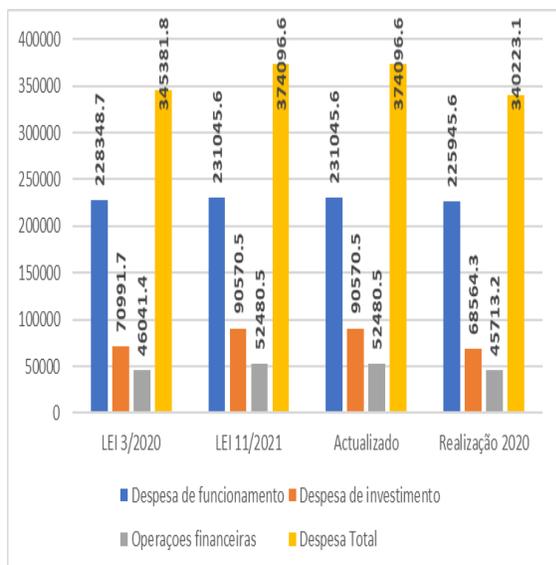
Pode-se depreender, dos gráficos acima, que durante o exercício económico de 2020 as receitas do Estado, que representam cerca de 62,3% do total de recursos, superaram a meta prevista com um grau de realização de 110.4% do total de recursos. Os créditos internos também tiveram um peso significativo na fonte de recursos representando cerca de 14,30% do total de recursos, que também apresentam um grau de execução acima do previsto em 2020 com 102%, refletindo a demanda do Governo por crédito a nível doméstico.

Estas duas rubricas, que contribuem significativamente para financiar o OE, foram as que apresentaram os maiores níveis de realização, fazendo com que os recursos totais previstos para 2020 atingissem 110.4%. O nível de cobrança de receitas para 2020 estava inicialmente projectado para 235,6 mil milhões de MT (Tabela 3, REO 2020), tendo sido revisto em baixa para 214,1 mil milhões de MT. O nível de arrecadação foi de 23,3 mil milhões de MT, superando a meta de arrecadação fiscal em de 22,1 mil milhões de MT, o corresponde a um valor adicional de 10,4% em relação à meta.

Portanto, no geral, os recursos usados para financiar o Orçamento do Estado em 2020 tiveram um desempenho acima do previsto na lei, em cerca de 11,1 mil milhões de MT. Este facto justificaria um nível de execução das despesas públicas acima do previsto em linha com a existência de recursos adicionais não previstos. Porém, um olhar ao grau de execução de despesas no ano em referência mostra um desempenho abaixo do previsto, conforme mostram os gráficos abaixo.

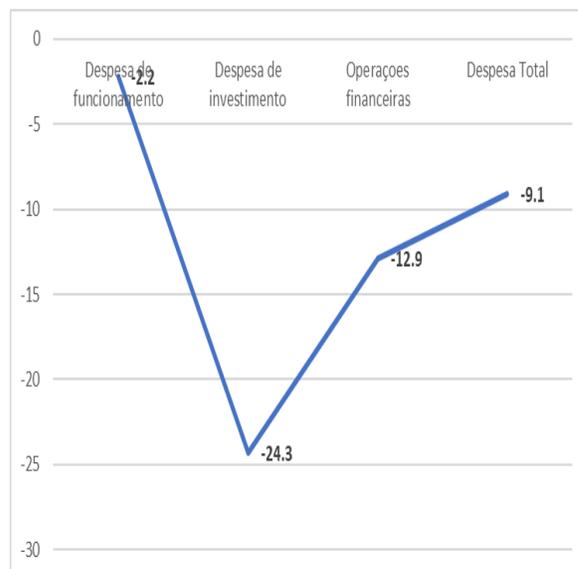
Particular atenção deve ser dada às despesas de investimento que apresentaram um desvio de 24,3% em relação ao previsto. Dos 90,6 mil milhões de Meticais previstos foram executados apenas 68,6 milhões o que correspondente a 75,6%. Este facto denota o fraco cometimento do Governo com a sustentabilidade do próprio OE e com o desenvolvimento económico que pode ser garantido por via de investimentos produtivos.

Gráfico 10: Execução das Despesas do Estado (milhões de Mt)



Fonte: REO 2020

Gráfico 11: Desvios em Relação a Lei 11/2020 (%)



Fonte: REO 2020

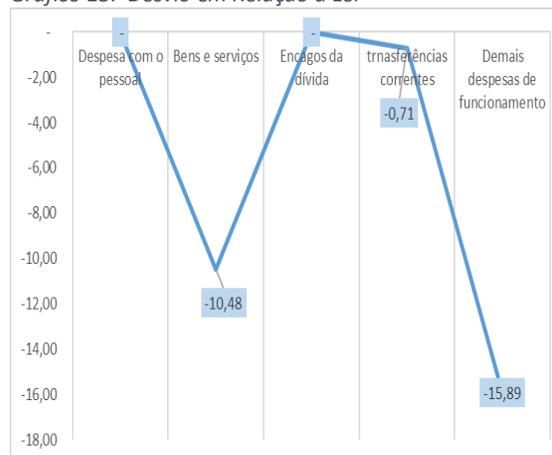
Na categoria das despesas de funcionamento, as despesas com pessoal continuam a receber maior parte dos recursos, sendo visível a dificuldade em contê-los estes, uma vez que os mesmos apresentam uma execução de 100% do valor previsto, diferentemente das outras categorias que não atingiram os 100% da execução, com exceção dos encargos da dívida. (Vide gráfico 14)

Gráfico 12: Execução das Despesas de Funcionamento. (milhões de MT)



Fonte: REO 2020

Gráfico 13: Desvio em Relação a Lei

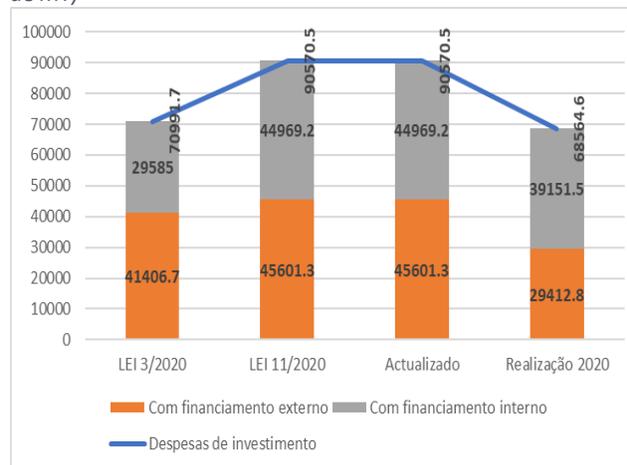


Fonte: REO 2020

As restantes despesas como as relacionadas com bens e serviços, transferências correntes e demais despesas de funcionamento apresentaram baixas execuções com desvios negativos de 10,5%, 0,7%

e 15,9%, respectivamente. Dentro das demais despesas de funcionamento, as despesas com o capital apresentaram o menor nível de execução, 53,9% do previsto no OE.

Gráfico 14: Execução das Despesas de Investim. (milhões de MT)



Fonte: REO 2020

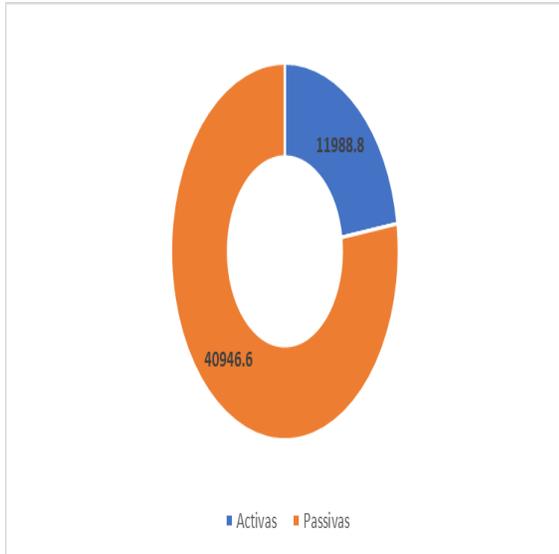
Gráfico 15: Desvio em Relação a Lei 11/2020



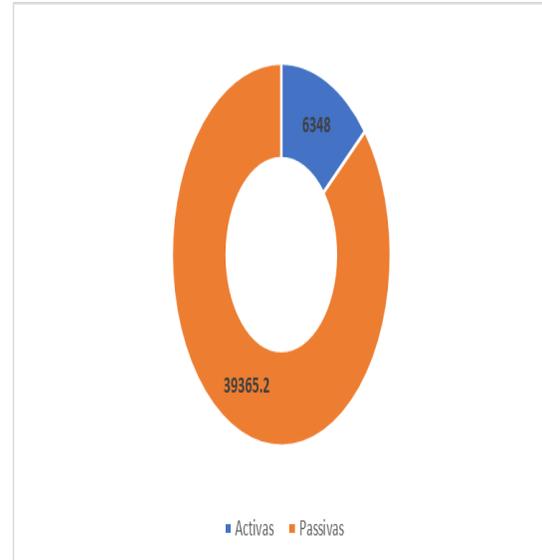
Fonte: REO 2020

Os níveis de execução das despesas de investimento estiveram abaixo do previsto, tanto o financiado pela componente interna como pela externa, estando a externa a um nível mais acentuado, apresentado um desvio negativo de 35,5% face à meta da lei 11/2020. Isto deriva do baixo desembolso dos donativos e dos créditos que estiveram com um grau de realização de 66,1% e 62,1%, respectivamente. Este facto representa um risco para a sustentabilidade do financiamento do OE com recurso provenientes de fonte internas a médio e a longo prazo, bem como mostra o fraco cometimento do Governo com o desenvolvimento económico sustentável.

