

Setembro de 2023

## **Análise Conta Geral do Estado 2022:**

### **Um Documento que Denuncia Disparidades Gritantes Entre a Planificação e Realização do Sector Público**

O facto de os níveis de execução da despesa de funcionamento estarem recorrentemente acima da rubrica de investimento, denuncia os riscos deste investimento ser financiado em boa medida por recursos externos, cujos desembolsos são incertos. Ademais, o não ajustamento das projecções do investimento público aos níveis médios de realização sugere que há algum conforto em desenhar um orçamento aparentemente saudável mesmo com prejuízo do seu realismo. Importa referir que esta falta de realismo afecta toda a planificação do sector público, considerando que o orçamento anual é o único que tem realização propriamente dita e determina a realização dos demais instrumentos de planificação.

Maputo, Agosto de 2023

## **Conta Geral dos Estado 2022:**

**Um Documento que Denuncia Disparidades Gritantes Entre a  
Planificação e a Realização do Sector Público**

## ÍNDICE GERAL

|   |     |
|---|-----|
| ÍNDICE DE GRÁFICO .....   | I   |
| ÍNDICE DE TABELAS.....  | I   |
| LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....   | II  |
| SUMARIO EXECUTIVO .....   | III |
| INTRODUÇÃO E CONTEXTO .....   | 1   |
| ANÁLISE DA CONTA GERAL DO ESTADO .....  | 2   |
| 1.1.    Análise da Conta Geral do Estado 2022: ponto de vista macroeconómico..... | 2   |
| 1.1.1.    Desempenho do Envelope de Recursos no Exercício Económico de 2022.....  | 2   |
| 1.1.2.    Envelope de Recursos: 2017-2022 .....                                   | 5   |
| 1.1.3.    Realização da Despesa Pública no Exercício Económico de 2022 .....      | 7   |
| ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS SECTORES DA SAÚDE E ÁGUA E SANEAMENTO .        | 14  |
| 1.2.    Análise da Execução Orçamental do Sector da Saúde .....                   | 14  |
| 1.3.    Análise Da Execução Orçamental do Sector da Água e Saneamento .....       | 22  |
| CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....  | 29  |
| 1.4.    Conclusões.....   | 29  |
| 1.5.    Recomendações .....   | 31  |

## ÍNDICE DE GRÁFICO

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 1 - Envelope de Recursos.....  | 3  |
| Gráfico 2 - Peso das Principais Fontes de Receita sobre a Receita Total.....         | 4  |
| Gráfico 3 - Peso sobre o Total de Recursos.....                                      | 6  |
| Gráfico 4 - Execução da Despesa Pública 2017-2023.....                               | 7  |
| Gráfico 5 - Estrutura da Despesa de Funcionamento em % do PIB.....                   | 9  |
| Gráfico 6 - Estrutura da Despesa de Investimento em % do PIB.....                    | 10 |
| Gráfico 7 - Evolução dos Encargos da Dívida e Operações Financeiras em % do PIB..... | 10 |
| Gráfico 8 - Saldos Orçamentais em % do PIB 2022 - BdPESOE 1 Trimestre 2023.....      | 11 |
| Gráfico 9 - Grau de Execução dos Sectores Económicos e Sociais.....                  | 12 |
| Gráfico 10 - Execução Orçamental nos Sectores Económicos e Sociais.....              | 13 |
| Gráfico 11 - Despesa de Investimento Executada 2018 a 2022.....                      | 17 |
| Gráfico 12 - Despesas Realizadas no Sector da Saúde, por Província (%).....          | 18 |
| Gráfico 13 - Despesas Funcionamento e de Investimento.....                           | 23 |
| Gráfico 14 - Alocação Orçamento por Província (%).....                               | 26 |

## ÍNDICE DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 - Execução do Envelope de Recursos (Em milhões de Meticais).....              | 5  |
| Tabela 2 - Despesas Totais por Âmbitos.....  | 8  |
| Tabela 3 - Compromissos sectoriais 2021 - 2022.....                                    | 15 |
| Tabela 4 - Despesas de Funcionamento.....  | 15 |
| Tabela 5 - Despesas de Investimento.....   | 16 |
| Tabela 7 - Compromissos sectoriais até 1º Trimestre 2023.....                          | 17 |
| Tabela 8 - Indicadores de Acesso e Utilização de Serviços por Província.....           | 19 |
| Tabela 9 - Metas do Programa Quinquenal do Governo 2020 – 2024 – Sector de Saúde.....  | 20 |
| Tabela 10 - Indicadores qualitativos do sector da saúde.....                           | 21 |
| Tabela 11 - Desvios da Despesas de Água e Saneamento (%).....                          | 22 |
| Tabela 12 - Despesa de Investimento executada.....                                     | 24 |
| Tabela 13 - Compromissos sectoriais até 1º Trimestre 2023.....                         | 24 |
| Tabela 14 - Alocações por Nível (MMT e %).....   | 25 |
| Tabela 15 - Principais Indicadores do PQG:2020-2024 - Sector de Água e Saneamento..... | 27 |
| Tabela 16 - Amostra das Acções de Água e Saneamento.....                               | 28 |

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>BdPESOE</b>  | Balanço do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado |
| <b>CGE</b>      | Conta Geral do Estado                                     |
| <b>COVID-19</b> | Doença do coronavírus                                     |
| <b>CIP</b>      | Centro de Integridade Pública                             |
| <b>IRPC</b>     | Impostos sobre o Rendimento de Pessoa Colectiva           |
| <b>IRPS</b>     | Impostos sobre o Rendimento de Pessoa Singular            |
| <b>IOF</b>      | Inquérito Sobre Orçamento Familiar                        |
| <b>IVA</b>      | Imposto sobre Valor Acrescentado                          |
| <b>MT</b>       | Metical   |
| <b>OE</b>       | Orçamento do Estado                                       |
| <b>ODS</b>      | Objectivos de Desenvolvimento Sustentável                 |
| <b>OGDP</b>     | Órgãos de Governação Descentralizada Provinciais          |
| <b>PAE</b>      | Pacote de Medidas de Aceleração Económica                 |
| <b>PESOE</b>    | Plano Económico e Social e Orçamento do Estado            |
| <b>PIB</b>      | Produto Interno Bruto                                     |
| <b>Pp</b>       | Pontos Percentuais  |
| <b>PQG</b>      | Programa Quinquenal do Governo                            |
| <b>TSU</b>      | Tabela Salarial Única                                     |
| <b>USD</b>      | United States Dollar                                      |
| <b>Vs</b>       | <i>Versus</i>   |

## SUMÁRIO EXECUTIVO

O Governo de Moçambique estabelece anualmente objectivos, metas e recursos nas políticas, com o fim último de continuar a priorizar os recursos para a provisão de serviços básicos (Saúde, Educação, Água e Saneamento) à população, sobretudo a camada mais vulnerável, e, paralelamente, dinamizar os sectores catalisadores da economia nacional (Agricultura, Indústria, Transportes e comunicação, Turismo e Pesca).

O presente documento traz, com base na Conta Geral do Estado, um olhar aos principais resultados alcançados ao longo do processo de monitoria do desempenho fiscal do Governo, reportado no Balanço do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (BdPESOE), referente a 2022 e ao I Trimestre de 2023. Faz uma avaliação da implementação do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (PESOE) e o nível de progresso alcançado nos indicadores e metas com vista ao alcance dos objectivos centrais do Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2020-2024, para o terceiro ano de implementação.

Durante o período de Janeiro a Dezembro de 2022, os resultados da gestão macroeconómica do país apresentaram um bom resultado em termos de crescimento da economia, na ordem de 4,2% contra os anteriores 2,9% previstos. No entanto, é grandemente marcado pelo aumento do custo de vida para o consumidor e para as empresas, resultante da elevação do preço dos produtos e da desvalorização da moeda, que atingiu a média anual de 10,3%. Esta situação mostra a vulnerabilidade da economia moçambicana a choques externos, como é o caso do conflito entre a Rússia e a Ucrânia, que concorreram para o ajustamento do preço dos bens administrados, com destaque para os combustíveis, transportes semicolectivos urbanos, pão de trigo, bem como de outros bens alimentares.

Ademais, 2022 foi marcado por melhorias no volume de exportação totais de bens e serviços, na ordem de 47,2%, após ter-se registado uma queda do volume de exportações em 18%, no ano de 2020, em relação as previsões iniciais, causada, na altura, pelas restrições impostas com a intensificação dos efeitos da COVID-19. A melhoria foi suportada pelo incremento do volume das exportações do carvão mineral, energia eléctrica e do gás natural. Registou-se, também, um saldo de reservas internacionais líquidas no montante de USD 2,763 milhões, suficientes para cobrir, apenas, 3.0 meses de importações de bens e serviços, contra os anteriores 6.0 meses. Excluem-se aqui as importações dos grandes projectos.

Fora os constrangimentos e desafios apresentados acima, o nível de execução global do Orçamento do Estado apresenta um desvio de 10,1 pp em relação ao planificado. Este desempenho foi grandemente influenciado pela baixa capacidade de absorção dos recursos externos (componente externa de investimento) que apresentam uma execução de menos da metade (44,7% de realização).

Durante o exercício económico de 2022 registou-se uma queda na contribuição das Receitas do Estado no envelope de recursos, com uma participação de 66,3%, apenas 3pp acima da contribuição, a mais baixa verificada nos últimos 5 anos. Entre Janeiro e Março de 2023, o Estado voltou a falhar na meta inicialmente prevista de arrecadar 25% de cobranças, tendo arrecadado como Receita do Estado o montante de 65 mil milhões de MT, o equivalente a 18,2%, 5,8pp abaixo do previsto.

Depois de um défice antes de donativos, de 5,1% do PIB, em 2021, em 2022 registou-se uma degradação com o défice a situar-se em 8,9% do PIB. Adicionalmente, verifica-se que o défice primário, que se situou em 1,3% do PIB, em 2021, registou, em 2022, uma piora para 1,9% do PIB. Todavia, as perspectivas de médio prazo sugerem que até 2026 o Estado consiga alcançar um equilíbrio nas contas públicas e garantir a sua sustentabilidade financeira, alcançando um saldo primário não acelerador da Dívida Pública.

A análise ao Sector de Água e Saneamento peca pelo facto de uma parte das suas acções estarem incluídas no Sector de Obras Públicas que realiza outras actividades que não estão ligadas à presente análise. Ainda assim, os dados encontrados evidenciam desvios sistemáticos da programação orçamental vs execução. Em 2022, o desvio foi mais acentuado, atingiu cerca de 72% acima do esperado, mostrando a fraca capacidade deste sector de prever os recursos.

No Sector de Saúde importa realçar que houve um grande salto em termos de recursos alocados, para pelo menos 13,9%. O nível de execução foi de 78,8%, o que acabou se traduzindo em pouco mais de 11% do orçamento executado. Este aumento, maioritariamente financiado pela componente externa, apresenta baixos níveis de execução devido aos constantes atrasos de desembolsos que acabam comprometendo a qualidade dos investimentos no sector.

Como é recorrente, a província, apesar de ser mais necessitada em infra-estruturas, continua a ser penalizada na distribuição de recursos. Somente 9% das despesas do sector foram para o nível subnacional, não obstante a sua alocação não considerar as províncias com menores recursos a fontes de água segura.

Em termos qualitativos pouco se pode avaliar em relação aos indicadores do PQG através dos relatórios disponibilizados pelo Ministério de Economia e Finanças. Contudo, relatórios sectoriais mostram que há ainda um desafio muito grande para garantir o cumprimento dos programas de nutrição, sobretudo em crianças menores de 5 anos. Este e outros desafios vão continuar a prevalecer sobretudo porque o padrão de recursos alocados ao sector não permite mudanças no *status quo*.

Não obstante o Sector de Água e Saneamento ter beneficiado de recursos acrescidos durante a execução, os principais indicadores previstos no PESOE 2022 não foram alcançados. Esta situação é incongruente para um sector que fez a sua planificação com menos recursos. Fica patente que a meta prevista não tem um critério claro, num cenário em que as estatísticas nacionais fornecem elementos de base.

Neste sentido, recomenda-se ao Governo, em geral, e ao Ministério da Economia e Finanças, em Particular:

- i. *No contexto de mobilização de recursos domésticos, melhorar os modelos de programação da Receita, bem como para uma expansão da base tributária por via de análises que podem suportar uma redução das alíquotas versus o estímulo de contribuição do agente económico.*
- ii. *Para a necessidade de melhorar a eficácia do papel social do Estado reduzindo a alíquota fiscal dos impostos mais regressivos (com destaque para o IVA) de modo a permitir que o rendimento líquido disponível da população seja compatível com as necessidades de sobrevivência e com a aquisição de material sanitário;*

- iii. *Deixar de politizar o processo de orçamentação para minimizar os desvios na execução da Despesa Pública que surgem devido a projecções de cifras orçamentais não realísticas, o que não permite uma planificação orçamental consistente;*
- iv. *Apostar na adopção de políticas de protecção da economia aos diferentes choques externos e climáticos;*
- v. *Melhorar os modelos de programação da Receita, bem como uma expansão da base tributária, considerando o nível de fiscalidade;*
- vi. *Reverter a tendência de redução na absorção de recursos, na componente de investimento, para evitar a limitação na expansão da provisão de infra-estruturas básicas pelo Estado, com efeitos sobre o emprego e o bem-estar social;*
- vii. *Viabilizar uma maior alocação dos recursos para as províncias onde há maior necessidade de infra-estruturas de água e saneamento, alicerçando-se das estatísticas nacionais como mecanismo para avaliar as mais necessitadas e assim alterar a realidade destas Províncias.*



## INTRODUÇÃO E CONTEXTO

A Conta Geral do Estado (CGE) tem a sua importância atrelada ao PESOE. O PESOE representa a expressão mais prática da evolução de Moçambique em relação ao que o país pretende alcançar a médio e longo prazo. De facto, os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, a Estratégias Nacionais de Desenvolvimento, o Plano Quinquenal do Governo, entre outros instrumentos de planificação, não tem uma realização propriamente dita. As suas metas são alcançadas a partir da realização estratégica e coordenada do PESOE, o que o coloca em uma posição peculiar na gestão de finanças públicas.

O exposto acima revela que o balanço do PESOE transcende a análise da realização do orçamento anual. Pode ser extensiva para o balanço de toda a planificação de médio e longo prazo, na medida em que representa a identificação do novo ponto de situação em relação aos demais objectivos estabelecidos na planificação referentes a instrumentos de médio e longo prazo. Neste contexto, o PESOE faz, adicionalmente, um julgamento do carácter assertivo da planificação anual em termos do seu potencial para permitir que o país alcance as metas de médio e longo prazo.

O ponto de situação acima referido chama mais atenção pelo contexto adverso em que o país opera as finanças públicas nos últimos anos. Importa referir que depois da crise económica e financeira de 2016, a economia moçambicana experimentava uma recuperação que foi travada pelos conflitos militares no Norte do país e pela eclosão da pandemia da COVID-19, que teve como consequência restrição de medidas da actividade económica. Mais recentemente, o efeito dos eventos referidos acima foi reforçado pelos impactos económicos nefastos da guerra na Ucrânia.

A necessidade de escrutínio do PESOE, em relação aos sectores da Saúde e Água e Saneamento, torna-se mais importantes considerando que o contexto acima exposto desafiou a gestão das finanças públicas na medida em que aumenta as necessidades sociais, com destaque para o Sector de Saúde, ao mesmo tempo que reduz a receita pública, pelo aumento de restrição à actividade económica, e pressiona a alocação de um bolo maior para a defesa e segurança no Norte do país.

O exposto até aqui serve de embasamento para que as avaliações do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (PESOE), com destaque para os sectores de Saúde e Águas e Saneamento, sejam acompanhados pelos diversos actores da sociedade (Parlamento, Sociedade Civil, Parceiros de Cooperação, entre outros). O escrutínio financeiro da administração pública acaba sendo o mais importante exercício de fiscalização dos objectivos de médio e longo prazo, na medida em que a parte financeira determina a realização dos indicadores de qualidade que reflectem o alcance dos objectivos determinados.

