

Análise do Impacto da Estrutura das Despesas sobre o Desenvolvimento Económico e as Condições de Vida em Moçambique

Análise da ligação entre os orçamentos e a despesa realizada e a relação entre eles e os compromissos feitos no PARPA II para os diversos sectores em termos da alocação entre eles

Versão Final

28 de Dezembro de 2009



Ximungo
Consultores

Disclaimer

Este estudo foi elaborado no contexto de um trabalho conjunto entre o Governo de Moçambique e os doadores que contribuem para o Apoio ao Orçamento para Moçambique. A Cooperação Suíça financiou o estudo.

Entretanto, as análises e conclusões apresentadas são da responsabilidade dos consultores encarregues de realizar o estudo. Estes não reflectem necessariamente as posições do Governo de Moçambique, dos Parceiros de Apoio Programático ou da Cooperação Suíça.

ÍNDICE

Sumário Executivo.....	7
Introdução	13
Metodologia.....	16
Parte I: As projecções do PARPA II e a implementação	20
Parte II: Análise detalhada da despesa pública, 2004-2009.....	26
II.1 Despesas gerais	26
II.2 Despesa institucional na globalidade	31
II.3 Despesa institucional por âmbito.....	34
II.4 Taxas de execução do orçamento	36
II.5 Despesa por grupo de sectores	42
II.5.1 Capital Humano e Justiça	43
II.5.2 Despesa com impacto directo ao desenvolvimento económico	49
II.5.3 Soberania, Democracia e Segurança	54
II.5.4 Obras Públicas e Interior	59
II.6 Disparidades regionais.....	63
Parte III: Um olhar particular aos Sectores da Educação, Saúde e Agricultura.....	71
III.1 Educação.....	71
III.2 Saúde	74
III.3 Agricultura.....	80
Recomendações.....	86
Sobre os procedimentos de orçamentação e execução.....	86
Recomendações para a elaboração do próximo PARPA.....	87
A questão das disparidades regionais	89
Bibliographia.....	91
Anexos	92
Anexo 1 – Despesas em sectores seleccionados, 2004 até 2009.....	92
Anexo 2 – Desempenho no Sector da Educação e Saúde medido por alguns Indicadores da Matriz do PARPA II	97
Anexo 3 – Esquema de agrupamento de instituições.....	98

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Despesa em sectores de destaque em relação à despesa total ajustada	8
Tabela 2 – Tabela de origem de dados do estudo.....	16
Tabela 3 – Comparação geral entre projecção do PARPA II e a despesa realizada: percentagens da despesa institucional	24
Tabela 4 – Despesa institucional e não-institucional (2004-2009).....	28
Tabela 5 – Despesa institucional, a preços correntes e constantes	32
Tabela 6 – Despesa institucional por âmbito.....	35
Tabela 7 – Taxas e execução da despesa institucional, central e provincial	38
Tabela 8 – Despesa institucional, central e provincial	39
Tabela 9 - Taxas de execução do orçamento com financiamento <u>interno</u> , por grupos de sectores seleccionados	40
Tabela 10 – Diferença entre orçamento e execução, componente interna, de alguns sectores seleccionados (recursos internos).....	41
Tabela 11 – Diferença entre execução e orçamento inicial em percentagem da despesa institucional orçamentada, componente interna da despesa	42
Tabela 12 – Despesa <u>total</u> nos sectores sociais e na justiça.....	46
Tabela 13 – Despesa <u>interna</u> nos sectores sociais e na justiça.....	47
Tabela 14 – Transferências às famílias, em preços constantes	48
Tabela 15 – Despesa nos sectores com impacto sobre o desenvolvimento económico: despesa <u>total</u>	52
Tabela 16 – Despesa nos sectores com impacto sobre o desenvolvimento económico: despesa com financiamento <u>interno</u>	53
Tabela 17 – Despesa <u>total</u> nos sectores da soberania, democracia e segurança do Estado	57
Tabela 18 – Despesa <u>interna</u> nos sectores da soberania, democracia e segurança do Estado	58
Tabela 19 – Despesa <u>total</u> nas áreas do Interior e das Obras Públicas.....	61
Tabela 20 – Despesa <u>interna</u> nas áreas do Interior e das Obras Públicas	62
Tabela 21 – Despesa provincial de funcionamento per capita por província, sectores seleccionados.....	66
Tabela 22 – Despesa provincial per capita em sectores seleccionados	69
Tabela 23 – Despesa real na Educação.....	72
Tabela 24 – Dotação inicial e despesa realizada nas Direcções Provinciais da Educação e Cultura, a preços correntes	73
Tabela 25 – Salas de aula no ensino primário, por material.....	74
Tabela 26 – Despesa real na Saúde, todas as fontes de recursos <i>on-budget</i>	77
Tabela 27 – Indicadores da Saúde.....	79

Tabela 28 – Despesa real na Agricultura por instituições	82
--	----

Lista de Figuras

Figura 1 – Estrutura das despesas sectoriais por área (projectão PARPA II)	23
Figura 2 – Evolução da despesa institucional <u>interna real</u> dos níveis central e provincial.....	33
Figura 3 – Despesa institucional real por fonte de financiamento.....	34
Figura 4 – Taxas de execução da despesa com financiamento interno das instituições, central e provincial.....	37
Figura 5 – Despesa real <u>total</u> nos sectores sociais e na Justiça.....	45
Figura 6 – Despesa real <u>interna</u> nos sectores sociais e na justiça.....	45
Figura 7 – Composição das Transferências às Famílias 2008	48
Figura 8 – Despesa total real nos sectores económicos	50
Figura 9 – Despesa <u>total</u> na área de soberania e democracia em percentagem da despesa de referência	54
Figura 10 – Despesas na área da democracia e soberania a preços constantes	55
Figura 11 – Despesa total real nas funções de Soberania e Democracia.....	55
Figura 12 – Despesa real nas Obras Públicas (sem Estradas) e no Interior.....	60
Figura 13 – Despesa provincial per capita (geral ou rural) em sectores seleccionados	68
Figura 14 – Despesa real na Educação	72
Figura 15 – Despesa real na Saúde por grupo de instituições	75
Figura 16 – Despesa real na Saúde, total do sector.....	75
Figura 17 – Despesa real na Agricultura e Pescas.....	80
Figura 18 – Despesa real na Agricultura, por instituições.....	81
Figura 19 – Despesa real no sector da Agricultura e Pescas ao senso largo	83
Figura 20 – Despesa real <u>interna</u> na Agricultura (Fonte: AgPER).....	84
Figura 21 – Despesa do MINAG por categorias de especificidade.....	85

Lista de Abreviaturas

ARA	Autoridade Regional das Águas
CGE	Conta Geral do Estado
CUT	Conta Única do Tesouro
DPA	Direcção Provincial da Agricultura
DPEC	Direcção Provincial da Educação e Cultura
ESG 1	Ensino Secundário Geral primeiro grau
FDA	Fundo de Desenvolvimento Agrário
FIPAG	Fundo de Investimento do Património nas Águas
GBS	General Budget Support (Apoio Geral ao Orçamento)
IAF	Inquérito aos agregados familiares
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
LOE	Lei do Orçamento do Estado
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MF	Ministério das Finanças
MINAG	Ministério da Agricultura
MISAU	Ministério da Saúde
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
n/a	Não disponível (do inglês Not Available)
OE	Orçamento do Estado
PARPA	Plano de Acção Para a Redução da Pobreza Absoluta
PEPFAR	President Bush's Emergency Plan for AIDS Relief
PIB	Produto Interno Bruto
RAI	Relatório de Avaliação de Impacto
SDAE	Serviço Distrital dos Assuntos Económicos
SDEJT	Serviço Distrital da Educação, Juventude e Tecnologia
SDSMAS	Serviço Distrital da Saúde, Mulher e Acção Social
TA	Tribunal Administrativo

Sumário Executivo

Este trabalho analisa as despesas públicas no período de 2004 até 2009, com o objectivo de dar resposta a duas questões:

- a) Será que a estrutura da despesa realizada corresponde aos objectivos estabelecidos no PARPA e as respectivas projecções de recursos contidas no documento do PARPA II?
- b) Há uma relação razoável entre despesas realizadas e os resultados atingidos, particularmente nas áreas da Saúde e Educação?

A análise foi levada a cabo tendo como base a informação numérica dos Orçamentos do Estado aprovados e da Conta Geral do Estado onde são reportados os resultados financeiros finais de cada exercício orçamental; para o ano 2009, apenas foi utilizada informação do orçamento inicial aprovado.

Os resultados das análises efectuadas mostram que a estrutura da despesa pública seguiu, de facto, as linhas gerais definidas no PARPA. Verificaram-se algumas diferenças nos níveis dos orçamentos iniciais dos sectores de Educação e “Estado” (grupo de instituições assim denominado no PARPA). Nos dois casos, os orçamentos foram tipicamente reforçados ao longo do ano. Considerando que os limites e orçamentos iniciais são elaborados com base no orçamento anterior, não ajustado, existiu uma tendência para repetição da sub-orçamentação no orçamento do ano seguinte. As projecções do PARPA, elaboradas com base no Orçamento de 2006, reflectem igualmente este fenómeno. Também foram verificadas despesas avultadas não previstas: por exemplo, a explosão do Pai-ol e a realização do Censo Eleitoral resultaram em despesas adicionais significativas da rubrica “Estado” (Presidência, Assembleias, Defesa e Segurança, Negócios Estrangeiros e Embaixadas entre outros).

Por outro lado, a fatia da despesa institucional (despesa das instituições do nível central e provincial) absorvida por alguns outros sectores ficou abaixo da projecção: Saúde, Estradas e Sectores Económicos. Contudo, a percentagem de alocação de recursos totais para os sectores económicos e o Ensino Superior verificou crescimento ao longo do período, enquanto o peso das Estradas diminuiu de 2005 para 2008. Contudo, o peso das Estradas diminuiu apenas por causa de reduções do financiamento externo para este sector, na medida em que foi contabilizada.

Apesar das diferenças existentes no início do período em análise, considerando a problemática da projecção do PARPA e do grande impacto das contribuições *off-budget* particularmente no sector da Saúde, **conclui-se com esta revisão de dados e respectiva análise que as linhas de orientação estabelecidas no PARPA foram seguidas pelo Governo.**

No PARPA, as alocações orçamentais sectoriais foram definidas em percentagem da despesa institucional. Entretanto, em outras análises, refere-se frequentemente às percentagens de gastos em sectores prioritários em relação ao total da despesa menos serviço da

dívida e operações financeiras activas (participações, empréstimos do Tesouro e acordos de retrocessão), que aqui chamamos “despesa total ajustada”. Nesta base, verificou-se que a despesa nos sectores que o PARPA destacou, mas excluindo o grupo denominado “Estado”, absorveu entre 55% a 58% da despesa total ajustada. Há que sublinhar que a definição neste nosso cálculo não corresponde totalmente à definição habitual dos “sectores prioritários” utilizada nas tabelas que aparecem habitualmente na Conta Geral do Estado e nos Relatórios de Execução Orçamental. Para este estudo, a equipa de consultores não incluiu os Ministérios do Interior, da Administração Estatal e da Função Pública, e também não incluiu a componente “Água” das Obras Públicas por falta de dados desagregados.

Finalmente é importante referir que divergências entre percentagens planificadas e realizadas reflectem frequentemente casos específicos: o aumento da fatia do “Estado” em 2007 deve-se ao censo eleitoral e, em 2008, à explosão do Paiol de Maputo. A redução da parte das Estradas é totalmente causada por uma redução drástica da componente externa deste sector na CGE, enquanto a despesa financiada com recursos internos continuou a crescer.

Tabela 1 – Despesa em sectores de destaque em relação à despesa total ajustada

	Milhões de MT					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	CGE	CGE	CGE	CGE	CGE	OE**
A preços correntes						
Despesa total ajustada *	28.275	35.645	43.429	55.368	64.353	88.895
Educação geral	5.073	6.397	7.601	10.484	12.938	14.738
Saúde e HIV	3.093	4.683	5.839	7.238	7.056	11.316
Legalidade	2.439	2.769	3.046	3.521	4.629	4.845
Sectores económicos	2.678	2.881	2.468	2.923	4.365	8.036
Estradas	2.911	4.409	5.040	5.133	4.987	7.605
Ensino superior, tecnologia	894	862	1.043	1.284	1.831	2.784
Subtotal	17.088	22.002	25.037	30.582	35.805	49.323
Estado	3.423	3.353	4.031	6.266	6.347	7.990
Em % da despesa total ajustada						
Educação geral	17,9%	17,9%	17,5%	18,9%	20,1%	16,6%
Saúde e HIV	10,9%	13,1%	13,4%	13,1%	11,0%	12,7%
Legalidade	8,6%	7,8%	7,0%	6,4%	7,2%	5,5%
Sectores económicos	9,5%	8,1%	5,7%	5,3%	6,8%	9,0%
Estradas	10,3%	12,4%	11,6%	9,3%	7,7%	8,6%
Ensino superior, tecnologia	3,2%	2,4%	2,4%	2,3%	2,8%	3,1%
Subtotal	60,4%	61,7%	57,7%	55,2%	55,6%	55,5%
Estado	12,1%	9,4%	9,3%	11,3%	9,9%	9,0%
Memorandum itens						
PIB nominal	128.668	151.707	180.242	209.661	239.775	261.000
Receitas do Estado	15.977	20.942	27.797	34.474	39.190	0
Ajuda externa excl. Retrocessão	14.413	18.712	25.425	26.320	28.618	n/a
Superavit orçamental	-41	211	6.902	3.219	1.329	
IPC base Dez. 2004	96,86	103,61	117,69	128,48	147,11	158,88
Câmbio MT/\$	22,04	23,00	26,11	25,66	24,24	26,55

Fonte: Autores com base na Conta Geral do Estado (2004-2008) e Orçamento aprovado (2009), com ajustamentos (veja o texto).

Notas:

- * “Despesa Total Ajustada” é a despesa sem serviço da dívida (total dos juros, amortização da dívida externa) e operações financeiras activas.
- ** Inclui o funcionamento dos serviços distritais responsáveis para a Educação, Saúde e Serviços Económicos, mas apenas o funcionamento e a supervisão escolar (financiamento externo na Educação).
- “Sector económico” sem o sector dos Transportes e Comunicações.

O PARPA II propôs um crescimento substancial das receitas internas, verificando-se que, de facto, isto aconteceu. As receitas internas aumentaram de 12,4% do PIB em 2004 para 16,4% em 2008. Segundo as contas publicadas, **os recursos externos para apoio geral ao orçamento, fundos comuns e projectos públicos constituíram 42,2% dos recursos totais em 2008, contra 47,2% em 2005.** A luz das melhorias registadas na captação da despesa realizada com fundos externos em projectos, e o crescimento da ajuda externa em termos absolutos, a dependência da ajuda externa diminuiu ainda mais do que estes valores mostram.

A despesa institucional cresceu em termos reais 46% de 2004 a 2008. Na componente interna do orçamento (excluindo projectos ou apoio sectorial) a despesa cresceu em 43% no período em análise. Os financiamentos externos consignados (projectos e fundos comuns) não provocaram uma redução do financiamento com fundos do Tesouro para as instituições. Por outro lado, a despesa com pessoal cresceu menos do que a despesa institucional com financiamento interno, e não houve marginalização das operações e manutenção. O investimento interno cresceu acima da média. A parte do financiamento externo consignado na despesa institucional total ficou relativamente estável aos 25% segundo o que indicam as contas públicas.

Contudo, a despesa institucional cresceu ligeiramente menos do que as restantes categorias de despesa. O cálculo que leva a esta conclusão tem como referência (denominador) a despesa total deduzido ao serviço da dívida (todos os juros e amortização da dívida externa) e às operações financeiras activas (participações do Estado em empresas e acordos de retrocessão). A despesa aqui classificada como não institucional inclui as pensões e a assistência social, subsídios, encargos gerais do investimento (encargos aduaneiros, transferências às cidades e os orçamentos distritais incluindo, os fundos do investimento local. Assim, a parte “institucional” da referência diminuiu de 85,6% (média 2004/2005) para 83,1% em 2008. As pensões e transferências sociais absorveram, em média, 10,5% da despesa total interna de referência (sem dívida e operações financeiras activas) e cresceram quase ao ritmo da despesa total.

A descentralização financeira registou progressos na componente dos projectos e fundos comuns, mas já não nas despesas com fontes internas e GBS. A parte da despesa institucional interna gerida pelas províncias diminuiu de 41,0% em 2005 para cerca de 39% em 2007 e 2008. Simultaneamente, a parte do investimento externo gerida pelas províncias está a crescer, de 2,5% em 2005 para 15,1% em 2008. Esta situação pode ser um reflexo da implementação do e-SISTAFE nas províncias, que facilita a contabilização correcta das despesas assim como dos fundos comuns. Contudo, 85% do inves-

timento externo (fundos externos consignados a sectores ou projectos específicos) continua ser controlado pelos órgãos centrais.

No que concerne a despesa real desagregada por grupos de sectores, verificou-se o seguinte:

- **A despesa com sectores sociais aumentou**, particularmente na Educação Geral (não superior), assim como na Justiça, Saúde e nas transferências às famílias. Olhando para apenas a despesa financiada por fundos internos (incl. GBS), a conclusão é a mesma.
- **Nos sectores com impacto no desenvolvimento económico, houve, em geral, pouca expansão da despesa em termos reais.** A despesa na Agricultura cresceu ligeiramente até 2008 (seguido de um grande crescimento em 2009), mas menos do que os sectores sociais no seu conjunto. Em termos reais, a despesa com Estradas (Fundo de Estradas) estagnou, mas apenas devido à redução da componente externa.
- **Na área da soberania, democracia e segurança verificou-se uma ligeira redução do peso na despesa total de referência** (sem “dívida” e operações financeiras activas). A parte da Presidência, Casa Militar e Governadores aumentou, de 1,8% em 2005 para 2,3% em 2008. Defesa e segurança absorvem cerca de 4,3% da despesa total de referência, com tendência para redução do peso. Em 2008, cerca de 1200 milhões de meticais foram absorvidos pela Presidência e Casa Militar, 2670 milhões pela Defesa e Segurança, e 1100 milhões de meticais pelos Negócios Estrangeiros e Embaixadas.

As taxas de execução nas províncias, calculadas mecanicamente, foram superiores às do nível central na despesa interna. Contudo, isto deve-se principalmente à sistemática suborçamentação dos salários no sector da Educação, que provoca reforços orçamentais para as despesas provinciais ao longo do ano. Assim, a despesa realizada na Educação nas províncias ficou sempre acima da dotação inicial. Se excluirmos a Educação, as taxas de execução dos níveis central e provincial são comparáveis. Ao longo do período de análise, a área de Soberania (“Estado”) regularmente ultrapassou a dotação inicial. Os sectores do grupo “Sectores Económicos” e a Saúde Geral apresentaram taxas de execução relativamente mais baixas.

Reduzir as disparidades entre províncias, no que diz respeito à prestação de serviços básicos foi um dos objectivos explícitos no PARPA II. Apesar de variações de custos unitários entre províncias, o número de habitantes em cada província constitui uma primeira referência. Assim, foi calculada a despesa *per capita* em algumas áreas prioritárias (Educação, Saúde, Agricultura – per capita rural, Justiça). Nesta base, verificou-se alguma redução, embora modesta, nas disparidades da despesa na Educação e Saúde; contudo, as disparidades que ficam são ainda significativas. As disparidades aumentaram na Agricultura, entretanto, admite-se que aqui, a distribuição da despesa em função da população rural pode não ser necessariamente a referência principal.

Será que o aumento da despesa real que se verificou nos sectores da Saúde e Educação teve um efeito comparável em termos de prestação de serviços desses sectores? Num segundo momento o relatório tenta dar resposta a esta questão e onde se concluiu o seguinte:

Na Educação Geral, a despesa real total cresceu em 68% de 2004 para 2008 e a despesa interna em 43%. O crescimento foi maior ao nível central e menor nas DPECs, mas o peso do MEC Central na despesa interna do sector continua controlada, com cerca de 7,5% da despesa total com a Educação Geral. Do lado dos serviços, verificou-se um aumento de 38% nos alunos diurnos no Ensino Primário, aumento em 21% de professores do Ensino Primário, um aumento de 117% na população do ESG1 e um crescimento de salas de aula em material melhorado (cimento ou tijolos) em 39%. Contudo, não é surpresa que o ritmo de melhoria nos resultados habituais ficaram abaixo do crescimento da despesa porque a expansão do sistema, ainda em curso, precisa de investimentos em construções de salas de aula e institutos de formação de professores. Também se verificou um aumento particular no Ensino Secundário do primeiro grau, que significou altos gastos em construções, salários de professores e material escolar.

Assim, conclui-se que, sim, houve melhorias na prestação de serviços comensuráveis com o aumento de financiamento no Ensino Geral.

Tirar conclusões em relação ao sector da Saúde é mais difícil por três razões, nomeadamente: (i) Em 2008, verificou-se uma redução, sem explicação óbvia, no financiamento; (ii) Parece que uma parte substancial da despesa continua *off-budget* e não é reflectida nem no orçamento nem nas contas do Estado; (iii) A despesa registada em 2004 provavelmente não reflecte uma parte substancial do financiamento externo. Por causa destes factores, a série aparece um bocado errática.

A despesa real com a Saúde (incluindo os hospitais e HIV/SIDA) aumentou em 50% de 2004 para 2008, mas houve grandes flutuações ao longo dos anos – a despesa cresceu em 76% entre 2004 e 2007, mas caiu muito em 2008. A redução em 2008 resultou principalmente da redução na componente externa. Deve-se notar que a despesa real financiada com fundos do Tesouro (fundos internos e GBS) aumentou apenas em 11,4% de 2005 para 2008 (17% de 2005 para 2007), e assim, menos do que a despesa interna total que cresceu em 34%. O peso da Saúde na despesa total interna diminuiu de 8,5% em 2005 para 7,0% em 2008.

Uma comparação com alguns indicadores de 2005 e 2008 mostra progresso na percentagem das crianças vacinadas, na cobertura de partos institucionais, no número de consultas externas por habitante e particularmente em todos os indicadores que se relacionam com tratamento do HIV/SIDA. Contudo, a luz das flutuações do financiamento externo e a existência de despesas *off-budget* (particularmente o caso dos programas financiadas pelos Estados Unidos e implementadas através de ONGs), é difícil afirmar se as melhorias são comensuráveis com a despesa.

O estudo resulta em três recomendações em relação ao desenho e preparação do próximo PARPA (ou Plano Estratégico equivalente). Primeiro, manter a visão holística nas projecções e custeamento, porque a projecção deve dar orientações para o conjunto da despesa numa perspectiva de relacionar despesa com resultados pelo que nesta perspectiva, a fonte de recursos não importa. Segundo, seria importante efectuar as projecções com bases mais sólidas e fidedignas (fenómeno da suborçamentação). Terceiro, e não menos importante, deve-se começar a trabalhar desde cedo na elaboração de um plano financeiro que deverá acompanhar o plano devidamente desagregado por sectores e res-

pectivos subsectores (eixos de serviços prestados por um dado sector) e claro, utilizando uma classificação que depois poderá ser igualmente encontrada (e de fácil comparação) nos orçamentos e relatórios financeiros do Estado.

Introdução

No capítulo sobre os “Mecanismos e Instrumentos de Monitoria e Avaliação”, o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II) prevê a preparação de um Relatório de Avaliação de Impacto (RAI). O propósito do RAI é o de sintetizar informação sobre a pobreza e a evolução de indicadores socioeconómicos a partir de fontes disponíveis e analisar esta informação com uma visão particular para atribuir causa e efeito.

Os Termos de Referência do RAI prevêem a condução de análises mais aprofundadas de um número limitado de assuntos temáticos considerando a sua importância estratégica para o crescimento económico e redução da pobreza. Os resultados destes estudos serão incorporados e utilizados para reforçar o RAI. A área das finanças públicas foi uma das áreas identificadas para a realização de um estudo temático mais aprofundado intitulado “Análise do Impacto da Estrutura das Despesas sobre o Desenvolvimento Económico e as Condições de Vida em Moçambique”.

Este relatório detalha o estudo acima que tem como objectivo ajudar na reflexão sobre como a redução dos níveis de pobreza absoluta e a promoção do crescimento económico rápido, sustentável e abrangente - objectivos principais do PARPA – foram ou não devidamente reflectidos na série de políticas e acções definidas e implementadas pelo Governo de Moçambique e verificar a interacção entre estas e a respectiva dotação de recursos para os principais sectores pró-pobres bem como os recursos globais disponíveis para a execução do PARPA II.

Segundo os Termos de Referência, o objectivo geral do trabalho e a “questão de pesquisa” é o de “analisar a ligação e a relação entre os orçamentos efectivamente disponíveis, os orçamentos executados e os compromissos efectuados no PARPA II para os diversos sectores em termos da alocação entre eles. O estudo vai também analisar o nível de eficiência no uso dos recursos públicos e os resultados alcançados em dois sectores chave, nomeadamente Educação e Saúde.”

Para o alcance do objectivo geral, os consultores irão avaliar os seguintes aspectos das despesas em Moçambique:

1. Avaliar o nível real dos recursos (internos e externos) dotados pelo Governo, a nível global e para os diversos sectores, e em particular, os sectores prioritários de acordo com a definição dos mesmos no PARPA II. As dotações dos sectores prioritários (em termos percentuais) devem ser comparadas com os compromissos expressos no PARPA II.
2. Sempre que possível (para Orçamento do Estado 2006, 2007 e 2008) avaliar a execução efectiva contra a alocação orçamental inicial por sectores (prioritários e não prioritários), instituições e tipo de despesa.
3. Avaliar em que medida os recursos internos em oposição aos recursos externos têm sido atribuídos às principais áreas prioritárias do PARPA II.