Gráfico 16: Operações Financeiras Previstas



Fonte: REO 2020
Gráfico 17: Execução das Operações Financeiras

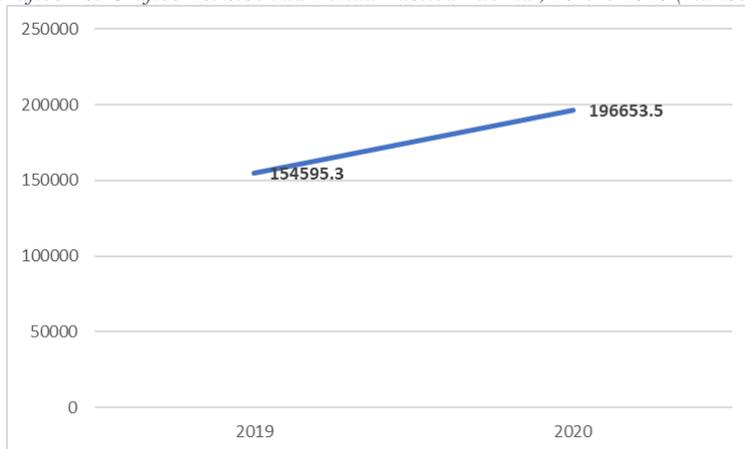


Fonte: REO 2020

No que tange às Operações financeiras, verifica-se que tanto as operações financeiras passivas como as activas estiveram abaixo da meta em termos de execução, pese embora o desvio das operações passiva tenha sido de 2,8% em relação a meta, por influência, sobretudo, da amortização da dívida pública que registou um aumento de 35,7 mil milhões em 2019 para 37,1 mil milhões. Importa referir que nas Operações Passivas, a realização de Empréstimos Internos inclui o valor de 6,623,3 milhões de Meticais, referentes ao pagamento da Dívida atrasada aos Fornecedores, Reestruturação/Consolidação e Financiamento Bancário (Leasing).

Um aspecto relevante a destacar é o crescente uso do endividamento interno para financiar as despesas do Estado com forte impacto para a economia, uma vez que limitam 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, num contexto em que o sector privado se vê com poucas alternativas de financiamento das suas actividades, decorrente dos impactos da pandemia.

Gráfico 18: Gráfico 26. Stock da Dívida Pública Interna , 2019 e 2020 (milhões de MT)



Fonte: REO 2020

A dívida interna apresentou um crescimento de 27% de 2019 a 2020, tendo se situado em 196,7 mil milhões MT.

Comentários

A avaliação do REO 2020, mostra que, apesar das receitas do estado terem superado os 100% da meta, os objectivos de política fiscal anunciada pelo Governo aquando na lei orçamental não foram executados em pleno ao longo do exercício económico. A afirmação resulta das seguintes constatações:

- A racionalização das despesas foi realizada por via da fraca execução em grande parte dos agregados da despesa, o que em si não representa racionalização;
- As despesas com o pessoal tiveram o nível de execução de 100%, mostrando claramente a rigidez do Governo face a esta componente da despesa de funcionamento; e
- As despesas de investimento foram mais uma vez negligenciadas, tendo apresentado um nível de execução de apenas 75%.

4. Análise de Alocações e Execução do Orçamento no Sector de Saúde e Água e Saneamento

4.1. Execução do orçamento nos sectores de água e saneamento e saúde referente a 2020

Sector da saúde

Em 2020, foram atribuídos ao sector da saúde 34.978 milhões de MT, correspondentes a 9,4% do orçamento total de 374.097 milhões de MT e a 5% do PIB (666.958 milhões de MT). O orçamento do sector da saúde de 2020, representa um crescimento de 52% comparativamente ao orçamento de 2019.

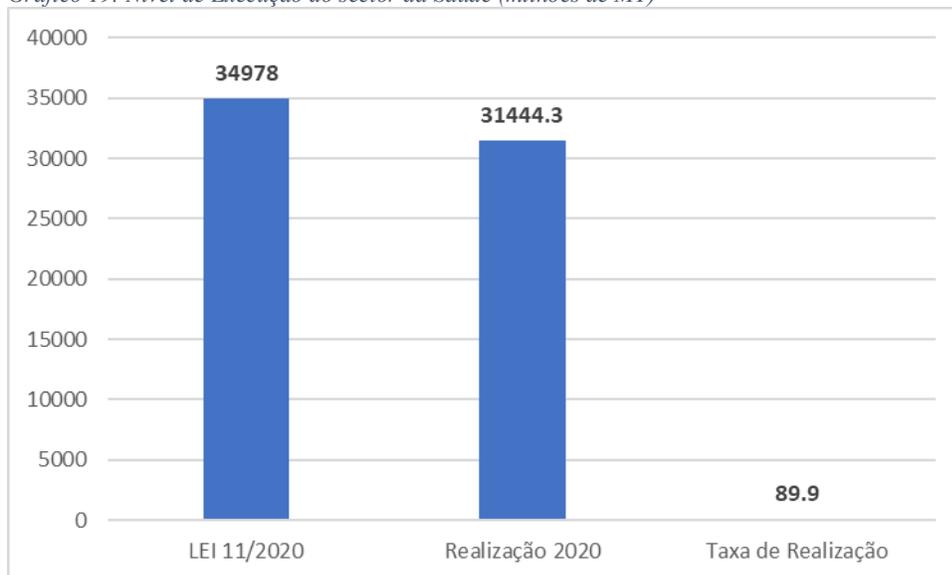
Olhando para o orçamento alocado para o sector em 2020, pode se concluir que o Governo não cumpriu com o compromisso de alocação de 15% do orçamento total para o sector da saúde. Esta situação mostra-se preocupante particularmente para 2020, pelo facto de o ano ter sido caracterizado pela necessidade de grandes recursos, tanto financeiros como matérias, para fazer face à pandemia da Covid-19 que assola o mundo e Moçambique em particular. A falta de alocação orçamental pode estar por detrás de algumas carências sentidas neste sector ao longo da sua execução, por exemplo, o facto da Ordem dos Médicos Moçambicanos ter reclamado a falta de equipamentos de protecção individual para alguns profissionais no âmbito do combate a pandemia da covid-19². Esta situação poderia ter sido minimizada com o cumprimento do compromisso de alocação dos 15% ao sector.

O orçamento do sector da saúde em 2020 foi maioritariamente composto pelo orçamento de funcionamento, 70%, tendo o investimento ficado com 30%, dividido em 75% pelo investimento de financiamento externo e 25% pelo financiamento interno (ver gráfico abaixo). A tendência da priorização do orçamento de funcionamento é antiga e tem implicações negativas para a promoção de mudanças estruturais no sector uma vez que o orçamento de funcionamento é menos produtivo a longo prazo, comparativamente ao de investimento, o que cria um ciclo de precaridade nos serviços de saúde por falta de investimentos estruturantes.

A realização da despesa a nível do sector da saúde foi de cerca de 31,4 mil milhões de meticais em 2020, correspondendo a um nível de execução de 89,9% da meta (um nível abaixo do esperado, considerando as dinâmicas deste sector devido a pandemia da Covid-19) e representando um aumento de 38,6% se comparado com o ano anterior (2019). Este aumento deve-se em grande parte às pressões causadas pela pandemia da Covid-19 que afectaram directamente o sector da saúde.