Esta análise mostra-se ainda mais importante pelo facto de este instrumento áureo de planificação e execução do Estado (Conta Geral do Estado), quando analisado historicamente, revelar incongruências sistemáticas e persistentes entre o planificado e o realizado. Essas incongruências instigam sugestões pessimistas em relação ao grau de realismo em todo o processo orçamental, o que se traduz em deficiências na oferta e prestação de serviços públicos à população, sobretudo em sectores sensíveis como os de Saúde e Água e Saneamento.

## ANÁLISE DO BALANÇO DO PESOE 2022

### 1.1. Análise do Balanço do PESOE 2022: ponto de vista macroeconómico

Este capítulo faz a análise do desempenho fiscal do Governo e reporta o Balanço do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (BdPESOE), referente a 2022 e ao I Trimestre de 2023, constituindo, deste modo, um instrumento de monitoria que assegura o acompanhamento da implementação do Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (PESOE). Avalia o progresso dos indicadores e das metas com vista ao alcance dos objectivos centrais do Programa Quinquenal do Governo (PQG), 2020-2024, para este terceiro ano de implementação.

Para o exercício económico de 2022, um dos principais objectivos que nortearam a política está assente no restabelecimento da estabilidade macroeconómica, na recuperação gradual do crescimento da economia, através da criação de condições para o aumento constante e diversificado da base produtiva (investimento público e privado), com maior abertura do crédito para a economia, e na contenção da taxa de inflação abaixo de dois dígitos.

De modo a tornar este objectivo uma realidade, o Executivo estabeleceu que, neste sentido, continuará a priorizar os recursos para a provisão de serviços básicos (Saúde, Educação, Água e Saneamento) à população, sobretudo a camada mais vulnerável. Pretende, também, dinamizar os sectores catalisadores da economia nacional (Agricultura, Indústria, Transportes e Comunicação, Turismo e Pesca).

Importa verificar a coerência entre a dinâmica realizada e as intenções referidas acima como postura do decisor de política.

#### 1.1.1. Desempenho do Envelope de Recursos no Exercício Económico de 2022

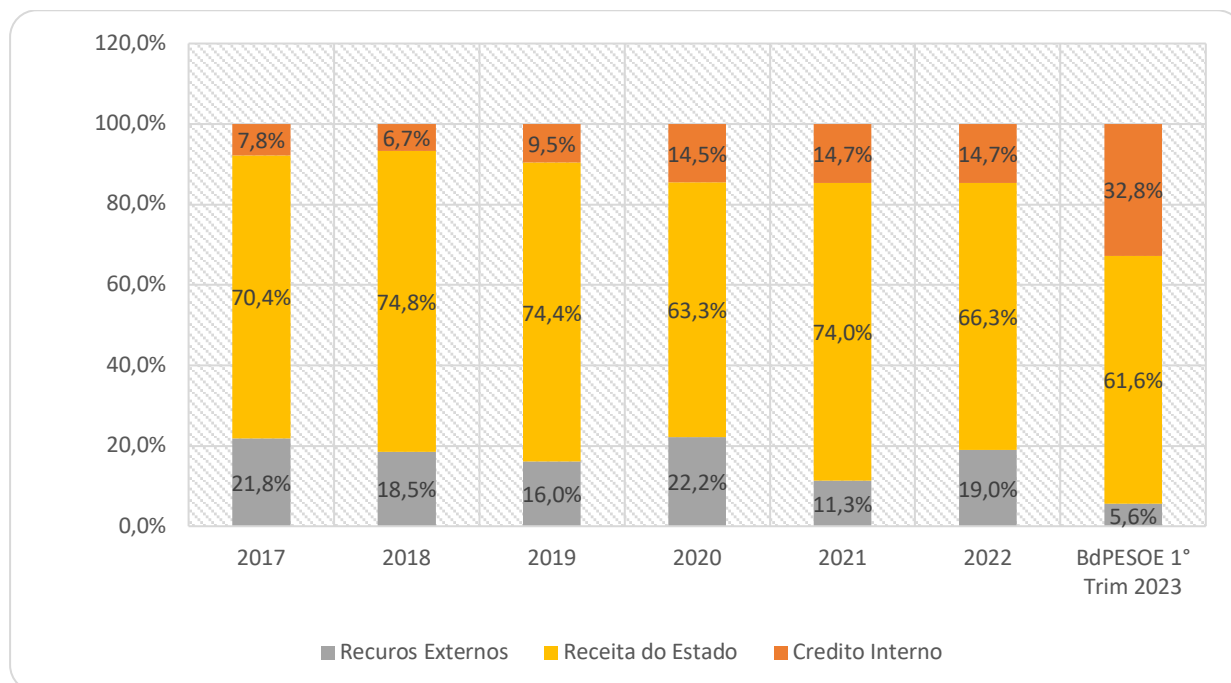
Nos últimos anos (2018, 2019 e 2021) as Receitas de Estado tiveram uma participação de 74% no envelope de recursos, com uma queda em 2020, ano em que a participação foi de 63,3%. A contribuição das Receitas do Estado no envelope vem reduzindo ao longo do período em análise. Este cenário mostra-se mais preocupante quando olhamos para o ano 2022 com uma participação de 66,3%, apenas 3pp acima da contribuição de 2020, a mais baixa verificada nos últimos 5 anos.

Ainda na componente da Receita, no primeiro trimestre (Janeiro – Março) do exercício económico de 2022 o Estado atingiu um nível de arrecadação de cerca de 59 mil milhões de MT, o equivalente a 20,4% da meta anual. Entre Janeiro a Março de 2023, o Estado voltou a falhar na meta inicialmente prevista de arrecadar 25% da cobrança, tendo arrecadado como Receita do Estado o montante de 65 mil milhões de Meticais MT, o equivalente a 18,2%, 5,8pp abaixo do previsto. Entretanto quando comparado com o ano transacto, este representa um incremento em 5.2 mil milhões de MT.

Este cenário torna-se ainda mais preocupante quando olhamos para o nível elevado da execução da despesa referentes ao primeiro trimestre do exercício de 2023, sendo necessário que o Estado continue a envidar esforços

para aumentar a capacidade de arrecadação de receitas e de proteger os indicadores chaves, como o saldo primário e global.

**Gráfico 1 - Envelope de Recursos**



Fonte: CGE 2017 - 2022 e BdpESOE 1º Trimestre 2023

Os dados mostram uma tendência crescente da contracção de crédito interno por parte do Governo, com uma participação média de 11,3 % no envelope de recursos, de 2017 – 2022, ao passo que os recursos externos registaram oscilações no mesmo período, com uma média de 18,1% (Donativos 7% e Créditos Externos 11,1%) ao ano.

No computo geral, pode-se verificar, pelo gráfico 1, que nos anos 2017, 2019 e 2020 os níveis de execução da Receita do Estado ultrapassaram em média 10% do volume previsto, tanto em termos globais, como de forma específica.

Diferente da despesa, a nível desagregado, as Receitas Tributárias, constituídas pelas rubricas de Impostos sobre o Rendimento, Impostos sobre Bens e Serviços, Imposto sobre o Comércio Externo, Imposto Específico, conforme se pode observar no gráfico 2, apresentam uma execução conjunta que perfaz 81% do total da Receita prevista.

Há uma tendência de redução dos níveis de execução das receitas acima mencionadas em 2022 quando comparado com o ano transacto, o que pela sua importância na receita total chama a atenção para o elevado risco fiscal da não realização da Receita em 2023.

De Janeiro a Março de 2023, o nível de execução do IRPC foi de 15,1%, uma redução em 0,7 pp quando comparado com o ano transacto. O nível de execução do IRPS baixou em 0,8 pp. No grupo de Impostos sobre Bens e Serviços, constituído pelas rubricas de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), Imposto sobre o

Consumo Específico de Produção Nacional, Imposto sobre o Consumo Específico de Produtos Importados e Imposto sobre o Comércio Externo, foram arrecadados 24 642.8 milhões de Meticais, equivalentes a 17,0% da meta fixada para o ano e um decréscimo de 0.9%, em relação ao período passado.

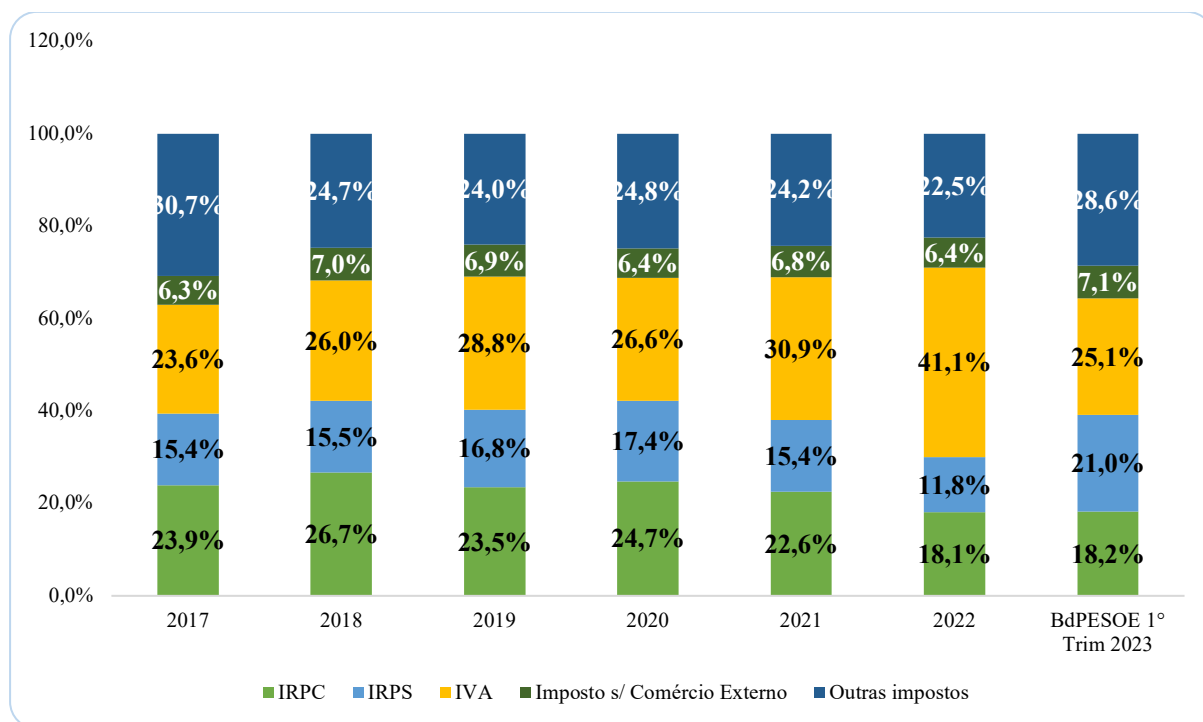
A tendência destes níveis de execução mostra que as receitas tributárias vão de forma contrária ao cenário macroeconómico, caracterizado pela retoma do crescimento económico na ordem de 2,3%, em 2021, e 4,2%, em 2022, e, no entanto, resultantes da aprovação, desde Janeiro do ano corrente, da Legislação que aborda as medidas fiscais: redução do IVA, redução do Imposto sobre o Rendimento, isenção de IVA para os sectores produtivos estratégicos, introdução de incentivos fiscais e facilitação do repatriamento de capitais (Lei n.º 22/2022 de 28 de Dezembro), entre outras reformas no âmbito do Pacote de Medidas de Aceleração Económica (PAE).

Embora o indicador ligado ao número de novos empregos criados pelo sector público e privado apresente um grau de realização anual de 36%, acima do previsto em 2022, os dados do IRPC e IRPS apresentaram uma queda na colecta deste imposto. Era espectável que os níveis de arrecadação para estas componentes fossem crescentes.

Neste contexto, há espaço para uma melhoria dos modelos de programação da Receita, bem como para uma expansão da base tributária, considerando que o nível de fiscalidade, que pressupõe a relação entre o total dos impostos e o rendimento global do universo donde emanam, por forma a evidenciar o quanto a tributação acompanha o crescimento económico, até porque esta relação é um indicador por excelência da eficiência fiscal.

Em termos de pesos de cada tipo de imposto sobre a Receita do Estado, o gráfico 2 mostra como é que mudaram os pesos de 2017 a Março de 2023.

**Gráfico 2 - Peso das Principais Fontes de Receita sobre a Receita Total**



Fonte: CGE 2017 - 2022 E BdpESOE 1º Trimestre 2023

Em termos de hierarquia, o IVA é o imposto com maior peso na estrutura da Receita do Estado, tendo registado um incremento de 10,2 pp em 2022. O peso médio do IVA no período em análise é de 28,9%, seguido pelos outros impostos com um peso médio de 25,7%. O IRPC e do IRPS apresentam um peso médio de 22,6% e 16,2% respectivamente. Este imposto (IVA) continua sendo aplicado a todos, independentemente do rendimento auferido (taxa única de 16%), o que tem penalizado muitas famílias desfavorecidas.

Neste contexto, importa referir que *O Estado reduziu o IVA, no âmbito das medidas do PAE, por forma a permitir que com o rendimento líquido disponível da população fosse compatível com as necessidades de sobrevivência e de aquisição de material sanitário.*

### 1.1.2. Envelope de Recursos: 2017-2022

Em termos globais os níveis de execução das principais fontes de financiamento do Orçamento do Estado são apresentados na tabela 1.

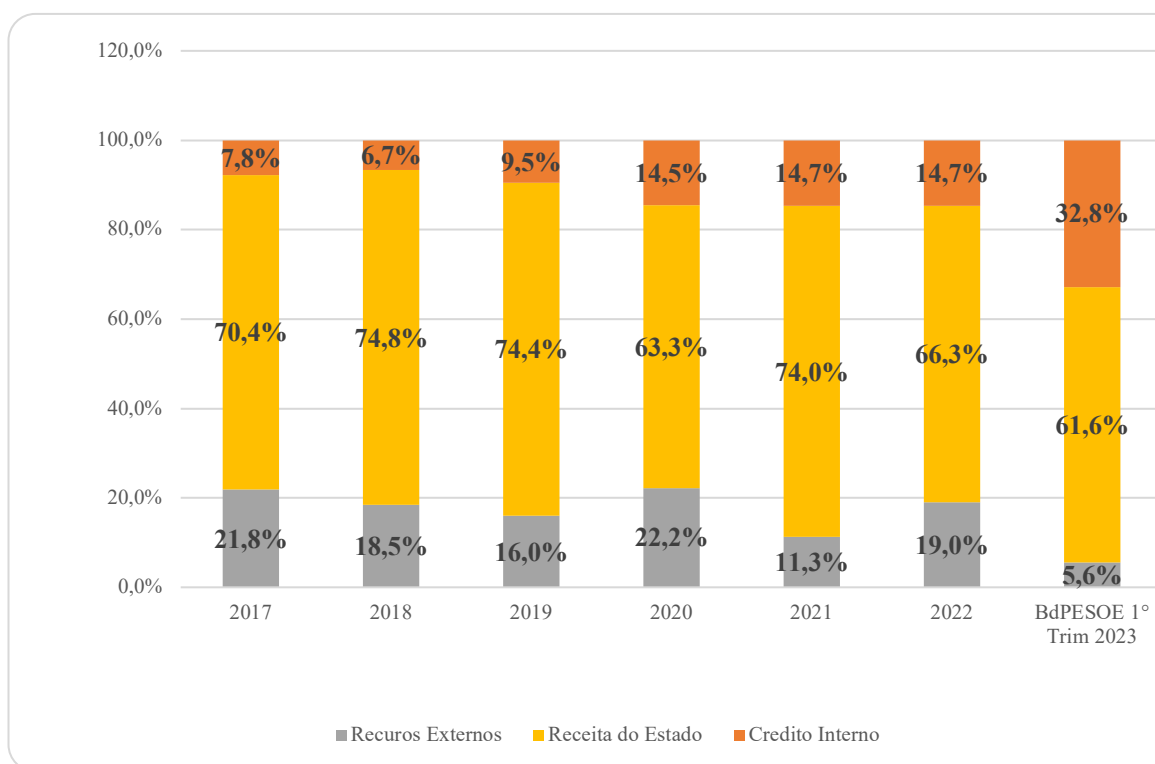
*Tabela 1 - Execução do Envelope de Recursos (Em milhões de Meticais)*

| Envelope de Recursos                      | 2021              |                   |              | 2022              |                   |              |
|---|-------------------|-------------------|--------------|-------------------|-------------------|--------------|
|   | Lei inicial       | CGE               | Execução (%) | Lei inicial       | CGE               | Execução (%) |
| <b>Recursos Internos</b>                  | 304,205.47        | 314,687.80        | 103.4%       | 346,998.14        | 349,185.29        | 100.6%       |
| <b>Receitas do Estado/com mais-valias</b> | 263,247.97        | 262,430.71        | 99.7%        | 293,916.56        | 285,691.79        | 97.2%        |
| <b>Empréstimos/credito Internos</b>       | 40,957.50         | 52,257.09         | 127.6%       | 53,081.58         | 63,493.50         | 119.6%       |
| <b>Recursos Externos</b>                  | 59,541.40         | 40,042.00         | 67.3%        | 98,578.70         | 81,707.20         | 82.9%        |
| <b>Donativos</b>                          | 34,005.90         | 17,346.90         | 51.0%        | 86,867.40         | 47,776.10         | 55.0%        |
| <b>Créditos</b>                           | 25,535.50         | 22,695.10         | 88.9%        | 11,711.30         | 33,931.10         | 289.7%       |
| <b>Total de Recursos</b>                  | <b>363,746.87</b> | <b>354,729.80</b> | <b>1.71</b>  | <b>445,576.84</b> | <b>430,892.49</b> | <b>1.84</b>  |

Fonte: CGE 2017 - 2022

Analisando o envelope de recursos, que compõe as principais fontes de financiamento da despesa pública, as receitas fiscais, os recursos externos e o crédito interno (gráficos 3 e 4), pode-se perceber que em 2022 o peso de recursos externos cresceu, tanto em termos proporcionais da Receita (gráfico 3), bem como em percentagem do PIB.