4. Analisar a distribuição geográfica da alocação dos recursos para os sectores prioritários dos recursos contra a dimensão territorial da pobreza como avaliado no Inquérito aos Agregados Familiares (IAF) de 2002/2003.
5. Desenvolver uma análise nos dois sectores chave, nomeadamente, Saúde e Educação, de acordo com a informação disponível; e
6. À luz da análise acima, fazer recomendações de mudanças nas políticas e identificar as áreas onde mais investigação é necessária.

Numa segunda e subsequente fase, o estudo tentará relacionar as despesas em dois sectores, Saúde e Educação, com alguns indicadores chave de desempenho que indicam a quantidade e qualidade dos serviços prestados à população.

No entanto fazemos notar que este tipo de análise tem limitações que devem ser devidamente notadas:

- A contabilidade pública não distingue nos seus documentos os diferentes subsectores. Assim, para o sector da Educação, por exemplo, não é possível dizer quanto foi gasto no ensino primário, outros níveis de ensino, supervisão e administração. As contabilidades e estatísticas dos sectores geralmente não são muito melhores do que o sistema nacional porque frequentemente não distinguem subsectores na área dos salários. No sector da Saúde, a decomposição dos medicamentos e equipamentos por níveis de atendimento provavelmente não está disponível na contabilidade do sector. Na Educação, não existe uma contabilidade interna capaz de desagregar escolas dos diferentes níveis e a administração. Na Agricultura, a contabilidade interna fica muito parcial em relação a contabilidade oficial de desagrega apenas uma parte da despesa por componentes.
- Particularmente no sector da Saúde, existem ainda grandes projectos “off-budget” que fazem com que a análise seja muito desfasada da realidade.

Assim, o presente estudo, em primeiro lugar, apresenta séries de indicadores chave de despesas. A evolução das despesas será comparada com a evolução de indicadores chave, mas um “pacote” de despesas não pode ser associado com indicadores de desempenho específicos (indicadores do nível *output* final ou *outcome* imediato) referentes a um subsector. Assim, a análise limitou-se a um raciocínio de plausibilidade e à identificação de evidentes contradições – por exemplo, se apesar dum crescimento substancial das despesas reais, não se vê nenhuma melhoria de indicadores-chave.

Para além do exercício de números, foram tomados em conta alguns estudos e estatísticas disponíveis aos níveis dos sectores da Educação e Saúde na tentativa de ligar despesas com resultados e de identificar eventuais bloqueios. A análise efectuada limitou-se aos aspectos de comparação de despesas com resultados não sendo por isso uma apreciação geral do desempenho dos sectores.

O cálculo de custos unitários, ainda que interessante, não pôde ser efectuada por falta de desagregação dos dados sobre as despesas disponíveis. A análise limitou-se a uma apreciação de parâmetros tais como as despesas totais nos sectores da Saúde e Educação, sem desagregação de subsectores, e sem comparação com outros países da região.

A análise do sector da Agricultura não fazia parte dos Termos de Referência iniciais, mas acrescentamos uma análise mais detalhada das despesas do sector por duas razões, nomeadamente, pelo facto da Agricultura ter recentemente atraído muita atenção no debate, e ainda por estar disponível uma recente análise das despesas públicas (um *Agriculture Public Expenditure Review*) que contém informação muito relevante no âmbito do presente estudo.

Frequentemente, as tabelas apresentadas contêm números que não são interpretados no texto. Isto é intencional porque queremos fornecer aos leitores um jogo de dados que são públicos mas difícil de encontrar na prática, em séries plurianuais.

Os valores são apresentados geralmente em milhões de meticais. Para ter uma sensação do tamanho dos montantes envolvidos, gostaríamos de convidar os leitores a fazer a conversão aproximada por via de dividir o valor em milhões de meticais por 25, para obter o valor em milhões de dólares, e comparar valores com o PIB, o total da ajuda externa ou o total da despesa pública a fim de poder julgar se o montante em questão é “muito” ou “pouco”.

O trabalho de preparação deste estudo foi levado a cabo por Mariam Bibi Umarji, Sadya Makda e Dieter Orłowski (chefe de equipa). Joseph Katame e Edson Machel contribuíram no tratamento dos dados e no desenvolvimento da base de dados e informatização.

Metodologia

Para elaborar este estudo, foram utilizadas informações disponíveis nos Ministérios de Planificação e Desenvolvimento, Ministério das Finanças (MF), Educação e Saúde bem como estudos realizados em áreas relevantes para o presente estudo. O trabalho de investigação documental não foi complementado com entrevistas a informantes chave no Governo e seus Parceiros, ficando esta opção a ser efectuada no processo de seguimento dos resultados pelos grupos de trabalho relevantes.

O período de análise definido nos Termos de Referência para este trabalho é de 2006 a 2008. Contudo, os consultores consideraram outros dados disponíveis e utilizáveis em períodos anteriores ou posteriores àquele a fim de poder apresentar séries mais longas. Acrescentamos o ano 2009 a fim de dar uma perspectiva em relação ao último ano do corrente mandato e do PARPA II (na definição inicial; entretanto, foi prolongado até 2010). 2004 e 2005 foram acrescentados para dar uma ideia da situação antes da entrada em vigor do PARPA II. Olhar para estes dois anos antes do início do PARPA II é importante porque nem 2004 nem 2005 foram anos típicos. No final do ano 2004, houve uma apreciação drástica do metical. Uma das consequências disto é uma dúvida sobre como foram convertidos os valores do apoio externo que não passou pelas contas do Estado. Converter estes valores em moeda externa com a taxa média do ano ou a taxa do fim do ano faz grande diferença nestas condições. A aprovação do orçamento 2005 foi atrasada até Abril, sendo o de 2004 reconduzido para os primeiros meses do ano 2005. Mediante esse facto, projectos com peso alto de financiamento interno arrancaram tarde e a execução do ano 2005 mostra-se atipicamente baixa.

A alertar também que a captura das despesas com fundos externos por via de projectos e programas (por exemplo, os fundos comuns da Educação e Saúde) na Conta Geral do Estado melhorou neste período. As despesas realizadas com fundos internos e apoio geral ao orçamento, segundo a Conta Geral, cresceram em 11% em termos reais de 2004 para 2005, enquanto a despesa com fundos externos consignados (projectos e programas) cresceu em 38%. Aqui há, evidentemente, efeitos quer da conversão para meticais, quer da abrangência da Conta Geral.

A análise da despesa pública baseia-se nos dados oficiais do Ministério das Finanças (MF) sobre a despesa pública realizada. Estes dados têm origem no sistema da contabilidade pública e são publicados na Conta Geral do Estado (CGE) que é preparada pela Direcção Nacional da Contabilidade Pública (DNCP) no MF, submetida à Assembleia da República e verificada pelo Tribunal Administrativo (TA). Também foram utilizados os dados dos Orçamentos do Estado para poder comparar a dotação inicial com a despesa realizada.

Tabela 2 – Tabela de origem de dados do estudo

Fonte \ Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Lei de Orçamento de Estado (LOE)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Conta Geral do Estado	✓	✓	✓	✓	✓	N/A

Criar as bases para a análise contida neste estudo representou um desafio particular, porque não existiam ficheiros de cálculo ou um banco de dados com séries históricas dos orçamentos e relatórios financeiros. O que existia era geralmente apenas em papel e anual. A fim de criar a base numérica em formato electrónico, foi necessário numa primeira fase copiar fisicamente as respectivas folhas das publicações, passá-las por um scanner, e a seguir com recurso a um programa OCR (Optical Character Recognition) converter as imagens do scanner para números em folhas de cálculo. Os programas OCR funcionam “bem” apenas com originais limpas, mas infelizmente em muitos casos tais originais não estavam disponíveis. Assim, imenso trabalho manual adicional foi necessário para reformatar tabelas, colocar os números reconhecidos na parcela certa, verificar e confirmar os números com os mapas originais, entre outros.

De seguida, foi preciso harmonizar a classificação institucional, porque ao longo do período de análise, algumas alterações foram verificadas, como é o caso de algumas instituições que mudaram de denominação ou que foram agregadas ou separadas. A classificação orgânica no OE 2009 serviu de base para essa harmonização e os classificadores dos anos anteriores foram adaptados. Por exemplo, o antigo Ministério da Cultura recebeu o código orgânico do Ministério da Educação e Cultura (MEC) com efeito de ser incluído na soma para o MEC. O resultado não é perfeito, mas permite trabalhar e analisar tendências.

Por último, os dados foram colocados no formato de Banco de Dados, formato este que permite a aplicação de fórmulas e funções de banco de dados que o programa Excel oferece.

A qualidade da análise depende, evidentemente, da qualidade de dados. As mais importantes restrições não resolvidas são:

- A tendência de sobre-orçamentar e sub-reportar a despesa do investimento externo faz com que aquelas duas séries não sejam totalmente comparáveis. Contudo, por falta de dados de execução para o ano em curso (2009), não houve outra alternativa.
- A CGE 2004 discrimina entre investimento interno e externo no mapa global, mas não nos mapas que mostram as despesas por instituições. A solução encontrada foi em considerar todo o investimento das instituições em 2004 como investimento externo (que, evidentemente, não é certo) nas análises que discriminam sectores.
- Inicialmente, a despesa dos distritos constava no orçamento e nos relatórios financeiros como transferência aos distritos (para a parte da administração geral) ou era incluída nos orçamentos das respectivas direcções provinciais. Gradualmente, os distritos transformaram-se em unidades orçamentais. Assim, as transferências foram alterando para gastos com o pessoal e bens e serviços. Recentemente, e gradualmente, as despesas com os serviços distritais tem vindo a deixar de ser enquadradas nos orçamentos provinciais, porque são inscritas directamente ao nível do distrito.
- Nenhuma informação fiável existe sobre o uso dos Orçamentos de Investimento da Iniciativa Local (OILL, ou “sete milhões”). Por isto, os respectivos montantes foram considerados como despesa geral.

Em relação aos dados utilizados para o estudo, fazemos notar o seguinte:

- Apesar de em 2007 se ter verificado a aprovação de uma Lei de Orçamento do Estado Revista, em Setembro de 2007, optamos por utilizar apenas os dados do orçamento inicialmente aprovado e publicado. A elaboração e aprovação dum orçamento revisto deveu-se à mudanças no apoio geral ao orçamento por causa das flutuações da taxa de câmbio Euro/Dólar e foi aprovado tão tarde que poucos sectores conseguiram utilizar os fundos adicionais até o fim do ano. Por isto, o orçamento inicial é considerado como melhor expressão da vontade política.
- A versão da CGE 2008 utilizada foi fornecida pelo MF, no entanto, refere-se ainda a versão não pública e sem os comentários do TA.
- Sendo a tarefa dos consultores analisar a estrutura sectorial da despesa, e dado que os orçamentos distritais não discriminam ainda os serviços específicos, a análise, até 2008 inclusive, foi baseada apenas nas despesas inscritas ou registadas aos níveis central e provincial.

No entanto, foi preciso fazer uma excepção no que diz respeito ao ano 2009. Neste ano, uma parte dos salários do pessoal de instituições de serviço, tais como escolas e postos e centros de Saúde, foi inscrito directamente em orçamentos distritais de alguns distritos em algumas províncias. A fim de assegurar a comparabilidade das séries, acrescentamos os valores inscritos nestes orçamentos distritais como despesa de funcionamento para os serviços responsáveis da Educação (SDEJT), Saúde (SDSMAS) e Agricultura (SDAE). No investimento, tomamos em conta apenas os valores orçamentados para a supervisão escolar.

Também em 2009, houve outras novidades com peso:

- O Fundo de Desenvolvimento Agrário (FDA) é incluído no orçamento; outrora *off-budget*.
- Entrou no orçamento o Millennium Challenge Account como uma instituição distinta, assim aumentando o volume do orçamento mas sem permitir discriminar as áreas beneficiárias.

A fim de assinalar que a fonte dos dados das séries mudou, da execução para orçamento, as tabelas mostram uma linha dupla entre 2008 e 2009, e os gráficos uma barra vermelha. Contudo, sendo que o orçamento é o plano que, em princípio, deve ser respeitado e seguido, a continuação da série das despesas realizadas (até 2008) com as despesas planificadas (em 2009) é legítima – não é “*comparar maçãs com laranjas*”.

A salientar que houve um erro com avultado valor no OE 2009 no momento de entrega à Assembleia da República. O erro foi corrigido em Outubro de 2008 e assim, os valores que constam na Lei de Orçamento aprovada são autênticos. Contudo, na página da Internet ainda constavam as tabelas iniciais sem a correcção do erro, resultando num aparente crescimento extraordinário da despesa com fundos externos no sector da Saúde. Os esboços do nosso estudo, circulados até o mês de Outubro, mostraram valores errados, que foram corrigidos apenas nesta versão.

As análises a seguir frequentemente distinguem entre despesa interna e externa. A despesa interna refere-se ao funcionamento e a componente interna do investimento, enquanto a despesa externa é apenas o investimento externo. A notar que o “investimento externo” refere-se apenas à despesa com fundos consignados e inscritos em projectos. Os documentos do orçamento e da Conta Geral tratam o apoio geral ao orçamento (GBS) como reforço das receitas internas. Assim sendo, a despesa aparece como despesa com fonte

de financiamento interno. Logo, “Interno” sempre se refere a despesas financiadas por receitas internas e GBS.

Geralmente, não distinguimos entre funcionamento e investimento. O “investimento” pode conter vários tipos de despesa, quer de rotina quer de desenvolvimento e deve-se notar que o termo “investimento” não significa “despesa de capital”. Uma distinção entre funcionamento e investimento não é muito útil para efeitos de análise porque o rácio funcionamento / investimento depende principalmente da história e do tamanho dos projectos com financiamento externo num dado sector.¹

¹ Na realidade, o “investimento” é constituído por projectos. Sendo que projectos, na concepção prática, podem reunir despesas de rotina, despesas correntes ad-hoc e despesas de capital. A despesa de investimento não é necessariamente virada a uma mudança ou despesa com horizonte temporal definido.

Parte I: As projecções do PARPA II e a implementação

Quando o PARPA II foi elaborado, a equipa que preparou o documento, desenvolveu procedimentos para definir e apresentar uma projecção das despesas das diferentes instituições que permitiria implementar as políticas pretendidas e alcançar as metas previstas. Neste contexto, o PARPA foi considerado como um plano de operacionalização do Programa do Governo, e não como um conjunto de projectos adicionais com o objectivo de reduzir a pobreza. A consequência pela projecção das despesas é que não se estimou custos de actividades adicionais, mas elaborou-se uma projecção de toda a despesa pública que permitiria um equilíbrio adequado entre as acções necessárias embora não prioritárias e as reformas e melhorias na prestação de serviços públicos com particular incidência sobre os mais desfavorecidos e o desenvolvimento económico equilibrado e abrangente.

Para o efeito, foi projectado o envelope previsível de recursos para o período até 2010. Os recursos disponíveis foram projectados através de uma abordagem conservadora: assumiu-se uma estabilidade da ajuda externa em termos de dólares e gradual crescimento das receitas internas devido ao crescimento real da economia projectada (7% por ano) e a gradual melhoria na cobrança da receita.²

Houve consultas com os sectores a fim de estes elaborarem cenários de despesa de todo o sector que permitissem alcançar os objectivos estipulados. No caso de alguns sectores grandes e chave, o conjunto dos serviços prestados foi subdividido em programas que correspondiam a subsectores. Esta primeira tentativa de introduzir programas no sentido de um conjunto de serviços semelhantes foi inspirada pela expectativa duma orçamentação por programa pelo menos no Cenário Fiscal de Médio Prazo a partir da edição do CFMP 2008-10. No entanto, a resposta dos sectores foi misto, e em vez de custear as actividades novas ou estas por expandir e revalidar a base da despesa sectorial, muitos apresentaram uma simples extrapolação da despesa histórica com fraca relação com os objectivos e metas que foram apresentados para incluir na matriz estratégica do PARPA. Assim, houve uma base de projecções que serviu de sustentar debates úteis com os dirigentes dos ministérios e particularmente dos ministérios das Finanças e da Planificação. Contudo, a base da projecção permaneceu fraca, e certamente não foi baseada numa apreciação cuidadosa e pormenorizada dos custos.

Nesta base, foi elaborado uma tabela tipo Cenário Fiscal, em preços constantes de 2006, com o orçamento para 2006 aprovado como ponto de partida. A afectação dos recursos aos sectores e programas orientou-se por pressupostos normativos, alguns dos quais aparecem no PARPA (para. 169 e seguintes), nomeadamente:

- Mais fundos para serviços públicos necessários para o crescimento económico abrangente e equilibrado. O PARPA menciona que “o forte investimento nas áreas

² Nesta altura, falou-se muito dum crescimento significativo da ajuda externa (*upscaling*), mas por falta de sinais concretos, a projecção dos recursos externos partiu do pressuposto de continuação da ajuda externa ao mesmo nível, em termos nominais em dólares.

sociais, no passado, contribuiu para a relativa fraca alocação às infra-estruturas”, e conclui que os sectores tais como a Agricultura e especialmente a Irrigação, Pesquisa e Extensão, a Pesca Artesanal, o Fundo de Turismo e os Transportes deveriam receber maiores alocações.

- Mais fundos para o sector das Estradas, nomeadamente para pontes estratégicas e reconstrução da EN1, com a devida atenção ao “equilíbrio entre estradas primárias e secundárias e as vias de acesso a estas.”
- Atenção ao sector da Energia, o Fundo Nacional do Turismo e o ensino superior e técnico-profissional na perspectiva de este tipo de ensino ser fundamental para o crescimento económico.
- Saúde e Acção Social: crescimento em termos reais (mas inferior aos sectores com impacto sobre o crescimento económico), com particular atenção à eficiência e boa gestão e à alocação intra-sectorial dos recursos.

O PARPA previa que a alocação de recursos ao sector da Saúde fosse efectuada com base em critérios de equidade que permitissem canalizar fundos directamente para as populações mais pobres e vulneráveis, traduzindo-se assim na expansão da rede sanitária para as áreas deficientemente servidas, de forma a aumentar o acesso físico da população aos serviços de saúde.

- Educação: crescimento significativo dos fundos alocados para o nível primário e ESG1.

O PARPA aspirava que o investimento do sector da educação fosse dirigido às regiões mais desfavorecidas, orientado no sentido de promover a educação para todos e atendendo as pessoas portadoras de deficiência.

- Crescimento de disponibilidade de fundos ao ritmo do crescimento populacional nos sectores que prestam serviços à população, tais como os Tribunais, Polícia, Indústria e Comércio, Turismo geral, Pesca, Recursos Minerais, e Plano e Finanças.
- “A afectação de recursos aos sectores que desempenham funções administrativas gerais não conheceria mudanças significativas” – Negócios Estrangeiros e Embaixadas, Defesa, a Presidência da República, Gabinetes do Primeiro Ministro e dos Governadores, Assembleias, e a Estatística são mencionados.

A salientar que o PARPA II não utilizava o conceito de “sectores prioritários” do PARPA I. Na altura, uma orçamentação por programas no sentido de subsectores estava em discussão, o que teria permitido a desagregação dos grandes sectores por eixos principais de serviços. Foi a intenção de usar um Cenário Fiscal de Médio Prazo para operacionalizar as prioridades de uma maneira mais adequada do que foi possível com o antigo conceito de sectores prioritários.

As projecções foram inicialmente efectuadas em valores absolutos e em preços constantes (preços do ano 2006, ou seja a base do mais recente orçamento aprovado). O objectivo era, dotar os sectores e programas de fundos suficientes para poderem alcançar os objectivos sem negligenciar as actividades de rotina que deveriam ser mantidas. Assim, apesar da fraca base de informação, as projecções basearam-se na concepção de custo das medidas.

As projecções financeiras do PARPA II consideram apenas o conjunto dos fundos públicos disponíveis, e propuseram um padrão de afectação a cada sector ou programa sem distinguir entre fundos externos consignados (projectos e fundos comuns) e internos. Esta abor-

dagem foi motivada pelo objectivo da projecção: assegurar que os fundos alocados a um dado sector sejam suficientes para alcançar as metas e manter um equilíbrio adequado entre os vários serviços que o Estado presta. Nesta perspectiva, não importa se se tratava de fundos internos ou externos; de facto, o “split” entre fundos internos e externos foi considerado como uma variável operacional que resulta das negociações entre o Governo de Moçambique e os doadores e das sensibilidades políticas contra ou pró um dado sector nos países de cooperação.

A abordagem holística implica a convicção de que fundos externos consignados não devem ser considerados como adicionais para o sector em questão, numa situação em que os doadores obrigaram-se a contribuir para a definição de prioridades e depois respeitar o resultado. Em outras palavras: se aparecer um novo financiamento consignado, o Governo pode e deve ajustar o financiamento interno para este sector de tal maneira que o montante total pretendido seja mantido.

Box 1: Limitações das Projecções Efectuadas no PARPA II

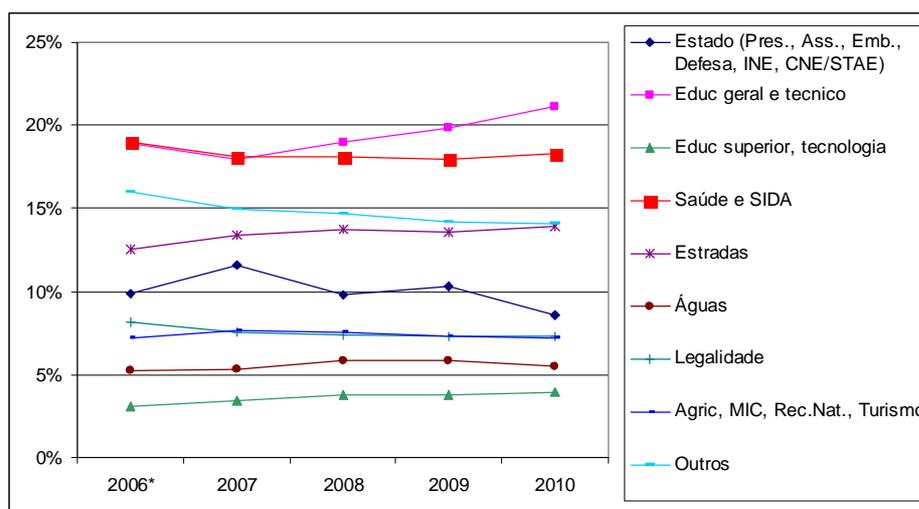
- Em muitos casos, não foi efectuado um cálculo do custo unitário dos produtos.
- Projectos em curso e obras já atribuídas não foram tomados em conta de maneira pormenorizada.
- A projecção dos recursos assume um fluxo regular, sem grandes flutuações entre anos. Na realidade há flutuações resultantes das fases de implementação dos projectos.
- Fica por se encontrar uma solução para o problema da aparente escassez de recursos internos para pagar o IVA e participações em projectos com financiamento externo nos quais o financiamento externo não cobre a carga fiscal. Dependendo da solução, os valores podem sofrer ajustamentos significativos pelo impacto dos impostos.
- A subdivisão dos gastos por programas não está suficientemente desenvolvida, sendo que no orçamento actual e na contabilidade tal subdivisão não existe.
- A projecção não discrimina entre financiamento interno e externo. Por causa da inércia da estrutura do financiamento externo actual, motivado por projectos em curso e compromissos de médio prazo, a afectação dos fundos externos de maneira tal que corresponde a estrutura desejada será um desafio.

Extraído do PARPA II (2006-2009), pág 50, 02 de Maio de 2006, Maputo - Moçambique

No documento do PARPA foram apresentadas as projecções da despesa de um sector ou grupo de sectores apenas em termos percentuais, sendo as despesas institucionais (sem encargos gerais e sem o serviço da dívida) a referência dos cem por cento.

No gráfico apresentado no PARPA II, reproduzido abaixo, destacam-se:

- Crescimento maior no ensino geral e técnico de que na saúde;
- Gradual redução da parte dos fundos afectados à categoria “Estado”;
- Aumento ligeiro nos sectores com impacto ao crescimento económico.

Figura 1 – Estrutura das despesas sectoriais por área (projectão PARPA II)

Fonte: PARPA II, p 51.

Nota: Os valores para o ano 2006 referem-se ao OE aprovado com ajustes em relação a alguns itens “off-budget”.

Como é que se compara a afectação dos recursos e realização das despesas com estes objectivos? A Tabela 3 abaixo apresenta o resultado da comparação. As percentagens nesta tabela referem-se ao total da despesa institucional dos níveis central e provincial, sem incluir as transferências às famílias ou demais encargos gerais (tais como o serviço da dívida, as transferências aos municípios ou distritos ou as operações financeiras) na referência.

A coluna para o ano 2009, baseada no orçamento aprovado, deve ser interpretada com cuidado porque no OE 2009, o Fundo de Desenvolvimento Agrário (FDA) aparece pela primeira vez e com montantes altos, e em geral, a estrutura da despesa normalmente sofre algumas alterações ao longo do ano por causa dos fenómenos de sobre-orçamentação e sub-contabilização da ajuda externa consignada, que é descrito em um dos seguintes capítulos. Assim, o total da despesa orçamentada para 2009 é significativamente superior ao total da despesa realizada em 2008, com impacto não uniforme nos diferentes sectores.

Incluem-se os anos 2004 e 2005 para facilitar a comparação e para poder detectar situações nas quais talvez o ponto de partida da projecção do PARPA não foi tão certo.³ Contudo, deve-se tomar em conta que a cobertura da ajuda externa na CGE 2004 foi ainda fraca e que, em geral, a cobertura melhorou gradualmente ao longo de todo o período.

³ Por relembrar que as projecções no PARPA II baseiam-se no orçamento 2006 aprovado.