²https://www.rtp.pt/noticias/covid-19/medicos-mocambicanos-queixam-se-de-falta-de-material-de-protecao_n1270288

Gráfico 19: Nível de Execução do sector da Saúde (milhões de MT)

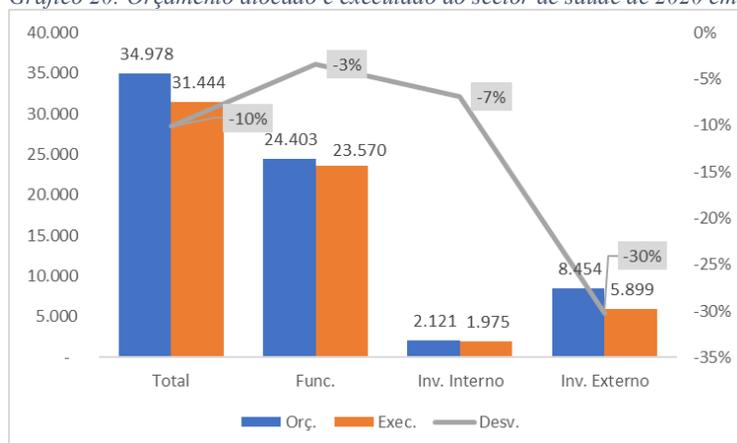


Fonte: REO 2020

No geral, em 2020 o nível de execução orçamental foi de 90%, um desvio de 10% em relação ao orçamento actualizado. O menor desvio do nível de execução verifica-se na despesa de funcionamento, com uma execução de 99%, correspondente a 24.403 milhões de MT, cerca de 3pp acima da média do período que é de 96% (ver gráfico abaixo). Justificam-se os altos níveis de execução da despesa de funcionamento pelo facto de grande parte destinar-se ao pagamento de salários e remunerações.

A execução do investimento total foi de 74%, cerca de 7.875 milhões de MT. Apesar de não ter sido atingida a cifra dos 100% é de salientar positivamente a execução do orçamento de investimento interno em 93% cerca de 1.975 milhões de MT. No entanto, esforços devem ser empreendidos no sentido de se cumprir com todas as actividades deste sector principalmente para se atingir os objectivos do PQG (2020-2024). A execução do investimento de financiamento externo situou-se em 70%, correspondentes a 5.899 milhões de MT. Os valores alocados para o investimento configuraram-se insignificantes comparativamente ao funcionamento. Neste sentido é necessário que o orçamento atribuído para investimento seja usado para o que foi programado.

Gráfico 20: Orçamento alocado e executado do sector de saúde de 2020 em milhões de MT e desvio em %



Fonte: REO, 2020

Importa realçar que um dos resultados esperados no âmbito da revisão do OE-2020 estava relacionado com pagamento do subsídio de risco para profissionais de saúde e das áreas afins que trabalham em condições excepcionais ou em situações de grande incidência endémica/epidémica. Em entrevista com autores chave do sector constatou-se que os profissionais de saúde beneficiaram-se do referido subsídio. No entanto, o REO não menciona o valor desembolsado para o efeito. Para além deste aspecto, o REO não apresenta todos os mapas de despesas com investimento interno e externo para o sector o que dificulta a realização de algumas análises ao documento. Por exemplo, o documento não apresenta os dados de investimento dos Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social mas, no entanto, os valores totais reflectem esses valores.

Sector de água e saneamento

Foi alocado ao sector de água e saneamento, em 2020, o valor de 3.446 milhões de MT, correspondentes a menos 74% do orçamento alocado em 2019. O orçamento de 2020 para este sector corresponde a 1,6% do orçamento total e a 1% do PIB. A redução verificada em 2020, em relação a 2019, deve-se em grande medida à redução do orçamento de investimento financiado por fundos externos que reduziu em 87%. Em termos de composição, em 2020, o orçamento do sector de água e saneamento foi composto em 6% pelo orçamento de funcionamento, cerca de 344 milhões de MT, e 94% pelo orçamento de investimento dividido em 71% para investimento interno, cerca de 4.083 milhões de MT, e 29% para investimento externo, cerca de 1.687 milhões de MT (ver gráfico abaixo).

Em termos de execução, em 2020, o nível de execução global foi de 17%, o que corresponde a um incumprimento em 83% do orçamento actualizado. Facto curioso é que em termos de plano de actividades, a execução foi acima de 100%, o que demonstra alguma inconsistência entre a execução financeira e das actividades. Repare-se que o Governo afirma ter reabilitado 262 sanitários escolares, construído 134 novos sanitários escolares e 45 sistemas de abastecimento de água nas Escolas e Institutos de Formação de Professores que haviam sido avaliados em

3,5 mil milhões de MT o que equivale a dizer que foi executado deste valor no mínimo 40%, não fazendo sentido o nível de execução apresentado.

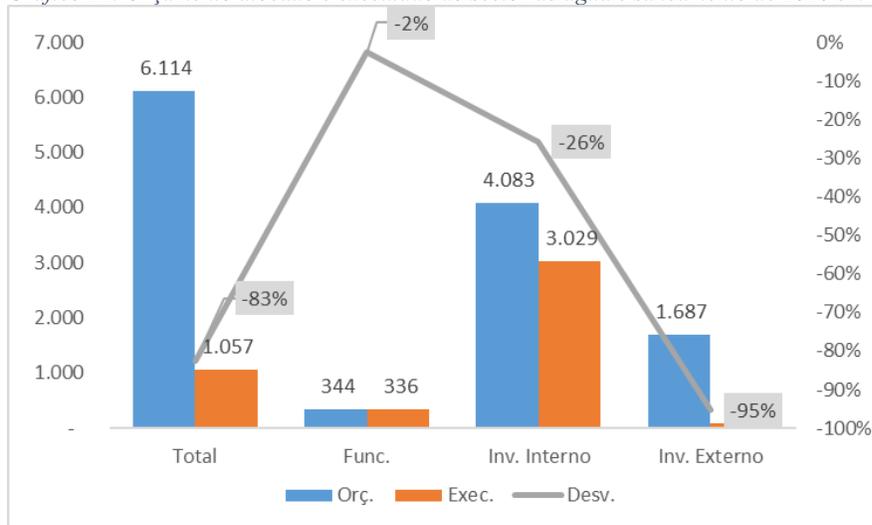
O agregado do orçamento de funcionamento apresenta um nível de execução de 98%, isto é, um desvio de 2% em relação ao orçamento. O agregado do investimento interno apresenta um nível de execução de 74%, um desvio de 26% em relação ao orçamento, e o agregado de investimento externo um nível de execução de 5%, correspondente a um desvio de 95% em relação ao orçamento. Estes níveis de execução demonstram uma certa ineficiência no sector de água e saneamento na execução orçamental principalmente na materialização de investimentos que se configuram como a parte da despesa do Estado mais produtiva a longo prazo comparativamente a despesa de funcionamento cuja execução é de quase 100%.

Constitui ainda preocupação derivada dos níveis baixos de execução o facto de, no âmbito do combate a covid-19, o sector de água e saneamento configurar-se como um dos mais importantes para este efeito. No entanto, conforme se pode ver pelo orçamento, existe uma ineficiência na execução orçamental o que poderá comprometer o alcance dos objectivos para este sector.

O Governo, no âmbito da luta contra a pandemia, lançou uma campanha para a reabilitação de 667 Escolas Secundárias e 15 Institutos de Formação de Professores, com foco em obras de reabilitação dos sistemas de abastecimento da água e saneamento escolar, orçadas em 3,5 mil milhões de MT,³ valor correspondente a 100% do orçamento global do sector em 2020 (3,4 mil milhões de MT). Os níveis de execução apresentados mostram um incumprimento da promessa governamental conforme também atesta o BdPES de 2020 que indica que foram concluídas as reabilitações de 262 sanitários escolares, construídos 134 novos sanitários escolares e 45 sistemas de abastecimento de água nas Escolas e Institutos de Formação de Professores.

³ <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Imprensa/Noticias/Covid-19-Governo-assegura-reabilitacao-de-667-escolas-secundarias-e-15-institutos-de-formacao-de-professores-dentro-de-90-dias>

Gráfico 21: Orçamento alocado e executado do sector de água e saneamento de 2020 em milhões de MT e desvio em %



Fonte: REO, 2020

Comentários

- Em 2020, o Governo não cumpriu com o compromisso de atribuição de 15% do Orçamento Global para o sector da saúde tendo atribuído apenas 8,9%, isto é, 6,1pp abaixo do compromisso o que contribui negativamente para o alcance dos objectivos traçados pelo sector no PQG (2020-2024);
- Tal como no passado, mais de metade do orçamento do sector da saúde é destinado ao funcionamento, 74%, o que joga negativamente para a realização de investimentos estruturantes para melhorar a condição de saúde dos moçambicanos;
- A execução do orçamento da saúde em 2020 apresentou um incumprimento de 14% em relação ao programado, com maior desvio para execução do investimento externo (62%);
- Em 2020, o orçamento do sector de água e saneamento apresenta uma redução de 74% em relação a 2019 devido a redução do orçamento de investimento em 87%;
- A execução do sector de água e saneamento apresenta um nível de incumprimento de global de 83% devido ao incumprimento de 95% do orçamento de investimento externo;
- Existe uma inconstância entre a execução orçamental e das actividades deste sector.