**Gráfico 3 - Peso sobre o Total de Recursos**



Fonte: CGE 2017 - 2022 E BdPESOE 1º Trimestre 2023

O aumento do peso dos recursos externos no envelope de Recursos foi de 17,7 pp entre 2021 e 2022. Pode-se ver que esta fonte quase duplicou o seu peso no envelope de recursos.

Todavia, pelos gráficos pode-se perceber uma redução do peso das Receitas do Estado no envelope de recursos, corroborando com as conclusões referenciadas sobre as pressões que são criadas pelas fontes tradicionais de financiamento (IRPC, IRPS e IVA).

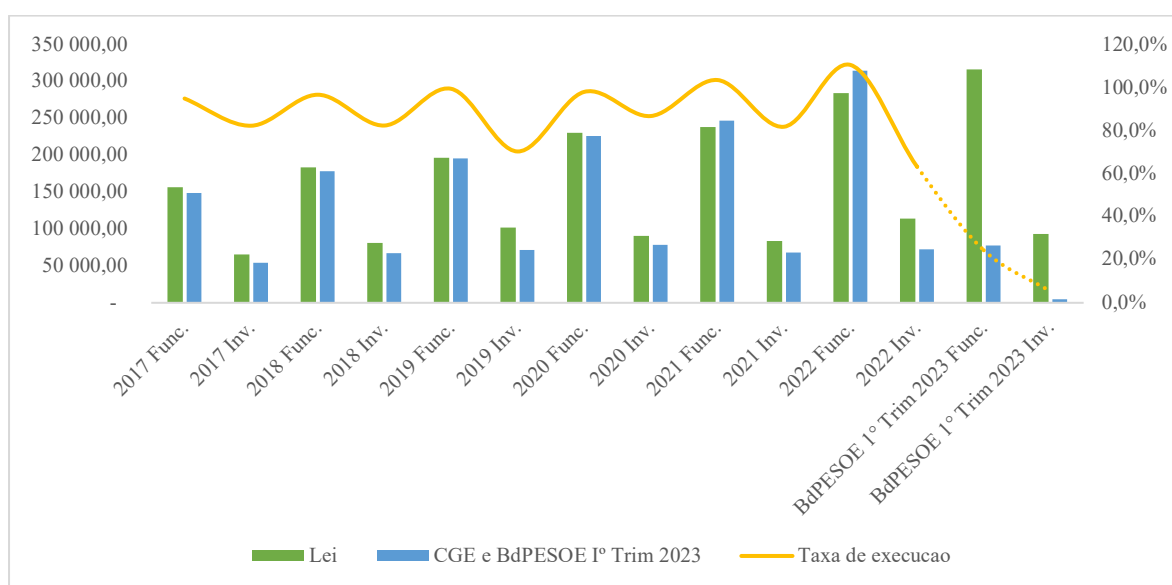
As pressões referidas mostram-se mais preocupantes num contexto de uma recuperação da economia das cicatrizes da Covid-19, dos recorrentes choques climáticos bem como dos contornos dos conflitos no Norte do país e da guerra na Ucrânia.

Importa referir que o aumento do peso dos recursos externos perpetua a dependência excessiva do Orçamento em relação ao financiamento externo. Esta situação pode gerar um relaxamento em relação à busca de recursos internos que são voláteis, em uma gestão não adequada, o que pode conduzir à acumulação de dívidas e a dificuldades no serviço da dívida.

### 1.1.3. Realização da Despesa Pública no Exercício Económico de 2022

Assumindo que a planificação do sector público seja devidamente ajustada às necessidades sociais, os níveis de execução da despesa pública devem estar intimamente ligados à melhoria da qualidade de vida das pessoas, ou seja, a uma boa gestão das finanças públicas. Os resultados alcançados no Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (PESOE), em primeira instância, têm uma relação directa com o grau de execução da despesa pública. Se estas metas resultam de indicadores emanados das políticas mais acertadas, então o cumprimento das mesmas deve traduzir-se em incrementos no bem estar. Esta lógica representa a avaliação mais exigente da qualidade da despesa.

*Gráfico 4 - Execução da Despesa Pública 2017-2023*



Fonte: CGE 2017 - 2022 E BdPESOE Iº Trimestres 2023

No período em análise, com excepção dos anos 2021 e 2022, o nível de execução da despesa pública esteve abaixo do planificado, tendo apresentado desvios médios de 5%. Há que notar que em 2022 o nível de execução da despesa de funcionamento esteve acima do planificado em 10,7 pp. No entanto, a componente de investimento esteve aquém do planificado, em 27,7 pp.

Pelo mesmo gráfico, também se pode verificar que houve um esforço maior para a realização da despesa de funcionamento em detrimento da despesa de investimento, de 2021 para 2022.

O baixo nível de execução da despesa de investimento, revela, implicitamente, a fraca expansão de infra-estruturas básicas para a população, tais como a construção de escolas, hospitais e infra-estruturas de água e saneamento, que são fundamentais para a mudança do padrão de vida da população. Aliás, este é um indicador por excelência da baixa qualidade da despesa pública na perspectiva de execução.

***O facto de os níveis de execução da despesa de funcionamento estarem recorrentemente acima da rubrica de investimento, denuncia os riscos deste investimento ser financiando, em boa medida, por recursos externos,***

*cujos desembolsos são incertos. Ademais, o não ajustamento das projecções do investimento público aos níveis médios de desembolso efectivo sugere que há algum conforto em desenhar um orçamento aparentemente saudável mesmo com prejuízo do seu realismo.*

A execução territorial das despesas mostra que ao longo do exercício, o nível provincial apresentou um desvio de 15,3 pp abaixo do programado, o nível distrital apresentou 1,3 pp abaixo e o nível autárquico 0,9 pp (tabela 2).

**Tabela 2 - Despesas Totais por Âmbitos**

|                      | 2021              |                   |               | Taxa de Exec. % | 2022              |                   |               | Taxa de Exec. % |
|----------------------|-------------------|-------------------|---------------|-----------------|-------------------|-------------------|---------------|-----------------|
|                      | Lei               | CGE               | Peso %        |                 | Lei               | CGE               | Peso %        |                 |
| <b>Despesa Total</b> | <b>368,595.10</b> | <b>362,293.20</b> | <b>100.0%</b> | <b>98.3%</b>    | <b>450,576.50</b> | <b>422,577.80</b> | <b>100.0%</b> | <b>93.8%</b>    |
| <b>Central</b>       | 259,130.00        | 243,280.60        | 67.2%         | 93.9%           | 342,279.70        | 268,880.50        | 63.6%         | 78.6%           |
| <b>Provincial</b>    | 43,293.20         | 42,325.40         | 11.7%         | 97.8%           | 39,835.60         | 50,764.90         | 12.0%         | 127.4%          |
| <b>Distrital</b>     | 61,294.60         | 71,424.60         | 19.7%         | 116.5%          | 63,199.90         | 97,692.00         | 23.1%         | 154.6%          |
| <b>Autárquico</b>    | 4,877.30          | 5,262.70          | 1.5%          | 107.9%          | 5,261.60          | 5,240.40          | 1.2%          | 99.6%           |

Fonte: CGE 2021 e 2022

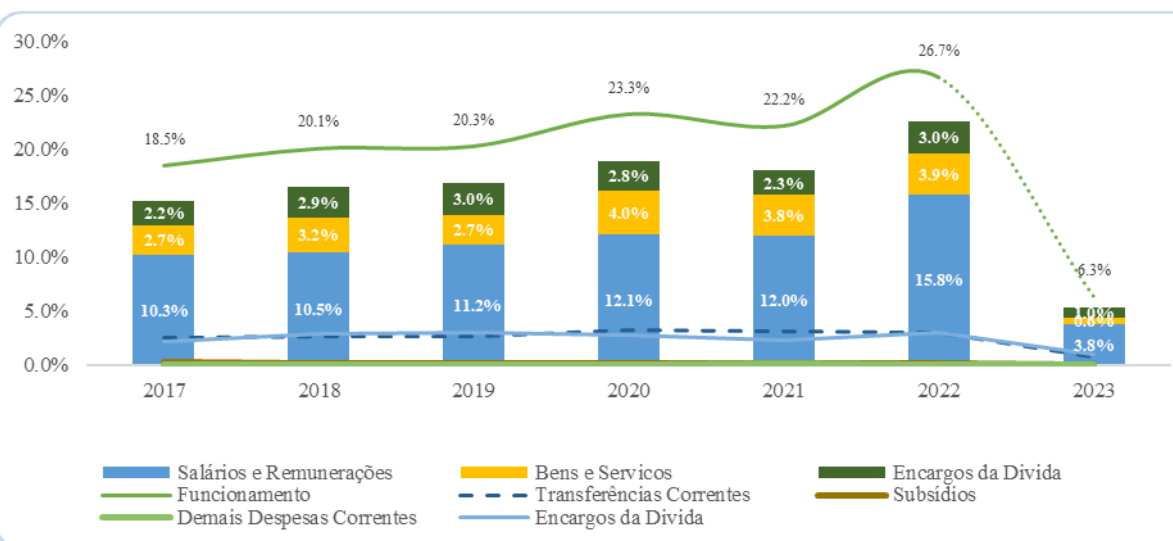
Em 2022 a distribuição dos recursos esteve concentrada no nível central, com cerca de 63,6%, uma ligeira redução em 2,1 pp quando comparado com o ano anterior. No entanto, os níveis subnacionais (provincial, distrital e autárquico) absorveram respectivamente 12%, 23,1% e 1,2%, com um ligeiro incremento de 2 pp, o que demonstra ainda alguma rigidez na mudança da estrutura de redistribuição territorial da despesa.

A magnitude do incremento não confirma a compatibilidade de alocação com o processo de descentralização, ao ritmo em que o país se encontra na dimensão do discurso político, considerando que as eleições províncias estão à vista.

Em uma análise desagregada, a despesa de funcionamento, em percentagem do PIB, apresenta uma maior componente sendo absorvida pelas despesas com salários e remunerações bem como com despesas em bens e serviços (gráfico 7).



**Gráfico 5 - Estrutura da Despesa de Funcionamento em % do PIB**



Fonte: CGE 2017 - 2022 E BdPESOE 1º TRIMESTRES 2023

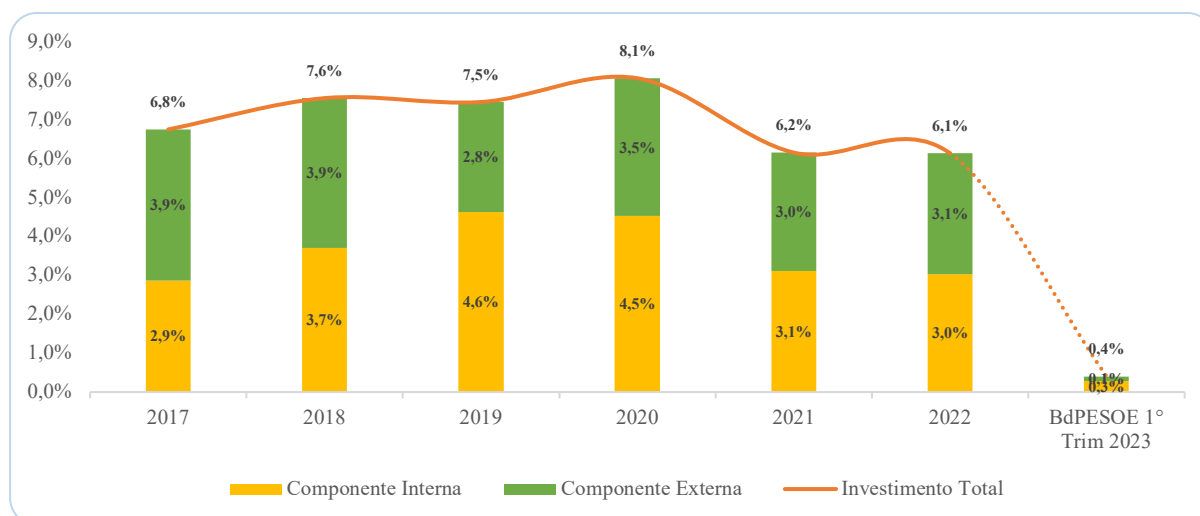
Os salários e as remunerações representam um peso maior nas Despesas e, por conseguinte maior pressão nelas, de sorte que esta situou-se em 15,8% do PIB, em 2022, um incremento em 3,8% comparado com ano transacto. Todavia com a nova medida de redução da despesa, que destaca a redução desta rubrica, espera-se que seja capaz de inflexibilizar a contratação da dívida pública.

De facto há que referir que cerca de mais da metade (59%) da despesa de funcionamento é destinada ao pagamento de salários e remunerações, isto é, uma média de 186 mil milhões de MT, de um total de 315 mil milhões de MT, foi destinado ao pagamento de salários e remunerações nos últimos dois anos.

No geral, as despesas de funcionamento apresentam alguma rigidez nos últimos dois anos, o que implica em restrições e limitações no crescimento do investimento Público. Contudo, como retro mencionado, com a redução das despesas com salários e remunerações, como resultado da implementação de medidas de correcção da TSU em 2022, espera-se aliviar mais recursos para o investimento.

Por outro lado, pelo gráfico 8, pode-se perceber que houve uma redução da despesa de investimento em percentagem do PIB, com especial ênfase para a componente interna que reduziu para 3% do PIB, em 2022, o equivalente a uma redução em 0,1 pp quando comparado com o ano transacto.