Tabela 3 – Comparação geral entre projecção do PARPA II e a despesa realizada: percentagens da despesa institucional

Área		2004 CGE	2005 CGE	2006 CGE	2007 CGE	2008 CGE	2009 OE*	2010
Educação geral	Meta PARPA			18,9%	18,0%	19,0%	19,8%	21,2%
	Realização	21,1%	20,8%	21,1%	22,7%	24,2%	19,3%	
Saúde e HIV	Meta PARPA			19,0%	18,1%	18,1%	18,0%	18,3%
	Realização	12,9%	15,2%	16,2%	15,7%	13,2%	14,9%	
Legalidade (sem Interior)	Meta PARPA			8,1%	7,6%	7,4%	7,3%	7,3%
	Realização	10,1%	9,0%	8,4%	7,6%	8,7%	6,3%	
Sectores económicos	Meta PARPA			7,2%	7,6%	7,6%	7,3%	7,2%
	Realização	11,1%	9,4%	6,8%	6,3%	8,2%	10,5%	
Estradas	Meta PARPA			12,5%	13,4%	13,8%	13,6%	13,9%
	Realização	12,1%	14,3%	14,0%	11,1%	9,3%	10,0%	
Ensino superior, tecnologia	Meta PARPA			3,1%	3,4%	3,8%	3,8%	3,9%
	Realização	3,7%	2,8%	2,9%	2,8%	3,4%	3,6%	
Estado	Meta PARPA			9,9%	11,6%	9,8%	10,3%	8,6%
	Realização	14,2%	10,9%	11,2%	13,6%	11,9%	10,5%	
Todos estes, mas excl. "Estado"	Meta PARPA			68,9%	68,1%	69,6%	69,7%	71,7%
	Realização	71,1%	71,6%	69,4%	66,3%	67,0%	64,7%	

Fonte: Autores com base no PARPA II, das Contas Gerais do Estado 2004-2008 e do OE 2009 aprovado. Tabelas com dados desagregados encontram-se no Anexo 1.

Notas:

* Em relação ao ano 2009, "Realização" significa "orçamento inicial".

Ainda em 2009, foram tomadas em conta as despesas de funcionamento dos serviços distritais responsáveis pela Educação (SDEJT), Saúde (SDSMAS) e Agricultura (SDAE). Na Educação, foi também tomado em conta a dotação para a supervisão financiada através do fundo comum FASE.

- O total da despesa institucional, a referência para o cálculo das percentagens, definiu-se com os gastos das instituições (i.e. sem os Encargos Gerais) ao nível central e provincial e, em 2009, as dotações dos serviços distritais mencionados.
- A rubrica dos "sectores económicos" não inclui o Ministério de Transportes e Comunicações, porque este sector não foi incluído nas projecções do PARPA.

Na Tabela 3 acima, destacam-se os seguintes aspectos:

- a) O grupo "Estado" recebeu até 2% da despesa institucional mais do que foi previsto no PARPA.
- b) Gastou-se menos em Estradas do que foi previsto.
- c) Nos sectores económicos, houve uma recuperação da redução do peso que este grupo sofreu de 2004 para 2007, conforme às metas, mas apenas em 2008 e apenas por motivo do Plano de Acção para a Produção de Alimentos (PAPA).
- d) Pode-se pensar que o propósito do PARPA não foi realizado no que diz respeito à Saúde. Mas antes de chegar à tal conclusão, é preciso tomar em conta que particularmente neste sector, o fenómeno de ajuda externa off-budget continua, particularmente até 2008 inclusive.
- e) No sector do ensino geral, gastou-se muito mais do que foi inicialmente projectado. Isto pode ser real (por lembrar que houve fundos consignados adicionais para o en-

sino geral no âmbito da *Fast Track Initiative*), mas, em parte, pelo facto da meta do PARPA ter sido aparentemente ultrapassada já em 2006.

- f) Na última linha da Tabela 3 vê-se que os grupos de sectores destacados no PARPA como sectores que merecem de alocações de fundos adicionais de facto, no seu conjunto, perderam peso de 2006 até 2009, de 71,6% em 2005 para 67,0% em 2008 e 64,7% no orçamento de 2009. Note-se que não foi previsto nenhum ganho percentual significativo deste grupo ao longo do período. Entretanto, conjugado com o facto de que estes sectores tendem a receber a maioria da ajuda externa consignada e que a captação da ajuda desta modalidade melhorou ao longo do período, a redução de peso é capaz de ser mais significativa.

Note-se que os sectores com peso não incluídos nesta tabela incluem as Águas, as Obras Públicas, os Ministérios do Interior, Planificação, Finanças, Transportes e Comunicações, e também o MAE e o Ministério da Função Pública.

Conclusão:

Há diferenças notáveis entre as percentagens apresentadas no PARPA e as percentagens na despesa realizada. Em particular, a despesa na Educação ultrapassou, de longe, a parte projectada. Também a área do “Estado” absorveu mais do que foi estabelecido na projecção financeira do PARPA.

Entre os sectores dos quais o peso era, afinal, menor do que foi projectado constam a Saúde, os sectores económicos e as Estradas.

Contudo, estas diferenças se verificam já em 2006, o ano cujo orçamento serviu de base para as projecções. Olhando para as tendências partindo das fatias efectivas observadas em 2006, a estratégia de despesas proposta no PARPA foi *grosso modo* seguida.

As diferenças nas percentagens não são drásticas de nenhuma forma.

Parte II: Análise detalhada da despesa pública, 2004-2009

II.1 Despesas gerais

Antes de entrar na análise detalhada das tendências da afectação sectorial dos recursos, convém estabelecer a referência e olhar para as despesas de ordem geral, não atribuídas a uma instituição específica.

Nas análises a seguir, discriminamos entre despesa institucional e despesa não institucional, com as seguintes definições:

- Despesa institucional central e provincial: despesa que vem discriminada nas tabelas de funcionamento e investimento, nos âmbitos central e provincial, por instituições, incluindo as transferências atribuídas a instituições (por exemplo, as embaixadas). Até 2008 inclusive, os distritos não são incluídos. Para 2009, acrescentaram-se as dotações para os serviços distritais responsáveis da Saúde, Educação e Agricultura na medida que parecem no OE 2009.
- Despesa geral: despesa não classificada com código orgânico específico e despesa dos distritos. Isto inclui:
 - Transferências às famílias (pensões e pagamentos pelo Instituto Nacional de Acção Social para assistência social), outras transferências (aos distritos apenas em 2004, autarquias e municípios; partidos políticos e outros);
 - Serviço da dívida: juros sobre a dívida interna e externa e amortização da dívida externa;⁴
 - Subsídios;
 - Despesa com pessoal, bens e serviços e demais rubricas do orçamento de funcionamento que não são atribuídos a uma instituição central ou provincial; as despesas com pessoal e bens e serviços dos distritos constam neste grupo;⁵
 - Despesas de investimento efectuadas por entidades fora dos âmbitos central e provincial, o que inclui o investimento distrital, as autarquias (na medida em que está financiado pelo orçamento geral), e também os (vulgo) “sete milhões”;
 - As operações financeiras activas, que incluem o aumento das participações do Estado em empresas e o aumento do crédito às empresas, do qual a maioria em operações de retrocessão.

⁴ O reembolso da dívida interna é normalmente acompanhado por emissões de novos bilhetes e obrigações do Tesouro. No caso da dívida externa, consideraram-se as amortizações porque têm de ser financiados por fundos internos gerais do Tesouro. Os novos créditos vêm, na grande maioria, sob forma de créditos consignados para financiar projectos específicos. Por esta razão, novos créditos externos e amortizações não foram saldados.

⁵ Os valores foram calculados como a diferença entre o total da despesa reportada no mapa resumo da CGE (Mapa I-I intitulado “Resultados globais da execução orçamental”) e a soma das respectivas despesas contidas nas tabelas que discriminam as instituições aos níveis central e provincial.

Os dados têm origem na CGE (quer dizer: despesa realizada) para os anos 2004 até 2008, e no orçamento aprovado (orçamento inicial) no que diz respeito a 2009. A comparação dos dados do OE em 2009 com o resto da série é problemática porque o investimento externo no orçamento está sempre muito acima do respectivo valor realizado, por duas razões: Na elaboração do orçamento, há tendência frequente de colocar valores que correspondem à disponibilidade de fundos externos, embora sem olhar para a capacidade de implementação. Afinal, trata-se de projectos, e a execução destes é geralmente caracterizada por muitos impedimentos e desafios não conhecidos no momento da orçamentação. Assim, o investimento externo no orçamento tende a reflectir a disponibilidade de fundos, mas não uma expectativa realista da execução. Ao mesmo tempo, há projectos inscritos no orçamento para os quais a DNCP não consegue obter informação suficientemente detalhada para incluí-la na CGE. Por esta razão, os valores da CGE referentes ao investimento externo estão abaixo da despesa efectivamente realizada.⁶

Para efeitos de análise, utiliza-se frequentemente o peso da despesa de um dado sector no conjunto das despesas públicas. Neste relatório, utilizamos duas referências:

- (1) **Despesa institucional** dos níveis central e provincial, a qual, e apenas em 2009, acrescentamos as despesas de alguns serviços distritais acima mencionados (os responsáveis da Educação, da Saúde e da Agricultura), e
- (2) **Despesa total ajustada**, que se define como despesa total mas excluindo o serviço da dívida (todos os juros e encargos, e a amortização da dívida externa) e também excluindo as operações financeiras activas (participações do Estado em empresas, empréstimos do Tesouro à empresas).

Os motivos para ajustar a despesa total são:

- a) O serviço da dívida, que deve ser pago a fim de assegurar a credibilidade do Estado internamente assim como com os financiadores externos, não é disponível para ser afectado em função das prioridades. Por isto, parece preferível definir a referência como o montante teoricamente atribuível. Para além disto, o serviço da dívida estava a diminuir ao longo dos últimos anos. Se fosse incluído na referência, teria o aumento das fatias dos sectores em análise como consequência aritmética, sem significância em relação à vontade política.
- b) As operações financeiras activas flutuam muito, e uma parte destas é refinanciada pela ajuda externa (operações de empréstimos de retrocessão). É principalmente devido às flutuações que preferimos deixar as operações financeiras activas de lado.

A Tabela 4 abaixo mostra os respectivos valores dos agregados orçamentais para o período 2004-2008 e a perspectiva do orçamento 2009.

⁶ A sub-contabilização tem a ver com o facto da execução dum grande número de projectos ainda seguir procedimentos paralelos; se os fundos tivessem passados pela Conta Única do Tesouro (CUT), a situação seria outra.

Tabela 4 – Despesa institucional e não-institucional (2004-2009)

	Milhões de MT					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	CGE	CGE	CGE	CGE	CGE	OE
Total CGE / OE	31.630	40.719	48.274	60.293	68.789	96.521
Total interno	24.372	29.979	35.816	44.868	51.749	62.515
Ambitos central e provincial ("Despesa Institucional")	24.046	30.725	36.092	46.159	53.452	76.354
Pessoal	9.121	10.543	12.669	15.635	18.665	19.463
Bens e Serviços	3.426	4.053	5.113	6.097	7.084	7.984
Transferências pelas instituições	664	749	885	1.184	1.307	1.693
Outras despesas correntes	238	194	265	1.045	646	360
Exercícios findos	86	0	0	0	0	0
Despesa de capital (no funcionamento)	58	62	98	199	231	422
Investimento interno (excl. EGE)	3.196	4.384	4.671	6.696	8.611	10.644
Investimento externo	7.258	10.740	12.389	15.304	16.907	33.830
Serviços distritais AE, EJT, SMAS						1.960
Não-institucional	7.584	9.994	12.183	14.135	15.337	20.167
Pessoal	0	189	314	361	419	2.110
Bens e Serviços	192	372	661	502	964	1.103
Outras despesas correntes	388	116	433	609	589	1.802
Exercícios findos	-86	0	4	9	7	0
Despesa de capital (no funcionamento)	0	5	4	3	13	23
Investimento interno (excl. EGE)		159	1.066	1.214	1.620	1.693
Investimento externo		0	69	122	133	176
menos Serviços distritais						-1.960
Transferências gerais	2.828	3.084	3.670	4.719	5.696	6.055
famílias central	735	963	1.188	1.368	1.391	1.828
famílias provincial	1.443	1.697	2.005	2.804	3.520	3.296
Outras transferências nos EGE	650	206	216	238	297	338
Discrepância Transferências	0	218	261	309	488	592
EGE no investimento interno	715	773	804	1.326	1.065	1.110
Subsídios	191	222	312	345	395	430
Encargos da dívida (juros; amortização da dívida externa)	1.907	1.980	2.456	2.093	2.052	2.592
Operações Financeiras Activas	1.448	3.095	2.389	2.833	2.384	5.033
Despesa sem dívida, sem operações financeiras: total (Referência)	28.275	35.645	43.429	55.368	64.353	88.895
Com fundos internos mais apoio geral ao orçamento (Referência interna)	21.017	24.905	30.971	39.942	47.313	54.889
Em relação à referência						
Dívida sobre referência interno	9,1%	7,9%	7,9%	5,2%	4,3%	4,7%
Despesa institucional total	85,0%	86,2%	83,1%	83,4%	83,1%	85,9%
Despesa institucional interno	79,9%	80,2%	76,5%	77,2%	77,2%	73,9%
Famílias (pensões, apoio social) sobre referência interno	10,4%	10,7%	10,3%	10,4%	10,4%	9,3%
Memorandum itens						
PIB preços correntes (bilhões de MT)	128,7	151,7	180,2	209,7	239,8	261,0
Taxa de crescimento real do PIB	7,9	8,4	8,7	7,4	6,8	4,3
IPC, média do ano, base Dez. 2004	96,9	103,6	117,7	128,5	147,1	158,9
Câmbio médio MT / US\$	22,0354	23,0014	26,1116	25,6614	24,2384	26,5521
Câmbio médio US\$ / Eur	1,24386	1,24539	1,25622	1,37074	1,47134	1,36685

Fonte: Autores com base na CGE dos anos 2004-2008; Orçamento aprovado para 2009. Nos Memorandum Itens: projecção do FMI, Junho de 2009. Câmbio: média anual segundo www.oanda.com; 2009 apenas Janeiro até Setembro inclusive. Para o índice de preços em 2009, assumiu-se que o índice médio em 2009 fosse 8% acima do índice médio do ano anterior.

Notas:

- EGE = Encargos Gerais do Estado.
- Os “Encargos Gerais do Estado” no investimento interno referem-se a uma linha para o pagamento de direitos aduaneiros para importações dos projectos com financiamento externo onde a convenção de financiamento prevê que o doador não se responsabiliza para o pagamento de impostos indirectos na importação de bens doados.
- “Transferências gerais” refere-se às transferências não contidas nos orçamentos sectoriais. Um exemplo de transferências institucionais são as Embaixadas de Moçambique no estrangeiro, que recebem transferências que, no entanto, aparecem como despesa dum sector (Negócios Estrangeiros).

Da tabela acima verifica-se o seguinte:

- a) A percentagem da despesa institucional dos níveis central e provincial no total da despesa manteve-se na casa dos 83-86% da despesa total de referência. No entanto, houve uma redução do peso da despesa institucional na nossa definição de 2005 para 2006 que, em parte, explica-se pela atribuição de fundos a distritos a partir de 2006 (início dos “sete milhões”). A relembrar que as despesas distritais fazem parte das despesas não atribuídas a sectores e, por isso, constam no grupo da “despesa não institucional”.
- b) Olhando apenas para as despesas financiadas por fundos internos e apoio geral ao orçamento, há uma redução em três pontos percentuais de 2005 para 2008.⁷ A explicação encontra-se no crescimento significativo dos “encargos gerais no investimento”, linha orçamental que serve para pagar parte dos impostos indirectos nos casos onde o financiamento externo não cobre estes (a denominação da linha nos mapas detalhados refere a “encargos aduaneiros”) e nas transferências aos distritos (os “Sete milhões”).
- c) As transferências às famílias, rúbrica na qual se enquadram principalmente as pensões e a assistência social (embora com pouco peso), aumentaram essencialmente ao ritmo da despesa total, mantendo assim um peso ligeiramente acima de 10% da despesa total ajustada interna.⁸
- d) Embora o peso do serviço da dívida esteja a diminuir, o valor absoluto mantém-se por volta dos 90 milhões de dólares por ano.
- e) Em 2009, a percentagem da despesa institucional no total ajustado parece ser reduzido, mas deve ser tomado em conta que no orçamento, existe uma contingência que será atribuída a instituições ao longo do ano, o que significa que passará a ser institucional.

As operações financeiras activas flutuam, com cerca de 100 milhões de dólares em média. Nos anos 2007 e 2008, quase a totalidade desta despesa foi refinanciada por fundos externos em operações de retrocessão a empresas públicas.⁹

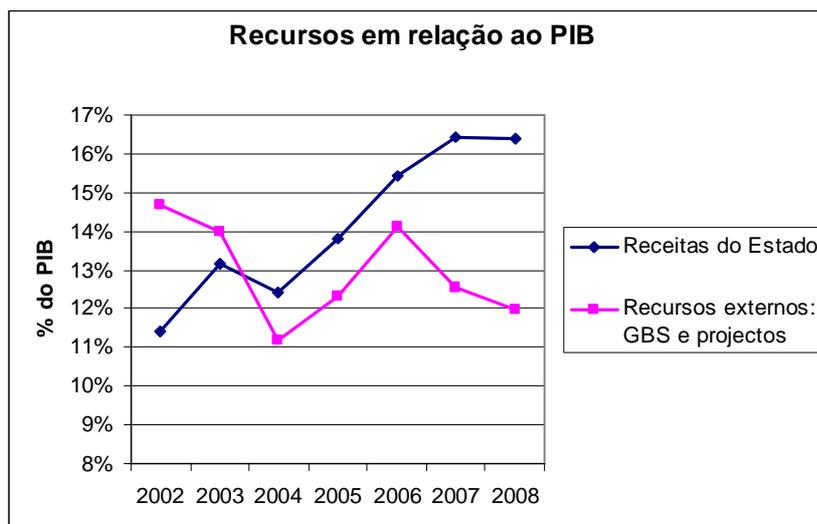
Analisar as receitas não é o foco deste estudo. Contudo, um olhar para as receitas internas em relação ao PIB e em relação a fundos externos permite conclusões interessantes:

- Segundo a Conta Geral do Estado, as Receitas do Estado (fiscais, não fiscais e de capital, sem ajuda externa) aumentaram significativamente em relação ao PIB, de cerca de 12,5% em 2004 para 16,4% em 2007 e 2008.
- A ajuda externa para apoio geral ao orçamento e projectos (na medida que foram capturados pela Contabilidade Pública) não seguiu o ritmo de crescimento das receitas internas.

⁷ O valor em 2004 refere-se apenas ao funcionamento e por isto, não é comparável.

⁸ A composição destas transferências às famílias é apresentada no capítulo II.5.1 abaixo.

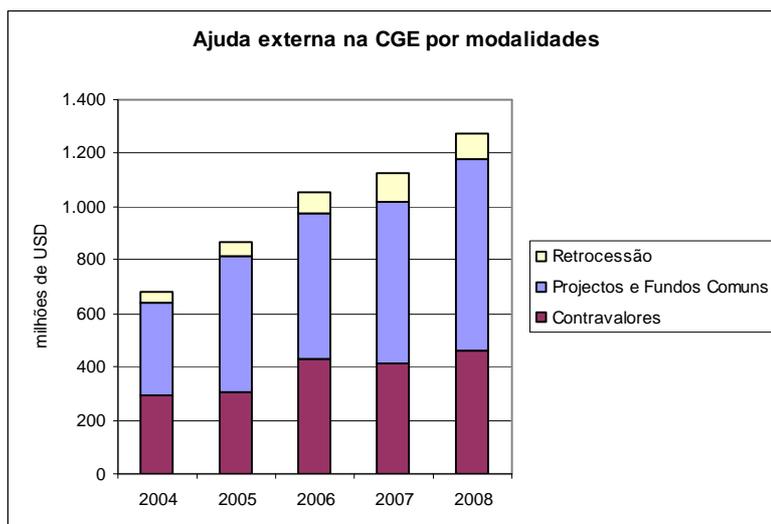
⁹ Em 2005, um montante alto, de 1.800 milhões de MT, foi contabilizado sem contrapartida de fundos externos. Suspeita-se que a operação por detrás é o refinanciamento do Banco Central pelo Orçamento, uma operação excepcional financiada por via de emissão de obrigações do Tesouro.



- Em consequência, a contribuição da ajuda externa para as despesas públicas (sem acordos de retrocessão) diminuiu e ficou em cerca de 42% / 43% nos anos 2007 e 2008.

	Milhões de MT				
	2004	2005	2006	2007	2008
Total de recursos (sem crédito interno)					
Receitas do Estado	15.977	20.942	27.797	34.474	39.190
Recursos externos	15.393	19.990	27.389	29.039	30.928
para projectos	7.784	11.618	14.209	15.621	17.362
"Contravalores" (GBS)	6.629	7.094	11.216	10.699	11.256
para acordos de retrocessão	981	1.278	1.964	2.719	2.310
PIB nominal	128.668	151.707	180.242	209.661	239.000
% do PIB					
Receitas do Estado	12,4%	13,8%	15,4%	16,4%	16,4%
Recursos externos: GBS e projectos	11,2%	12,3%	14,1%	12,6%	12,0%
Rácio recursos externos sem retrocessão / Receitas do Estado	0,90	0,89	0,91	0,76	0,73
% GBS e projectos dos recursos totais sem retrocessão	47,4%	47,2%	47,8%	43,3%	42,2%

- Olhando para os números publicados nas várias edições da Conta Geral do Estado, o valor da ajuda externa em dólares continuou a aumentar de 2004 até 2008. Simultaneamente, o peso do apoio geral ao orçamento parece não ter aumentado. Contudo, é preciso considerar que (i) a captação das despesas de projectos tradicionais teve tendência para ser mais abrangente (assim conduzindo para um aumento contabilístico da despesa com projectos, possivelmente sem mudanças reais) e (ii) dentro do grupo da ajuda consignada, houve uma gradual diminuição de projectos tradicionais a favor de apoio sectorial por via de fundos comuns.



Conclusões:

As instituições ao nível central e provincial absorveram 83% - 86% da despesa total ajustada (sem serviço da dívida e operações financeiras activas).

O ligeiro declínio do peso da despesa institucional está particularmente relacionado com as transferências aos distritos (os “Sete milhões”) e o aumento de pagamentos directos de encargos aduaneiros.

As pensões e demais transferências às famílias cresceram ao ritmo da despesa interna total.

A arrecadação de receitas internas melhorou significativamente ao longo do período do PARPA II.

II.2 Despesa institucional na globalidade

Analisaremos agora a despesa institucional nos níveis central e provincial. Neste grupo de despesas, verificou-se um crescimento notável não apenas em termos nominais mas também em termos reais, i.e. depois de ter eliminado o efeito da inflação. Optou-se por utilizar o índice de preços ao consumidor para deflacionar a despesa.¹⁰ Para o ano 2009, assumiu-se uma taxa de inflação de 8%, sendo isto a taxa de inflação assumido no OE 2009.

A Tabela 5 abaixo e a Figura 2 a seguir mostram as séries e a evolução da despesa em valores nominais e reais (deflacionado pelo Índice de Preços ao Consumidor).

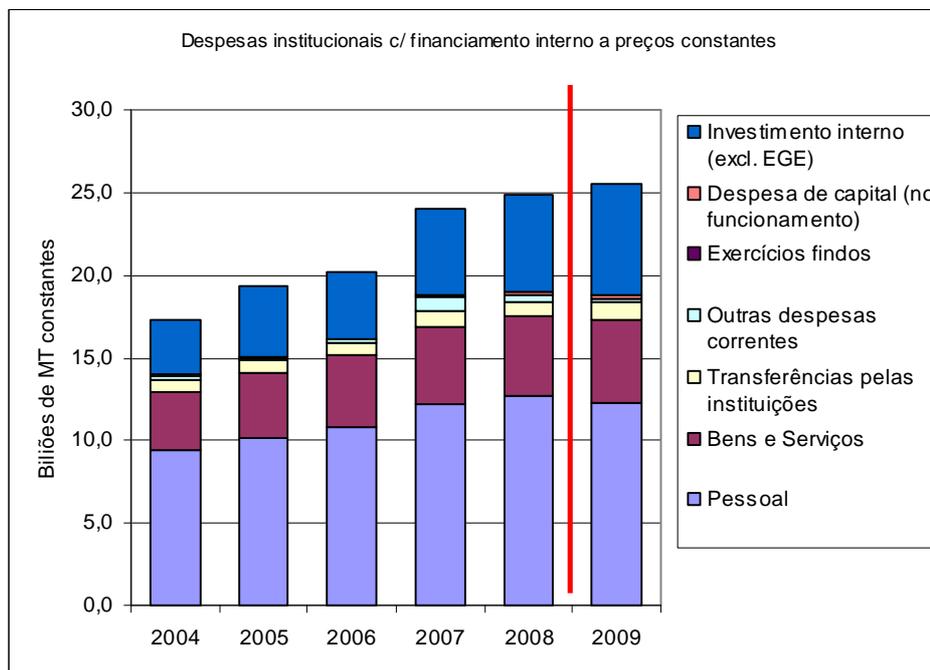
¹⁰ Deflacionamos os valores com o índice de preços ao consumidor (IPC) porque esta série é facilmente disponível e fiável, e também porque reflecte o poder de compra duma instituição melhor do que o deflador do PIB. O deflador do PIB inclui os efeitos de preços na exportação, mas não da importação. Sendo que os salários dependem muito do IPC, que reflecte os efeitos do preço de combustível e da alimentação, o IPC parece a melhor opção. Contudo, nota-se que a diferença entre índice de preços do PIB é significativamente diferente do IPC, sendo a inflação medida através do IPC sempre maior do que o aumento dos preços implícito no deflador do PIB.