4.2. Análise comparativa da execução orçamental no sector de saúde, por província no período de 2016 a 2020

Nível central, provincial e distrital

Em termos cumulativos, entre 2016 e 2020, as despesas no sector da saúde totalizaram 142 mil milhões de MT, correspondentes a 9,2% em relação ao orçamento total do período e 4,4% do PIB total do período. Mais de metade do orçamento deste período foi destinado para a realização de despesas a nível central, isto é, numa média de 52%. Os níveis provinciais e distrital recebem em média 25% e 23% respectivamente.

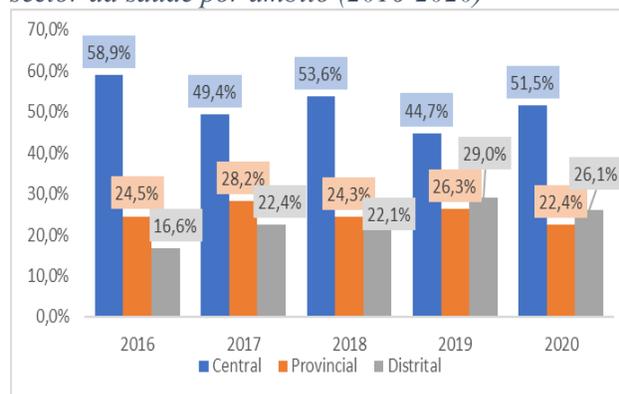
Tal como acontece com o orçamento global, grande parte do investimento no sector da saúde acontece a nível central, absorvendo em média 69% dos recursos orçamentais entre 2016-2020. Os níveis provincial e distrital absorvem 28% e 3% dos recursos orçamentais, respectivamente. A nível dos distritos o investimento é na sua maioria pela via da componente externa o que coloca os distritos dependentes dos desembolsos dos parceiros externos.

Entre 2016 a 2020, verifica-se um aumento orçamental em 34%. A nível central a variação foi de 23%, para o nível provincial 16% e para o nível distrital 100%. No mesmo período, a proporção do orçamento do sector da saúde reduziu em 5pp e 3pp para os níveis central e provincial e aumentou em 8pp para o nível distrital. Estas variações mostram que neste período a proporção do orçamento atribuído ao sector não variou, apenas variou o nível onde o orçamento é alocado, isto é, o nível distrital passou a ter maior orçamento em detrimento do nível central e provincial. No entanto, era expectável que a descentralização dos valores fosse maior do que efectivamente ocorreu uma vez que é nos distritos onde devem ser resolvidos os problemas do sector e não a nível central e provincial.

Esta tendência vai em contra ciclo em relação a criação de condições para a melhoria da prestação de serviços para a população, uma vez que, segundo os dados do Censo Geral da População e Habitação de 2017, cerca de 66,6% da população concentra-se nas áreas rurais e, neste sentido, maior parte do orçamento deveria ser alocado para estas áreas.

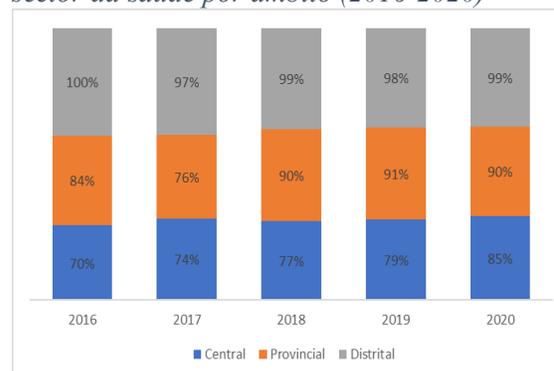
O nível distrital de alocação do orçamento apresenta os maiores níveis de execução, 99%, seguido do nível provincial, 86% e por fim o nível central com 77%. Os altos níveis de execução no nível distrital e provincial estão aliados ao facto dos orçamentos canalizados nesses âmbitos serem maioritariamente para o funcionamento.

Gráfico 22: Alocação do orçamento em % para o sector da saúde por âmbito (2016-2020)



Fonte: CGE, 2016-2019 e REO 2020

Gráfico 23: nível de Execução do orçamento do sector da saúde por âmbito (2016-2020)



Fonte: CGE, 2016-2019 e REO 2020

Por província

Entre 2016 e 2020 foi alocado às províncias 48,4% do orçamento destinado ao sector da saúde, tendo ficado para gestão a nível central, 51,6%. Este nível de centralização orçamental implica que grande parte dos problemas que deviam ser resolvidos a nível local são “resolvidos” a nível central o que de certa forma não permite às províncias ganharem maior autonomia e capacidade de planificação e gestão orçamental, transferido os recursos para os locais onde devem ser aplicados.

Em termos gerais, a província de Nampula recebeu a maior percentagem do orçamento, cerca de 8% do total, seguida da província da Zambézia e Sofala com 7% e 6% respectivamente. As províncias de Niassa, Manica, Gaza, Maputo (cidade e província) receberam as menores percentagens, cerca de 3% em média. No período em análise, verificou-se uma certa regularidade em termos alocativos por província com pequenas alterações em alguns anos mas não muito significativas. A província de Gaza, por exemplo, ao longo de todo o período recebeu o mesmo nível orçamental (3%).

Segundo os documentos da metodologia de elaboração dos cenários fiscais de médio prazo, o Ministério da Economia e Finanças (MEF) usa como critérios base para a afectação de recursos do OE a nível provincial o número de habitantes da província com um peso de 60%, a área territorial com 15% e o índice de pobreza com peso de 25%⁴.

No entanto, os níveis de alocação verificados sugerem que os desafios nas províncias são estáticos ao longo do tempo o que pode dificultar a implementação de mudanças estruturais em províncias mais carenciadas, como é o caso da província de Niassa, uma das mais populosas do país mas com grandes carências em infra-estruturas de saúde. Um outro desafio prende-se com o facto das estatísticas relacionadas com o número de população

⁴ Cenário Fiscal de Médio Prazo 2021-2023 disponível no site <https://www.mef.gov.mz/>

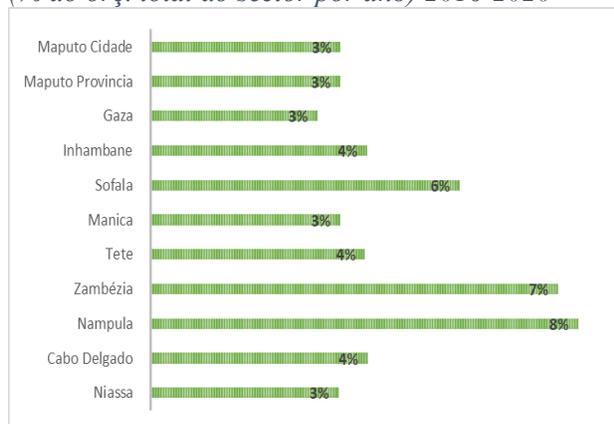
serem baseadas na informação do censo de 2017. Volvidos 3 anos a realidade pode se ter alterado significativamente.

Em termos de repartição das despesas do sector da saúde, os documentos orçamentais mostram que em média, 67% da dotação orçamental entre 2016 a 2020 foi destinada às despesas de funcionamento e somente 32,8% para o investimento. Estas percentagens mostram uma priorização para as despesas de funcionamento em detrimento do investimento, mesmo estas não sendo capazes de aumentar a rede de cuidados de saúde e reduzir a distância da população ao acesso aos cuidados de saúde. Em média, entre 2016 a 2020, a província da Zambézia absorveu maior parte dos recursos de investimentos para o sector, 5,4%, seguida da província de Nampula com 4,7%. As províncias de Inhambane e Gaza se apresentam-se como as províncias com menores recursos para investimento, com 1,9% cada.

Em termos de execução, no período de 2016-2020, os níveis por província podem ser considerados como satisfatórios situando-se numa média de 92% por ano. Durante este período não sofreram alterações significativas. A província de Maputo, apresenta a maior percentagem de execução, 96%, e Niassa a menor percentagem com 89%, cerca de 3pp abaixo da média de todas as províncias. Ao longo do período em análise, não se verificam alterações significativas em termos de capacidade das províncias executarem o orçamento de investimento a 100%, situando-se em média em 67%, um pouco acima da metade disponibilizada.

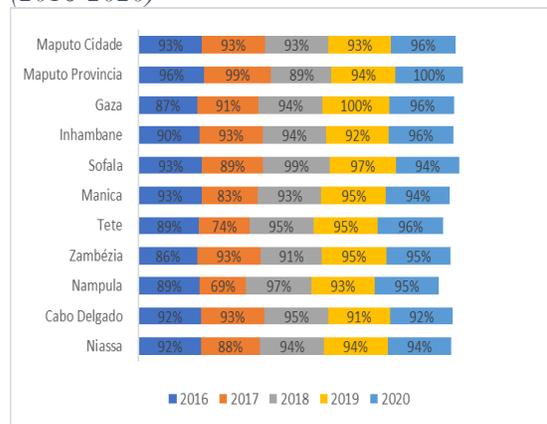
Estes desvios, por um lado, implicam que, apesar de existir alguma dotação orçamental para investimento por alguma razão não é executado. E, por essa razão, é necessário aprofundarem-se os motivos pelos quais algumas províncias apresentam níveis acima da média e outras abaixo, por forma a se buscarem as experiências positivas e replicarem-se nas províncias que apresentam dificuldades. As províncias devem estar dotadas de capacidades técnicas e humanas para a execução dos seus orçamentos para que, a medida que forem transferidos mais recursos orçamentais sejam efectivamente executados.