**Gráfico 6 - Estrutura da Despesa de Investimento em % do PIB**

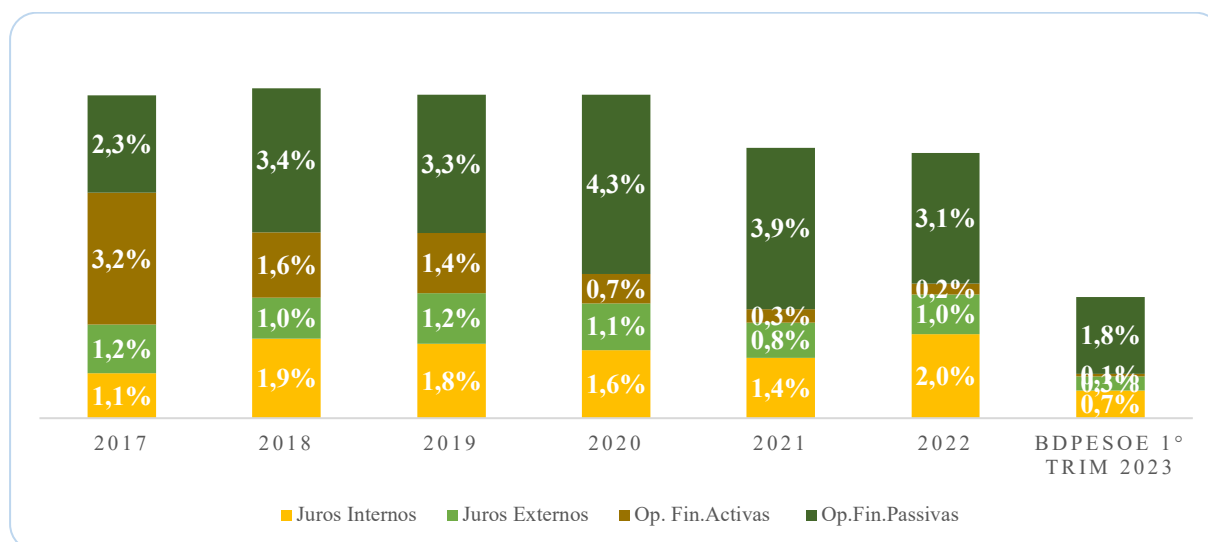


Fonte: CGE 2017 - 2022 E BdpESOE 1º TRIMESTRES 2023

Embora seja uma redução ligeira, não obsta de se inferir que a redução da componente de investimento resulta numa deterioração maior do efeito multiplicador do investimento na economia. De facto, a redução nesta componente limita a expansão da provisão de infra-estruturas pelo Estado, com efeitos sobre o emprego e o bem-estar social.

No geral, os encargos da Dívida e de Operações Financeiras, em percentagem do PIB, aumentaram (Gráfico 9). Numa análise mais específica depreende-se que os encargos da dívida e as operações financeiras passivas (amortizações) apresentaram uma ligeira redução.

**Gráfico 7 - Evolução dos Encargos da Dívida e Operações Financeiras em % do PIB**

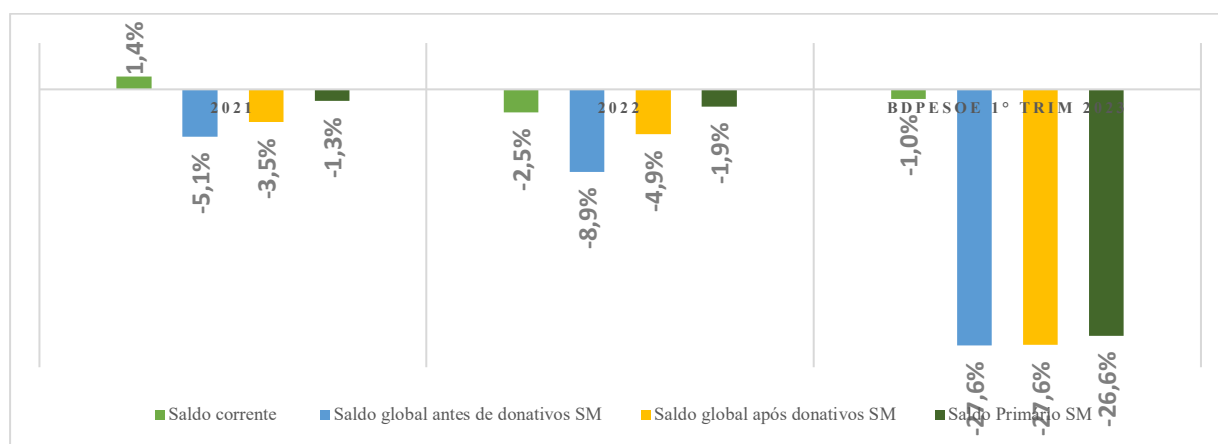


Fonte: CGE 2017 - 2022 E BdpESOE 1º TRIMESTRES 2023

A redução nas componentes acima elencadas pode resultar dos compromissos da melhoria da carteira da dívida externa, no que concerne as taxas de juro, considerando o regresso do financiamento multilateral, cujas taxas de juro são bonificadas, pela suspensão da dívida por alguns credores, no contexto das medidas de alívio dos efeitos negativos da pandemia, implementados para os países em desenvolvimento como Moçambique. No entanto, esta suspensão irá fazer com que haja acumulação de passivos por serem realizados em algum momento no médio prazo.

Ao longo do tempo denotam-se disparidades crónicas entre a Receita e Despesa. Os gráficos a seguir testemunham esta afirmação, com base nos saldos orçamentais no período em análise.

**Gráfico 8 - Saldos Orçamentais em % do PIB 2022 - BdPESOE 1 Trimestre 2023**

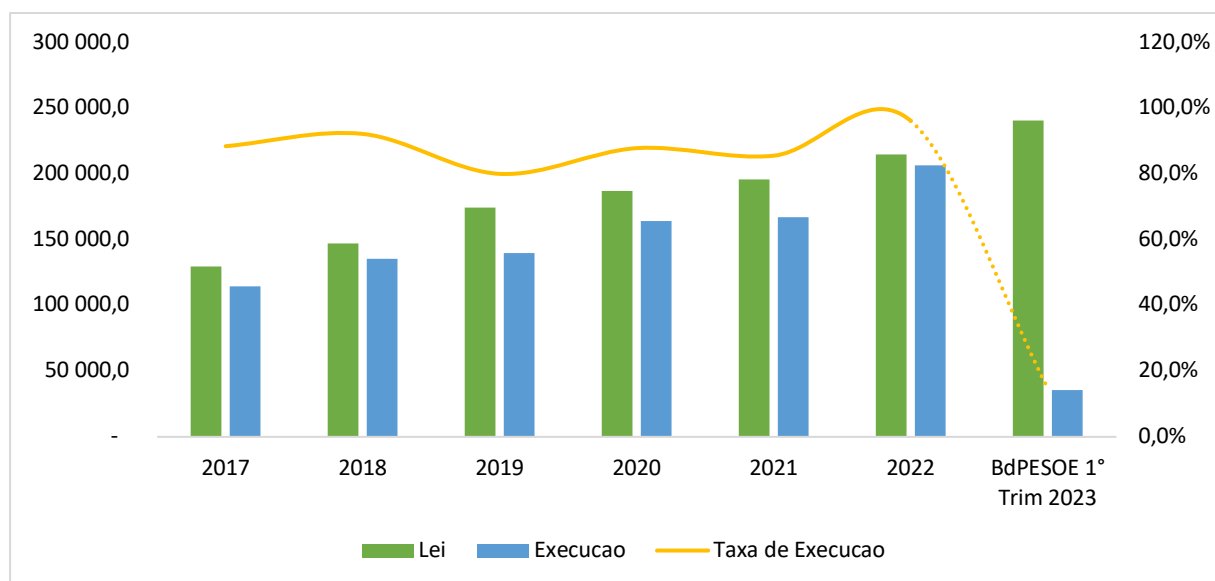


Fonte: CGE 2017 - 2022 e BdPESOE 2023

De facto, os saldos orçamentais, em percentagem do PIB, denunciam um agravamento nos défices em 2022, quando comparado com o ano transacto. Depois de um défice antes de Donativos, de 5,1% do PIB em 2021, em 2022 registou-se uma degradação com o défice a situar-se em 8,9% do PIB. Adicionalmente, pode-se perceber que o défice primário, que se situou em 1,3% do PIB em 2021, registou uma piora para 1,9% do PIB, em 2022. Todavia, as perspectivas de médio prazo sugerem que até 2026 o Estado consiga alcançar um equilíbrio nas contas públicas e garantir a sustentabilidade financeira do Estado, alcançando um saldo primário não acelerador da dívida pública.

A realização das despesas por sectores económicos e sociais, no período em análise, atingiu o montante de 206,442.7 milhões de Meticais, o equivalente a 96,1% do Orçamento anual inicial de 2022, um ligeiro incremento em 7,1 pp quando comparado com o ano transacto.

**Gráfico 9 - Grau de Execução dos Sectores Económicos e Sociais**

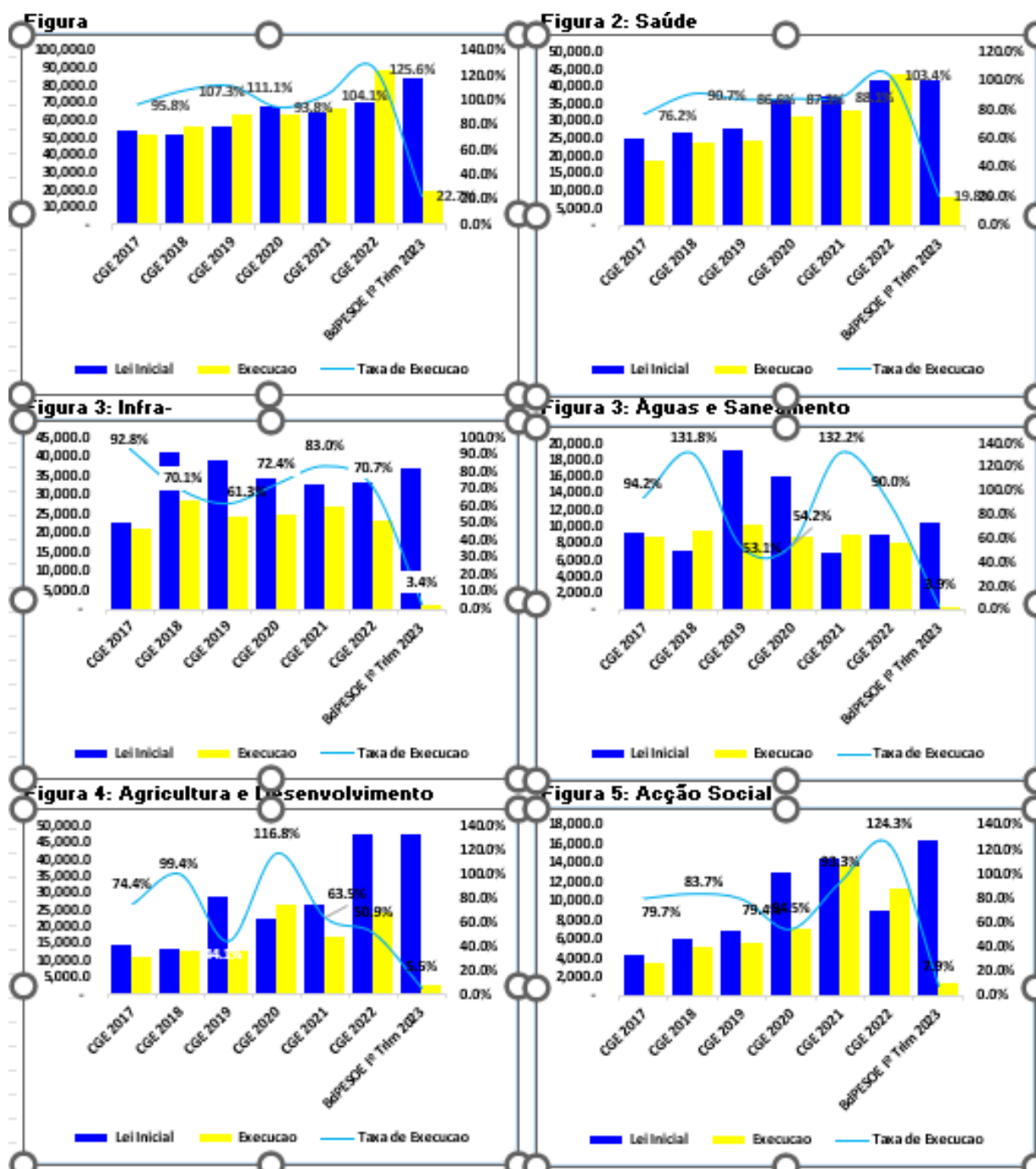


Fonte: CGE 2017 - 2022 E BdpESOE 1º TRIMESTRES 2023

Entre 2017 e 2022, o nível de execução da despesa, nos diferentes sectores, apresentou um comportamento variado (gráfico 12). Destaque vai para o sector da Educação (figura 1), onde o nível de execução da despesa foi de 125,6% em 2022, um incremento em 21,5 pp quando comparado com o ano transacto, o que representa uma alta de aproximadamente 25,6 pp.

Em contrapartida, o sector da Saúde (figura 2) apresentou, nos anos anteriores a 2022, um nível de execução da despesa abaixo do planificado, com um desvio de 12,7 pp em 2020 e 11,9 pp em 2021. O baixo nível de execução da despesa pode, implicitamente, significar constrangimentos do sector na aquisição de medicamentos, material e equipamento hospitalar, resultando em uma baixa qualidade na prestação dos serviços de saúde.

Gráfico 10 - Execução Orçamental nos Sectores Económicos e Sociais



Fonte: CGE 2017 - 2022 E BdpESOE 1º TRIMESTRES 2023

O sector de Infra-estruturas apresentou um nível de execução abaixo do planificado nos anos em análise (figura3). No entanto, o sector de Águas e Saneamento (figura 4) depois de um desvio de cerca de 32.2% acima do planificado, em 2021, em 2022 teve um nível de execução de 10 pp abaixo do planificado.

Um cenário crítico é verificado no sector da Agricultura e Desenvolvimento Rural (figura 5) onde depois de ter registado uma baixa taxa de execução, 63,5 pp, 2021, em 2022 teve um nível de execução abaixo do planificado em 50,9%.

O nível de execução de 191,3%, em 2022, nos sectores da Governação, Segurança e Sistema Judicial, chama atenção quando os resultados acima expostos denunciam desvios verificados nos sectores prioritários, para os quais a atenção devia ser relativamente maior. De facto, uma realização de quase o dobro é uma denúncia grave das dificuldades de planificação ou, por outra via, do aproveitamento das fragilidades associadas a não existência de limiares nos desvios da execução em relação a planificação.

## ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS SECTORES DA SAÚDE E ÁGUA E SANEAMENTO

### 1.2. Análise da Execução Orçamental do Sector da Saúde

*O compromisso de Abuja (Nigéria) firmado em 2001 continua sendo uma miragem*

A tabela 3, abaixo, mostra uma realidade de um sector que vem sendo negligenciado apesar de ser um dos prioritários em qualquer economia que tem no capital humano o garante para o desenvolvimento. O compromisso de Abuja, firmado em 2001, na Nigéria, prevê que as nações africanas devem atribuir pelo menos 15% do seu orçamento para o sector de saúde.

O que acontece em Moçambique é um movimento contrário. Ao longo do tempo, a alocação sobe, mas a percentagem de realização não acompanha a mesma tendência. Entre 2021 e 2022 houve um incremento de cerca de 61,4% na alocação de recursos para este sector.

Apesar deste incremento substantivo, suportado maioritariamente pelo incremento de recursos na componente externa, o peso de recursos ao sector foi de cerca de 13,9% e o nível de execução foi de apenas 78.8%. Assim, efectivamente apenas 12,4% do OE de 2022 foi executado no sector de Saúde para um total de cerca de cerca de 32.08 milhões de habitantes, aproximadamente 21 USD por pessoa durante um ano.