Tabela 5 – Despesa institucional, a preços correntes e constantes

	Milhões de MT					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
A preços correntes	CGE	CGE	CGE	CGE	CGE	OE
Total	31.630	40.719	48.274	60.293	68.789	96.521
Total interno	24.372	29.979	35.816	44.868	51.749	62.515
Instituições centrais e provinciais total interno	24.046	30.725	36.092	46.159	53.452	76.354
interno em % do total institucional	69,8%	65,0%	65,7%	66,8%	68,4%	53,1%
Pessoal	9.121	10.543	12.669	15.635	18.665	19.463
Bens e Serviços	3.426	4.053	5.113	6.097	7.084	7.984
Transferências pelas instituições	664	749	885	1.184	1.307	1.693
Outras despesas correntes	238	194	265	1.045	646	360
Exercícios findos	86	0	0	0	0	0
Despesa de capital (no funcionamento)	58	62	98	199	231	422
Investimento interno (excl. EGE)	3.196	4.384	4.671	6.696	8.611	10.644
Investimento externo	7.258	10.740	12.389	15.304	16.907	33.830
Pessoal em % da despesa institucional	37,9%	34,3%	35,1%	33,9%	34,9%	25,5%
Pessoal em % da despesa institucional interna	54,3%	52,8%	53,5%	50,7%	51,1%	48,0%
% financiamento externo consignado	30,2%	35,0%	34,3%	33,2%	31,6%	44,3%
Índice CPI nacional, base Dezembro 2004	96,86	103,61	117,69	128,48	147,11	158,88
A preços constantes						
Total	32.656	39.300	41.018	46.928	46.760	60.751
Total interno	25.163	28.934	30.432	34.922	35.177	39.347
Instituições centrais e provinciais total interno	24.826	29.654	30.667	35.927	36.335	46.824
interno	17.333	19.289	20.140	24.015	24.842	25.532
Pessoal	9.416	10.176	10.765	12.169	12.688	12.250
Bens e Serviços	3.537	3.912	4.345	4.745	4.816	5.025
Transferências pelas instituições	685	723	752	921	889	1.066
Outras despesas correntes	246	187	226	813	439	226
Exercícios findos	88	0	0	0	0	0
Despesa de capital (no funcionamento)	60	60	84	155	157	265
Investimento interno (excl. EGE)	3.300	4.232	3.969	5.212	5.853	6.699
Investimento externo	7.493	10.366	10.527	11.911	11.493	21.293

Notas:

- Inflação média em 2009 assumido em 8,0%.
- Distritos não incluídos.

Figura 2 – Evolução da despesa institucional interna real dos níveis central e provincial

Ao longo do período, houve crescimento real particularmente na rúbrica das despesas com pessoal e no investimento interno. De 2004 para 2008, a despesa interna institucional cresceu em 43% em termos reais.

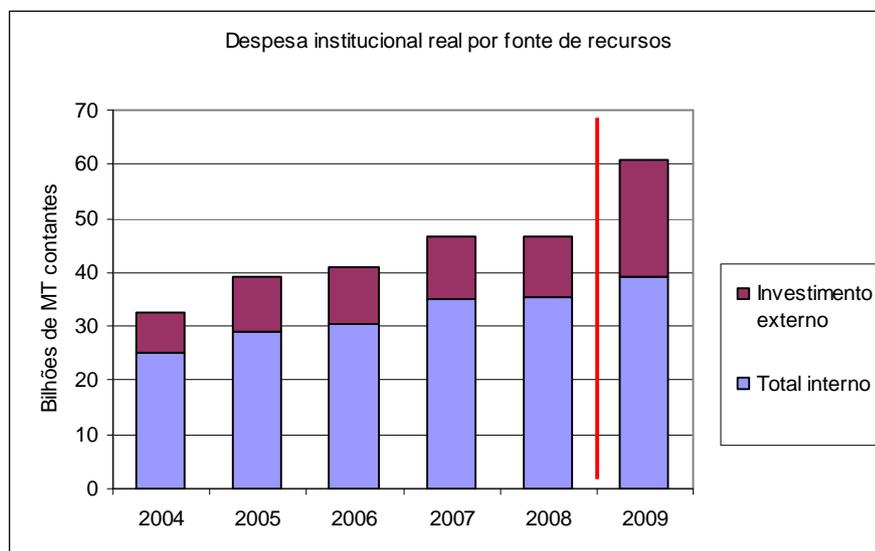
O Governo conseguiu, na globalidade, conter a despesa com o pessoal. Mais do que 40% da despesa institucional é em outras rúbricas. Contudo, para verificar se o rácio entre custo de pessoal e fundos operacionais e de investimento é adequado, é preciso olhar para sectores específicos, porque o rácio desejável assim como o rácio real são diferentes e dependem das particularidades do sector.

Segundo a CGE, a percentagem da despesa com financiamento externo consignado (apoio sectorial por fundos comuns e projectos) aumentou ligeiramente de 2004 para 2005 e ficou estável por volta dos 26% da despesa institucional total (sem distritos). Entretanto, este facto não entra em contradição com a constatação de que as receitas internas aumentaram mais do que o apoio externo. Nas despesas gerais, quase não existem despesas financiadas com fundos externos consignados e devido a concentração da ajuda externa nos sectores, o peso neste caso, não alterou significativamente. A relembrar também que a captação da ajuda externa em projectos na Conta Geral melhorou.

Olhando, na Tabela 5, para o “investimento externo” em valores nominais e reais assim como o peso da componente externa no financiamento das despesas das instituições, vê-se claramente o fenómeno de orçamentação optimista da componente externa. A execução da componente externa em 2009 será, sem dúvida, bem abaixo do que foi orçamentado, em parte porque a orçamentação orientou-se pela disponibilidade de financiamento e muito menos pela capacidade de absorção, e também por causa da dificuldade que a Con-

tabilidade Pública está ainda a sentir em capturar as despesas dos projectos tradicionais e da ajuda em espécie (i.e. fundos sob gestão do doador; apenas o resultado trespasse para ser propriedade do Estado).

Figura 3 – Despesa institucional real por fonte de financiamento



Conclusão:

De 2004 até 2008, cresceu a despesa institucional real em 46% (despesa total) ou 43% (fundos internos e GBS).

Fundos externos consignados a programas sectoriais e projectos contribuíram 35,0% para a despesa institucional em 2005. A dependência diminuiu gradualmente para 31,6% em 2008. Tomando em conta que o grau de captação da ajuda externa em projectos apresentava uma tendência para melhorar, o peso de financiamento consignado no financiamento dos sectores provavelmente baixou ainda mais.

II.3 Despesa institucional por âmbito

A desconcentração e descentralização da responsabilidade financeira é um dos grandes objectivos do Governo. Assim, analisou-se a distribuição da despesa institucional classificada como “central” ou “provincial”.

Para o período de 2004 até 2008, não se consideraram os distritos porque o volume da despesa neste nível, com a excepção das verbas de investimento de iniciativa local, era ainda quase nulo. Contudo, em 2009, algumas despesas das instituições que prestam serviços básicos, nos sectores da Agricultura, Educação e Saúde, foram parcialmente, mas não sistematicamente orçamentadas nos distritos. A fim de assegurar a comparabilidade, acrescentamos as despesas orçamentadas ao nível provincial pelas dotações destes serviços distritais.

Tabela 6 – Despesa institucional por âmbito

		Milhões de MT		
		Financiamento		Despesa
		Interno	Externo	Total
Central	2004			16.899
	2005	11.789	10.470	22.258
	2006	14.123	11.980	26.104
	2007	18.924	13.869	32.793
	2008	22.249	14.350	36.598
	2009	25.992	31.450	57.442
Provincial (incl. serviços distritais em 2009)	2004			7.147
	2005	8.196	270	8.466
	2006	9.579	409	9.988
	2007	11.931	1.435	13.365
	2008	14.296	2.557	16.854
	2009	16.486	2.504	18.990
% provincial	2004			29,7%
	2005	41,0%	2,5%	27,6%
	2006	40,4%	3,3%	27,7%
	2007	38,7%	9,4%	29,0%
	2008	39,1%	15,1%	31,5%
	2009	38,8%	7,4%	24,8%

Fonte: Autores com base nos dados da Conta Geral do Estado para os anos 2004-2008, e do Orçamento aprovado (inicial) para 2009.

Notas:

- Para o ano 2004, a CGE não discrimina entre investimento interno e externo. Por isto, não aparecem os respectivos valores nesta tabela.
- Em 2009, “Provincial” inclui as despesas orçamentadas para os três Serviços Distritais responsáveis da Educação, Saúde e Agricultura.

Como se verifica na Tabela 6 acima, o peso da despesa institucional com financiamento interno executada pelas províncias diminuiu gradualmente de 41,0% da despesa institucional em 2004 para 39,1% em 2008, contrariamente às expectativas face à política de descentralização que o Governo está a seguir. Contudo, o grau da descentralização da despesa depende também da estrutura sectorial da despesa. Se sectores nos quais a maioria ou a totalidade da despesa é gerida centralmente (tais como a Presidência, o Ministério do Interior, as Estradas ou os Negócios Estrangeiros) ganham peso, a fatia global da despesa gerida pelas províncias reduz-se automaticamente. Devido a estes factores, mais análises seriam preciso antes de poder dizer se a política de descentralização foi, de facto, associada com uma descentralização de fundos.

Ao mesmo tempo, o peso das províncias na despesa com financiamento externo consignado aumentou gradualmente, de 2,5% em 2005 para 15,1% em 2008. Em parte, isto provavelmente deve-se à implementação do e-SISTAFE, na qual a descentralização de verbas para províncias na execução fica mais fácil. Há razão para pensar que antes da chegada do e-SISTAFE, despesas geridas pelas províncias foram frequentemente contabilizadas (i.e. justificadas e liquidadas) pelos ministérios centrais. Assim, o aumento do peso das províncias pode ser apenas um resultado contabilístico, sem significar que a influência das províncias na planificação e implementação de projectos com financiamento externo aumentou.

A salientar que, com 15,1% do investimento externo gerido e liquidado pelas províncias, o grau de descentralização fica ainda muito reduzido.

A Tabela 6 também indica os mesmos indicadores para o orçamento de 2009. A fim de assegurar a comparabilidade, as despesas orçamentadas para os três Serviços Distritais responsáveis pela Educação, Agricultura e Saúde foram acrescentadas.

Em 2009, o peso das províncias fica geralmente abaixo do que foi realizado em 2008, por duas razões:

- a) Há muitos casos onde a despesa de investimento está inscrito no orçamento central para as verbas serem descentralizadas para efeitos de execução ao longo do ano. Assim, é possível que a drástica redução no investimento externo orçamentado em 2009 no âmbito provincial esteja ligado principalmente este mecanismo.¹¹ Provavelmente, a situação após a execução já será outra.
- b) Durante alguns anos, verificou-se uma sistemática sub-orçamentação das despesas com o pessoal na Educação. Isto afectou a componente provincial, na qual os salários dos professores têm um peso elevado, aparecer reduzido em 2009.

Conclusão:

As províncias liquidam cerca de 39% da despesa institucional interna e cerca de 30% da despesa total (fontes internas e externas de financiamento).

A parte da despesa institucional realizada pelas províncias diminuiu ao longo do período 2005 até 2008 no que diz respeito a despesa financiada com fundos internos. Ao mesmo tempo, aumentou a parte do investimento externo liquidado pelas direcções provinciais, de 2,5% em 2005 para 15,1% em 2008, resultando em algum ganho de peso das províncias na despesa institucional total.

Contudo, os mecanismos contabilísticos e algumas mudanças na estrutura sectorial da despesa podem ter tido uma influência grande sobre este resultado. Assim, não se podem tirar conclusões certas sobre a questão de se a retórica da descentralização teve resultado numa descentralização do direito de afectar e gerir fundos ou não.

II.4 Taxas de execução do orçamento

Em Moçambique, a Assembleia da República dá grande poder ao Executivo para alterar as verbas orçamentais das instituições e sectores ao longo do ano orçamental sob condição dos limites globais serem respeitados. Por esta razão, convém verificar se o uso desta competência pelo Executivo causou desvios significativos entre o orçamento aprovado, interpretado como “vontade política do parlamento”, e a estrutura da despesa realizada.

¹¹ Particularmente os sectores da Saúde, Educação e Agricultura frequentemente incluem montantes importantes do investimento com fundos externos consignados – projectos e fundos comuns – como despesa central na altura de elaboração do orçamento. Ao longo do ano, parte deste investimento é descentralizado para efeitos de execução, por via duma transferência de dotações do nível central para províncias.

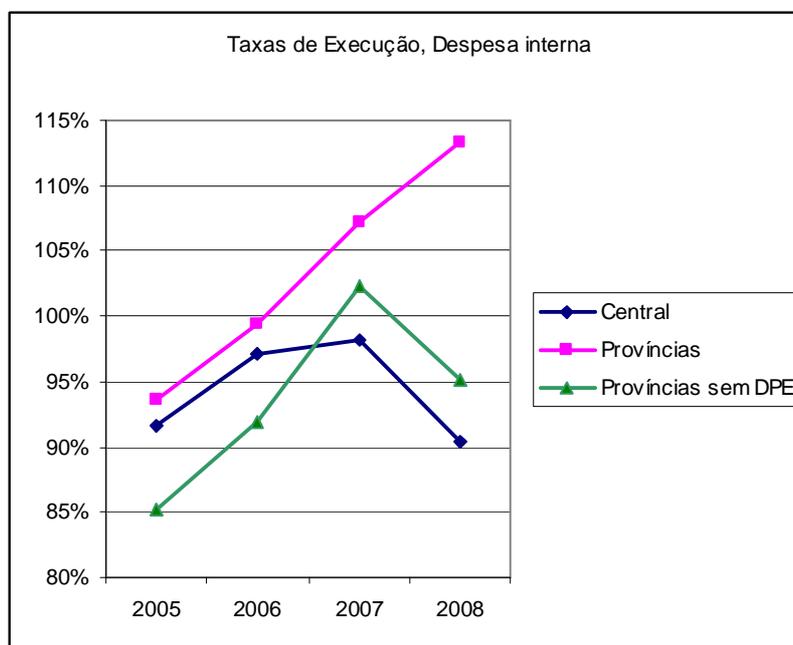
Esta competência do Governo abrange as componentes interna e externa, mas apenas a componente interna pode ser activamente influenciada e modificada. Portanto, de seguida analisam-se as taxas de execução da despesa interna, particularmente em dois aspectos:

- Comparação das taxas de execução do orçamento interno do nível central e provincial, respectivamente, e
- Comparação das taxas dos sectores prioritários (sociais e económicos) com as taxas da área de soberania.

Falando com algum pessoal das províncias, podia-se chegar a conclusão que as unidades descentralizadas, começando pelas províncias, não recebem os fundos orçamentados, o que se traduzia em níveis baixos de execução. Um cálculo mais completo, no entanto, mostra o contrário. A taxa de execução da despesa interna das províncias foi sempre elevado, e sempre acima das respectivas taxas da despesa interna do nível central. Nos anos 2007 e 2008, a despesa realizada nas instituições das províncias ultrapassou a dotação inicial (i.e. houve reforços orçamentais ao longo do ano) (veja a Tabela 7).

A execução do investimento com financiamento externo nas províncias era baixa até 2006, mas superou a respectiva taxa de execução do nível central em 2007 e 2008. Em parte, no entanto, isto provavelmente deve-se à descentralização de verbas inicialmente inscritas ao nível central para as províncias no decurso do ano. A assinalar que a parte do investimento externo controlada pelas províncias era e continua baixa.

Figura 4 – Taxas de execução da despesa com financiamento interno das instituições, central e provincial



À primeira vista, as taxas de execução nas províncias parecem altas e muito melhores daqueles do nível central. Mas tal conclusão seria prematura. Verica-se que já há alguns anos, a orçamentação dos salários dos professores, contidos nos orçamentos provinciais,

foi significativamente abaixo das necessidades para professores já existentes. Portanto, sempre houveram reforços orçamentais às DPECs (aparentemente algumas províncias em particular, mas não verificamos este aspecto). Em 2008, a diferença foi muito significativa: a despesa com pessoal realizada pelas DPECs foi de quase 2 bilhões de meticais (aproximadamente 80 milhões de dólares) acima do valor orçamentado (veja Tabela 8).

A Tabela 7 abaixo mostra que as taxas de execução do nível provincial, excluindo a despesa das DPECs, são totalmente comparáveis com aqueles do nível central, particularmente no que diz respeito à despesa interna. Ao nível das análises efectuadas, não há indicação de marginalização das províncias na afectação de liquidez. Contudo, há de tomar em conta que o peso das remunerações do pessoal nos orçamentos provinciais é mais elevado do que no orçamento central. Sendo que salários foram sempre pagos, é possível que a taxa de execução das rubricas de bens e serviços nas províncias seja mais baixo que a respectiva taxa ao nível central. Não pesquisámos se isto aconteceu ou não.

Tabela 7 – Taxas e execução da despesa institucional, central e provincial

	2004	2005	2006	2007	2008
Global					
Central	92%	88%	91%	81%	69%
Províncias	87%	91%	96%	102%	113%
Províncias sem DPE	90%	83%	87%	89%	93%
Despesa com financiamento interno a/					
Central	91%	92%	97%	98%	90%
Províncias	100%	94%	99%	107%	113%
Províncias sem DPE	93%	85%	92%	102%	95%
Despesa com financiamento externo					
Central		83%	84%	62%	48%
Províncias		46%	56%	71%	112%

a/ Em 2004, apenas Funcionamento;

2005-2008: Funcionamento e Investimento Interno.

Tabela 8 – Despesa institucional, central e provincial

	Milhões de MT				
	2004	2005	2006	2007	2008
Instituições centrais					
CGE					
Pessoal	4.239	4.699	5.605	6.819	8.041
Total funcionamento	10.294	11.277	14.168	17.219	19.250
Investimento interno	0	4.231	4.728	7.140	8.169
Total interno	10.294	15.507	18.896	24.359	27.419
Investimento externo	0	10.470	11.980	13.869	14.350
Investimento total	9.994	14.700	16.708	21.010	22.519
Total instituições	20.288	25.977	30.877	38.229	41.769
OE					
Pessoal	4.263	4.991	5.952	7.146	8.754
Total funcionamento	11.346	12.385	14.701	17.941	21.905
Investimento interno	3.075	4.552	4.766	6.882	8.419
Total interno	14.421	16.937	19.467	24.823	30.324
Investimento externo	7.747	12.648	14.280	22.269	29.852
Investimento total	10.821	17.200	19.046	29.151	38.271
Total instituições	22.167	29.585	33.746	47.092	60.176
Instituições provinciais					
CGE					
Pessoal	4.882	5.844	7.064	8.816	10.624
Total funcionamento	6.097	7.316	8.832	11.053	12.809
Investimento interno	0	886	748	878	1.487
Total interno	6.097	8.201	9.579	11.931	14.296
Investimento externo	0	270	409	1.435	2.557
Investimento total	1.175	1.156	1.156	2.313	4.045
Total instituições	7.272	8.472	9.988	13.365	16.854
OE					
Pessoal	4.566	5.765	6.984	8.065	8.677
Total funcionamento	6.106	7.605	8.888	10.279	11.073
Investimento interno	979	1.164	740	843	1.545
Total interno	7.086	8.769	9.629	11.122	12.618
Investimento externo	1.279	591	732	2.012	2.286
Investimento total	2.258	1.754	1.472	2.855	3.831
Total instituições	8.364	9.360	10.361	13.134	14.904
Instituições provinciais sem Educação (DPECs)					
CGE					
Pessoal	1.455	1.782	2.245	2.835	3.214
Total funcionamento	2.305	2.838	3.498	4.438	4.893
Investimento interno	0	725	628	708	1.223
Total interno	2.305	3.562	4.126	5.146	6.116
Investimento externo	0	270	407	700	1.613
Investimento total	980	995	1.035	1.408	2.837
Total instituições	3.285	3.833	4.533	5.847	7.730
OE					
Pessoal	1.431	2.054	2.555	2.783	3.266
Total funcionamento	2.466	3.340	3.890	4.350	5.091
Investimento interno	587	840	598	677	1.334
Total interno	3.053	4.181	4.488	5.026	6.425
Investimento externo	607	420	725	1.535	1.903
Investimento total	1.194	1.260	1.323	2.211	3.236
Total instituições	3.660	4.600	5.213	6.561	8.327

Fonte: Dados dos orçamentos iniciais e da Conta Geral do Estado.

Nota: Em 2004, a CGE não discrimina entre investimento interno e externo.

Tornamos agora para o segundo aspecto: será que há diferenças significativas entre as taxas de execução nos sectores sociais e na área de soberania? A análise é relevante porque os sectores em questão – Defesa, Presidência, Assembleia da República – têm um peso político que podia dar lhes acesso a reforços mais facilmente do que seria no caso dos outros ministérios e demais instituições.

A Tabela 9 abaixo apresenta o resultado no que diz respeito a despesa com recursos internos. Focalizou-se na despesa interna porque as taxas de execução dos fundos externos obedecem outros mecanismos e critérios. Os grupos reúnem sempre o nível central e provincial.

Tabela 9 - Taxas de execução do orçamento com financiamento interno, por grupos de sectores seleccionados

	2005	2006	2007	2008
Todas instituições	91%	96%	102%	101%
Social e justiça	88%	95%	99%	106%
<i>Educação geral</i>	97%	104%	109%	126%
<i>Saúde geral</i>	73%	89%	96%	95%
<i>Justiça</i>	79%	87%	91%	84%
Área económica	88%	81%	79%	89%
Soberania	102%	106%	133%	109%
<i>Presidência, casa militar</i>	122%	123%	137%	157%
<i>Defesa e segurança</i>	96%	107%	121%	100%
<i>Negócios Estr., Embaixadas</i>	102%	96%	106%	108%
<i>STAE</i>	92%	81%	586%	72%
Plano e Finanças	98%	106%	115%	89%
Interior	97%	95%	93%	106%

Nota: Os ministérios ou sectores indicados não representam todos os elementos do grupo.

A “Área económica” inclui os Transportes e Comunicações.

De facto, as taxas de execução das áreas de soberania e segurança estiveram sempre acima da média. E por outro lado, o inverso pode ser dito para as instituições da área económica.

O valor absoluto da redistribuição implícita (baixa execução) ou explícita (reforço de verbas) aparece na Tabela 10 abaixo. Os campos com valores acima de 10 milhões de MT (cerca de 4 milhões de dólares) são coloridos. A salientar que a Educação sempre ganhou montantes elevados ao longo do ano (evidentemente relacionado com o fenómeno de suborçamentação dos salários ao nível provincial), assim como partes da área de soberania. Os sectores com montantes elevados orçamentados mas não realizados são área económica, a Saúde Geral e a Justiça. Mas verificam-se também factores específicos que justificam reforços: a STAE levou a cabo, em 2007, o censo eleitoral, e o aumento da dotação da Defesa pode ser relacionado com a explosão do Paiol.

Destaca-se o grupo dos ministérios das Finanças, Planificação e DPPFs que tiveram uma execução bem acima da média nos anos 2004 até 2007, mas o mesmo já não se verificou em 2008.

Tabela 10 – Diferença entre orçamento e execução, componente interna, de alguns sectores seleccionados (recursos internos)

	Milhões de MT			
	2005	2006	2007	2008
Todas instituições	-1.899	-1.099	561	391
Social e justiça	-1.264	-600	-123	954
<i>Educação geral</i>	-143	215	596	1.795
<i>Saúde geral</i>	-665	-279	-118	-139
<i>Justiça</i>	-246	-157	-134	-332
Área económica	-457	-832	-1.151	-772
Soberania	69	259	1.619	552
<i>Presidência, casa militar</i>	92	125	243	434
<i>Defesa e segurança</i>	-63	120	423	9
<i>Negócios Estr., Embaixadas</i>	12	-41	61	83
<i>STAE</i>	-4	-9	742	-30
Plano e Finanças	-18	93	325	-320
Interior	-62	-99	-159	138

Notas:

- Os ministérios ou sectores não representam todos os elementos do grupo.
- A “Área económica” inclui os Transportes e Comunicações.

Apenas para informação, a Tabela 11 abaixo visualiza o impacto orçamental das redistribuições, relacionando a diferença entre valores orçamentados e executados ao total da despesa institucional inicialmente orçamentada. Verifica-se o grande impacto do reforço da Educação Geral em 2008 e também da “poupança” na área económica.

Ao mesmo tempo, é preciso constatar que as redistribuições não chegaram a alterar de maneira drástica a estrutura das despesas internas.

Tabela 11 – Diferença entre execução e orçamento inicial em percentagem da despesa institucional orçamentada, componente interna da despesa

	2005	2006	2007	2008
Todas instituições	-8,7%	-4,4%	+1,9%	+1,1%
Social e justiça	-5,8%	-2,4%	-0,4%	+2,6%
<i>Educação geral</i>	-0,7%	+0,9%	+2,0%	+5,0%
<i>Saúde geral</i>	-3,0%	-1,1%	-0,4%	-0,4%
<i>Justiça</i>	-1,1%	-0,6%	-0,4%	-0,9%
Área económica	-2,1%	-3,4%	-3,8%	-2,1%
Soberania	+0,3%	+1,0%	+5,3%	+1,5%
<i>Presidência, casa militar</i>	+0,4%	+0,5%	+0,8%	+1,2%
<i>Defesa e segurança</i>	-0,3%	+0,5%	+1,4%	+0,0%
<i>Negócios Estr., Embaixadas</i>	+0,1%	-0,2%	+0,2%	+0,2%
<i>STAE</i>	-0,0%	-0,0%	+2,4%	-0,1%
Plano e Finanças	-0,1%	+0,4%	+1,1%	-0,9%
Interior	-0,3%	-0,4%	-0,5%	+0,4%
<i>Memo: Despesa institucional interna orçamentada</i>	21.884	24.802	30.294	36.154

Nota: A “Área económica” inclui os Transportes e Comunicações.