Gráfico 24: Orç. alocado em média por província (% do orç. total do sector por ano) 2016-2020



Fonte: CGE, 2016-2019 e REO 2020

Gráfico 25: nível de exc. orç. por província (2016-2020)



Fonte: CGE, 2016-2019 e REO 2020

Alocações per capita

Em termos *per capita*, entre 2016 a 2020, foram alocados a cada moçambicano, 1.019,34MT em média para garantir a saúde. Deste valor, 684,99MT foram alocados para o funcionamento do sector e 334,34MT para o investimento. A nível central, a alocação *per capita* foi de 531,85MT. A nível provincial foi de 253,16MT e a nível distrital, 233,99MT. A nível das províncias, considerando o número de habitantes, pode-se ver pelo gráfico abaixo que existe uma grande disparidade em termos de alocação *per capita* do orçamento. Enquanto províncias como Nampula, a mais populosa do país com cerca de 21% da população total, apresenta uma alocação *per capita* de 370,87MT por habitante, a Cidade de Maputo, com apenas 4% da população, apresenta uma alocação *per capita* de mais do que o dobro da alocação da província mais populosa, cerca de 847,67%. Esta disparidade mostra uma falta de critérios claros de distribuição proporcional de recursos orçamentais pelas várias províncias do país.

Em 2020, o nível de execução *per capita* foi de 1.127 MT por habitante sendo a Cidade de Maputo a que apresenta a maior execução *per capita*, 927,65MT por habitante e a província de Nampula a menor com 413,17MT por habitante. Em termos médios, de 2016 a 2020 a tendência é a mesma que a de 2020, com a Cidade de Maputo com a maior média de gasto *per capita*, 793,84MT por habitante e Nampula a menor com 328,43MT.

Gráfico 26: alocação média per capita do investimento por província (2016-2020) – MT

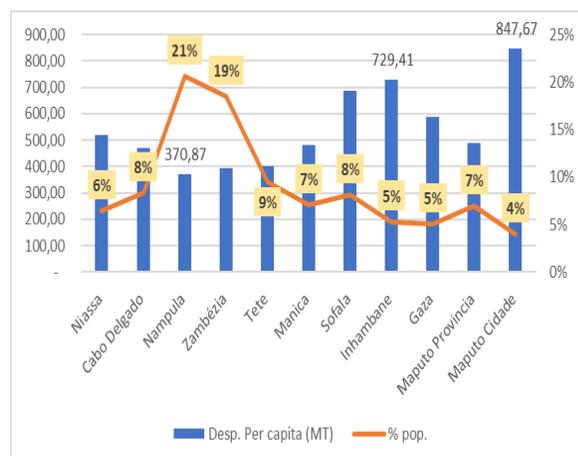
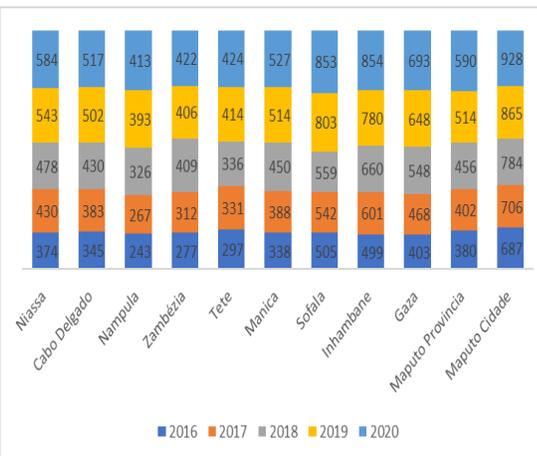


Gráfico 27: execução do investimento per capita por província (2016-2020) - MT



Fonte: CGE (2016-2019), REO (2020) e INE (2017)

Comentários

- A avaliação geral do período aponta para um aumento do Orçamento do Estado para o sector da saúde, em termos nominais tendo passado de 26.080 milhões de MT em 2016 para 33.239 milhões de MT em 2019 mas, em termos de proporção no Orçamento Total registou um decréscimo de 1,8pp saúde de 10,7 em 2016 para 8,9 em 2020;
- Em média no período, foi alocado ao sector 9,2% do Orçamento Total o que representa um incumprimento do compromisso sectorial de atribuir 15% do orçamento ao sector da saúde;
- Os documentos orçamentais mostram que em regra, mais da metade do orçamento do sector é destinado para o nível central, isto é, numa média de 51,6% por ano, e isto reflecte-se no nível de execução onde os níveis provinciais e distritais apresentam altos níveis contudo correspondentes a despesa de funcionamento (pagamento de salários na sua maioria); e

4.3. Análise comparativa da execução orçamental no sector de água e saneamento, por província no período de 2016 a 2020

Do mesmo modo que o sector da saúde, o sector de água e saneamento mereceu algum destaque em 2020, devido ao seu papel fulcral no combate à pandemia da covid-19, tendo-se relatado várias vezes, em discursos públicos, a ênfase dada para intervenções neste sector como estratégia de combate a pandemia. Exemplo disso foi a necessidade de reabilitação e de construção de sistemas de abastecimento de água e saneamento em 667 Escolas Secundárias e 15 Institutos de Formação de Professores para permitir um reinício seguro das aulas.

Apesar da ênfase dada, o modelo actual do OE não permite separar as actividades que vão somente para o sector de água e saneamento e as respeitantes às obras públicas e habitação, o que dificulta a realização de uma análise muito específica sobre as actividades deste sector, de forma muito específica. Neste sentido, foram analisados os Ministérios das Obras Públicas e Habitação e dos Recursos Hídricos, as Direcções Provinciais de Obras Públicas e Habitação e dos Recursos Hídricos, Administrações Regionais das Águas, Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água (FIPAG), Conselho de Regulação de Águas (actualmente Autoridade Reguladora de Águas), Direcção Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento, Direcção Nacional de Gestão de Recursos Hídricos e as Direcções Provinciais de Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos.

Nível central, provincial e distrital

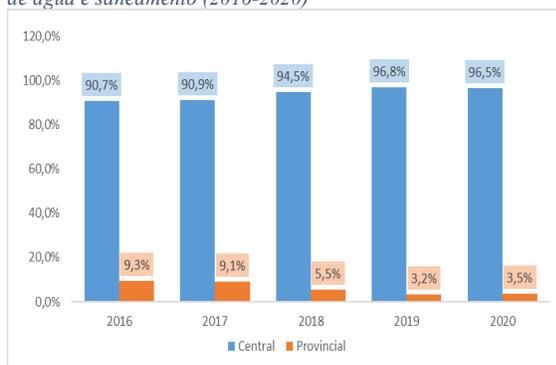
Entre 2016 a 2020, em média, 94% do orçamento deste sector foi destinado para o nível central e apenas 6% destinado ao nível provincial. Deste orçamento, em média, 4% foi destinado ao funcionamento e 96% para o investimento sendo, 22% investimento interno e 78% investimento externo. Para o caso específico de 2020, o nível de concentração de investimento a nível central é de 99%. Do investimento total, 96% estava alocado a nível central e apenas 4% a nível provincial e, do investimento alocado a nível provincial, cerca de 70% era de financiamento externo. O peso do financiamento externo neste sector registou uma redução ao longo do período, passado de 89% em 2016 para 28% em 2020. O decréscimo do financiamento externo reflecte-se no orçamento total atribuído ao sector que registou um decréscimo em 2020 de cerca de 65%.

A estrutura do orçamento deste sector mostra que, a nível provincial existem poucas iniciativas de investimento de financiamento interno, sendo na sua maioria de natureza externa, estando, as províncias, sujeitas aos desembolsos externos para a sua execução. Esta tendência mostra mais uma vez a concentração de orçamento a nível central para a resolução de problemas a nível provincial ou local o que de certa forma contribui para a falhas das intervenções para a resolução dos problemas de âmbito local.

Em contraste com a alocação, em termos de execução a maior percentagem verifica-se a nível provincial, 91%, onde o orçamento é maioritariamente para o funcionamento e o investimento é de financiamento externo. A nível central, o nível de execução no período foi de 78%, correspondente a um desvio de 22%. Considerando a importância social deste sector, este desvio é muito significativo em relação ao planificado significado que muitas acções que poderiam melhorar a situação de água e saneamento não estão sendo materializadas apesar de terem dotação orçamental.