Tabela 3 - Compromissos sectoriais 2021 - 2022

(Em Milhões de Meticais)

| Sector                         | Ano 2021          |                   |             |             | Ano 2022          |             |                   |             | Variação<br>2021/22<br>(%)<br>a/ |             |             |              |
|--------------------------------|-------------------|-------------------|-------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|----------------------------------|-------------|-------------|--------------|
|                                | Orçamento         | Realização        | Taxa        |             | Orçamento         |             | Realização        |             |                                  | Taxa        |             |              |
|                                | Annual            | Jan-Dez           | Peso        | Realiz      | Inicial           | Actual      | Jan-Dez           | Realiz      |                                  | Realiz      |             |              |
|                                | Valor             | Valor             |             | (%)         | Valor             | Peso        | Valor             | Peso        |                                  | (%)         |             |              |
| <b>Compromissos Sectoriais</b> |                   |                   |             |             |                   |             |                   |             |                                  |             |             |              |
| <b>Educação</b>                | <b>70 827,03</b>  | <b>66 580,90</b>  | <b>23,1</b> | <b>94,0</b> | <b>70 236,30</b>  | <b>19,8</b> | <b>100 240,32</b> | <b>25,3</b> | <b>88 200,42</b>                 | <b>25,0</b> | <b>88,0</b> | <b>-79,4</b> |
| Ensino Geral                   | 8 581,76          | 5 708,48          | 2,0         | 66,5        | 13 106,22         | 3,7         | 11 360,14         | 2,9         | 5 530,84                         | 1,6         | 48,7        | -6,7         |
| Serviços Distritais            | 54 155,53         | 53 393,84         | 18,5        | 98,6        | 47 262,17         | 13,3        | 75 371,19         | 19,0        | 73 463,13                        | 20,8        | 97,5        | 25,0         |
| Ensino Superior                | 8 089,74          | 7 478,58          | 2,6         | 92,4        | 9 867,92          | 2,8         | 13 508,99         | 3,4         | 9 206,46                         | 2,6         | 68,2        | 12,1         |
| <b>Saúde</b>                   | <b>34 266,91</b>  | <b>32 952,28</b>  | <b>11,4</b> | <b>96,2</b> | <b>42 161,72</b>  | <b>11,9</b> | <b>55 300,12</b>  | <b>13,9</b> | <b>43 581,38</b>                 | <b>12,4</b> | <b>78,8</b> | <b>-16,5</b> |
| Sistema de Saúde               | 23 657,34         | 22 425,28         | 7,8         | 94,8        | 33 702,11         | 9,5         | 40 114,41         | 10,1        | 29 092,79                        | 8,3         | 72,5        | 22,7         |
| Serviços Distritais            | 10 609,57         | 10 527,00         | 3,6         | 99,2        | 8 459,61          | 2,4         | 15 185,71         | 3,8         | 14 488,60                        | 4,1         | 95,4        | 26,1         |
| <b>Agricultura e Des.Rural</b> | <b>16 978,88</b>  | <b>14 551,59</b>  | <b>5,0</b>  | <b>85,7</b> | <b>47 292,64</b>  | <b>13,3</b> | <b>33 795,21</b>  | <b>8,5</b>  | <b>24 086,38</b>                 | <b>6,8</b>  | <b>71,3</b> | <b>58,8</b>  |
| <b>Total Dos Compromissos</b>  | <b>122 072,82</b> | <b>114 084,77</b> | <b>39,5</b> | <b>93,5</b> | <b>159 690,66</b> | <b>45,0</b> | <b>189 335,65</b> | <b>47,8</b> | <b>155 868,19</b>                | <b>44,2</b> | <b>82,3</b> | <b>-43,6</b> |

Fonte: CGE 2022, quadro 68

### a) Despesas de Funcionamento e Investimento

Tabela 4 - Despesas de Funcionamento

|             | Despesas de Funcionamento |               |                  |  |
|-------------|---------------------------|---------------|------------------|--|
|             | Dotação<br>Actualizada    | Realização    | % de<br>Execução | % de<br>variação<br>anual da<br>alocação |
| <b>2018</b> | 18,530,318.38             | 18,289,027.33 | 99%              |  |
| <b>2019</b> | 19,557,765.75             | 19,499,131.34 | 100%             | 6%                                       |
| <b>2020</b> | 24,698,839.50             | 24,467,269.99 | 99%              | 26%                                      |
| <b>2021</b> | 31,183,118.07             | 25,847,957.47 | 83%              | 26%                                      |
| <b>2022</b> | 32,826,395.39             | 32,332,084.77 | 98%              | 5%                                       |

Fonte: CGE 2018 - 2022

As despesas de funcionamento são de longe as que consomem mais os recursos alocados e realizados no sector de Saúde. Nos últimos 4 anos tiveram um incremento médio de 16% e um nível de execução de 95%. Apesar disso, ainda há um grande nível de insatisfação no seio dos profissionais de saúde<sup>1</sup> e há ainda muitas carências em termos de consumíveis nas unidades sanitárias<sup>2</sup>. Uma análise mais profunda, por exemplo uma auditoria forense, e devida responsabilização é necessária para aferir o grau de eficiência das despesas de funcionamento neste sector.

<sup>1</sup> <https://www.misau.gov.mz/>: Comunicado Sobre Ponto de Situação da Resposta do Governo às Reivindicações da Associação Médica de Moçambique

<sup>2</sup> <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2021/02/Campanha-de-vacinac%CC%A7a%CC%83o-1-1.pdf>

Por sua vez, as despesas de investimento são as que têm registado um incremento médio das alocações orçamentais, uma média de cerca de 24% nos últimos 4 anos.

**Tabela 5 - Despesas de Investimento**

| Despesas de Investimento |                     |               |               |                           |
|--------------------------|---------------------|---------------|---------------|---------------------------|
|                          | Dotação Actualizada | Realização    | % de Execução | % de variação da alocação |
| 2018                     | 10,006,526.34       | 5,989,195.11  | 60%           |                           |
| 2019                     | 8,201,081.35        | 4,846,773.85  | 59%           | -18%                      |
| 2020                     | 10,723,075.45       | 8,392,568.85  | 78%           | 31%                       |
| 2021                     | 13,184,184.79       | 3,559,349.98  | 27%           | 23%                       |
| 2022                     | 21,170,457.52       | 11,475,940.53 | 54%           | 61%                       |

Contudo, o nível de execução é muito baixo, se comparado com as despesas de funcionamento. Por exemplo, em 2022 a alocação orçamental teve o maior aumento dos últimos 4 anos, cerca de 61%. Contudo, apenas 54% foi executado, o que implica que não foram materializados os programas previstos, apesar do aumento acelerado de recursos.

Fonte: CGE 2018 - 2022

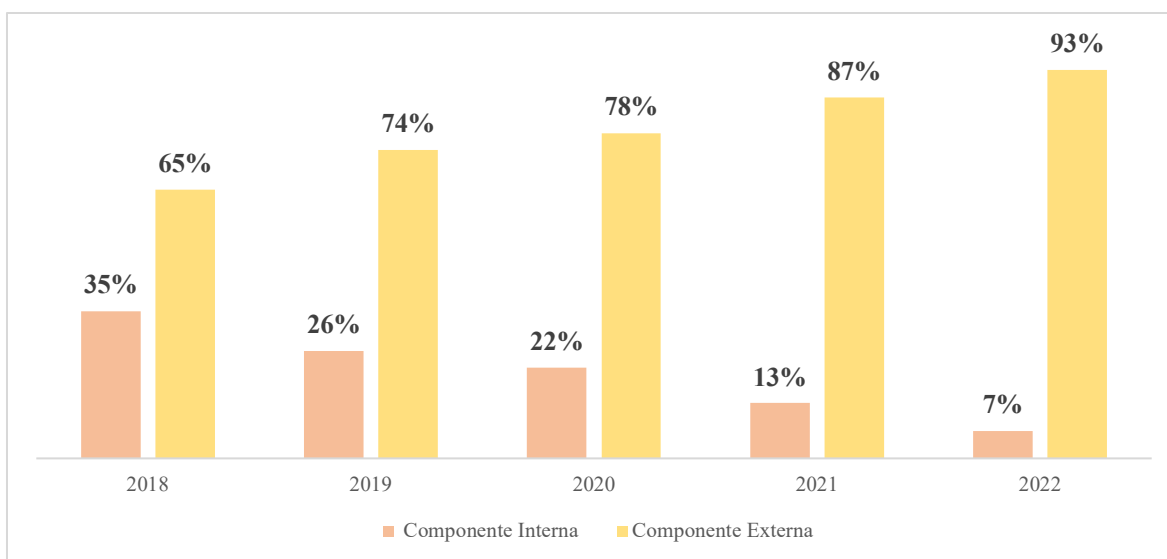
Dois persistentes problemas podem estar por detrás desta fraca execução das despesas de investimentos: a fraca capacidade de absorção de recursos, um problema que é causado pela centralização de recursos, e os atrasos nos desembolsos. Estes dois factores combinados têm contribuído para o abandono de obras de construção e para a construção de infra-estruturas não alinhadas com as necessidades da população, tal como detalhado nos relatórios de rastreio da despesa pública publicados pelo CIP<sup>3</sup>.

Em termos de proporção, pode-se afirmar que sem financiamento externo não há investimento em infra-estruturas no sector de Saúde em Moçambique.

<sup>3</sup> <https://www.cipmoz.org/pt/rastreio-da-despesa-publica/>



Gráfico 11 - Despesa de Investimento Executada 2018 a 2022



Fonte: CGE 2018 - 2022

O gráfico acima mostra que ao longo do tempo as despesas de investimento com recursos internos têm estado a decrescer e os com recursos externos têm estado a evoluir. Um extremo foi alcançado em 2022, altura em que o peso das despesas de investimento externo foi de 93% e a componente interna contribuiu apenas com 7%.

O ritmo das despesas de investimento interno e externo, que estão em sentido inverso, permite concluir que muito provavelmente a componente externa poderá dominar os investimentos no sector de Saúde, o que é bastante problemático e mostra total desalinhamto entre o discurso governamental e a realidade a nível do sector.

## b) Execução do Orçamento da Saúde no 1º Trimestre de 2023

Tabela 6 - Compromissos sectoriais até 1º Trimestre 2023

| Sector                         | Ano 2022       |                    |             |             | Ano 2023          |                  |                    |             | Variação 2022/23 a/ |      |      |       |
|--------------------------------|----------------|--------------------|-------------|-------------|-------------------|------------------|--------------------|-------------|---------------------|------|------|-------|
|                                | Orçament Anual | Realização Jan-Mar | Taxa Realiz | Taxa Realiz | Orçamento Inicial | Orçamento Actual | Realização Jan-Mar | Taxa Realiz |                     |      |      |       |
|                                | Valor          | Valor              | Peso (%)    | Peso (%)    | Valor             | Peso             | Valor              | Peso (%)    |                     |      |      |       |
| <b>Compromissos Sectoriais</b> |                |                    |             |             |                   |                  |                    |             |                     |      |      |       |
| <b>Educação</b>                | 69,840.3       | 18,433.0           | 28.6        | 26.4        | 83,605.7          | 22.7             | 79,907.8           | 21.7        | 18,999.44           | 27.2 | 23.8 | -6.4  |
| Ensino Geral                   | 12,464.4       | 1,233.1            | 1.9         | 9.9         | 16,630.9          | 4.5              | 11,979.9           | 3.2         | 544.53              | 0.8  | 4.5  | -59.2 |
| Serviços Distritais            | 47,405.2       | 15,444.9           | 24.0        | 32.6        | 54,403.3          | 14.7             | 54,737.7           | 14.8        | 16,822.34           | 24.1 | 30.7 | -1.2  |
| Ensino Superior                | 9,970.6        | 1,755.1            | 2.7         | 17.6        | 12,571.5          | 3.4              | 13,190.2           | 3.6         | 1632.57             | 2.3  | 12.4 | -15.3 |
| <b>Saúde</b>                   | 42,748.0       | 6,345.2            | 9.8         | 14.8        | 41,732.6          | 11.3             | 42,506.2           | 11.5        | 8,270.53            | 11.8 | 19.5 | 18.9  |
| Sistema de Saúde               | 34,206.6       | 3,348.1            | 5.2         | 9.8         | 30,875.3          | 8.4              | 31,476.9           | 8.5         | 5,160.58            | 7.4  | 16.4 | 41.2  |
| Serviços Distritais            | 8,541.4        | 2,997.1            | 4.7         | 35.1        | 10,857.3          | 2.9              | 11,029.3           | 3.0         | 3,109.95            | 4.5  | 28.2 | -5.9  |
| <b>Agricultura e Des.Rural</b> | 49,231.9       | 3,220.9            | 5.0         | 6.5         | 47,223.0          | 12.8             | 39,046.8           | 10.6        | 2,582.93            | 3.7  | 6.6  | -26.7 |
| <b>Total Dos Compromissos</b>  | 161,820.2      | 27,999.1           | 43.4        | 17.3        | 172,561.3         | 46.8             | 161,460.8          | 43.8        | 29,852.91           | 42.7 | 18.5 | -3.0  |

Fonte: BdPESOE 1º Trimestre de 2023, quadro 68

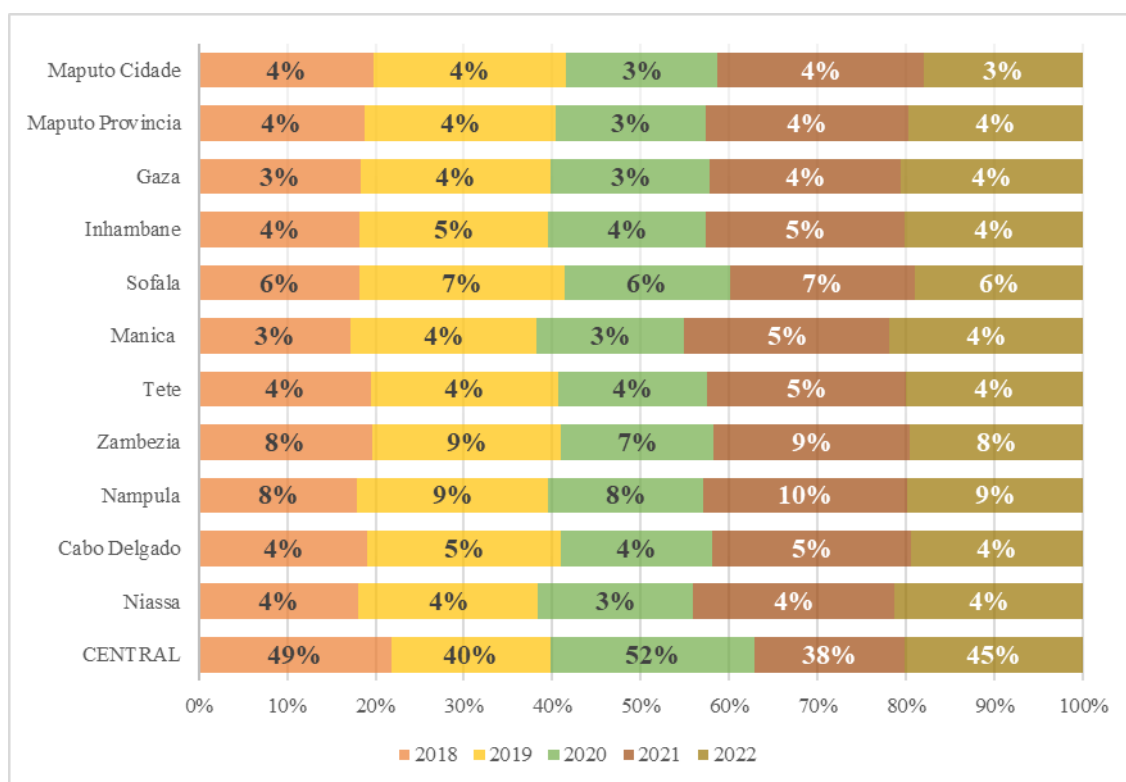
Depois de um incremento substancial em 2022, em 2023, o sector de Saúde sofreu uma redução de recursos, de cerca de 0,6%, e um nível de realização das despesas de cerca de 19,5%, aproximadamente 5pp acima da taxa de realização registada em igual período do ano anterior. Esta situação, embora ainda embrionária, pode estar a sinalizar maior pressão sobre a despesa.