Conclusão:

A execução das linhas orçamentais financiados por fundos internos nas províncias e geralmente a um nível comparável com o nível central. Não há razão para suspeitar que as províncias possam perder peso por falta de liquidez atribuído para implementar o orçamento.

Contudo, há diferenças notáveis entre grupos de sectores no que diz respeito às taxas de execução orçamental. A Educação e os sectores resumidos no sector “Estado” quase sempre gastaram mais do que foi inicialmente orçamentado. A Saúde e os sectores económicos quase sempre tiveram taxas de execução baixas.

II.5 Despesa por grupo de sectores

Neste capítulo, apresentamos as despesas em termos nominais (a preços correntes) e reais (a preços constantes) por grupos de sectores.

A composição dos grupos foi definida a fim de destacar tendências em relação aos sectores que consideramos chave para a apreciação das prioridades expressadas (*revealed preferences*) do Governo reflectidas na afectação dos fundos públicos. A escolha dos sectores de cada grupo segue *grosso modo* a habitual apresentação das despesas nos sectores prioritários nos relatórios da DNCP (relatórios trimestrais de execução orçamental e Conta Geral do Estado) e nos Balanços do PES.

No entanto, as definições não são totalmente iguais, por razões práticas principalmente. Uma dificuldade particular reside no sector das Águas, que está misturado com as demais funções do Ministério das Obras Públicas nos relatórios financeiros. Por isto, o sector das Águas não está incluído em nenhum dos grupos. Note-se também que o total das despe-

sas dos grupos abaixo apresentados é inferior ao total da despesa, porque existem instituições não incluídas em nenhum dos grupos.

Nas análises, apresentamos três perspectivas:

- a) Despesa nominal;
- b) Valores reais (séries deflacionadas com o Índice de Preços ao Consumidor); e
- c) Despesa do grupo e dos sectores que fazem parte do grupo em termos de percentagem a despesa total ajustada (sem serviço da dívida e sem operações financeiras activas).

Analisou-se separadamente a despesa interna (constituída pela despesa de funcionamento e o investimento interno) e a despesa com financiamento proveniente de todas as fontes, interno e externo. A distinção recomenda-se pelos seguintes razões:

- Nem toda a despesa com financiamento externo é captada na contabilidade pública, com a consequência de existir alguma inconsistência nos dados ao longo dos anos.
- Há sempre debates e controvérsias sobre a reacção correcta do governo em situações onde um sector recebe muita ajuda externa consignada a fundos comuns ou projectos: deveria compensar os desequilíbrios por via de reduções de atribuição de fundos do Tesouro, ou deve manter a alocação de fundos do Tesouro com o efeito de que a ajuda externa seja adicional?

Em toda a análise que segue, há dois pontos a reter:

- A CGE 2004 não discrimina o investimento interno e externo. Por isso, consideramos todo o investimento como investimento externo, que evidentemente não é certo. Assim, a interpretação dos dados de 2004 pode ser difícil e duvidosa.
- Os dados apresentados na última coluna, referente ao ano 2009, têm origem no orçamento aprovado. Sendo que os valores do investimento externo no orçamento são tipicamente acima do que seria realista, como foi explicado acima, e significativamente maior do que será, no fim do ano, relatado na CGE, e considerando ainda que este fenómeno não atinge todos os sectores da mesma maneira, a interpretação dos dados de 2009 tem de ser cuidadosa.
- A fim de assegurar a comparabilidade, os três serviços distritais responsáveis pela Educação, Saúde e Agricultura foram parcialmente tomadas em conta na medida em que aparecem nos “Mapas Acompanhantes” do OE 2009, mas não se tomaram em consideração os restantes serviços, os “Sete milhões” e as despesas da administração distrital.

II.5.1 Capital Humano e Justiça

O primeiro grupo inclui os sectores que são geralmente considerados como prioritários do ponto de vista social e humano: a educação, a saúde, o apoio aos velhos e pobres e a justiça. Contudo, por razões explicadas acima, não incluiu-se o sector das Águas.

A duas tabelas abaixo apresentam as despesas realizadas nos anos 2004 até 2008 e a despesa planificada no orçamento de 2009. Destacam-se as seguintes observações:

- a) Em termos reais, a despesa total do grupo cresceu em 31% de 2005 para 2008, mas em 61% de 2004 para 2008. Contudo, não se sabe com certeza a parte que deve-se a melhor captação da despesa externa na Conta Geral do Estado. A notar que a despesa nos sectores da Saúde e Educação aumentou drasticamente de 2004 para 2005, o que pode ser resultado do efeito contabilístico causado pela inclusão de mais projectos e fundos comuns na elaboração do Conta Geral do Estado a partir de 2005.
- b) Houve um crescimento especialmente elevado no sector da Justiça.
- c) As despesas reais das Direcções Provinciais da Educação aumentaram em 50% entre 2004 e 2008. Contudo, a despesa do Ensino Superior e do Ministério da Educação e Cultura cresceu ainda mais. O crescimento mantém-se em 2009, mas particularmente no Ensino Superior e no MEC. A despesa prevista para as DPECs diminuiu em termos reais, mas a luz da sub-orçamentação regular dos salários, o resultado final é capaz de ser mais positivo para esta parte essencial do sistema da educação (veja o Capítulo III.1).
- d) Olhando apenas para a componente interna, as tendências continuam as mesmas, embora com algumas excepções:
- A despesa na Saúde geral (sem hospitais) em 2008 esteve quase ao mesmo nível que estava em 2004/2005. O financiamento dos hospitais, com mais peso do financiamento interno do que na Saúde em geral, parece ter dobrado, mas isto deve-se, em parte, à criação de linhas orçamentais novas para alguns hospitais que antigamente receberam o financiamento através do MISAU ou Direcções Provinciais.
 - Dentro do sector da Saúde, a despesa do MISAU cresceu em 20% de 2005 até 2008, mas a das DPSs baixou em 16%. No entanto, isto deve-se ao facto de alguns hospitais nas províncias começarem a ser tratados como unidades orçamentais distintas em 2008. Mas mesmo tomando este efeito em conta, a despesa interna real ao nível provincial quase que não cresceu.
 - Cresceu em particular a despesa com dos Ministérios da Justiça e Mulher e Acção Social (INAS incluído)
- e) Este grupo – Educação, Saúde, Justiça, Acção Social e Transferências às famílias – absorveu cerca de 44% (com algumas flutuações) da despesa total ajustada. Na despesa interna, o peso é quase o mesmo, embora com uma estrutura diferente: o peso da justiça, acção social e transferências é mais alto, porque estes sectores recebem menos fundos externos consignados do que a Educação e a Saúde.

Figura 5 – Despesa real total nos sectores sociais e na Justiça

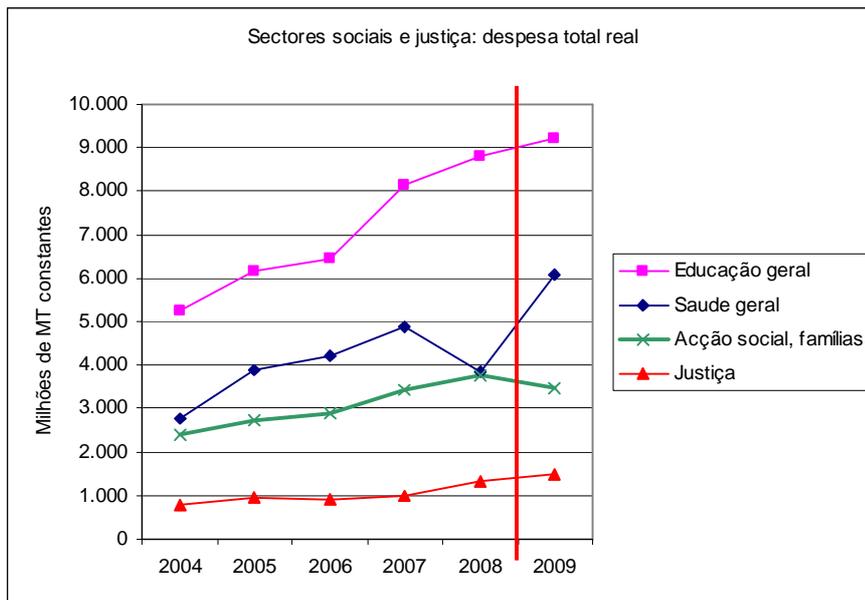


Figura 6 – Despesa real interna nos sectores sociais e na justiça

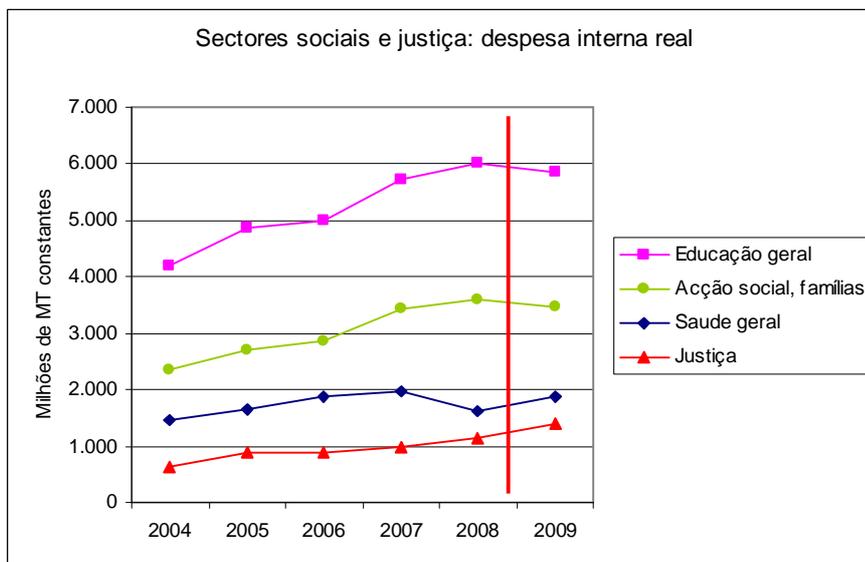


Tabela 12 – Despesa total nos sectores sociais e na justiça

	Milhões de MT					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	CGE	CGE	CGE	CGE	CGE	OE
A preços correntes						
Saúde	3.093	4.683	5.839	7.238	7.056	11.316
Geral	2.693	4.024	4.977	6.283	5.647	9.634
MISAU	1.755	2.924	3.614	4.627	3.593	6.816
DPS's	938	1.100	1.363	1.656	2.055	2.469
Distritos (SDSMAS): funcionamento						349
Hospitais	285	305	375	463	908	1.091
HIV/SIDA	115	354	488	492	501	591
Educação	5.740	7.207	8.581	11.702	14.633	17.302
MEC	1.084	1.753	2.140	2.957	3.803	5.802
DPECs	3.986	4.639	5.455	7.519	9.124	7.330
Distritos (funcionamento e supervisão)						1.490
Ensino Superior	670	814	986	1.227	1.706	2.678
Acção Social	153	157	199	255	591	410
Transferências às famílias	2.178	2.660	3.193	4.172	4.911	5.124
Justiça	753	973	1.054	1.280	1.962	2.388
Tribunais (excl. admin)	247	317	334	398	525	851
Tribunal administrativo	99	121	105	130	211	287
Procuradoria (incl. Combate à corrupção)	137	163	216	261	385	413
Min. Justiça	98	125	144	182	476	353
Prisões	159	232	241	289	342	437
Conselho Superior Magistratura, Provedor	12	14	15	20	23	46
Total area social e justiça (sem interior)	11.917	15.680	18.866	24.647	29.153	36.539
IPC, média do ano, base Dez. 2004	96,86	103,61	117,69	128,48	147,11	158,88
A preços constantes de Dez 2004						
Saúde	3.193	4.520	4.962	5.634	4.796	7.122
Geral	2.780	3.884	4.229	4.890	3.839	6.064
MISAU	1.812	2.822	3.071	3.602	2.442	4.290
DPS's & distritos	968	1.062	1.158	1.289	1.397	1.774
Hospitais	294	295	318	360	617	687
HIV/SIDA	119	342	415	383	340	372
Educação	5.925	6.956	7.291	9.108	9.947	10.890
MEC	1.119	1.692	1.818	2.301	2.585	3.652
DPECs & distritos	4.115	4.478	4.635	5.852	6.202	5.552
Ensino Superior	691	786	838	955	1.160	1.686
Acção Social	158	151	169	199	402	258
Transferências às famílias	2.249	2.568	2.713	3.247	3.338	3.225
Justiça	778	939	896	996	1.334	1.503
Tribunais (excl. admin)	255	306	283	310	357	536
Tribunal administrativo	102	117	90	101	144	180
Procuradoria (incl. Combate à corrupção)	142	157	184	203	262	260
Min. Justiça	101	121	122	142	324	222
Prisões	164	224	204	225	232	275
Conselho Superior Magistratura, Provedor	13	14	12	16	16	29
Total area social e justiça (sem interior)	12.302	15.133	16.031	19.184	19.817	22.999
Despesa <u>total</u> sem juros, amortização da dívida, operações financeiras (preços correntes)	28.275	35.645	43.429	55.368	64.353	88.895
do qual:						
Saude total	10,9%	13,1%	13,4%	13,1%	11,0%	12,7%
Saude geral	9,5%	11,3%	11,5%	11,3%	8,8%	10,8%
Educação: MEC & DPEC's & distritos	17,9%	17,9%	17,5%	18,9%	20,1%	16,4%
Ensino Superior	2,4%	2,3%	2,3%	2,2%	2,7%	3,0%
Acção Social e transferências às famílias	8,2%	7,9%	7,8%	8,0%	8,5%	6,2%
Justiça	2,7%	2,7%	2,4%	2,3%	3,0%	2,7%
Total sectores sociais e justiça sem transferências às famílias	42,1%	44,0%	43,4%	44,5%	45,3%	41,1%
Memorandum: PIB a preços correntes	128.668	151.707	180.242	209.661	239.775	261.000
total sem pensões	34,4%	36,5%	36,1%	37,0%	37,7%	35,3%

Tabela 13 – Despesa interna nos sectores sociais e na justiça

	Milhões de MT					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	CGE	CGE	CGE	CGE	CGE	OE
A preços correntes						
Saúde	1.726	2.106	2.641	3.050	3.332	4.127
Geral	1.424	1.725	2.204	2.525	2.381	2.969
MISAU	551	624	931	1.003	1.072	1.217
DPS's	873	1.100	1.273	1.522	1.309	1.403
Distritos (SDSMAS): funcionamento						349
Hospitais	269	305	375	463	897	1.091
HIV/SIDA	34	76	63	63	53	67
Educação	4.642	5.826	6.819	8.436	10.281	11.421
MEC	261	392	424	586	645	749
DPECs	3.792	4.639	5.453	6.785	8.180	7.178
Distritos (funcionamento)						1.367
Ensino Superior	589	795	942	1.065	1.456	2.127
Acção Social	110	154	193	253	368	399
Transferências às famílias	2.178	2.660	3.193	4.172	4.911	5.124
Justiça	630	935	1.054	1.279	1.673	2.229
Tribunais (excl. admin)	212	316	334	398	525	851
Tribunal administrativo	61	86	105	130	151	185
Procuradoria (incl. Combate à corrupção)	107	163	216	261	385	413
Min. Justiça	83	123	144	181	248	297
Prisões	154	232	241	289	342	436
Conselho Superior Magistratura, Provedor	12	14	15	20	23	46
Total area social e justiça (sem interior)	9.287	11.682	13.901	17.190	20.565	23.300
IPC, média do ano, base Dez. 2004	96,86	103,61	117,69	128,48	147,11	158,88
A preços constantes de Dez 2004						
Saúde	1.782	2.033	2.244	2.374	2.265	2.597
Geral	1.470	1.664	1.873	1.965	1.619	1.869
MISAU	569	602	791	781	729	766
DPS's e distritos	901	1.062	1.082	1.184	890	1.103
Hospitais	277	295	318	360	610	687
HIV/SIDA	35	74	54	49	36	42
Educação	4.793	5.623	5.794	6.566	6.989	7.189
MEC	269	378	360	456	439	472
DPECs e distritos	3.915	4.478	4.634	5.281	5.560	5.378
Ensino Superior	608	767	800	829	989	1.339
Acção Social	114	149	164	197	250	251
Transferências às famílias	2.249	2.568	2.713	3.247	3.338	3.225
Justiça	650	902	896	996	1.138	1.403
Tribunais (excl. admin)	219	305	283	310	357	536
Tribunal administrativo	63	83	90	101	102	116
Procuradoria (incl. Combate à corrupção)	111	157	184	203	262	260
Min. Justiça	86	119	122	141	169	187
Prisões	158	224	204	225	232	274
Conselho Superior Magistratura, Provedor	13	14	12	16	16	29
Total area social e justiça (sem interior)	9.587	11.274	11.812	13.380	13.979	14.665
Despesa <u>interna</u> sem juros, amortização da dívida, operações financeiras (preços correntes)	21.017	24.905	30.971	39.942	47.313	54.889
do qual:						
Saude total	8,2%	8,5%	8,5%	7,6%	7,0%	7,5%
Saude geral	6,8%	6,9%	7,1%	6,3%	5,0%	5,4%
Educação: MEC & DPEC's & distritos	19,3%	20,2%	19,0%	18,5%	18,7%	16,9%
Ensino Superior	2,8%	3,2%	3,0%	2,7%	3,1%	3,9%
Acção Social e transferências às famílias	10,9%	11,3%	10,9%	11,1%	11,2%	10,1%
Justiça	3,0%	3,8%	3,4%	3,2%	3,5%	4,1%
Total sectores sociais e justiça	44,2%	46,9%	44,9%	43,0%	43,5%	42,4%
sem transferências às famílias	33,8%	36,2%	34,6%	32,6%	33,1%	33,1%
<i>Memo: despesa interna real</i>	21.698	24.037	26.317	31.088	32.162	34.549

As transferências às famílias absorveram cerca de 11% da despesa total interna (ajustada) e cerca de 8% da despesa total com ambas as componentes, interna e externa. Assim, o peso é elevado. Os pormenores desta rúbrica, que apenas aparecem na Conta Geral do Estado e não no Orçamento, são instrutivas:

- Cerca de 70% das pensões correspondem a pensões militares.
- A despesa social cresceu menos do que as pensões civis e particularmente as pensões militares, que sofreram maior crescimento.

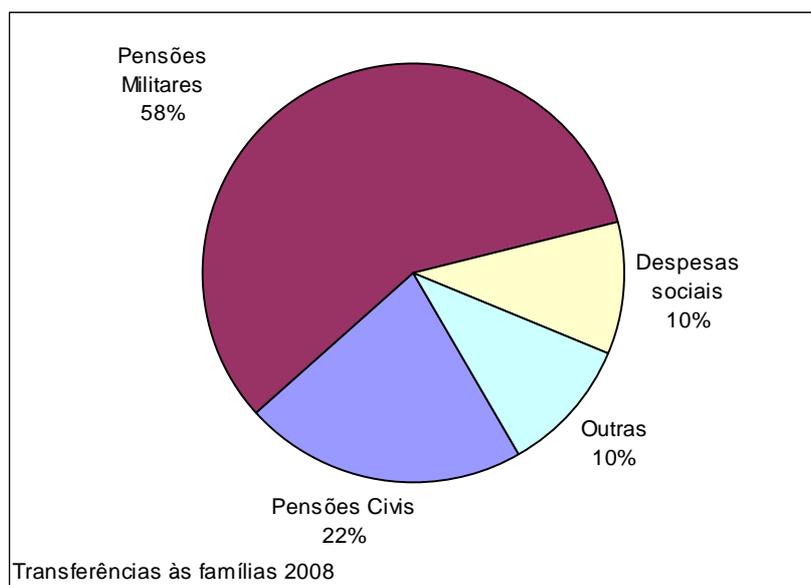
Assim, deve-se, em parte, ao crescimento das pensões militares que a parte das despesas destinada aos sectores sociais e justiça no total da despesa pública manteve-se em cerca de 44%.

Tabela 14 – Transferências às famílias, em preços constantes

Preços constantes, milhões de MT					
Ano	2005	2006	2007	2008	Crescimento 2005 > 2008
Total	2.872,4	3.230,2	3.763,4	4.091,2	42,4%
Pensões Civis	629,2	736,8	804,2	891,0	41,6%
Pensões Militares	1.446,9	1.630,1	2.014,4	2.360,8	63,2%
Despesas sociais	377,7	362,8	427,0	417,4	10,5%
Outras	418,6	500,5	517,8	422,0	0,8%
Em percentagem do total					
Pensões Civis	21,9%	22,8%	21,4%	21,8%	
Pensões Militares	50,4%	50,5%	53,5%	57,7%	
Despesas sociais	13,1%	11,2%	11,3%	10,2%	
Outras	14,6%	15,5%	13,8%	10,3%	

Fonte: CGE, tabelas sobre a despesa por âmbito e classificação económica. A notar que o total das transferências às famílias segundo estas tabelas não bate com a informação nas tabelas por instituição que foi a base da Tabela 4. A diferença explica-se pelas transferências pagas pelas autarquias.

Figura 7 – Composição das Transferências às Famílias 2008



Conclusão:

A despesa real em sectores sociais aumentou, particularmente na Educação Geral, mas também na Justiça, Saúde e nas transferências às famílias. A análise da despesa com fundos internos e GBS (despesa interna) conduz à mesma conclusão.

Este grupo de sectores absorveu cerca de 44% da despesa total ajustada, da despesa interna assim como total.

Entretanto, o peso das pensões militares neste grupo é elevado, este das transferências sociais pequeno.

II.5.2 Despesa com impacto directo ao desenvolvimento económico

Existe um consenso abrangente em relação à importância do crescimento económico para a redução da pobreza, mas existe também consenso de que este crescimento deve ser abrangente e regionalmente equilibrado. Os serviços públicos na área de Saúde e Educação satisfazem um direito humano no senso largo, mas também contribuem indirectamente para os rendimentos das pessoas e para o comportamento da economia, quer de forma imediata (saúde) ou depois de alguns anos (educação).

Contudo, melhorar a educação sem criar perspectivas de emprego ou auto emprego apenas contribuiria à migração para as cidades. Um bom sistema de serviços de Saúde sem actividades económicas não seria sustentável. Portanto, as despesas públicas que destinam-se aos serviços públicos e que complementam os esforços e actividades do sector produtivo privado são consideradas como prioritárias no PARPA.

Contudo, levanta-se a questão sobre o papel do Estado nesta área. Evidentemente, cabe ao Estado definir e fiscalizar as regras de jogo das actividades económicas; fornecer em quase todas as áreas, serviços públicos necessários para o desenvolvimento dos factores produtivos; e providenciar um sistema judicial eficaz e previsível, considerado de extrema importância. Estes são os serviços públicos que um Estado deve fornecer numa economia de mercado. Por outro lado, o Estado pode desenvolver actividades promocionais a fim de facilitar e acelerar o ajustamento dos agentes económicos às oportunidades do mercado e promover a adopção de novas tecnologias por estes – “novas” numa perspectiva do respectivo empresário, e não necessariamente na perspectiva da tecnologia que existe ao nível internacional.

Isto quer dizer que apesar da importância do sector privado e dos serviços públicos de apoio e regulamentação, a relação entre “considerar prioritário” e aumentar as despesas não é tão directo.

A selecção dos sectores que consideram-se importante para o desenvolvimento económico orientou-se por esta visão do papel do Estado numa economia do mercado.

Contudo, são excluídos aqui da lista os sectores que são inclusos noutros grupos, como:

- O ensino superior e técnico que deve dar resposta às necessidades da economia em primeiro lugar e não deveria ser considerado apenas na perspectiva de direito de acesso dum indivíduo aos conhecimentos acumulados; e

- O sistema judicial e a segurança interna (polícia).

Consideram-se sectores que contribuem directamente para as actividades económicas os ministérios do Trabalho, da Agricultura, das Pescas, Recursos Minerais, Energia, Tecnologia, Indústria e Comércio, Turismo, e Transportes e Comunicações. E por outro lado, consideram-se ainda as Estradas como factor primordial que cria condições para que o sector privado possa criar emprego e rendimentos.

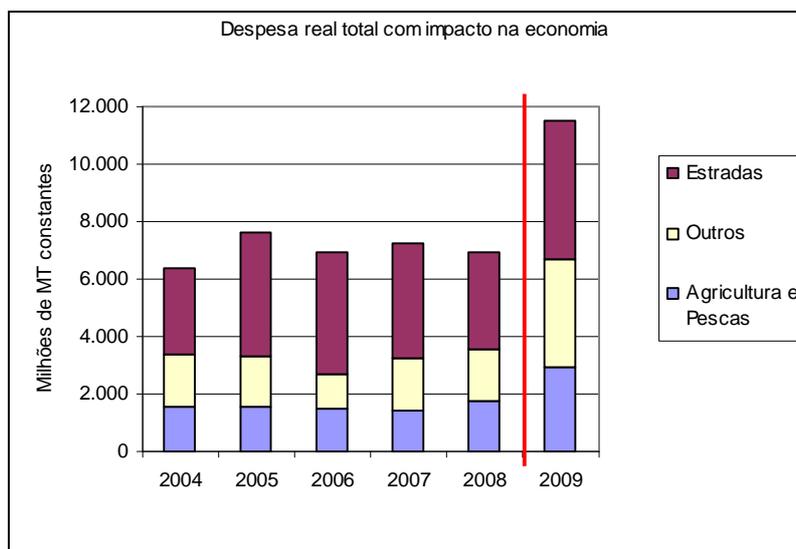
Alguns dos sectores mencionados têm escolas e institutos de formação como instituições subordinadas. Por regra geral, estes não foram incluídos na medida em que aparecem em linhas orçamentais distintas.