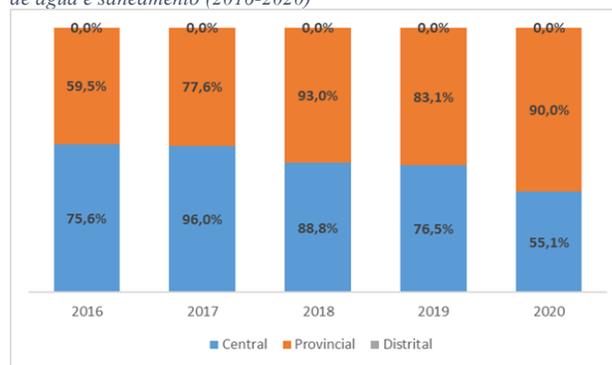
Esta situação remete à necessidade de uma melhor planificação por forma a evitar a existência de recursos orçamentais ociosos em sectores ou actividades sem capacidade de execução e deste modo possam ser canalizados para os sectores que têm essa capacidade. Para além disso, é necessário também dotar os sectores de capacidades de execução orçamental porque sem isso os problemas nunca serão resolvidos. Uma recomendação seria a canalização de mais recursos a nível provincial em detrimento do nível central que se tem mostrado pouco eficaz na execução.

Gráfico 28: Alocação do orçamento por âmbito, em % para o sector de água e saneamento (2016-2020)



Fonte: CGE (2016-2019), REO (2020)

Gráfico 29: execução % do orçamento por província, para o sector de água e saneamento (2016-2020)



Fonte: CGE (2016-2019), REO (2020)

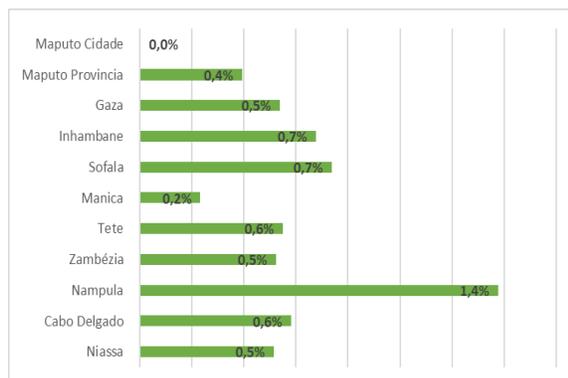
Por província

A província de Nampula absorve a maior dotação orçamental, 1,4% e a província de Manica a menor dotação, 0,2%, em termos médios. A cidade de Maputo não apresenta nenhuma dotação orçamental para este sector. A província de Nampula absorve a maior percentagem do investimento destinado ao sector, com 1,1% e a província de Manica recebe a menor percentagem de investimento com 0,1%. A Cidade de Maputo não apresenta nenhuma dotação orçamental para investimentos em água e saneamento.

Em termos de execução, em 2020, a província de Sofala foi a menos eficiente em termos de execução orçamental com um nível de 74%, isto é, 20pp abaixo da média das restantes províncias em 2020. No período compreendido entre 2016 a 2020, a média da execução foi de 84% e, as províncias de Niassa, Cabo Delgado, Nampula, Zambézia, Tete, Manica, Sofala e Inhambane apresentam execuções abaixo da média do período. As províncias de Manica e Inhambane apresentam em 2020, níveis de execução do orçamento de investimento de 100%. Em contrapartida, as províncias de Niassa e Zambézia não executaram os seus orçamentos de investimento. Em termos médios, a província de Manica apresenta a melhor percentagem de investimento do período analisado, 94%, e a província de Sofala a menor taxa de realização, 51%.

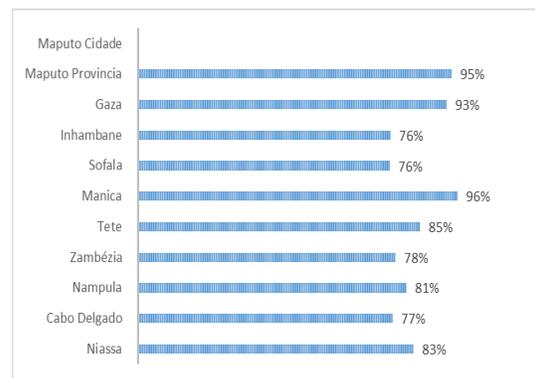
Os níveis de execução provincial, de forma geral, podem ser considerados não satisfatórios, se olharmos para a taxa de execução, mas se olharmos para a composição veremos que, em termos de despesas de funcionamento os níveis de execução situam-se quase a 100%. A baixa execução concentra-se no investimento e maior proporção do investimento é de financiamento externo, que depende dos desembolsos dos parceiros, o que de certa forma compromete a execução a nível provincial.

Gráfico 30: Alocação média do orçamento por província, em % para o sector de água e saneamento (2016-2020)



Fonte: CGE (2016-2019), REO (2020)

Gráfico 31: Exec. Média do orçamento por província, em % para o sector de água e saneamento (2016-2020)

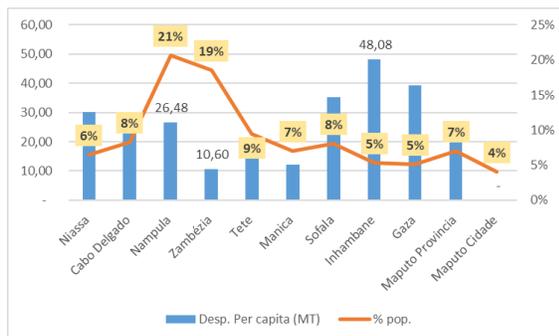


Fonte: CGE (2016-2019), REO (2020)

Alocações per capita

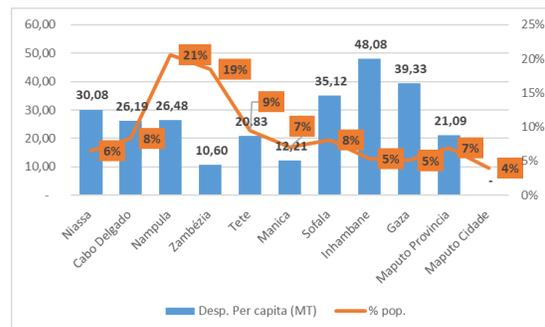
Entre 2016 a 2020, a alocação *per capita* deste sector foi em média 391,68MT. Deste valor, 15,26MT foram alocados para o funcionamento e 372,42MT para investimento. A nível central, a alocação *per capita* foi de 368,40MT, a nível provincial foi de 98,40 MT. Em termos de províncias, considerando o número de habitantes, pode-se ver, pelo gráfico abaixo, que existe uma grande disparidade em termos de alocação *per capita* do orçamento. Enquanto províncias como Nampula, a mais populosa do país, tem uma alocação *per capita* de 26,48MT por habitante, a Cidade de Inhambane, com apenas 5% da população apresenta uma alocação *per capita* de 48,08MT quase o dobro da alocação da província mais populosa. Mais uma vez esta disparidade mostra a necessidade de adopção de critérios mais claros de distribuição de recursos orçamentais pelas várias províncias do país que possam, de formais mais eficiente e eficaz, promover transformações nas populações mais desfavorecidas. No período em análise, a província de Inhambane apresenta a maior execução *per capita*, 48,08 MT por habitante por ano, num universo de 1,5 milhões de habitantes da província. A província da Zambézia executou em média anual, 10,60MT para cada um dos 5,2 milhões de habitantes da província.

Gráfico 32: % de alocação média do investimento por província (2016-2020)



Fonte: CGE (2016-2019), REO (2020) e INE (2017)

Gráfico 33: % de alocação média do investimento por província (2016-2020)



Fonte: CGE (2016-2019), REO (2020) e INE (2017)

Comentários

- O sector de água e saneamento absorveu em média 3,5% da Despesa Total tendo decrescido de 11.460 milhões de MT em 2016 para 6.114 milhões de MT em 2020, passado de um peso no total da despesa de 4,7% para 1,6%. Esta redução deriva da redução do investimento externo que reduziu de 10.160 milhões em 2016 para 1.687 milhões de MT em 2020;
- Como acontece no sector da saúde, neste sector, mas com mais profundidade, 93,6% do orçamento é destinado para o nível central e apenas 6,1% é destinado ao nível provincial o que mostra a concentração de orçamento a nível central para a resolução de problemas a nível provincial ou local contribuindo para falhas nas intervenções para a resolução dos problemas locais;
- A alocação média por habitante mostra a necessidade de adopção de critérios mais claros de distribuição dos recursos orçamentais pelas províncias.