Um ponto de interrogação a destacar é que em 2023 o peso do envelope de recursos para a Saúde, no total do orçamento do Estado, se comparado à lei do período homólogo, subiu de 9,8% para 11,8%. Mas, se analisarmos a tabela de compromissos de 2021 e 2022, destacada acima e apresentada na CGE 2022, o peso do sector de Saúde no total do orçamento é maior. Estes tipos de incongruências têm sido bastante recorrentes a nível dos documentos orçamentais e revelam uma grande fragilidade na gestão de dados a nível do aparelho do Estado.

### c) Despesas realizadas no sector de Saúde de 2018 a 2022, por província

*As Despesas realizadas a nível da província servem para manter o status quo e não para garantir um salto qualitativo na prestação de serviços*

**Gráfico 12 - Despesas Realizadas no Sector da Saúde, por Província (%)**



Fonte: CGE 2018 - 2022

Em termos de distribuição de recursos do sector por província, prevalece a falta de consistência em termos de despesas realizadas e centralização de recursos. A falta de consistência demonstra que o processo de planificação e orçamentação ainda depende de factores fora do controle do Governo e, por isso, em alguns anos mais de metade dos recursos vão para o nível central (em 2020) e em outros anos aproximadamente um terço (em 2021).

A alocação orçamental por província mostra que o processo de descentralização de recursos ainda é bastante teórico e que não parece que se vai efectivar no curto e médio prazo. Em 2022 a distribuição dos recursos esteve concentrada a nível central, com cerca de 63,6%, e apenas 36.4% foram para a província. A contínua resistência em centralizar os recursos pode estar associada ao facto dos gestores públicos priorizarem o controlo de recursos, centralizando os processos de *procurement* público em detrimento do bem estar da população beneficiária ao longo do país. Resultado disso é o crescente número de obras paralisadas ou mal contruídas a nível deste sector.

Com excepção do nível central, as províncias de Nampula e Zambézia são as que têm recebido mais recursos, com uma média de 9% e 8% entre 2018 a 2022. A alocação orçamental por província mostra uma grande disparidade entre as regiões. As províncias do sul (Maputo, Gaza e Inhambane) recebem cerca de 40% do total das transferências para os órgãos de governação descentralizada provincial (OGDP), enquanto as províncias do centro (Manica, Sofala, Tete e Zambézia) recebem cerca de 35% e as do norte (Cabo Delgado, Nampula e Niassa) recebem cerca de 25%. Além disso, a alocação orçamental por província não segue necessariamente os critérios de população, pobreza e área geográfica. Algumas províncias, com maior população, maior pobreza ou maior área, recebem menos recursos do que outras com menor população, menor pobreza e menor área

**Tabela 7 - Indicadores de Acesso e Utilização de Serviços por Província**

| Janeiro - Dezembro 2022 |                                   |                      |
|-------------------------|-----------------------------------|----------------------|
| Província               | Unidades de Atendimento/Habitante | Consultas /Habitante |
| Niassa                  | 3,78                              | 1,22                 |
| Cabo Delgado            | 3,97                              | 0,89                 |
| Nampula                 | 4,03                              | 1,06                 |
| Zambezia                | 3,84                              | 1,02                 |
| Tete                    | 3,42                              | 0,71                 |
| Manica                  | 4,53                              | 1,29                 |
| Sofala                  | 4,89                              | 1,26                 |
| Inhambane               | 4,89                              | 1,57                 |
| Gaza                    | 4,67                              | 1,40                 |
| Maputo Provincia        | 2,93                              | 0,65                 |
| Maputo Cidade           | 7,09                              | 1,39                 |
| Media Nacional          | 4,12                              | 1,07                 |

**Verde:** Acima da meta

**Vermelho:** Abaixo da meta

Fonte: Boletim Estatístico Mensal de Saúde, Dezembro de 2022

Esta forma de distribuição de recursos transmite a ideia de que o envelope de recursos para as províncias é precário, em termos *per-capita*, e não serve para resolver os problemas da população a nível subnacional, mas sim para manter o *status quo* de um sistema de Saúde público que continua a não garantir serviços de qualidade e que não há nenhum esforço adicional para que este cenário mude. Por exemplo, em termos de acesso e utilização de serviços de Saúde, a maioria das províncias ainda não garante o número ideal de consultas por habitante, mesmo as que se têm beneficiado de uma proporção nominal de recursos mais elevada.

#### d) Cumprimento das Metas do PQG no sector de Saúde

A análise das medidas do Programa Quinquenal do Governo (PQG), em qualquer ano e para qualquer sector, têm sido um exercício inglório. O PQG é, no geral, um instrumento mal monitorado e as estatísticas disponíveis são completamente distorcidas e desfasadas da realidade. Recomenda-se que para o próximo quinquénio haja maior alinhamento das metas e resultados esperados, que exista uma plataforma própria de partilha de actualização com informação consistente e coerente.

As metas seleccionadas no sector de Saúde transmitem um cenário de parcial cumprimento e até de superação de certas metas. Mas esse cenário não parece ser lógico num quadro de precariedade de recursos.

Trabalhos em distritos e províncias, mostram que o programa alargado de vacinação tem alcançado sucesso no cumprimento de suas metas por ter financiamento externo direccionado. Mas a condição de conservação das vacinas nas unidades sanitárias deixa muito a desejar, o que acaba minando o resultado efectivo a jusante.

*Tabela 8 - Metas do Programa Quinquenal do Governo 2020 – 2024 – Sector de Saúde*

| Área  | Indicadores  | PQG (2020-2024) |           | Real 2020   | Real 2021 | Plano 2023           |
|-------|--|-----------------|-----------|-------------|-----------|----------------------|
|       |  | Base            | Meta 2024 |             |           |                      |
| Saúde | % de Crianças menores de cinco anos Completamente Vacinadas  | 94%             | 96.0%     | 91.0%       | 92.0%     | 95.0%                |
|       | % de partos institucionais para a redução da morbimortalidade  | 87%             | 91.0%     | 87.0%       | 88.0%     | 90,6%<br>(1.327.589) |
|       | Número de crianças beneficiárias do TARV   | 95.080          | 141.154   | 80,418(62%) | 99,002    | 141,154              |
|       | Rácio de densidade dos profissionais de regime especial de saúde nacionais e estrangeiros por 100.000 habitantes | 113,3<br>(2018) | 170,5     | 110.0       | 122.2     | 155.4                |

Fonte: PESOE 2023

Assim, uma vez que os sectores de saúde têm partilhado estatísticas sobre o nível de cumprimento de certos indicadores, considerou-se útil avaliar e trazer informação um pouco mais abrangente sobre o cumprimento de certas metas anuais por província.

Com base na tabela 10, abaixo, destaque negativo vai para o programa de nutrição, em crianças com idades entre 1 e 4 anos, que teve um nível de cumprimento de 37%, revelando a prevalência de dificuldades em responder cabalmente a este problema, cujos índices são ainda muito “altos”<sup>4</sup>. De acordo com o último inquérito do orçamento familiar, cerca de 38% das crianças abaixo de 5 anos sofrem de desnutrição crónica.

**Tabela 9 - Indicadores qualitativos do sector da saúde**

| Mês: Dezembro 2022 |          |  | Índice de Cumprimento por Província                      |              |         |          |      |        |        |            |      |                  |               |            |      |
|--------------------|----------|--|--|--------------|---------|----------|------|--------|--------|------------|------|------------------|---------------|------------|------|
| Área               | No.      | Indicadores                                      | Niassa   | Cabo Delgado | Nampula | Zambézia | Tete | Manica | Sofala | Inham-bane | Gaza | Maputo Província | Maputo Cidade | Moçambique |      |
| Morbilidade        | 1        | Número de Casos de ITS Diagnosticados e Tratados | 140%   | 103%         | 43%     | 102%     | 115% | 113%   | 117%   | 24%        | 22%  | 78%              | 32%           | 75%        |      |
| Programas de Saúde | SMI      | 2  | Consultas Pré-Natal                                      | 151%         | 128%    | 141%     | 140% | 129%   | 127%   | 113%       | 107% | 107%             | 75%           | 83%        | 126% |
|                    |          | 3  | Partos Institucionais                                    | 125%         | 77%     | 104%     | 112% | 115%   | 116%   | 107%       | 94%  | 99%              | 53%           | 70%        | 102% |
|                    |          | 4  | Consulta Post-Parto                                      | 126%         | 85%     | 101%     | 119% | 116%   | 102%   | 95%        | 92%  | 94%              | 55%           | 86%        | 101% |
|                    |          | 5  | Novas Utentes em Planeamento Familiar                    | 120%         | 41%     | 55%      | 112% | 82%    | 109%   | 46%        | 119% | 118%             | 52%           | 13%        | 84%  |
|                    |          | 6  | Vacina BCG (0-11 Meses)                                  | 145%         | 146%    | 123%     | 132% | 140%   | 129%   | 119%       | 140% | 134%             | 80%           | 106%       | 128% |
|                    | PAV      | 7  | Vacina DPT3 /Hep B (0-11 Meses) 3ª Dose                  | 130%         | 86%     | 106%     | 122% | 133%   | 83%    | 93%        | 139% | 141%             | 119%          | 116%       | 113% |
|                    |          | 8  | Vacina do Sarampo (VAS), (0-11 Meses)                    | 171%         | 119%    | 110%     | 133% | 171%   | 129%   | 128%       | 165% | 169%             | 124%          | 135%       | 137% |
|                    |          | 9  | Crianças Completamente Vacinadas (0-11 meses)            | 116%         | 86%     | 67%      | 109% | 141%   | 98%    | 109%       | 146% | 150%             | 114%          | 116%       | 105% |
|                    |          | 10   | Vacina PCV 10 3ª Dose (0-11 meses)                       | 147%         | 104%    | 88%      | 114% | 147%   | 100%   | 116%       | 147% | 152%             | 109%          | 123%       | 116% |
|                    | Nutrição | 11   | Consultas de Criança de 0 - 11 Meses de Idade            | 129%         | 120%    | 146%     | 145% | 262%   | 127%   | 87%        | 113% | 153%             | 83%           | 150%       | 142% |
|                    |          | 12   | Consultas de Criança de 1 - 4 Anos de Idade              | 11%          | 2%      | 66%      | 32%  | 127%   | 26%    | 2%         | 7%   | 8%               | 0%            | 18%        | 37%  |
|                    | HIV      | 13   | Adultos HIV+ que Recebem TARV                            | 108%         | 107%    | 116%     | 111% | 110%   | 113%   | 110%       | 97%  | 103%             | 104%          | 103%       | 108% |
|                    |          | 14   | Crianças HIV+ que Recebem TARV                           | 92%          | 101%    | 110%     | 108% | 84%    | 99%    | 102%       | 92%  | 95%              | 99%           | 92%        | 100% |
|                    |          | 15   | Mulheres Grávidas Seropositivas em TARV                  | 98%          | 122%    | 128%     | 129% | 124%   | 129%   | 106%       | 118% | 114%             | 108%          | 95%        | 118% |
|                    |          | 16   | No. Novos Inícios TARV                                   | 138%         | 135%    | 196%     | 156% | 134%   | 126%   | 146%       | 69%  | 73%              | 74%           | 94%        | 126% |
|                    | PTV      | 17   | Mulheres grávidas que fizeram 18 teste para HIV na CPN   | 91%          | 99%     | 113%     | 101% | 97%    | 96%    | 95%        | 97%  | 90%              | 89%           | 80%        | 100% |
|                    |          | 18   | Mulheres Grávidas HIV+ que Receberam Medicamentos        | 98%          | 122%    | 128%     | 129% | 124%   | 129%   | 106%       | 118% | 114%             | 108%          | 95%        | 118% |
|                    | ATS      | 19   | Nº de utentes aconselhados e testados para o HIV no UATS | 137%         | 127%    | 227%     | 185% | 121%   | 79%    | 147%       | 67%  | 90%              | 99%           | 114%       | 119% |
|                    | Malária  | 20   | Mulheres Grávidas que Recebem Profilaxia de Malária      | 11%          | 70%     | 86%      | 75%  | 80%    | 88%    | 96%        | 94%  | 120%             | 100%          | 102%       | 82%  |
|                    |          | 21   | Mulheres Grávidas que Recebem REMTILD na CPN             | 82%          | 79%     | 104%     | 74%  | 101%   | 102%   | 96%        | 105% | 102%             | 100%          | 91%        | 92%  |
|                    | PNT      | 22   | Rastreio de cancro de colo de útero na CPF               | 72%          | 200%    | 63%      | 161% | 159%   | 100%   | 128%       | 124% | 181%             | 75%           | 140%       | 125% |

Fonte: Boletim Estatístico Mensal de Saúde, Dezembro de 2022

Os restantes indicadores têm um nível de cumprimento igual ou superior a 75%. Em 2022, maior destaque positivo foi para as consultas de crianças dos 0 a 11 meses de idade, com um nível de cumprimento médio de 142%, apesar de Sofala e Maputo Província terem se situado abaixo dos 90%.

<sup>4</sup> <https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-desnutri%C3%A7%C3%A3o-afeta-quase-40-das-crian%C3%A7as-com-menos-de-cinco-anos/a-59626835>

### 1.3. Análise Da Execução Orçamental do Sector da Água e Saneamento

#### *Fraca previsibilidade de recursos compromete o sector de Água e Saneamento*

A análise ao orçamento destinado ao sector de Água e Saneamento é uma análise *proxy* uma vez que os montantes que são apresentados estão acoplados ao sector de Obras Públicas, onde estão incluídas acções destinadas à construção e reabilitação de infra-estruturas. Não obstante, apesar do PESOE fazer menção de que é um orçamento por programa, na prática a sua estrutura não é programática, o que dificulta a análise deste sector. Ou seja, o sector de Água e Saneamento na prática não é tratado como um sector sob ponto de vista orçamental.

Tendo em conta o presente contexto, para esta análise foram consideradas as alocações às seguintes instituições: Ministério das Obras Públicas e Habitação e Recursos Hídricos, Administração de Infra-estruturas de Água e Saneamento, Administrações Regionais de Águas (Sul, Centro e Norte), Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água, Autoridade Reguladora de Águas, Direcção Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento, Direcção Nacional de Gestão de Recursos Hídricos, para a análise do orçamento do nível central.

Com o actual processo de descentralização, as Direcções Provinciais de Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos foram subdivididas em Serviços Provinciais de Infra-estruturas e Direcções Provinciais das Obras Públicas – OGDP, as quais foram consideradas para a análise do orçamento das províncias.

*Tabela 10 - Desvios da Despesas de Água e Saneamento (%)*

|                                | 2019   | 2020   | 2021  | 2022   |
|--------------------------------|--------|--------|-------|--------|
| Lei                            | 18 807 | 13 268 | 6 149 | 8 407  |
| CGE                            | 9 928  | 9 914  | 8 744 | 14 457 |
| Desvio ( Lei vs Execução)      | -47%   | -25%   | 42%   | 72%    |
| Em % da Despesa Total          | 3%     | 3%     | 2%    | 3%     |
| Em % da Des. Total Excl. Op. ] | 4%     | 4%     | 3%    | 4%     |
| Em % do PIB                    | 1%     | 1%     | 1%    | 1%     |

Fonte: CGE 2019 – 2022

Os níveis de execução do sector demonstram uma realização de cerca de 172% em relação ao Orçamentado, o que significa um incremento de cerca de 65% face ao ano transacto. Saiu de 8,7 mil milhões de MT, em 2021, para 14,5 mil milhões, em 2022.