Há outros sectores que não foram consideradas neste contexto porque as ligações com actividades económicas são mais indirectas, tais como o Ambiente, as Alfândegas e administração fiscal, a Bolsa de Valores e outros.

Na interpretação dos dados é preciso tomar em conta que uma parte das instituições financiam-se através de receitas próprias. A captação destas receitas melhorou significativamente ao longo do período em análise. Portanto, as séries históricas não são totalmente comparáveis e interpretáveis.

Aproximadamente a metade da despesa neste grupo é absorvida pelo sector das Estradas. Contudo, sendo que a despesa em estradas flutua, e por causa do grande peso das Estradas, é necessário olhar não apenas para o total do grupo, mas também para a despesa nos sectores com as Estradas excluídas.

Figura 8 – Despesa total real nos sectores económicos



Apesar destas limitações, a análise traz alguns aspectos interessantes (Figura 8):

- De 2004 até 2008, a despesa real dos sectores económicos escolhidos, sem as Estradas, essencialmente não cresceu. Contudo, observa-se um grande salto entre a

despesa realizada em 2008 e a dotação orçamental para 2009, de 5.216 para 10.635 milhões de meticais (correntes), quase o dobro. Isto deve-se particularmente aos reforços para os ministérios da Agricultura e da Indústria e Comércio, relacionado com o Plano de Acção para a Produção de Alimentos (PAPA) aprovado em 2008. Ao mesmo tempo, é provável que nem toda despesa com financiamento externo que é prevista será realizada.

- b) Quase que nenhum crescimento foi registado na despesa no sector da Agricultura até 2007, mas depois houve um aumento significativo em 2008 e está previsto um salto positivo enorme no orçamento de 2009. Entretanto, deve-se assinalar que os números referidos para a Agricultura não incluem a reabilitação da barragem e do esquema de irrigação de Massingir e também não incluem as despesas do Fundo de Desenvolvimento Agrário (FDA), ambos com peso grande. Veja o capítulo III.3 para mais sobre isto.
- c) A atribuição de fundos às Estradas oscilou durante o período com o pico registado em 2005, ano no qual as Estradas absorveram 12,4% da despesa total de referência. Contudo, parece que a redução da despesa externa em 2007 e 2008 foi resultado de factores específicos. A referir que a taxa de execução da dotação no investimento externo nas Estradas foi apenas 30% em 2008.¹² A dotação, a execução e também a taxa de execução flutuaram muito ao longo do período.

Despesas do Fundo de Estradas

Ano	Componente	Milhões de MT		
		OE	CGE	Taxa de execução
2005	Interno	2.007	1.800	90%
	Externo	3.696	2.608	71%
2006	Interno	2.433	2.020	83%
	Externo	2.219	3.020	136%
2007	Interno	3.010	2.576	86%
	Externo	3.730	2.557	69%
2008	Interno	3.355	3.242	97%
	Externo	5.840	1.745	30%

- d) Olhar apenas para a despesa financiada com fundos internos (gerais e consignadas) é instrutivo no que diz respeito à Agricultura. O MINAG parece ter sofrido uma redução muito grande de fundos, mas apenas devido à desagregação entre MINAG central e os institutos. A despesa das Direcções Provinciais da Agricultura com fundos internos cresceu continuamente entre 2005 e 2008, e haverá um incremento significativo em 2009. O número que consta na tabela para 2004 não é comparável porque falta aqui o investimento interno.¹³ O crescimento da despesa nos institutos subordinados à Agricultura em 2009 reflecte apenas o facto da inclusão da despesa do Fundo de Desenvolvimento Agrário no OE de 2009 pela primeira vez.

¹² Segundo um comentário ad-hoc e não representativo, a capacidade de absorção do Fundo do Estradas sofreu por causa de uma série de reorganizações internas, mudanças de chefia e a preocupação dos quadros de chefia com as discussões sobre o projecto de criar um fundo comum com nome de PRISE no sector. No ano 2008, os preços aumentaram substancialmente, sendo as possíveis explicações a absorção das capacidades das empresas pelas construções do Mundial em África do Sul e a subida de preço de alguns materiais em conexão com o *boom* artificial antes da crise nos finais de 2008. As subidas de preços fizeram com que alguns concursos tivessem que ser replanificados e, por isto, a construção atrasou.

¹³ Sendo que a CGE 2004 não discriminou entre investimento interno e investimento externo, toda a despesa de investimento foi considerada como investimento externo na nossa análise.

e) Também a assinalar é o peso considerável das Estradas na despesa interna.

Tabela 15 – Despesa nos sectores com impacto sobre o desenvolvimento económico: despesa total

	Milhões de MT					
	2004 CGE	2005 CGE	2006 CGE	2007 CGE	2008 CGE	2009 OE
A preços correntes						
Trabalho	115	131	142	158	210	336
Agricultura e Pescas	1.536	1.599	1.791	1.873	2.560	4.656
MINAG	764	728	741	900	1.054	1.202
DPA's (incl. SDAE em 2009)	472	462	500	602	910	1.442
IIAM	0	61	141	81	156	245
Institutos Cajú, Algodão, Açúcar, CEPAGRI, FDA	0	137	75	48	96	500
Pescas	300	210	334	242	344	1.267
Recursos minerais	791	364	160	200	159	579
Energia	0	445	91	461	1.155	1.096
Tecnologia	225	49	59	60	128	109
Indústria, Comércio, Turismo	362	494	440	396	504	1.786
Transportes incl. institutos	237	371	454	991	467	1.959
Centro de Promoção do Investimento	0	9	6	25	33	113
Subtotal	3.266	3.461	3.143	4.165	5.216	10.635
Fundo de Estradas	2.911	4.409	5.040	5.133	4.987	7.605
Total sectores económicos	6.177	7.869	8.183	9.298	10.203	18.240
IPC, média do ano, base Dez. 2004	96,86	103,61	117,69	128,48	147,11	158,88
A preços constantes de Dez 2004						
Trabalho	119	126	121	123	143	212
Agricultura e Pescas	1.586	1.543	1.521	1.458	1.740	2.931
MINAG	789	703	630	701	716	757
DPA's (incl. SDAE em 2009)	487	446	425	468	619	908
IIAM	0	59	120	63	106	154
Institutos Cajú, Algodão, Açúcar, CEPAGRI, FDA	0	132	63	37	65	314
Pescas	309	203	284	189	234	798
Recursos minerais	817	351	136	156	108	364
Energia	0	429	77	359	785	690
Tecnologia	232	47	50	47	87	69
Indústria, Comércio, Turismo	373	477	374	308	342	1.124
Transportes incl. institutos	245	358	386	771	317	1.233
Centro de Promoção do Investimento	0	9	5	20	22	71
Subtotal	3.372	3.340	2.670	3.242	3.545	6.694
Fundo de Estradas	3.005	4.255	4.283	3.995	3.390	4.786
Total sectores económicos	6.377	7.595	6.953	7.237	6.936	11.480
Despesa <u>total</u> sem juros, amortização da dívida, operações financeiras (preços correntes)	28.275	35.645	43.429	55.368	64.353	88.895
do qual:						
Trabalho	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%
Agricultura e Pescas	5,4%	4,5%	4,1%	3,4%	4,0%	5,2%
Recursos minerais	2,8%	1,0%	0,4%	0,4%	0,2%	0,7%
Energia	0,0%	1,2%	0,2%	0,8%	1,8%	1,2%
Tecnologia	0,8%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%
Indústria, Comércio, Turismo	1,3%	1,4%	1,0%	0,7%	0,8%	2,0%
Transportes incl. institutos	0,8%	1,0%	1,0%	1,8%	0,7%	2,2%
Fundo de Estradas	10,3%	12,4%	11,6%	9,3%	7,7%	8,6%
Centro de Promoção do Investimento	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
Total sectores económicos	21,8%	22,1%	18,8%	16,8%	15,9%	20,5%
sem Estradas	11,6%	9,7%	7,2%	7,5%	8,1%	12,0%
Memorandum: PIB a preços correntes	128.668	151.707	180.242	209.661	239.775	261.000

Fonte: Autores com base nos dados da CGE (2004-08) e OE 2009.

Nota: Em 2009, foi tomada em conta a despesa de funcionamento orçamentada para os Serviços Distritais de Assuntos Económicos em alguns distritos.

Tabela 16 – Despesa nos sectores com impacto sobre o desenvolvimento económico: despesa com financiamento interno

	Milhões de MT					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	CGE	CGE	CGE	CGE	CGE	OE
A preços correntes						
Trabalho	107	130	141	155	208	297
Agricultura e Pescas	326	519	510	615	1.099	2.331
MINAG	147	117	85	114	325	595
DPA's (incl. SDAE em 2009)	135	208	249	300	383	735
IIAM	0	28	50	48	81	107
Institutos Cajú, Algodão, Açucar, CEPAGRI, FDA	0	109	40	48	96	459
Pescas	45	57	86	105	214	436
Recursos minerais	72	102	97	103	134	494
Energia	0	17	61	281	728	631
Tecnologia	13	49	41	60	74	109
Indústria, Comércio, Turismo	151	236	254	320	360	995
Transportes incl. institutos	98	339	349	282	293	582
Centro de Promoção do Investimento	0	9	6	25	33	113
Subtotal	767	1.400	1.460	1.841	2.928	5.553
Fundo de Estradas	6	1.800	2.020	2.576	3.242	3.081
Total sectores económicos	773	3.200	3.480	4.417	6.170	8.633
IPC, média do ano, base Dez. 2004	96,86	103,61	117,69	128,48	147,11	158,88
A preços constantes de Dez 2004						
Trabalho	110	126	120	121	141	187
Agricultura e Pescas	337	501	433	479	747	1.467
MINAG	151	113	72	89	221	374
DPA's (incl. SDAE em 2009)	139	201	211	234	261	462
IIAM	0	27	43	38	55	67
Institutos Cajú, Algodão, Açucar, CEPAGRI, FDA	0	105	34	37	65	289
Pescas	46	55	73	81	145	274
Recursos minerais	74	98	83	80	91	311
Energia	0	16	51	219	495	397
Tecnologia	13	47	35	47	50	69
Indústria, Comércio, Turismo	156	227	216	249	245	626
Transportes incl. institutos	101	327	296	219	199	366
Centro de Promoção do Investimento	0	9	5	20	22	71
Subtotal	792	1.351	1.240	1.433	1.990	3.495
Fundo de Estradas	6	1.737	1.716	2.005	2.204	1.939
Total sectores económicos	798	3.089	2.957	3.438	4.194	5.434
Despesa interna sem juros, amortização da dívida, operações financeiras (preços correntes)	21.017	24.905	30.971	39.942	47.313	54.889
do qual:						
Trabalho	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,5%
Agricultura e Pescas	1,6%	2,1%	1,6%	1,5%	2,3%	4,2%
Recursos minerais	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,9%
Energia	0,0%	0,1%	0,2%	0,7%	1,5%	1,1%
Tecnologia	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
Indústria, Comércio, Turismo	0,7%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	1,8%
Transportes incl. institutos	0,5%	1,4%	1,1%	0,7%	0,6%	1,1%
Fundo de Estradas	0,0%	7,2%	6,5%	6,5%	6,9%	5,6%
Centro de Promoção do Investimento	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%
Total estes sectores	3,7%	12,9%	11,2%	11,1%	13,0%	15,7%
sem estradas	3,6%	5,6%	4,7%	4,6%	6,2%	10,1%
<i>Memo: despesa interna real</i>	21.698	24.037	26.317	31.088	32.162	34.549

Conclusão:

Nos sectores com impacto ao desenvolvimento económico, houve, em geral, pouca expansão da despesa em termos reais. A despesa na Agricultura cresceu ligeiramente apenas em 2008 (mas com um grande aumento em 2009), mas menos do que os sectores sociais no seu conjunto. Em termos reais, a despesa com Estradas (Fundo de Estradas) estagnou.

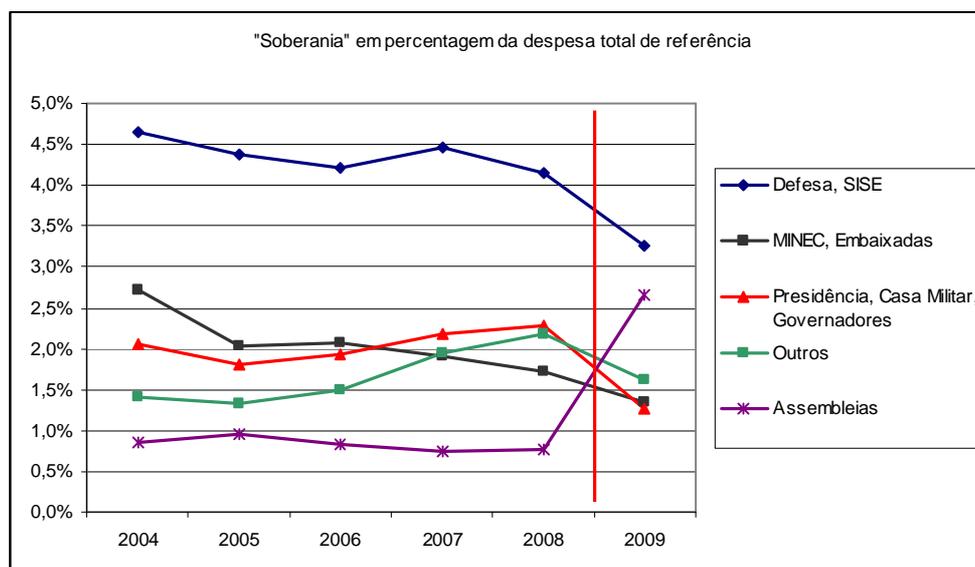
II.5.3 Soberania, Democracia e Segurança

Este grupo reúne alguns sectores de soberania e cimeira do Governo que, apesar da sua imensa importância para a estabilidade política e a democracia no país, não prestam serviços directos nem à população nem à economia. Considerado que o peso da despesa com financiamento externo nestes sectores é muito limitado, recomenda-se um olhar em particular para a absorção de fundos gerais do Tesouro.

Por causa das flutuações, as instituições que reúnem o custo das eleições (STAE e CNE) não são incluídas nas análises deste capítulo.

Como a Figura 9 abaixo visualiza, o peso da Defesa, do MINEC e Embaixadas, da Presidência e Gabinetes de Governadores e as Assembleias na despesa total interna (institucional mais transferências às famílias) diminuiu ligeiramente ao longo dos anos 2004 até 2008; a tendência continua segundo o OE 2009. Verifica-se um aumento do peso da despesa do grupo Presidência / Casa Militar / Governadores, embora modesto à luz do total da despesa e peso deste sector. A dotação para a Assembleia em 2009 é muito elevada devido ao projecto de construção de um novo edifício, financiado por fundos externos.

Figura 9 – Despesa total na área de soberania e democracia em percentagem da despesa de referência



Apesar da gradual redução do peso, a despesa real ainda cresceu, como se verifica nas Figuras abaixo que visualizam a despesa real em preços de Dezembro de 2004.

Figura 10 – Despesas na área da democracia e soberania a preços constantes

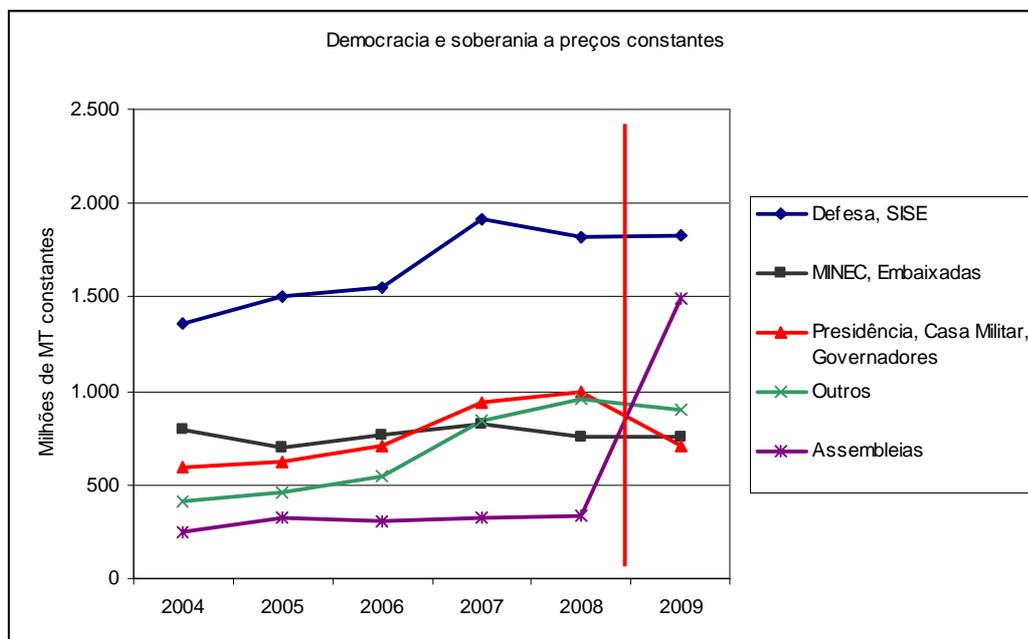
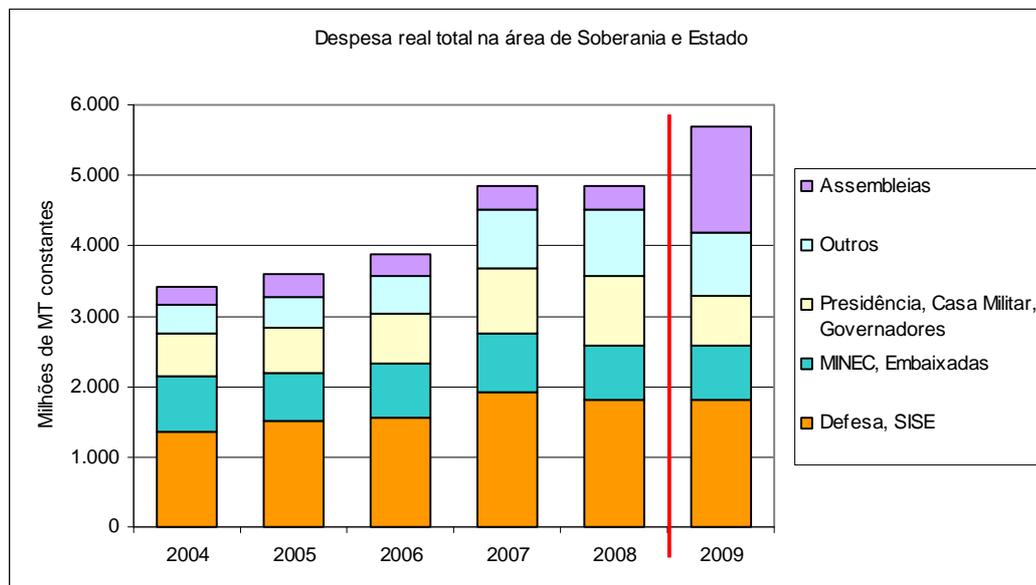


Figura 11 – Despesa total real nas funções de Soberania e Democracia



Alguns outros aspectos interessantes aparecem nos gráficos acima e das tabelas a seguir:

- A despesa real com a Presidência, Casa Militar e Governadores cresceu em dois terços entre 2004 / 2005 e 2008.
- A despesa real com MINEC e as Embaixadas manteve-se essencialmente constante, em termos reais em meticais, apesar da forte apreciação do Euro face ao dólar.
- O crescimento das despesas com a Defesa (incl. as Forças Armadas) e Segurança (SISE) foi de 34% de 2004 para 2008 e 21% de 2005 para 2008.
- O crescimento da despesa dos sectores deste grupo ficou bem abaixo do crescimento da despesa total de referência (+128% de 2004 para 2008, +81% de 2005 para 2008).
- Entretanto, há uma excepção notável: o conjunto do Ministério da Administração Estatal e da Alta Autoridade da Função Pública e depois o Ministério da Função Pública ganhou +190%, em termos reais (!), no período 2005 até 2008.

Contudo, a componente externa tem um grande peso nesta área. A componente externa diz respeito principalmente a um projecto grande de reforma do serviço público. O crescimento da despesa interna esteve relativamente acima da média, mas a um ritmo mais modesto.

- As Assembleias (principalmente a Assembleia da República) tiveram um aumento substancial entre 2004 e 2005, mas nenhum aumento substancial da despesa após esse período. O incremento extraordinário em 2009 da despesa de investimento da Assembleia deve-se ao projecto de construção de novas instalações para a Assembleia da República, financiado principalmente com fundos externos.

No total, o grupo destas instituições absorveu cerca de 11% dos fundos totais disponíveis (sem serviço da dívida e operações financeiras activas), e 13,7% dos fundos internos. A Defesa e Segurança receberam por volta de 6% dos fundos internos. Para comparação: o conjunto da Saúde, Educação (incl. ensino superior) e Justiça absorveram, em média de 2005-08, cerca de 37% da despesa total (referência).

Tabela 17 – Despesa total nos sectores da soberania, democracia e segurança do Estado

	Milhões de MT					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	CGE	CGE	CGE	CGE	CGE	OE
A preços correntes						
Presidência, Casa Militar	467	510	672	907	1.196	851
Governadores	113	133	164	303	276	278
Primeiro Ministro (sem instituições subordenadas)	46	48	57	52	72	67
Secretarias provinciais	186	161	104	206	239	415
Min. Administração Estatal	167	265	480	381	795	627
Min. Função Pública	0	0	4	445	298	323
Assembleias	243	338	357	419	491	2.369
MINEC, Instituto Mar e Fronteiras	233	191	210	268	335	332
Embaixadas	533	534	688	795	779	876
Defesa, SISE	1.316	1.558	1.827	2.465	2.673	2.900
Total Soberania, segurança do Estado, democracia	3.303	3.737	4.564	6.241	7.153	9.037
IPC, média do ano, base Dez. 2004	96,86	103,61	117,69	128,48	147,11	158,88
A preços constantes de Dez 2004						
Presidência, Casa Militar	482	493	571	706	813	536
Governadores	116	128	139	236	188	175
Primeiro Ministro (sem instituições subordenadas)	47	46	49	41	49	42
Secretarias provinciais	192	155	89	160	162	261
Min. Administração Estatal	172	255	408	296	541	394
Min. Função Pública	0	0	4	347	202	203
Assembleias	250	326	303	326	334	1.491
MINEC, Instituto Mar e Fronteiras	241	184	179	208	228	209
Embaixadas	551	515	585	619	529	551
Defesa, SISE	1.358	1.504	1.553	1.918	1.817	1.825
Total Soberania, segurança do Estado, democracia	3.410	3.607	3.879	4.858	4.862	5.688
Despesa <u>total</u> sem juros, amortização da dívida, operações financeiras (preços correntes)	28.275	35.645	43.429	55.368	64.353	88.895
do qual:						
Presidência, Casa Militar	1,7%	1,4%	1,5%	1,6%	1,9%	1,0%
Governadores	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,4%	0,3%
Primeiro Ministro (sem instituições subordenadas)	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Secretarias provinciais	0,7%	0,5%	0,2%	0,4%	0,4%	0,5%
Min. Administração Estatal	0,6%	0,7%	1,1%	0,7%	1,2%	0,7%
Min. Função Pública	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,5%	0,4%
Assembleias	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	2,7%
MINEC, Instituto Mar e Fronteiras	0,8%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%
Embaixadas	1,9%	1,5%	1,6%	1,4%	1,2%	1,0%
Defesa, SISE	4,7%	4,4%	4,2%	4,5%	4,2%	3,3%
Total Soberania, segurança do Estado, democracia	11,7%	10,5%	10,5%	11,3%	11,1%	10,2%
Memorandum: PIB a preços correntes	128.668	151.707	180.242	209.661	239.775	261.000

Nota: STAE e CNE não incluídos na Administração Estatal.

Tabela 18 – Despesa interna nos sectores da soberania, democracia e segurança do Estado

	Milhões de MT					
	2004 CGE	2005 CGE	2006 CGE	2007 CGE	2008 CGE	2009 OE
A preços correntes						
Presidência, Casa Militar	434	510	672	907	1.196	851
Governadores	91	133	164	299	276	248
Primeiro Ministro (sem instituições subordenadas)	30	48	57	52	72	67
Secretarias provinciais	64	161	98	184	222	399
Min. Administração Estatal	41	71	94	94	151	181
Min. Função Pública	0	0	4	64	57	71
Assembleias	237	338	357	419	490	535
MINEC, Instituto Mar e Fronteiras	205	191	210	268	335	332
Embaixadas	521	534	688	795	779	876
Defesa, SISE	1.238	1.558	1.827	2.465	2.673	2.899
Total Soberania, segurança do Estado, democracia	2.859	3.543	4.172	5.548	6.250	6.458
IPC, média do ano, base Dez. 2004	96,86	103,61	117,69	128,48	147,11	158,88
A preços constantes de Dez 2004						
Presidência, Casa Militar	448	493	571	706	813	536
Governadores	94	128	139	233	188	156
Primeiro Ministro (sem instituições subordenadas)	30	46	49	41	49	42
Secretarias provinciais	66	155	83	144	151	251
Min. Administração Estatal	42	69	80	73	103	114
Min. Função Pública	0	0	4	50	39	44
Assembleias	244	326	303	326	333	337
MINEC, Instituto Mar e Fronteiras	212	184	179	208	228	209
Embaixadas	538	515	585	619	529	551
Defesa, SISE	1.278	1.504	1.553	1.918	1.817	1.825
Total Soberania, segurança do Estado, democracia	2.952	3.420	3.545	4.318	4.248	4.065
Despesa <u>interna</u> sem juros, amortização da dívida, operações financeiras (preços correntes)	21.017	24.905	30.971	39.942	47.313	54.889
do qual:						
Presidência, Casa Militar	2,1%	2,0%	2,2%	2,3%	2,5%	1,6%
Governadores	0,4%	0,5%	0,5%	0,7%	0,6%	0,5%
Primeiro Ministro (sem instituições subordenadas)	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%
Secretarias provinciais	0,3%	0,6%	0,3%	0,5%	0,5%	0,7%
Min. Administração Estatal	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%
Min. Função Pública	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	0,1%
Assembleias	1,1%	1,4%	1,2%	1,0%	1,0%	1,0%
MINEC, Instituto Mar e Fronteiras	1,0%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%
Embaixadas	2,5%	2,1%	2,2%	2,0%	1,6%	1,6%
Defesa, SISE	5,9%	6,3%	5,9%	6,2%	5,6%	5,3%
Total Soberania, segurança do Estado, democracia	13,6%	14,2%	13,5%	13,9%	13,2%	11,8%
<i>Memo: despesa interna real</i>	21.698	24.037	26.317	31.088	32.162	34.549

Nota: STAE e CNE não incluídos na Administração Estatal.