5. Análise qualitativa dos sectores de saúde e água e saneamento em 2020, no que tange às infraestruturas e ao alcance das metas do PQG

Sector da saúde

As principais intervenções para o sector da saúde para os próximos anos, dentro do O PQG (2020-2024), encontram-se enquadradas na prioridade I (um), “Desenvolver o Capital Humano e a Justiça Social”, dentro do objectivo estratégico II (dois), *Expandir o acesso e melhorar a qualidade dos serviços de saúde*. Em termos de infra-estruturas, encontram-se definidas na prioridade II, “impulsionar o crescimento económico, a produtividade e a geração de emprego” no objectivo estratégico X (dez), *Promover o desenvolvimento de infra-estruturas económicas, sociais e de administração*.

O PQG (2020-2024) definiu na prioridade II para o sector, 12 metas e respectivos indicadores para a monitoria das acções estratégicas definidas a serem materializadas até 2024 conforme se pode ver abaixo (tabela 1).

Tabela 1: Indicadores do PQG (2020-2024)

Objectivo Estratégico	Nº ord.	Indicador de Resultado	Base 2019	Meta 2024	Instituição
Expandir o acesso e melhorar a qualidade dos serviços de saúde	24	Aumentados a % os partos institucionais para a redução da morbi-mortalidade através da expansão e melhoria da Qualidade dos Cuidados e Serviços de Saúde Sexual e Reprodutiva	87%	91%	MISAU
	25	Reduzido o Rácio de MMH de 89.3 a 65.7 por 100.000 NV	89.3	65.7	
	26.1	Reduzido o peso de doenças endémicas por HIV-SIDA através do aumento do numero de Crianças e Adultos em TARV de 86.920 a 141.154 e de 1.125.642 a 1.852.390 respectivamente	86,920	141,154	
	26.2		1,125,642	1,852,390	
	27.1	Reduzida a morbi-mortalidade por Malária através de métodos preventivos (PIDOM e REMILDS)	85% (1.126.579)	85% (4.831.008)	
	27.2		90%	1,537,802 (95%)	
	28	Melhorada a Saúde e a Qualidade de vida em menores de cinco anos através do aumento de Crianças Completamente Vacinadas	94%	(96%) 1,001,405	
	29	Reduzido o peso das Doenças Não Transmissíveis (DNT) através do aumento de mulheres de 25 a 54 anos rastreadas em cancro do colo uterino	22%	1,574,355 (30%)	
	30.1	Melhorado o acesso, procura dos serviços essenciais e especializados, através da provisão do equipamento de especialidade/diagnóstico, disponibilidade de medicamentos e capacidade de atendimento nas Unidades Sanitárias (US)	02 (HCM e HCQ)	4 HC	
	30.2		0	7 HP	
	30.3		70% (US com disponibilidade de medicamentos)	90% (US com disponibilidade de medicamentos)	
	30.4		1 Rmag (HCM)	3 Rmag (HCN, HCB, HCQ)	
	31	Fortalecida a colaboração e complementaridade entre a MTA e a Convencional nos CSP	24,435 (PMTA formados)	30,544	
	32	Rácio de densidade dos profissionais de regime especial de saúde nacionais e estrangeiros de 113.3 em 2018 a 170.5 por 100.000 habitantes em 2024	113.3	170.5	
	33	Melhorada a prestação de Serviços de Saúde de Qualidade à população com a provisão de mais Médicos Especialistas de 670 em 2018 a 935 em 2024 nas US	670	935	
34	Melhorada a qualidade dos serviços prestados nas unidades sanitarias militares com afectação de técnicos de saúde	581	2.800	MDN	
35	Garantido o acesso dos medicamentos nas unidades sanitárias militares com a distribuição de Kits de medicamentos	358	358		

Fonte: PQG (2020-2024)

O Plano Económico e Social de 2020 (PES) definiu 4 metas para o ano económico de 2020, primeiro ano de implementação do PQG (2020-2024). Conforme a tabela 2, abaixo, o Balanço do PES de 2020 indica que apenas 1 das 4 metas definidas foi cumprida a mais de 100% e as restantes ficaram por cumprir. Um olhar aos

indicadores do PES 2020 e PQG (2020-2024) realçam uma disparidade na forma como foram definidos nos dois documentos, por exemplo o primeiro indicador na tabela está descrito no PES como “% de crianças menores de 5 anos completamente vacinadas” e no PQG *Melhoria a Saúde e da Qualidade de vida em menores de cinco anos através do aumento de Crianças Completamente Vacinadas*. Os documentos orçamentais devem ser apresentados da forma mais clara possível para possibilitar a sua monitoria por parte de todos os interessados pelo que, é de recomendar a uniformização das descrições dos indicadores entre os dois documentos.

Quanto as metas não cumpridas, representam um desafio para o orçamento de 2021 uma vez que, esforços adicionais, tanto materiais com financeiros, deveriam ser garantidos não só para o cumprimento das metas de 2021 mas também para o alcance das metas não atingidas em 2020.

Tabela 2: Realizações BdPES 2020 sector de saúde

Áreas	Indicadores	PES 2020		
		Plano 2020	Realização Anual	Grau de Realização % Anual
Saúde	% de crianças menores de 5 cinco anos completamente vacinadas	95% / 954,603	(104%) 1,042,997	109%
	% de partos institucionais para a redução da morbimortalidade	89.9% / 1,172,565	(87%) 1,150,089	98%
	Nº de crianças beneficiárias do TARV	130 455	80 418	62%
	Rácio de densidade dos profissionais de regime especial de saúde nacionais e estrangeiros por 100.000 habitantes	118.6	110	93%

Fonte: BdPES 2020

Em termos de infra-estruturas para o sector da saúde, o PQG definiu como indicador de resultado, *Melhorado o Acesso aos Cuidados e Serviços de Saúde através da construção de mais Hospitais Gerais, Provinciais e Distritais* e como acções até 2024, a construção de 2 hospitais gerais, 2 hospitais provinciais e 31 hospitais distritais. O PES 2020 apresenta 8 acções para 2020 e o BdPES 10 resultados conforme apresentado na tabela abaixo.

Conforme se pode ver pela tabela abaixo, em relação aos indicadores que facilmente se podem ligar ao indicador definido no PQG, foram concluídos dois hospitais distritais (Niassa - HD de Cuamba e Inhambane - HD de Jangamo). Em relação aos hospitais gerais e provinciais continuam por concluir. As outras actividades relacionadas com a reabilitação, restauro e ampliação de hospitais gerais, provinciais e distritais o documento apresenta progressos significativos em relação às acções dessas actividades mas é difícil fazer a monitoria das suas metas com base no PQG ou mesmo no PES 2020 porque estas actividades não estão lá definidas. Outro aspecto que merece destaque é o facto de o PQG falar de 2 hospitais gerais até 2024 mas, o BdPES apresenta

como estando em curso 3 hospitais gerais. Isto significa que as metas definidas no PQG estão subestimadas e que algumas actividades que transitaram do PQG (2015-2019) não foram devidamente planificadas no PQG (2020-2024) o que irá transmitir no final a ideia de “super” realizações e também problemas em fazer ligações mais realísticas entre o plano e orçamento.

Tabela 3: Realizações BdPES 2020 sector da saúde

PRIORIDADE II: IMPULSIONAR O CRESCIMENTO ECONÓMICO, A PRODUTIVIDADE E A GERAÇÃO DE EMPREGO								
Objectivo Estratégico: (x) Promover o desenvolvimento de Infra-estruturas Económicas, Sociais e de Administração								
Programa do Governo:								
Nº de Ordem	Acção	Indicador de Produto	Meta	Realização da Meta Física	% da Realização da Meta	Localização	Ponto de Situação	Resp.
			Annual		Annual			
204	Concluir a construção de Hospitais Distritais (HDs)	% da execução da obra	100%	78%	78%	Cabo-Delgado (HD de Mocimboa da Praia)	Meta parcialmente cumprida: Outra suspensão, devido acções dos insurgentes.	MISAU
		% da execução da obra	75%	43%	57%	Cabo-Delgado (HD de Macomia)	Meta parcialmente cumprida: Outra suspensão, devido acções dos insurgentes.	MISAU
		% da execução da obra	100%	100%	100%	Niassa (HD de Cuamba)	Meta cumprida: Obra concluída e em funcionamento.	MISAU
		% da execução da obra	100%	97%	97%	Manica (HD de Machaze)	Meta parcialmente cumprida: Falta de disponibilidade financeira	MISAU
204	Concluir a construção de Hospitais Distritais (HDs)	% da execução da obra	100%	77%	77%	Inhambane (HD de Mavinga)	Meta parcialmente cumprida: Falta de disponibilidade financeira	MISAU
		% da execução da obra	100%	74%	74%	Gaza (HD de Macia)	Meta parcialmente cumprida: Falta de disponibilidade financeira	MISAU
		% da execução da obra	100%	100%	100%	Inhambane (HD de Jangamo)	Meta cumprida: Obra concluída.	MISAU
205	Concluir a reabilitação e ampliação de Hospitais Distritais (HDs)	% da execução da obra	100%	100%	100%	Zambézia (HD de Gôê)	Meta cumprida: Obra concluída.	MISAU
206	Concluir a construção de Hospitais Gerais (HG)	% da execução da obra	100%	62%	62%	Nampula (HG de Nampula)	Meta parcialmente cumprida: Atraso no desembolso de fundos por parte do financiador que condicionou o desempenho dos empreiteiros	MISAU
207	Proseguir com a reabilitação de Hospitais Distritais (HDs)	% da execução da obra	100%	100%	100%	Cabo-Delgado (HD de Montepuez)	Meta cumprida: Obra concluída	MISAU
208	Proseguir a construção de Hospitais Distritais (HDs)	% da execução da obra	75%	31%	41%	Zambézia (HD de Mopeia)	Meta não cumprida: Atraso no desembolso de fundos que condicionou o desempenho dos empreiteiros	MISAU
209	Proseguir o restauro e infra-estruturação de Hospitais Distritais (HDs)	% da execução da obra	50%	28%	56%	Nampula (HD da Ilha de Moçambique)	Meta parcialmente cumprida: Atraso no desembolso de fundos que condicionou o desempenho dos empreiteiros	MISAU
210	Proseguir a construção de Hospitais Gerais (HG)	% da execução da obra	50%	26%	52%	Sofala (HG da Beira)	Meta parcialmente cumprida: Houve morosidade na execução das obras devido ao surto de casos da COVID-19 que afectaram a empresa por muito tempo	MISAU
211	Proseguir a ampliação/reabilitação de Hospitais Provinciais (HPs)	% da execução da obra	80%	65%	81%	Niassa (HP de Lichinga)	Meta parcialmente cumprida	MISAU
212	Proseguir a construção de Hospitais Gerais (HG)	% da execução da obra	50%	76%	152%	Inhambane (HG da Maxixe)	meta cumprida: Obra concluída.	MISAU