Os desvios face ao valor orçamentado são uma constante ao longo dos últimos anos para o sector. Apesar do desvio verificado em 2022 ser positivo (72%), devido ao aumento significativo dos recursos face ao previsto na lei, estas alterações mostram a fraca capacidade de previsão de recursos e de planificação do sector.

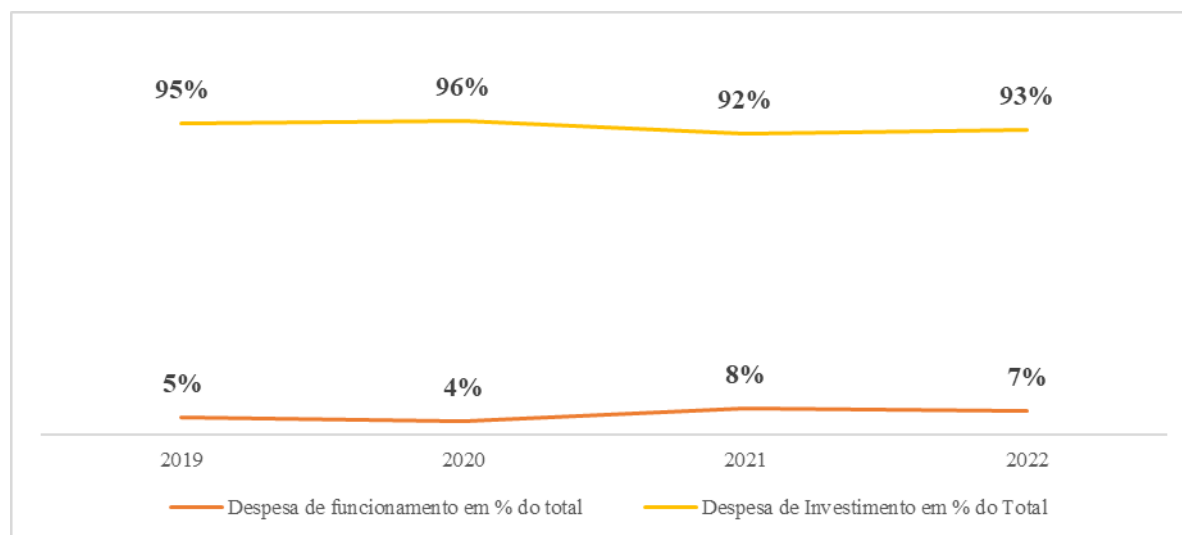
Olhando para o peso das alocações em relação a Despesa total verifica-se que este representa somente 3%, o que mostra que apesar da sua relevância e da necessidade de melhorias da rede de abastecimento de água e saneamento, principalmente nas zonas rurais, não é considerada como uma acção prioritária para a melhoria da qualidade de vida do cidadão e assim permitir a melhoria dos índices de desenvolvimento.

### a) Despesas de Funcionamento e Investimento

Dado o tipo de sector, a maior parte da despesa é destinada ao investimento. No entanto, uma vez que a análise é feita considerando o sector de infra-estruturas, a nível da província dificilmente se pode extrair somente o que é destinado para acções de Água e Saneamento, o que deturpa esta análise, se considerarmos que parte do investimento serve igualmente para construção de habitação, construção e reabilitação de estradas, construção e reabilitação de infra-estruturas administrativas, dentre outras.

Assim, torna-se importante advogar junto ao Governo pela criação de direcções ou secretarias provinciais que se dediquem somente às actividades de construção e reabilitação de redes de infra-estruturas de Água e Saneamento, dada a sua importância.

*Gráfico 13 - Despesas Funcionamento e de Investimento.*



Fonte: CGE 2019 - 2022

Ter unidades específicas irá permitir, não somente disponibilizar água potável e de fácil acesso à população, mas essencialmente garantir a melhoria da qualidade de vida, na perspectiva que esta tem um impacto directo na dignidade humana, provendo segurança alimentar, saúde humana e ambiental.

Tabela 11 - Despesa de Investimento executada

|                           | 2018           | 2019           | 2020           | 2021           | 2022            |
|---------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| <b>Investimento Total</b> | <b>8 831,3</b> | <b>9 479,6</b> | <b>9 548,7</b> | <b>8 087,3</b> | <b>13 477,5</b> |
| Investimento Interno      | 1 948,4        | 3 705,9        | 3 196,1        | 1 423,6        | 7 112,9         |
| Investimento Externo      | 6 882,9        | 5 773,7        | 6 352,6        | 6 663,7        | 6 364,6         |
| Investimento Interno      | 22%            | 39%            | 33%            | 18%            | 53%             |
| Investimento Externo      | 78%            | 61%            | 67%            | 82%            | 47%             |

Fonte: CGE 2018 a 2022

Em relação ao investimento verifica-se uma tendência de alteração da estrutura. Em 2022 cerca de 53% foram provenientes de fontes internas, contrariando os anos passados em que o investimento era acima de 60% proveniente de fontes externas. Esta alteração mostra-se adequada se for levado em consideração que um elevado volume de recursos externos torna o sector vulnerável aos desembolsos dos parceiros e comprometendo as acções planificadas. Ainda assim, é necessário que esta tendência evolua ao longo dos anos.

### b) Execução do Orçamento da Água e Saneamento no 1º Trimestre de 2023

A forma como o PESOE estima o sector de Água e Saneamento diverge da análise do presente documento, não estando claro que instituições são consideradas-. Esta situação dificulta a comparação face aos dados apresentados neste documento. Uma critica aos últimos documentos do BdPESOE e ao CGE é que estes deixaram de apresentar o mapa detalhado das despesas em sectores económicos e sociais, não sendo possível averiguar o método de cálculo e proceder a uma análise comparativa com os restantes mapas que estes documentos apresentam,

Tabela 12 - Compromissos sectoriais até 1º Trimestre 2023

| Sector                            | Ano 2022         |                    |             |             | Ano 2023         |             |                  |             | Variação         |             | 2022/23 (%) |              |
|-----------------------------------|------------------|--------------------|-------------|-------------|------------------|-------------|------------------|-------------|------------------|-------------|-------------|--------------|
|                                   | Orçament Anual   | Realização Jan-Mar | Taxa Realiz | Taxa Realiz | Orçamento        |             | Realização       |             | Taxa Realiz      |             |             |              |
|                                   | Valor            | Valor              | Peso        | (%)         | Valor            | Peso        | Valor            | Peso        | Valor            |             |             |              |
| <b>Compromissos Sectoriais</b>    |                  |                    |             |             |                  |             |                  |             |                  |             |             |              |
| <b>Educação</b>                   | <b>69,840.3</b>  | <b>18,433.0</b>    | <b>28.6</b> | <b>26.4</b> | <b>83,605.7</b>  | <b>22.7</b> | <b>79,907.8</b>  | <b>21.7</b> | <b>18,999.44</b> | <b>27.2</b> | <b>23.8</b> | <b>-6.4</b>  |
| Ensino Geral                      | 12,464.4         | 1,233.1            | 1.9         | 9.9         | 16,630.9         | 4.5         | 11,979.9         | 3.2         | 544.53           | 0.8         | 4.5         | -59.2        |
| Serviços Distritais               | 47,405.2         | 15,444.9           | 24.0        | 32.6        | 54,403.3         | 14.7        | 54,737.7         | 14.8        | 16,822.34        | 24.1        | 30.7        | -1.2         |
| Ensino Superior                   | 9,970.6          | 1,755.1            | 2.7         | 17.6        | 12,571.5         | 3.4         | 13,190.2         | 3.6         | 1632.57          | 2.3         | 12.4        | -15.3        |
| <b>Saúde</b>                      | <b>42,748.0</b>  | <b>6,345.2</b>     | <b>9.8</b>  | <b>14.8</b> | <b>41,732.6</b>  | <b>11.3</b> | <b>42,506.2</b>  | <b>11.5</b> | <b>8,270.53</b>  | <b>11.8</b> | <b>19.5</b> | <b>18.9</b>  |
| Sistema de Saúde                  | 34,206.6         | 3,348.1            | 5.2         | 9.8         | 30,875.3         | 8.4         | 31,476.9         | 8.5         | 5,160.58         | 7.4         | 16.4        | 41.2         |
| Serviços Distritais               | 8,541.4          | 2,997.1            | 4.7         | 35.1        | 10,857.3         | 2.9         | 11,029.3         | 3.0         | 3,109.95         | 4.5         | 28.2        | -5.9         |
| <b>Agricultura e Des.Rural</b>    | <b>49,231.9</b>  | <b>3,220.9</b>     | <b>5.0</b>  | <b>6.5</b>  | <b>47,223.0</b>  | <b>12.8</b> | <b>39,046.8</b>  | <b>10.6</b> | <b>2,582.93</b>  | <b>3.7</b>  | <b>6.6</b>  | <b>-26.7</b> |
| <b>Total Dos Compromissos</b>     | <b>161,820.2</b> | <b>27,999.1</b>    | <b>43.4</b> | <b>17.3</b> | <b>172,561.3</b> | <b>46.8</b> | <b>161,460.8</b> | <b>43.8</b> | <b>29,852.91</b> | <b>42.7</b> | <b>18.5</b> | <b>-3.0</b>  |
| <b>Sectores Estruturantes</b>     |                  |                    |             |             |                  |             |                  |             |                  |             |             |              |
| Recursos Minerais e Energ         | 5,705.7          | 464.2              | 0.7         | 8.1         | 6,100.3          | 1.7         | 4,773.7          | 1.3         | 621.77           | 0.9         | 13.0        | 21.4         |
| Estradas                          | 18,590.6         | 2,316.8            | 3.6         | 12.5        | 20,209.0         | 5.5         | 15,793.9         | 4.3         | 236.07           | 0.3         | 1.5         | -90.8        |
| Aguas                             | 2,430.2          | 13.7               | 0.0         | 0.6         | 3,131.4          | 0.8         | 3,131.4          | 0.8         | 16.64            | 0.0         | 0.5         | 9.8          |
| Obras Publicas                    | 8,646.5          | 582.9              | 0.9         | 6.7         | 7,423.8          | 2.0         | 6,883.0          | 1.9         | 395.18           | 0.6         | 5.7         | -35.9        |
| Transportes e Comunicaçõ          | 7,674.2          | 617.6              | 1.0         | 8.0         | 5,109.7          | 1.4         | 5,116.1          | 1.4         | 395.47           | 0.6         | 7.7         | -41.9        |
| <b>Total dos Sect. Estruturar</b> | <b>43,047.3</b>  | <b>3,995.3</b>     | <b>6.2</b>  | <b>9.3</b>  | <b>41,974.2</b>  | <b>11.4</b> | <b>35,698.2</b>  | <b>9.7</b>  | <b>1,665.13</b>  | <b>2.4</b>  | <b>4.7</b>  | <b>-17.5</b> |

Fonte: BdPESOE 1º Trimestre de 2023, quadro 70



Ainda assim, a análise aos sectores estruturantes mostra que o nível de realização do primeiro trimestre para o sector de Água e Saneamento foi de 0,5% face a realização de 0,6% de 2021, mostrando, mais uma vez, a baixa importância dada a este sector de vital importância (apresenta um nível de execução mais baixo face aos demais sectores).

### c) Despesas realizadas no Sector de Água e Saneamento de 2018 a 2022, por Província

#### *Até quando ausência de recursos para as Províncias?*

A estrutura da alocação por nível continua a mostrar que a maior parte dos recursos ainda são destinados para o nível central. Esta modalidade de repartição dos recursos mostra que as zonas rurais, que são mais concentradas nas províncias, pouco se beneficiam das ações deste sector. Tendo em conta que o Orçamento global ao sector ainda esta aquém das necessidades face ao que é disponibilizado para as províncias, pode-se concluir que se a tendência não se alterar não será possível atingir o compromisso 6 dos ODS, num país em que, segundo os dados do IOF 2019/20, somente 24,8% da população tem acesso a água canalizada, o que significa um incremento de 3,0 pontos percentuais, comparativamente ao IOF 2014/15, o que é compatível com a baixa alocação de recursos que é destinada ao sector.

*Tabela 13 – Alocações por Nível (MMT e %)*

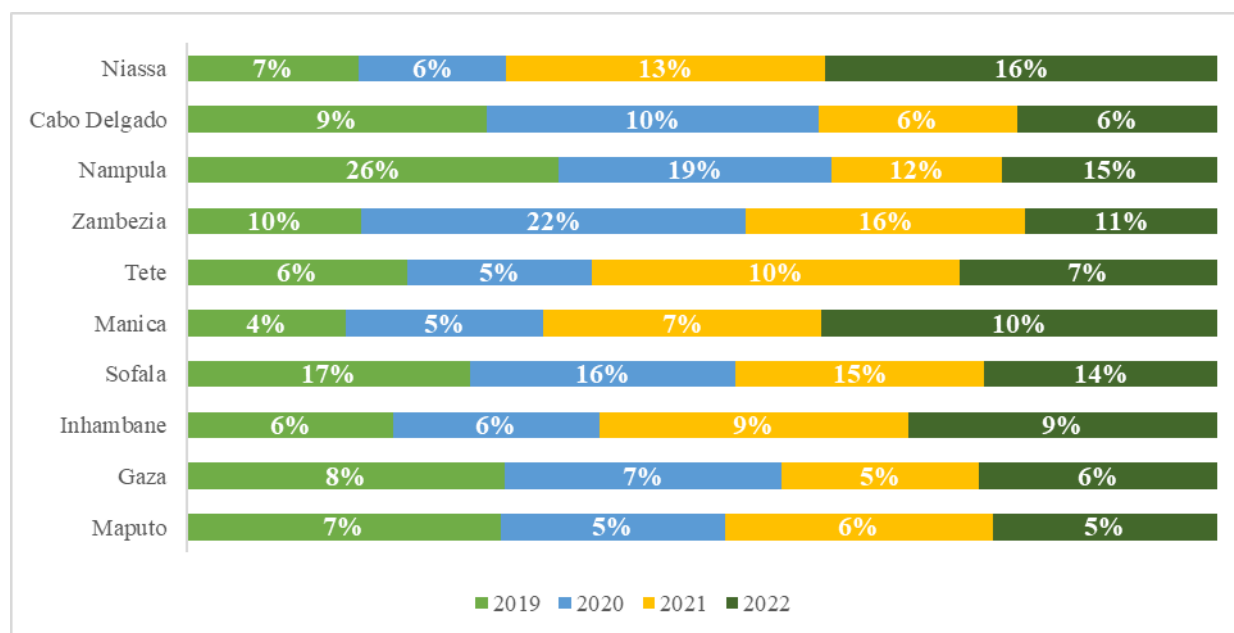
|              | 2019           | 2020           | 2021           | 2022            |
|--------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| <b>Total</b> | <b>9 928,4</b> | <b>9 913,8</b> | <b>8 744,5</b> | <b>14 457,1</b> |
| Central      | 9 460,4        | 9 715,5        | 7 827,4        | 13 221,8        |
| Provincial   | 468,0          | 198,4          | 917,1          | 1 235,3         |
| Central      | 95%            | 98%            | 90%            | 91%             |
| Provincial   | 5%             | 2%             | 10%            | 9%              |

Fonte: CGE 2019-2022

Apesar dos recursos limitados para o nível provincial, a análise mostra que as províncias que mais se beneficiaram dos recursos deste sector, foram Niassa, Nampula, Sofala e Zambézia, com 16%, 15%, 14% e 11% respectivamente. A metodologia da alocação não é clara, tendo em consideração que as províncias com maior número de famílias que consome água do poço e não protegida são Cabo Delgado (44,9%), Zambézia (48,6%), Nampula (35,7%), Sofala (20,2%) e Inhambane (32,0%). (IOF 2019/20)

Esta alocação mostra claramente que Inhambane e Cabo Delegado muito pouco recebem de recursos, se observarmos que dos recursos que foram disponibilizados às províncias, somente receberam 5% e 6%, respectivamente.