Conclusão:

Na área da soberania, democracia e segurança verificou-se uma ligeira redução do peso na despesa total e ainda interna de referência. A parte da Presidência, Casa Militar e Governadores aumentou comparativamente às outras instituições, mas absorveu apenas 1,6% da despesa total e 2,3% da despesa interna de referência (média 2005-08). A Defesa e a Segurança absorveram, em média, cerca de 4,3% da despesa total e 6,0% da despesa interna de referência (ajustada).

II.5.4 Obras Públicas e Interior

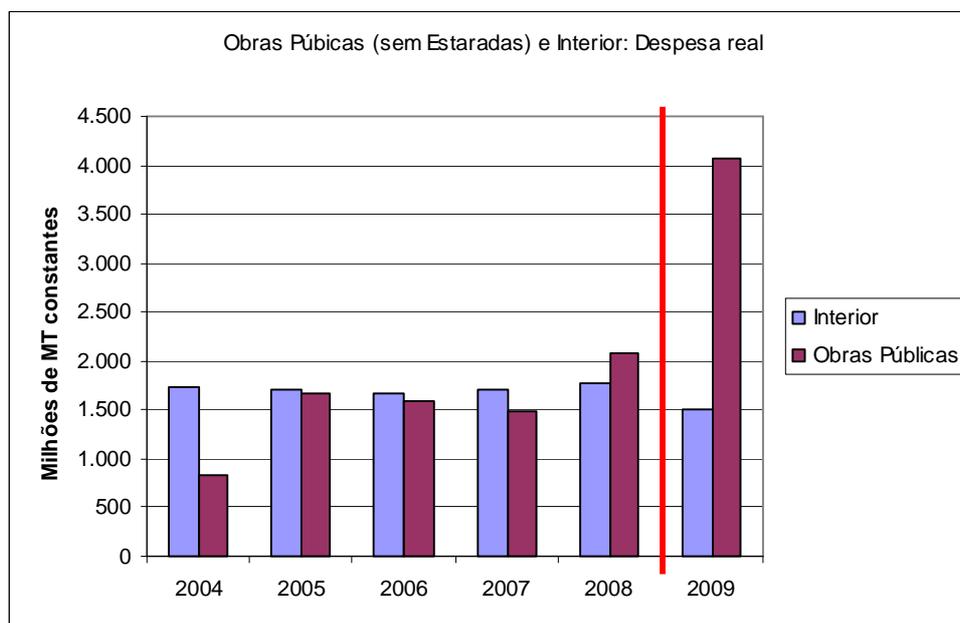
Dois sectores que recebem uma parte significativa dos recursos do Estado não foram mencionados anteriormente: o complexo do Ministério do Interior e o Ministério das Obras Públicas na medida que não se trata de estradas. Estes dois sectores não fazem realmente parte da nossa análise, principalmente devido a falta de informação desagregada por subsectores. Particularmente nas Obras Públicas, até agora não é possível separar as despesas em prol das Águas daqueles da Habitação e da supervisão geral das actividades de construção. Discriminar águas rurais e urbanas, ou água potável e saneamento, não é possível com base nos dados dos orçamentos e relatórios financeiros públicos.

Contudo, para não deixar totalmente de fora estes sectores que, em conjunto, absorveram quase 9% do total da despesa pública ajustada, apresentam-se abaixo as tabelas e uma figura semelhante àquela apresentada para os outros sectores. Incluímos na apresentação as instituições especializadas na área da água urbana e gestão das bacias, nomeadamente o FIPAG (responsável para os sistemas de abastecimento de água em algumas grandes cidades), e os ARAs (entidades regionais de gestão dos recursos hídricos).

Algumas observações a destacar:

- a) A despesa real (como sempre neste relatório, deflacionado com o Índice de Preços ao Consumidor – IPC) do Ministério do Interior (incluindo a polícia), não cresceu desde 2004.
- b) A série das Obras Públicas parece muito influenciada pelos mecanismos e limitações da contabilidade pública. Em 2004, muito provavelmente uma boa parte da despesa com Águas não foi captada nas contas do Estado. O valor elevado em 2009 pode indicar uma orçamentação optimista, mas pode também indicar que até agora, a despesa registada com fundos externos continua a captar apenas uma parte da despesa efectivamente realizada. O incremento drástico diz respeito apenas a componente externa, enquanto a despesa financiada internamente cresce de maneira modesta, seguindo o *trend* dos últimos anos.
- c) O peso do Ministério do Interior na despesa interna é significativo, mas bem abaixo do peso da Saúde Geral ou Educação Geral.

Figura 12 – Despesa real nas Obras Públicas (sem Estradas) e no Interior



Nota: ARAs e FIPAG incluído.

Tabela 19 – Despesa total nas áreas do Interior e das Obras Públicas

	Milhões de MT					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	CGE	CGE	CGE	CGE	CGE	OE
A preços correntes						
Interior Total	1.678	1.779	1.960	2.207	2.608	2.408
Tribunal da Polícia	4	0	6	7	9	12
Ministério do Interior	1.640	1.737	1.912	2.134	2.532	2.304
Academia de Ciências Policiais	34	42	43	60	60	65
Serviços Sociais da Polícia da República de Moçambique	0	0	0	6	7	27
Obras Públicas Total	814	1.724	1.857	1.899	3.070	6.459
Ministério das Obras Públicas e Habitação	255	736	607	531	1.187	3.186
Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação	104	136	135	172	241	281
Delegação da Administração do Parque Imobiliário do Estado	59	60	59	60	55	121
Laboratório de Engenharia de Moçambique	0	5	5	21	26	53
Administração Regional das Águas do Sul	391	304	598	439	229	1.437
Administração do Parque Imobiliário do Estado	6	6	7	6	5	11
Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água	0	476	443	658	1.308	1.297
Conselho de Regulação de Abastecimento de Água	0	0	0	4	10	42
Administração Regional das Águas do Centro	0	1	3	8	11	30
Total Interior e Obras Públicas (excl. Estradas)	2.492	3.503	3.818	4.105	5.678	8.867
IPC, média do ano, base Dez. 2004	96,86	103,61	117,69	128,48	147,11	158,88
A preços constantes de Dez 2004						
Interior Total	1.732	1.717	1.666	1.717	1.773	1.516
Tribunal da Polícia	4	0	5	5	6	7
Ministério do Interior	1.693	1.676	1.625	1.661	1.721	1.450
Academia de Ciências Policiais	35	41	36	46	41	41
Serviços Sociais da Polícia da República de Moçambique	0	0	0	5	5	17
Obras Públicas Total	840	1.664	1.578	1.478	2.087	4.066
Ministério das Obras Públicas e Habitação	263	710	516	414	807	2.006
Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação	107	132	115	134	164	177
Delegação da Administração do Parque Imobiliário do Estado	61	58	50	47	37	76
Laboratório de Engenharia de Moçambique	0	5	4	16	17	33
Administração Regional das Águas do Sul	403	293	508	341	156	905
Administração do Parque Imobiliário do Estado	6	6	6	4	3	7
Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água	0	459	376	512	889	817
Conselho de Regulação de Abastecimento de Água	0	0	0	3	6	26
Administração Regional das Águas do Centro	0	1	2	6	7	19
Total Interior e Obras Públicas (excl. Estradas)	2.572	3.381	3.244	3.195	3.860	5.581
Despesa total sem juros, amortização da dívida, operações financeiras (preços correntes)	28.275	35.645	43.429	55.368	64.353	88.895
do qual:						
Interior Total	5,9%	5,0%	4,5%	4,0%	4,1%	2,7%
Ministério do Interior	5,8%	4,9%	4,4%	3,9%	3,9%	2,6%
Outros Interior	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Obras Públicas Total	2,9%	4,8%	4,3%	3,4%	4,8%	7,3%
Ministério das Obras Públicas e Habitação	0,9%	2,1%	1,4%	1,0%	1,8%	3,6%
Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,4%	0,3%
FIPAG e ARA's	1,4%	2,2%	2,4%	2,0%	2,4%	3,1%
Outros	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,3%
Total Interior e Obras Públicas (excl. Estradas)	8,8%	9,8%	8,8%	7,4%	8,8%	10,0%
Memorandum: PIB a preços correntes	128.668	151.707	180.242	209.661	239.775	261.000

Tabela 20 – Despesa interna nas áreas do Interior e das Obras Públicas

	Milhões de MT					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	CGE	CGE	CGE	CGE	CGE	OE
A preços correntes						
Interior Total	1.576	1.779	1.960	2.207	2.600	2.404
Tribunal da Polícia	4	0	6	7	9	12
Ministério do Interior	1.542	1.737	1.912	2.134	2.524	2.301
Academia de Ciências Policiais	30	42	43	60	60	65
Serviços Sociais da Polícia da República de Moçambique	0	0	0	6	7	27
Obras Públicas Total	144	465	620	791	850	1.064
Ministério das Obras Públicas e Habitação	46	196	167	245	332	408
Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação	49	136	131	128	183	204
Delegação da Administração do Parque Imobiliário do Estado	40	60	59	60	55	121
Laboratório de Engenharia de Moçambique	0	5	5	21	26	53
Administração Regional das Águas do Sul	4	48	214	203	142	80
Administração do Parque Imobiliário do Estado	5	6	7	6	5	11
Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água	0	13	34	116	87	135
Conselho de Regulação de Abastecimento de Água	0	0	0	4	10	23
Administração Regional das Águas do Centro	0	1	3	8	11	30
Total Interior e Obras Públicas (excl. Estradas)	1.720	2.244	2.581	2.997	3.450	3.468
IPC, média do ano, base Dez. 2004	96,86	103,61	117,69	128,48	147,11	158,88
A preços constantes de Dez 2004						
Interior Total	1.627	1.717	1.666	1.717	1.767	1.513
Tribunal da Polícia	4	0	5	5	6	7
Ministério do Interior	1.592	1.676	1.625	1.661	1.716	1.448
Academia de Ciências Policiais	31	41	36	46	41	41
Serviços Sociais da Polícia da República de Moçambique	0	0	0	5	5	17
Obras Públicas Total	149	449	527	615	578	670
Ministério das Obras Públicas e Habitação	48	189	142	191	226	257
Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação	51	132	111	100	124	128
Delegação da Administração do Parque Imobiliário do Estado	41	58	50	47	37	76
Laboratório de Engenharia de Moçambique	0	5	4	16	17	33
Administração Regional das Águas do Sul	4	46	182	158	97	50
Administração do Parque Imobiliário do Estado	5	6	6	4	3	7
Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água	0	13	29	90	59	85
Conselho de Regulação de Abastecimento de Água	0	0	0	3	6	14
Administração Regional das Águas do Centro	0	1	2	6	7	19
Total Interior e Obras Públicas (excl. Estradas)	1.776	2.166	2.193	2.333	2.345	2.183
Despesa interna sem juros, amortização da dívida, operações financeiras (preços correntes)	21.017	24.905	30.971	39.942	47.313	54.889
do qual:						
Interior Total	7,5%	7,1%	6,3%	5,5%	5,5%	4,4%
Ministério do Interior	7,3%	7,0%	6,2%	5,3%	5,3%	4,2%
Outros Interior	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Obras Públicas Total	0,7%	1,9%	2,0%	2,0%	1,8%	1,9%
Ministério das Obras Públicas e Habitação	0,2%	0,8%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%
Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação	0,2%	0,5%	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%
FIPAG e ARA's	0,0%	0,2%	0,8%	0,8%	0,5%	0,4%
Outros	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,4%
Total Interior e Obras Públicas (excl. Estradas)	8,2%	9,0%	8,3%	7,5%	7,3%	6,3%
<i>Memo: despesa interna real</i>	21.698	24.037	26.317	31.088	32.162	34.549

II.6 Disparidades regionais

Foi constatado em vários estudos e publicações que existem disparidades e desigualdades notáveis entre as províncias nos valores de alguns indicadores chave da Educação e Saúde assim como na afectação de recursos às províncias. Reduzi-las era um objectivo explícito do PARPA II.

A fim de investigar se as disparidades regionais na afectação dos recursos públicos foram reduzidas ao longo do período, analisamos as despesas realizadas ao nível das províncias, e contabilizadas como despesa provincial, em quatro sectores:

- Educação: despesa das Direcções Provinciais da Educação e Cultura (DPECs), sem tomar em conta as universidades e demais instituições de ensino especializadas que possam aparecer em linhas orçamentais distintas;
- Saúde: despesa das Direcções Provinciais da Saúde, sem os hospitais na medida em que têm uma linha orçamental distinta;
- Agricultura: despesa das Direcções Provinciais da Agricultura;
- Justiça: despesa realizada e contabilizada como sendo das Direcções Provinciais da Justiça, Procuradorias Provinciais, Prisões e o Tribunal Provincial.

Estes quatro sectores reúnem cerca de 80% da despesa de funcionamento das instituições nos orçamentos provinciais, excluindo pensões.

Convém alertar que a despesa realizada na província é tipicamente mais elevada que a despesa realizada pela província. No sector da Educação, o livro escolar, o apoio directo às escolas e a maioria da construção constam no orçamento central (dotação e contabilização da despesa). Na Saúde, as construções, o equipamento e materiais hospitalares assim como todos os medicamentos (ambos procurado centralmente) e as campanhas de vacinação constam no orçamento central. Na Agricultura, algumas funções nucleares importantes são financiadas pelo orçamento central (grande parte das vacinações, por exemplo), e todos os “projectos de desenvolvimento do MINAG” (as acções de promoção, tal como a despesa relacionada com o PAPA) encontram-se no orçamento central.

A comparação é efectuada entre os anos 2005 e 2006, e o ano 2008.

Nesta base, analisou-se a despesa per capita em cada uma das províncias (per capita rural no caso da Agricultura), com o pressuposto implícito que a igualdade da despesa per capita haveria de assegurar níveis comparáveis e semelhantes de prestação de serviço.

Contudo, estabelecer um padrão e definir uma situação justa não é tão simples, e o valor da despesa per capita pode servir apenas de ponto de partida para uma análise mais aprofundada.

- Nos sectores sociais (Educação e Saúde), à semelhança de aprovisionamento em serviços públicos em todas as províncias seria desejável. Porém, o custo de prestação dos serviços não é o mesmo em todas as províncias. Em áreas rurais, as escolas são geralmente mais pequenas e menos eficientes em termos de custo por aluno. A dispo-

nibilidade do ensino secundário varia entre províncias. A contabilidade pública e o esquema de classificação da despesa não discriminam, no caso da Educação, entre níveis de ensino (EP, ensino superior geral e ensino pré-universitário), administração e inspeção, formação de professores e ensino de adultos. Portanto, e tomando em conta que algumas províncias prestam serviços também para alunos das outras províncias no caso do ensino técnico e secundário, a igualdade da despesa per capita não pode ser o único critério para apreciar disparidades.

- A situação é semelhante no sector da Saúde. O acesso à serviços da saúde é mais difícil de assegurar em áreas com baixa densidade populacional e diferentes níveis de despesa per capita são necessários para alcançar a mesma cobertura no território.
- No sector da agricultura, uma distribuição das despesas públicas em função do número da população rural pode ser um ponto de partida, mas depois, é preciso tomar em conta a intensidade de conflitos de terra, as áreas florestais por fiscalizar, e a medida em que aumentos da despesa pública na agricultura podem resultar em rendimentos adicionais dos camponeses. Os potenciais agrícolas não explorados podem também servir de guião.

As vezes, se acha que a despesa per capita deve ser mais elevada nas províncias particularmente pobres, segundo os resultados do Inquérito aos Agregados Familiares (IAF). Contudo, um padrão desejável que se orienta pelas medidas de pobreza seria problemático também, por duas razões: a despesa na Saúde e Educação deve orientar-se mais nos indicadores específicos: por exemplo, na Saúde a incidência de doenças, grau de vacinação das crianças, consultas pré-natais, talvez malnutrição; na Educação a taxa de escolarização e de conclusão. Segundo, a ordem das províncias em função de indicadores de pobreza alterou significativamente entre 1997 e 2003, enquanto mudanças na estrutura da rede de prestação de serviços sociais levam muito tempo para realizar. É seguindo esta lógica que não fazemos referência a indicadores gerais de pobreza.

A Tabela 21 abaixo mostra os resultados do cálculo em termos da despesa per capita no respectivo sector em relação à média nacional.¹⁴ A comparação é efectuada separadamente no que diz respeito a (i) a despesa total (investimento interno e externo e funcionamento), (ii) a despesa interna (sem investimento externo) e (iii) despesa com o pessoal. São marcados (cor de laranja) os casos de uma província receber menos de 85% da média nacional, e verde quando receber acima de 130% da média nacional.

Notam-se os seguintes aspectos:

Nos sectores da Educação e Saúde:

- a) As duas províncias de Nampula e Zambézia mais populosas, onde vivem 40% dos Moçambicanos, recebem montantes per capita inferiores comparativamente aquilo que as outras províncias, mais pequenas, recebem.
- b) A distância entre a província com a mais baixa despesa per capita e média nacional diminuiu. Em 2008, Zambézia continua ser a província mais desfavorecida nos secto-

¹⁴ A média nacional calcula-se como quociente entre a respectiva despesa nacional e a população nacional. No caso da Agricultura, a população rural serve de referência. Os dados de população referem-se ao Censo de 2007.

res da Educação e Saúde, embora com uma despesa per capita mais próxima à média nacional do que nos anos anteriores.

- c) Em Niassa, a despesa per capita no sector das Saúde é alta devido ao alto nível da despesa com o pessoal.
- d) A salientar é o valor alto na despesa na cidade de Maputo na Educação. No entanto, isto pode se explicar pela estrutura do ensino na Cidade, que tem mais instituições do ensino secundário e técnico. Fica em aberto, para se discutir em outros fóruns, se o fenómeno dos pais mandarem os seus adolescentes para um membro da família em Maputo para efeitos de educação especializada é resultado da falta de instituições de ensino nas outras províncias e se o orçamento da educação nesta cidade deve reflectir o facto de a Cidade de Maputo prestar, de facto, serviços para residentes de outras províncias.

Nos sectores da Agricultura e Justiça:

- e) As disparidades no sector da Agricultura cresceram. Particularmente na Zambézia, a despesa na Agricultura per capita (da população rural) diminuiu entre 2005 e 2008, a partir de um nível extremamente baixo em 2005. A salientar é o facto da despesa per capita rural nas províncias de Sofala, Inhambane Gaza e Província de Maputo estarem em múltiplos da despesa per capita nas restantes províncias (excepto Niassa).
- f) Registaram-se, de um modo geral, variações, mas não houve redução das disparidades no sector da Justiça.

Tabela 21 – Despesa provincial de funcionamento per capita por província, sectores seleccionadosDespesa **total** per capita, % da média nacional (ponderada)

	Agricultura *			Educação			Saúde			Justiça		
	2005	2006	2008	2005	2006	2008	2005	2006	2008	2005	2006	2008
01-Niassa	149%	162%	159%	95%	101%	102%	132%	160%	156%	148%	126%	127%
02-CDelgado	101%	105%	103%	95%	89%	87%	93%	82%	117%	114%	131%	135%
03-Nampula	68%	63%	58%	75%	64%	81%	62%	77%	87%	57%	58%	52%
04-Zambezia	50%	40%	36%	64%	71%	71%	55%	57%	60%	42%	39%	46%
05-Tete	72%	66%	71%	81%	94%	94%	98%	114%	88%	96%	105%	103%
06-Manica	139%	122%	82%	110%	116%	117%	107%	116%	112%	52%	62%	87%
07-Sofala	170%	198%	161%	108%	114%	111%	123%	114%	133%	148%	153%	137%
08-Inhambane	133%	152%	194%	128%	123%	123%	144%	124%	135%	150%	137%	132%
09-Gaza	190%	152%	217%	125%	121%	119%	142%	130%	111%	141%	136%	113%
10-Maputo Prov	161%	266%	275%	164%	158%	134%	144%	99%	124%	138%	138%	153%
11-Maputo Cde				206%	203%	178%	187%	175%	80%	245%	231%	232%
Média	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Despesa **interna** per capita, % da média nacional (ponderada)

	Agricultura *			Educação			Saúde			Justiça		
	2005	2006	2008	2005	2006	2008	2005	2006	2008	2005	2006	2008
01-Niassa	164%	162%	127%	95%	100%	99%	132%	142%	158%	141%	126%	127%
02-CDelgado	119%	114%	140%	95%	89%	87%	93%	88%	109%	114%	131%	135%
03-Nampula	65%	65%	71%	75%	64%	79%	62%	77%	79%	57%	58%	52%
04-Zambezia	43%	35%	30%	64%	71%	71%	55%	61%	61%	42%	39%	46%
05-Tete	64%	63%	66%	81%	94%	86%	98%	102%	98%	96%	105%	103%
06-Manica	111%	133%	106%	110%	116%	119%	107%	98%	115%	52%	62%	87%
07-Sofala	112%	150%	111%	108%	114%	109%	123%	122%	126%	148%	153%	137%
08-Inhambane	109%	129%	107%	128%	123%	122%	144%	132%	117%	151%	137%	132%
09-Gaza	214%	204%	258%	125%	121%	119%	142%	129%	123%	142%	136%	113%
10-Maputo Prov	337%	280%	352%	164%	158%	142%	144%	106%	152%	139%	138%	153%
11-Maputo Cde				206%	203%	192%	187%	186%	81%	246%	231%	232%
Média	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabela 21 – Despesa provincial de funcionamento per capita por província, sectores seleccionados (continuação)Despesa **com o pessoal** per capita, % da média nacional (ponderada)

	Agricultura *			Educação			Saúde			Justiça		
	2005	2006	2008	2005	2006	2008	2005	2006	2008	2005	2006	2008
01-Niassa	167%	172%	141%	98%	105%	100%	161%	158%	160%	104%	118%	123%
02-CDeIgado	86%	111%	88%	89%	86%	81%	101%	93%	98%	124%	128%	106%
03-Nampula	73%	73%	86%	72%	63%	79%	63%	85%	89%	63%	60%	64%
04-Zambezia	35%	30%	23%	68%	71%	73%	59%	60%	69%	37%	33%	38%
05-Tete	68%	62%	73%	82%	91%	86%	103%	94%	81%	96%	102%	102%
06-Manica	125%	136%	125%	113%	115%	114%	111%	101%	107%	59%	63%	83%
07-Sofala	129%	144%	147%	104%	109%	108%	104%	101%	125%	113%	121%	123%
08-Inhambane	117%	101%	119%	125%	126%	122%	142%	131%	119%	138%	146%	144%
09-Gaza	239%	223%	191%	127%	126%	123%	129%	118%	121%	121%	129%	113%
10-Maputo Prov	306%	293%	387%	168%	166%	146%	127%	116%	152%	149%	140%	147%
11-Maputo Cde				206%	204%	190%	180%	174%	69%	338%	309%	283%
Média	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* A despesa nas Direcções Provinciais da Agricultura é calculada per capita da população rural.