Fonte: BdPES 2020

Sector de água e saneamento

As intervenções do sector de água e saneamento, no PQG (2020-2024), encontram-se definidas na prioridade II, *impulsionar o crescimento económico, a produtividade e a geração de emprego* no objectivo estratégico X (dez), *Promover o desenvolvimento de infra-estruturas económicas, sociais e de administração*.

Foram definidas no PQG (2020-2024) para o sector de água e saneamento, 4 indicadores de resultado para a monitoria das acções estratégicas a serem materializadas até 2024 no sector de água e saneamento, conforme se pode ver na tabela abaixo:

Tabela 4: Indicadores do PQG (2020-2024)

Objectivo Estratégico	Nº ord.	Indicador de Resultado	Ano Base 2019	Meta 2024	Instituição
Promover o desenvolvimento de Infraestruturas Económicas, Sociais e de Administração	124	% da população vivendo nas zonas rurais com fonte de água segura	52%	70%	MOPHRH
	125	% da população vivendo nas zonas urbanas com fonte de água segura	83%	90%	
	126	% da população vivendo nas zonas rurais que usa serviços de saneamento adequados	32%	55%	
	127	% da população vivendo nas zonas urbanas que usa serviços de saneamento adequados	56%	80%	

Fonte: PQG (2020-2024)

No BdPES de 2020, das metas definidas, uma foi alcançada a 100% e as outras 3 superadas, algumas até a mais do dobro da meta definida, conforme se pode ver na tabela abaixo. Facto curioso é que em termos de realização das actividades, o sector superou as metas mas, em termos de execução orçamental apenas situou-se em 17% de execução do orçamento. Deste modo pode-se questionar como foram financiadas as actividades uma vez que a execução orçamental não reflecte este facto.

Tabela 5: Realizações do BdPES de 2020 accões do sector de água e saneamento

Áreas	Indicadores	PES 2020		
		Plano 2020	Realização Anual	Grau de Realização %
				Anual
Obras Públicas e Habitação	% da população vivendo nas zonas rurais com fontes de água segura	3%	4,10%	103%
	% da população vivendo nas zonas urbanas com fontes de água segura	2%	2,60%	260%
	% da população vivendo nas zonas rurais que usa serviços de saneamento adequados	3%	4,80%	160%
	% da população vivendo nas zonas urbanas que usa serviços de saneamento adequados	3%	3,00%	100%

Fonte: BdPES 2020

Comentários

- Existe alguma dificuldade em fazer-se uma ligação directa em alguns indicadores definidos no PQG e no PES o que dificulta a monitoria das realizações;
- O não cumprimento de uma acção em um determinado ano económico cria pressões orçamentais para o orçamento seguinte na medida em que deverão ser realizadas as acções concretas do ano económico em curso e as não concluídas no ano ou anos anteriores;
- Existem indícios de que algumas actividades não concluídas no PQG (2015-2019) estão sendo levadas a cabo sem no entanto estarem refletidas no PQG (2020-2024) o que irá criar a ilusão de realizações acima do previsto, isto devido a má planificação ou omissão deliberada; e
- É necessário clarificar como um sector pode ter realização de actividades acima de 100% mas, em termos orçamentais a execução não chegar a 20%. Isto remete a necessidade de um maior rigor em termos de ligação entre o plano e orçamento.

6. Principais conclusões e recomendações

A execução do orçamento de 2020 foi marcada em grande medida por acções para a minimização dos impactos da Covid-19 e dos ataques em Cabo Delgado e zona centro do país e pela ocorrência de ciclones na zona centro que exigiram dos sectores sociais intervenções mais assertivas e eficientes.

Das análises efectuadas aos documentos de execução orçamental e do BdPES de 2016 a 2020 foi possível tirar as seguintes conclusões:

- A avaliação do REO 2020 mostra que, apesar das receitas do estado terem superado os 100% da meta, os objectivos de política fiscal, anunciada pelo Governo aquando na lei orçamental, não foram executados em pleno ao longo do exercício económico;
- Não foi possível analisar os sectores económicos e sociais, com excepção do sector de saúde, uma vez que o REO 2020 não apresenta informação sobre esses sectores;
- O Governo não tem cumprido com o compromisso de atribuição de 15% do orçamento global para o sector de saúde o que irá contribuir negativamente para o alcance dos objectivos traçados pelo sector no PQG (2020-2024);

- Mais da metade do orçamento do sector de saúde é destinado ao funcionamento, 74%, o que contribui para que não ocorram mudanças estruturais nos serviços básicos de saúde no país;
- Existe uma inconstância entre a execução orçamental e as actividades realizadas no sector de águas e saneamento o que implica que não existe uma ligação entre o plano e o orçamento deste sector;
- Mais de metade do orçamento dos sectores de saúde e água e saneamento, principalmente a componente de investimentos, está concentrada a nível central;
- Em termos *per capita*, o orçamento alocado ao sector de saúde mostra falta de critérios claros para a distribuição proporcional dos recursos orçamentais pelas várias províncias do país;
- A forma como alguns indicadores estão definidos no PES e PQG dificultam a monitoria das realizações do Governo no PQG;
- O não cumprimento de uma acção em um determinado ano económico cria pressões orçamentais para o orçamento do ano seguinte na medida em que deverão ser realizadas as acções concretas do ano económico em curso e as não concluídas no ano ou anos anteriores;
- Existem indícios de que algumas actividades não concluídas no PQG (2015-2019) estão sendo levadas a cabo, sem no entanto estarem refletidas no PQG (2020-2024) o que irá criar a ilusão de realizações acima do previsto, isto devido à má planificação ou omissão deliberada;
- O sector de águas e saneamento apresenta realização de actividades acima de 100% com uma execução orçamental abaixo de 20% o que remete à necessidade de um maior rigor em termos de ligação entre o plano e orçamento;
- não é possível avaliar e acompanhar de forma simplificada o impacto do orçamento nas questões do género no sector de saúde e água e saneamento.

Recomendações:

- O Governo deve empreender maior esforço para o alcance de uma consolidação fiscal e cumprir na íntegra com os objectivos da política fiscal;
- O MEF deve continuar a incluir no REO as análises dos sectores sociais, conforme vinha fazendo dos documentos anteriores;
- É crucial a inclusão do grau de execução dos principais aspectos que se esperava alcançar, como é o caso do subsídio de risco aos profissionais do saúde;
- É necessário que o Governo cumpra com os compromissos de atribuição do orçamento definido para o sector da saúde por forma a não comprometer a execução dos planos do sector;
- O MEF deve rever os critérios de alocação orçamental a nível central, provincial e distrital, considerando que o nível local é onde devem ser tomadas as acções para a resolução dos problemas;

- O Governo deve rever os indicadores do PQG de modo a adequá-los aos PES's e introduzir as actividades, não de continuidade do PQG (2015-2019), para que os planos reflectam a realidade das acções que estão sendo levadas a cabo; e
- Deve ser reforçada a obrigatoriedade do orçamento ser reflexo do plano de actividades.

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