**Gráfico 14 – Alocação Orçamento por Província (%)**



Fonte: CGE 2019 – 2022

### **e) Cumprimento das Metas do PQG no sector de saúde**

#### ***Indicadores incongruentes com o nível de recursos desmobilizados ao sector***

O PESOE 2022 não apresentou dados estatísticos específicos do sector de Água e Saneamento, o que dificulta a análise do progresso do sector. Não obstante, as metas apresentadas mostram-se aquém da realidade do sector, visto que são muito ambiciosas face aos recursos que são alocados.

A análise aos principais indicadores do PQG (2020-2024) evidenciam que mesmo com uma execução de 172% do orçamento disponibilizado ao sector, as metas não foram alcançadas, com excepção do indicador da % da população vivendo nas zonas urbanas com fonte de água segura que teve um nível de realização de 98%, sendo este mais fácil de atingir se levarmos em consideração que nas zonas urbanas, segundo os dados do IOF 2019/20, cerca de 83,5% dos agregados familiares tem acesso a fontes de água seguras, de modo que não se requer investimentos muito elevados para se atingir esta meta.

**Tabela 14 – Principais Indicadores do PQG:2020-2024 – Sector de Água e Saneamento**

| Área                              | Indicadores   | PQG (2020-2024) |           | Real 2020 | Real 2021 | Plano 2022 | Real 2022 |
|-----------------------------------|---|-----------------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|
|                                   |   | Base            | Meta 2024 |           |           |            |           |
| <b>Obras Públicas e Habitação</b> | % da população vivendo nas zonas rurais com fonte de água segura                  | 52%             | 70%       | 55%       | 54%       | 64%        | 54%       |
|                                   | % da população vivendo nas zonas urbanas com fonte de água segura                 | 83%             | 90%       | 81%       | 84%       | 86%        | 84%       |
|                                   | % da população vivendo nas zonas rurais que usa serviços de saneamento adequadas  | 32%             | 55%       | 33%       | 34%       | 44%        | 35%       |
|                                   | % da população vivendo nas zonas urbanas que usa serviços de saneamento adequadas | 56%             | 80%       | 59%       | 64%       | 70%        | 61%       |
|                                   | Incrementada capacidade de armazenamento de água (Mil Milhões de m3)              | 58,60 %         | 59%       | 59%       | 59%       | 59%        | 59%       |

Fonte: PQG (2020-2024), CGE 2020-2022

O elevado nível de execução orçamental vs o não alcance das metas previstas no PESOE 2022 mostram claramente que o sector tem uma fraca capacidade de planificação. Com um nível de execução acima da meta, era espectável que as metas fossem alcançadas em 100%, ou fossem para além do esperado.

*Tabela 15 – Amostra das Acções de Água e Saneamento*

| Acção  | Indicador Produto  | Meta Anual | Real. Jan-Dez | Grau de Real. |
|--|--|------------|---------------|---------------|
| Reabilitar, expandir e construir sistemas de abastecimento de água nas cidades e vilas | Número de sistemas reabilitados e expandidos                       | 5          | 3             | 60%           |
|  | Número de sistemas reabilitados e expandidos (Fase: início)        | 10         | 10            | 100%          |
| Construir sistemas de abastecimento de água nas zonas rurais                           | Número de sistemas de abastecimento de água construídos concluídos | 24         | 11            | 46%           |
|  | Número de sistemas de abastecimento de água iniciados              | 18         | 7             | 39%           |
| Estabelecer ligações domiciliárias nas cidades e vilas                                 | Número de ligações domiciliárias estabelecidas nas cidades e vilas | 23,378     | 24,256        | 104%          |
| Expandir e reabilitar redes de distribuição de água                                    | Kms de rede de distribuição de água expandidos                     | 114        | 117           | 103%          |
|  | Kms de rede de distribuição de água reabilitados                   | 28,5       | 38,3          | 134%          |
| Elaborar projectos executivos de abastecimento de água                                 | Número de projectos executivos elaborados                          | 9          | 0             | 0%            |
|  | Número de projectos executivos iniciados                           | 6          | 6             | 100%          |
| Construir e reabilitar fontes de água nas zonas rurais                                 | Número de fontes de água construídas                               | 1,362      | 959           | 70%           |
|  | Número de fontes de água reabilitadas                              | 444        | 1253          | 282%          |

Fonte: CGE 2022

Olhando as acções de forma mais detalhada, as que beneficiam as zonas rurais são as que apresentam baixo nível de realização. Esta realidade pode estar associada ao baixo volume de recursos que é disponibilizado para o nível provincial. Ainda que os recursos sejam orçamentados no nível provincial, não se reflecte numa descentralização de recursos e muito menos que as acções sejam realizadas nas zonas mais necessitadas.

## CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

### 1. Conclusão

Os resultados da gestão macroeconómica do país, ao longo do exercício económico de 2022, são animadores. Neste período registou-se um crescimento da economia na ordem de 4,15%, contra os anteriores 2,9% previstos.

O custo de vida para o consumidor e de produção para as empresas cresceu significativamente, resultante da elevação do preço dos produtos e da desvalorização da moeda nacional, que atingiu a média anual de 10,28%, o que denota fragilidades e vulnerabilidade da economia moçambicana a choques externos.

O conflito entre a Rússia e a Ucrânia concorreu para o ajustamento do preço dos bens administrados, com destaque para os combustíveis, transportes semiolectivos urbanos e pão de trigo, bem como de outros bens alimentares.

O ano de 2022 foi marcado por melhorias no volume de exportação totais de bens e serviços, na ordem de 47,2%, após ter-se registado, em 2020, a queda no volume de exportações em 18%, em relação às previsões iniciais, queda esta advinda das restrições impostas para conter a intensificação dos efeitos da COVID-19.

A melhoria acima referida foi, em parte, sustentada pelo incremento do volume das exportações dos principais produtos como o carvão mineral, energia eléctrica e gás natural. Registou-se também um saldo de reservas internacionais líquidas no montante de USD 2,763 milhões, suficiente para cobrir apenas 3.0 meses de importações de bens e serviços, contra os anteriores 6.0 meses, excluindo as importações dos grandes projectos.

O nível de execução global do Orçamento do Estado apresenta um fraco desempenho, caracterizado por um desvio de 10,1 pp em relação ao planificado. Este desempenho foi grandemente influenciado pela baixa capacidade de absorção dos recursos externos (despesas de investimento externo) que apresentam execução de menos da metade (correspondente a 44,7% de realização).

O facto de os níveis de execução da despesa de funcionamento estar recorrentemente acima da rubrica de investimento, denuncia os riscos deste investimento ser financiado em boa medida por recursos externos, cujos desembolsos são incertos. Ademais, o não ajustamento das projecções do investimento público aos níveis médios de desembolso efectivo sugere que há algum conforto em desenhar um orçamento aparentemente saudável, mesmo com prejuízo do seu realismo.

Durante o exercício económico de 2022 registou-se uma queda na contribuição das Receitas do Estado no envelope de recursos, com uma participação de 66,3%, apenas 3pp acima da contribuição, a mais baixa verificada nos últimos 5 anos (no ano de 2020). Entre Janeiro a Março de 2023, o Estado voltou a falhar na meta inicialmente prevista de arrecadar 25% das cobranças, tendo arrecadado, com a Receita do Estado, o montante de 65 mil milhões de Meticais MT, o equivalente a 18,2%, 5,8pp abaixo do previsto.

No âmbito das medidas do PAE, o Estado reduziu o imposto com maior peso na estrutura da Receita do Estado, neste caso IVA, por forma a permitir que o rendimento líquido disponível da população fosse compatível com as

necessidades de sobrevivência. De modo que registou, no período em análise, um incremento de 10,2 pp, com um peso médio do IVA de 28,9% sobre as receitas do estado.

Depois de um défice antes de Donativos de 5,1% do PIB, em 2021, em 2022 registou-se uma degradação com o défice a situar-se em 8,9% do PIB. Adicionalmente, verifica-se que o défice primário, que se situou em 1,3% do PIB em 2021, registou uma piora para 1,9% do PIB em 2022. Todavia, as perspectivas de médio prazo sugerem que até 2026 o Estado consiga alcançar um equilíbrio nas contas públicas e garantir a sua sustentabilidade financeira, alcançando um saldo primário não acelerador da dívida pública.

Em relação às Receitas Públicas, o nível de arrecadação superou o planeado em 0,1pp. Porém, em termos de detalhe chama atenção a taxa de combustível, que registou um nível de arrecadação muito baixo tendo em conta o volume de importação de combustíveis em 2021, e a receita de alienação do património do Estado, que teve a realização de apenas 1,3%, muito abaixo dos 12,4 mil milhões esperados.

Na componente de financiamento regista-se uma tendência crescente da contracção de crédito interno por parte do Governo, com uma participação média de 11,3 % no envelope de recursos de 2017 – 2022. Os recursos externos registaram oscilações, no mesmo período, com uma média de 18,1% (Donativos 7% e Créditos Externos 11,1%) ao ano.

O sector de Saúde está comprometido com um governo que não o considera suficientemente prioritário para alocar, pelo menos, 15% do seu orçamento, comprometendo a qualidade de vida da população, sobretudo da que se encontra no limiar da pobreza. Recomenda-se que o Governo se desafie a planificar e a executar recursos que permitam uma mudança do curso do actual Sistema Nacional de Saúde para um patamar mais elevado.

A CGE 2022 mostra que se registou um aumento do peso dos recursos externos no envelope de Recursos. Foi de 17,7 pp entre 2021 e 2022, pelo que, esta fonte quase duplicou o seu peso no envelope de recursos. Os encargos da Dívida e Operações Financeiras em percentagem do PIB também registaram um crescimento.

Quantos aos orçamentos atribuídos às províncias para o sector de Saúde, verifica-se que, entre os anos de 2019 a 2021, 49% foi alocado a nível central e os restantes 51% a nível provincial. A província de Nampula foi a maior beneficiária. No entanto, é preciso salientar que mais de 84% deste orçamento é destinado à despesa não produtiva, isto é, funcionamento.

A baixa alocação de recursos (3% da Despesa Total em 2022) para o sector de Água e Saneamento mostra que apesar da sua importância, este sector não é considerado relevante para o Governo. Ainda assim, reside a necessidade do sector reforçar as suas capacidades nos processos de orçamentação, planificação e monitoria, como mecanismo para reforçar a previsibilidade dos seus recursos e melhorar a sua planificação para que as metas previstas sejam realistas.

Enquanto prevalecer a baixa alocação para este sector, principalmente nas zonas rurais, torna-se evidente que os indicadores de acesso a água e saneamento não se irão alterar, comprometendo o alcance do Objectivo 6 dos ODS.

No geral, no desempenho dos indicadores do objecto estratégico referente às finanças públicas, destacados no PQG e PESOE, constata-se que 50% destes encontram-se aquém da meta estabelecida para 2022, o que pode

comprometer o alcance do objectivo para este quinquénio. É o caso do saldo de reservas internacionais líquidas, saldo orçamental, inflação e a percentagem de recursos destinados a investimento

## 2. Recomendações

Em decorrência da presente análise, recomenda-se:

- *No contexto de mobilização de recursos domésticos, recomenda-se a melhoria dos modelos de programação da Receita, bem como uma expansão da base tributária por via de análises que podem suportar uma redução das alíquotas versus o estímulo de contribuição do agente económico.*
- *A aposta na adopção de políticas de protecção da economia aos diferentes choques externos e climáticos;*
- *A melhoria dos modelos de programação da Receita bem como uma expansão da base tributária, considerando que o nível de fiscalidade não depende somente da alíquota fiscal.;*
- *A Reorientação, distribuição dos recursos concentrada no nível central para os níveis subnacionais (provincial, distrital e autárquico) para maior absorção;*
- *A reversão da tendência de redução na absorção de recursos na componente de investimento para evitar a limitação na expansão da provisão de infra-estruturas básicas com efeitos sobre o emprego e o bem-estar social;*
- *A melhoria do processo de orçamentação para minimizar os desvios na execução da despesa pública que surgem devido a projecções de cifras orçamentais não realísticas, o que não permite uma planificação orçamental consistente;*
- *O ajustamento das projecções do investimento público aos níveis médios de desembolso efectivo;*
- *A maior atenção aos orçamentos atribuídos a província, uma vez que a CGE tem mostrado que as províncias têm sido negligenciadas em termos de investimento, tanto na alocação como na execução;*
- *É urgente o cumprimento do compromisso de Abuja de garantir a alocação mínima de cerca de 15% do Orçamento para o sector de saúde;*
- *É necessário tornar o sector de Água e Saneamento mais transparente. Com o processo de descentralização as acções de Água e Saneamento foram aglutinadas às direcções provinciais de infra-estruturas, que para além das actividades deste sector tem outras de construção de infra-estruturas, o que dificulta ainda mais a análise do sector;*
- *É urgente melhorar a apresentação, redacção e estatísticas dos mapas do PQG, de forma geral nos sectores em análise. Nota-se que houve um esforço do Executivo em transmitir a sociedade, no geral, que algumas metas foram cumpridas. Mas, persiste o problema geral de incongruência de indicadores e medidas de mensuração. Por exemplo, boa parte dos indicadores são apresentados em percentagem sem necessariamente apresentar-se o universo (total) a que se referem, um aspecto que camufla a realidade e a significância do investimento feito, e dificulta, sobremaneira, a monitoria por parte da sociedade civil;*
- *É preciso trazer estatísticas de género no sector de Saúde, pelo menos nos moldes que são apresentados no sector de Água e Saneamento;*

- *Devem-se padronizar os indicadores do PQG e do PESOE de modo a facilitar análises comparativas destes dois documentos.*
- *Deve-se verificar a actualidade dos bens contidos no cabaz básico, incluindo os seus pesos sobre os orçamentos familiares, para que a protecção fiscal das camadas mais favoráveis, através da isenção dos bens do cabaz, tenha a sua efectividade garantida;*
- *Limitar os desvios máximos de execução em relação a planificação.*
- *Deve haver revisão dos critérios de alocação e realização de despesas a nível das províncias. É preciso que exista um levantamento qualitativo do Sistema Nacional de Saúde no país de forma a até avaliar o que é que significou em termos qualitativos, canalizar mais recursos em termos relativos a Nampula e Zambézia. É preciso que se avalie quantas unidades sanitárias operacionais existem e qual é a real necessidade em cada província. É preciso identificar um problema e definir a sua solução como prioridade no contexto da alocação e realização de despesas no médio prazo. E, esta informação deve constar nos documentos oficiais.*
- *É necessário um maior alinhamento das metas e de resultados esperados, previstos no Programa Quinquenal do Governo para o próximo quinquénio, e para tal, torna-se necessária a criação de uma plataforma própria de partilha de actualização com informação consistente e coerente.*
- *Deve-se incrementar/aumentar o volume de recursos alocados ao sector de Água e Saneamento para fazer face às necessidades que ainda estão aquém do desejado;*
- *É necessário reforçar o aprimoramento dos processos de Planificação e Orçamentação como mecanismo para eliminar os desvios sistemáticos e o cumprimento das metas que são estimadas nos indicadores;*
- *Deve-se viabilizar uma maior alocação dos recursos para as províncias onde há maior necessidade de infra-estruturas de Água e Saneamento, alicerçando-se das estatísticas nacionais como mecanismo para avaliar as maiores necessidades e assim alterar a realidade destas províncias;*
- *É necessário priorizar que a maior parte dos recursos sejam os internos, para que este sector não se torne refém dos recursos externos, o que pode melhorar a sua planificação e reduzir a sua vulnerabilidade. O parceiro pode cortar as suas fontes de financiamento antes que os projectos sejam concluídos.*



---

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 reflecta a posição da União Europeia

---

O anúncio é de responsabilidade do CIP

## FORUM DE MONITORIA DO ORÇAMENTO

Membros do FMO