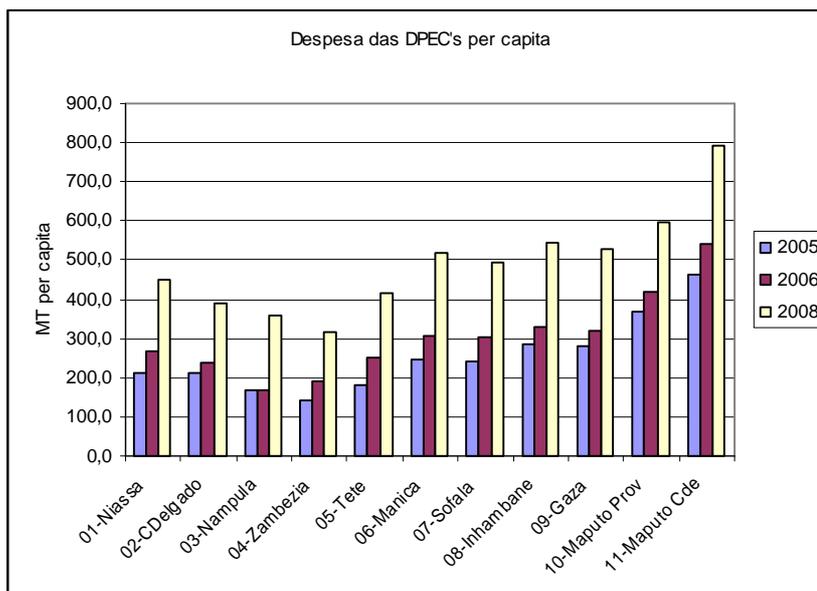
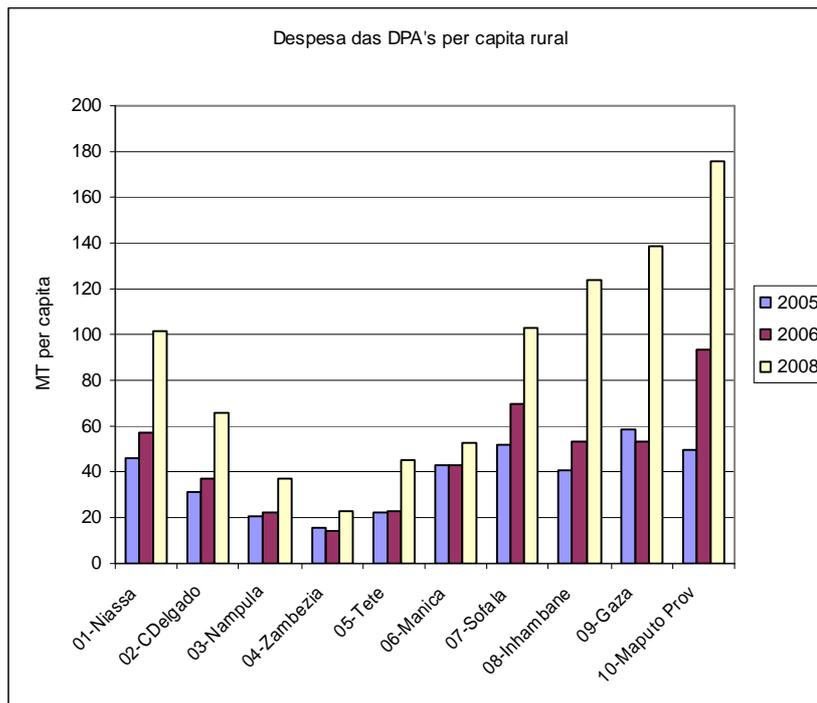
verde = acima de 130% da média nacional

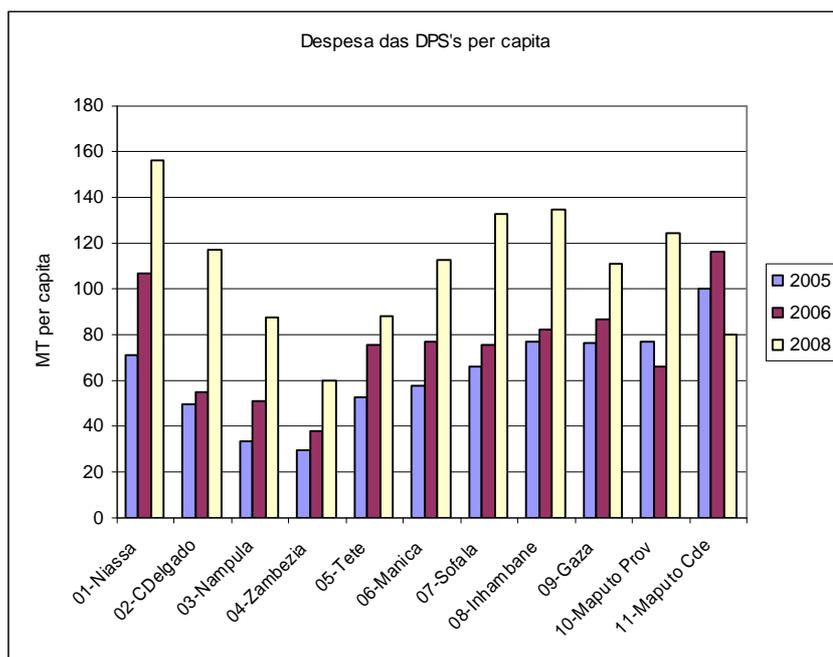
cor de laranja = abaixo de 85% da média nacional

Para completar a análise espacial, apresentam-se a seguir também os valores nominais da despesa provincial nos quatro sectores chave. De um modo geral, os gráficos seguintes mostram e visualizam dois aspectos importantes:

- A significância das disparidades; e
- O facto que apesar das disparidades, as despesas provinciais nestes sectores cresceram significativamente ao longo do período 2005 até 2008.

Figura 13 – Despesa provincial per capita (geral ou rural) em sectores seleccionados





Nota: Valores em preços correntes.

Tabela 22 – Despesa provincial per capita em sectores seleccionados

Despesa **total** per capita

	Agricultura *			Educação			Saúde			Justiça		
	2005	2006	2008	2005	2006	2008	2005	2006	2008	2005	2006	2008
01-Niassa	45,7	56,9	101,7	212,1	267,6	452,2	70,9	106,3	156,0	37,9	33,9	57,0
02-CDelgado	31,2	36,9	65,7	212,2	235,8	387,9	49,9	54,6	116,8	29,2	35,0	61,0
03-Nampula	21,0	22,1	37,3	168,0	169,2	359,3	33,4	50,8	87,1	14,6	15,6	23,4
04-Zambezia	15,4	13,9	22,9	144,4	189,7	314,3	29,4	38,0	60,1	10,7	10,5	20,9
05-Tete	22,2	23,1	45,3	180,9	251,0	415,5	52,5	75,4	88,3	24,6	28,2	46,5
06-Manica	42,8	42,7	52,7	246,0	308,2	518,2	57,4	77,2	112,5	13,4	16,5	39,0
07-Sofala	52,2	69,4	102,6	242,4	303,0	492,4	66,1	75,6	132,9	37,9	40,9	61,8
08-Inhambane	40,8	53,3	124,0	285,7	327,9	545,4	77,4	82,5	134,9	38,6	36,8	59,3
09-Gaza	58,5	53,3	138,5	281,0	321,9	529,0	76,1	86,5	110,7	36,2	36,4	51,0
10-Maputo Prov	49,4	93,2	175,9	367,3	421,0	597,7	77,0	65,9	124,2	35,5	36,8	68,8
11-Maputo Cde				461,0	539,6	791,3	100,2	116,0	79,9	62,9	61,9	104,3
Média	30,7	35,1	63,9	224,0	265,9	444,4	53,6	66,4	100,1	25,7	26,8	45,0

Despesa **interna** per capita

	Agricultura *			Educação			Saúde			Justiça		
	2005	2006	2008	2005	2006	2008	2005	2006	2008	2005	2006	2008
01-Niassa	24,0	28,4	34,1	212,1	266,7	395,9	70,9	87,8	100,8	36,1	33,9	57,0
02-CDelgado	17,4	20,0	37,8	212,2	235,8	348,1	49,9	54,6	69,2	29,2	35,0	61,0
03-Nampula	9,5	11,3	19,2	168,0	169,2	315,3	33,4	47,5	50,4	14,6	15,6	23,4
04-Zambezia	6,3	6,1	8,1	144,4	189,7	282,6	29,4	38,0	39,0	10,7	10,5	20,9
05-Tete	9,3	10,9	17,7	180,9	251,0	342,5	52,5	63,3	62,2	24,6	28,2	46,5
06-Manica	16,3	23,2	28,6	246,0	308,2	473,5	57,4	60,6	73,4	13,4	16,5	39,0
07-Sofala	16,4	26,2	29,8	242,4	303,0	434,8	66,1	75,6	80,1	37,9	40,9	61,8
08-Inhambane	16,0	22,5	28,8	285,7	327,9	485,6	77,4	82,1	74,6	38,6	36,8	59,3
09-Gaza	31,3	35,7	69,5	281,0	321,9	473,1	76,1	80,2	78,3	36,2	36,4	51,0
10-Maputo Prov	49,4	48,9	94,6	367,3	421,0	564,0	77,0	65,9	97,1	35,5	36,8	68,8
11-Maputo Cde				461,0	539,0	763,0	100,2	115,1	51,4	62,9	61,9	104,3
Média	14,6	17,5	26,9	224,0	265,8	398,4	53,6	62,0	63,7	25,6	26,8	45,0

Despesa com o pessoal per capita

	Agricultura *			Educação			Saúde			Justiça		
	2005	2006	2008	2005	2006	2008	2005	2006	2008	2005	2006	2008
01-Niassa	14,6	18,9	25,5	193,1	246,4	362,1	51,0	61,3	73,3	13,4	18,3	30,6
02-CDelgado	7,5	12,2	16,0	175,2	201,0	294,0	32,1	36,2	44,8	16,0	19,8	26,4
03-Nampula	6,4	8,1	15,5	141,2	148,9	283,8	19,9	33,1	40,5	8,1	9,2	15,9
04-Zambezia	3,1	3,3	4,3	134,2	166,4	265,2	18,8	23,4	31,7	4,7	5,1	9,5
05-Tete	5,9	6,9	13,2	160,7	213,5	310,6	32,6	36,4	36,9	12,3	15,8	25,4
06-Manica	10,9	15,0	22,6	221,4	269,7	411,7	35,3	39,2	49,1	7,6	9,7	20,7
07-Sofala	11,2	15,8	26,6	205,2	255,2	388,5	32,9	39,3	57,0	14,5	18,6	30,7
08-Inhambane	10,2	11,1	21,6	245,9	296,1	441,5	45,2	50,9	54,5	17,7	22,6	35,8
09-Gaza	20,8	24,5	34,6	249,3	295,7	444,3	40,9	45,8	55,3	15,5	20,0	28,2
10-Maputo Prov	26,7	32,2	70,1	330,6	389,6	527,3	40,2	45,0	69,7	19,1	21,6	36,6
11-Maputo Cde				405,6	479,1	684,7	57,1	67,4	31,4	43,4	47,7	70,4
Média	8,7	11,0	18,1	196,6	234,9	360,9	31,7	38,8	45,7	12,8	15,5	24,9

* A despesa nas Direcções Provinciais da Agricultura é calculada per capita da população rural.

Nota: Valores a preços correntes.

Conclusão:

As disparidades na despesa per capita continuam elevadas.

As disparidades têm crescido na Agricultura, e diminuído ligeiramente na Saúde e Educação.

Esta conclusão baseia-se no cálculo da despesa nas respectivas direcções provinciais per capita, sem tomar em consideração que o custo unitário de prestação de serviços pode ser diferente em cada provincia. Mas o tamanho das diferenças constatadas aponta para um problema que ainda não foi resolvido, apesar das intenções exprimidas no PARPA II.

Parte III: Um olhar particular aos Sectores da Educação, Saúde e Agricultura

Este capítulo analisa o nível de eficiência no uso de recursos públicos e os resultados alcançados em três sectores chaves do PARPA II, nomeadamente Educação, Saúde e Agricultura. A secção sobre a Agricultura resume os resultados da Análise da Despesa Pública na Agricultura (AgPER) recentemente finalizada.

III.1 Educação

A despesa, em termos reais, realizada pelo sector da Educação Geral e Superior cresceu significativamente ao longo do período 2004 até 2008 (Figura 14 e Tabela 23). Salientam-se os seguintes aspectos:

- Tomando em conta todas as fontes de recursos, a parte das despesas destinado ao Ensino Geral (não Superior) no total global do sector da Educação mantinha-se constante e por volta de 88% ou 89%.
- Contudo, houve uma gradual mudança nos padrões de financiamento porque a expansão do Ensino Superior foi financiada principalmente por fundos internos, resultando num crescimento notável do peso do Ensino Superior na despesa financiada com fundos internos.
- A despesa do MEC central cresceu muito mais do que a despesa das DPECs. Entretanto, isto pode ser explicado pela centralização dos apoios externos (FASE): o apoio directo à escolas, uma grande parte da construção de salas de aulas e pelo facto de a aquisição do livro escolar ser orçamentado ao nível central.
- A despesa para o Ensino Geral (não superior) cresceu, de 2004/2005 (média) até 2008, no total em 54% em termos reais (sem inflação).

Figura 14 – Despesa real na Educação

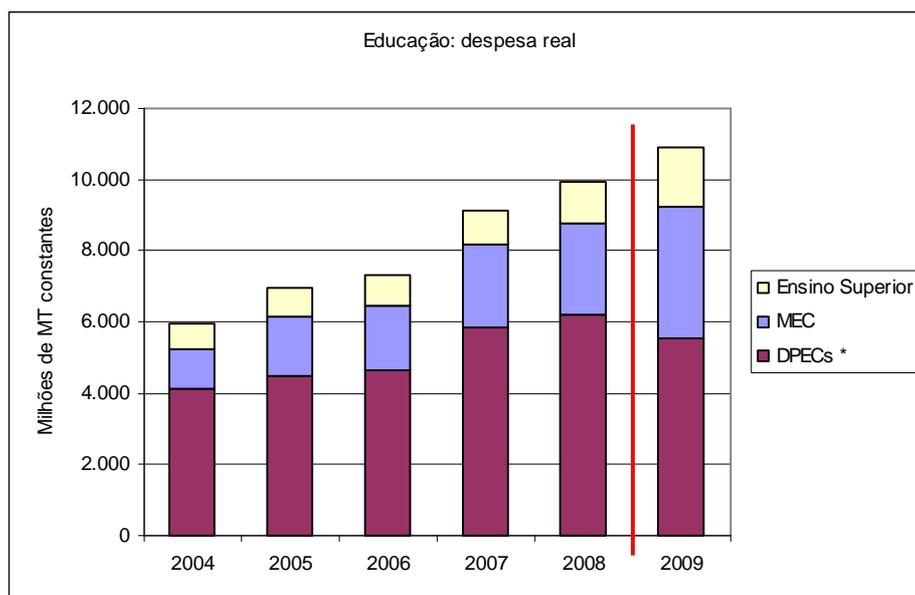


Tabela 23 – Despesa real na Educação

	Milhões de MT						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Cresc.
	CGE	CGE	CGE	CGE	CGE	OE	04/05->08
Despesa total							
Educação total	5.925	6.956	7.291	9.108	9.947	10.890	54,4%
Ensino geral	5.234	6.170	6.454	8.154	8.787	9.204	54,1%
MEC	1.119	1.692	1.818	2.301	2.585	3.652	84,0%
DPECs *	4.115	4.478	4.635	5.852	6.202	5.552	44,4%
Ensino Superior	691	786	838	955	1.160	1.686	57,0%
% ensino geral	88,3%	88,7%	88,5%	89,5%	88,3%	84,5%	
% DPECs	69,5%	64,4%	63,6%	64,2%	62,4%	51,0%	
Despesa interna							
Educação total	4.793	5.623	5.794	6.566	6.989	7.189	34,2%
Ensino geral	4.184	4.856	4.994	5.737	5.999	5.850	32,7%
MEC	269	378	360	456	439	472	35,5%
DPECs *	3.915	4.478	4.634	5.281	5.560	5.378	32,5%
Ensino Superior	608	767	800	829	989	1.339	43,9%
% ensino geral	87,3%	86,4%	86,2%	87,4%	85,8%	81,4%	
% DPECs	81,7%	79,6%	80,0%	80,4%	79,6%	74,8%	

* incl. SDEJT em 2009

Notas:

"Educação total" refere-se à soma das linhas abaixo, e não ao total do sector na classificação orçamental.

A "despesa interna" em 2004 refere-se apenas à despesa de funcionamento.

A linha "MEC" inclui o Ministério da Cultura também quando ainda era uma instituição distinta.

"Ensino Superior" inclui:

- Delegação da Universidade Pedagógica
- Instituto Superior Politécnico
- Universidade de Lúrio
- Universidade Zambeze
- Universidade Eduardo Mondlane
- Universidade Pedagógica
- Instituto Superior de Relações Internacionais

Instituto Superior de Contabilidade e Auditoria de Moçambique
 Escola Superior de Jornalismo
 Escola Nacional de Artes Visuais (???)
 Escola Nacional de Dança
 Escola Nacional de Música

No OE 2009, a dotação para as Direcções Provinciais da Educação e Cultura é apenas ligeiramente superior à despesa realizada em 2008 em preços correntes, mas inferior a preços constantes. A explicação aponta a um problema antigo na preparação dos orçamentos provinciais, que afecta este sector em particular. Ao longo dos últimos anos, a execução da despesa com o pessoal nas províncias sempre foi muito acima da dotação inicial, como se verifica na Tabela 24 abaixo. Em 2008, a dotação foi de 5,4 biliões de MT, mas a execução subiu para 7,4 biliões de MT, uma diferença de cerca de 80 milhões de dólares. Por esta razão, espera-se que a execução em 2009 esteja significativamente acima do valor orçamentado.

Informação recolhida da DNO e do MEC confirmam que sempre houveram problemas na projecção da massa salarial neste sector, mas não foi possível apurar a causa.¹⁵

Tabela 24 – Dotação inicial e despesa realizada nas Direcções Provinciais da Educação e Cultura, a preços correntes

Ano	Milhões de MT					
	Pessoal		B&S		Soma ambos	
	OE	CGE	OE	CGE	OE	CGE
2004	3.135	3.427	457	319	3.592	3.746
2005	3.711	4.061	517	400	4.228	4.461
2006	4.429	4.819	533	496	4.962	5.316
2007	5.282	5.981	597	597	5.879	6.578
2008	5.411	7.409	520	462	5.931	7.871
2009	7.520		748		8.268	
do qual SDEJT	1.148		219		1.367	

Nota: O número para os SDEJTs, Bens e Serviços, inclui transferências correntes.

Quais foram os resultados atingidos com o financiamento crescendo? O crescimento da despesa resultou, de facto, em melhorias no que diz respeito à prestação de serviços pelo sector? A informação abaixo tem origem nas estatísticas do MEC publicados na sua página da Internet e compara o ano 2004 com 2008.

- Alunos nos EP1 e EP2 público, turno diurno: aumento de 3,48 para 4,81 milhões (crescimento de 38,3%).

¹⁵ Uma explicação tem a ver com os procedimentos de preparação do orçamento. Os limites para o ano n+1 são definidos em Maio na base do orçamento em execução. Nesta altura, ainda não há números fiáveis da execução. Por isto, os erros continuam no orçamento seguinte. O recrutamento de cerca de 10.000 novos professores por ano e a distribuição destes em função das matrículas, muito depois da elaboração do orçamento, acrescenta ao problema. As Finanças as vezes questionam os pagamentos propostos por horas e turmas extras. Também é possível que estes pagamentos não são devidamente tomadas em conta na proposta que o sector apresenta como proposta de orçamento.

Aparentemente, o erro está sendo corrigido no orçamento para 2010 onde se tomou como base o OE 2009 como deveria ter sido em vez do orçamento inicial aprovado.

- Repetentes no Ensino Primário público: redução de 20,8% para 5,6%.
- Número de professores no Ensino Primário público: crescimento de 46.636 para 56.609 (crescimento de 21,4%).
- Alunos no ESG1 público: aumento de 169.000 em 2004 para 366.000 em 2008 (aumento de 117%).
- No Ensino Primário, o número de salas de aula melhoradas, em cimento ou tijolo, cresceu de 26.924 em 2004 para 37.512 em 2009, um crescimento global por 10.600 salas ou 39,3% (veja Tabela 25). Contudo, 46% das salas continuam com material precário.

Tabela 25 – Salas de aula no ensino primário, por material

Ano	Cimento	Tijolo	Maticado	Outros
2004	21.851	5.073	9.598	17.374
2005	22.898	4.652	10.934	17.617
2006	23.432	5.563	11.747	18.786
2007	26.461	5.915	12.026	19.234
2008	27.532	6.664	11.085	20.455
2009	29.902	7.610	11.252	21.563

Fonte: MEC (Censo escolar de 3 de Março, vários anos)

Não é surpresa que o número de alunos do ensino primário cresceu menos do que a despesa se tomar em consideração o seguinte:

- A expansão rápida do sistema da educação requer investimentos em salas de aulas e instituições de formação de professores.
- Houve expansão particularmente no ensino secundário, no qual o custo unitário e alguns múltiplos do custo no ensino primário.
- Hoje em dia, os alunos do ensino primário recebem o livro escolar gratuitamente, o que resulta em melhor desempenho e menos repetição.
- A despesa com o Apoio Directo a Escola tem como objectivo aliviar o encargo para os pais a fim de melhorar a acessibilidade do ensino para famílias pobres. No entanto, o valor aumenta o custo unitário para o Estado.

Conclusão:

Na Educação, registaram-se melhorias na prestação de serviços que parecem comensuráveis com o aumento do financiamento do Ensino Geral. O crescimento dos serviços prestados no Ensino Primário foi inferior ao aumento da despesa, mas isto justifica-se pela necessidade de construções para acomodar a população escolar que cresceu muito, e a expansão mais rápida nas áreas da educação acima do nível primário.

III.2 Saúde

A despesa, em termos reais, realizada pelo sector da Saúde Geral cresceu significativamente ao longo do período 2004 até 2007 (Figura 14), embora em 2008 tenha-se observado uma clara redução.

Figura 15 – Despesa real na Saúde por grupo de instituições

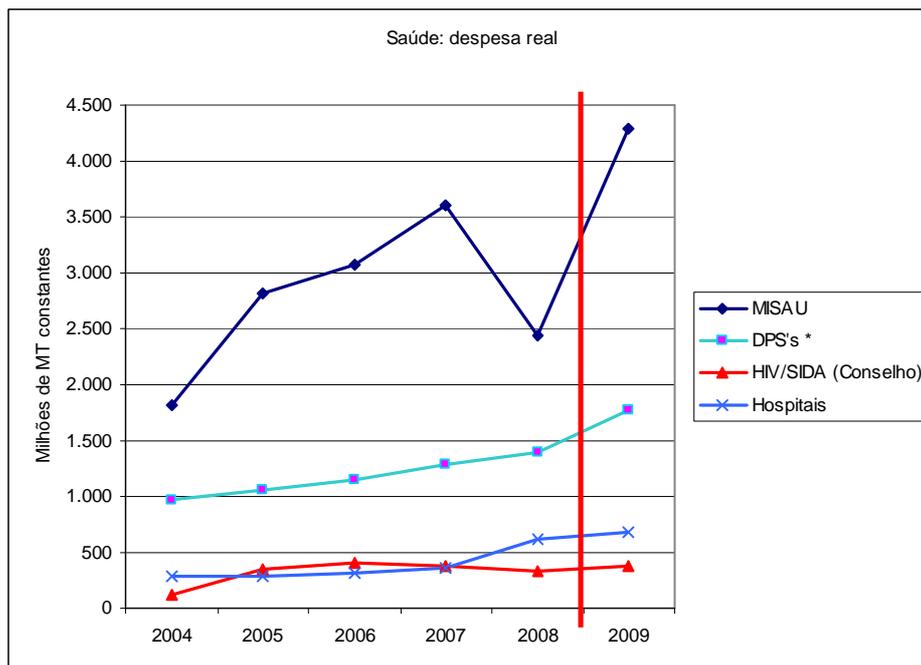
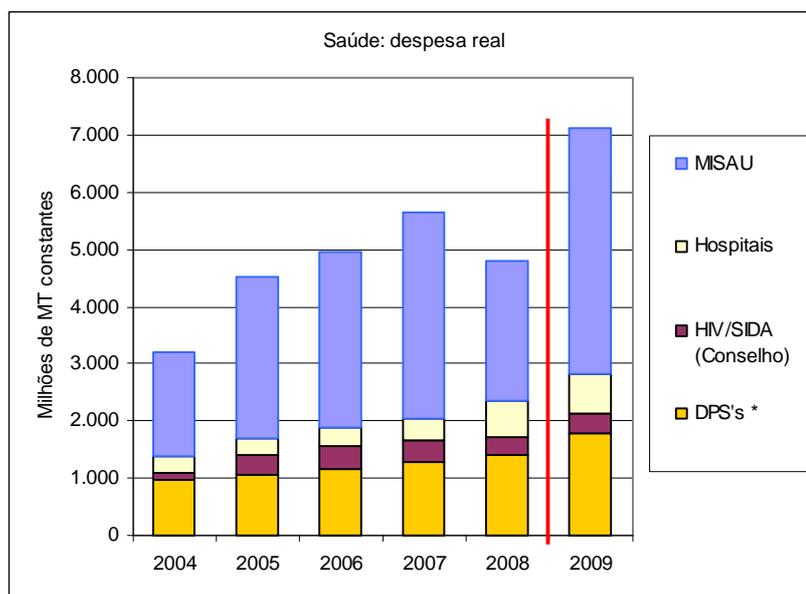


Figura 16 – Despesa real na Saúde, total do sector



Nota: O gráfico reflecte despesas com todos os fundos, internos assim como externos.

Os seguintes aspectos podem ser ressaltados:

- Tomando em conta todas as fontes de recursos, a parte das despesas destinada à Saúde Geral (MISAU, DPS's e HIV/SIDA) manteve-se relativamente constante e acima de 90%.
- No entanto, há dificuldades em interpretar os dados dos anos 2008, e parcialmente mesmo em acreditar. Em 2008, a despesa global com a Saúde sofreu, em preços constantes de Dezembro de 2004, uma redução significativa, de 15% (ainda 3,5%

em termos nominais), principalmente na componente externa. Não há explicação imediata disto.

- O valor para os hospitais aumentou em 2008 simplesmente porque alguns hospitais gerais e provinciais (mas não centrais) começaram a ter os seus próprios classificadores orgânicos e passaram a ser unidades orçamentais. Consequentemente, o valor do MISAU e das Direcções Provinciais da Saúde reduziram-se.
- A despesa do MISAU central cresceu muito mais do que a despesa das DPS's e isto pode ser explicado pela centralização dos apoios externos (PROSAUDE Central, Fundo Global, Fundo Comum dos Medicamentos).
- A despesa *interna* para a Saúde (incluindo os Hospitais) cresceu, de 2005 até 2009, no total apenas em 15% em termos reais (sem inflação). Após um crescimento substancial de 2004 para 2005, não houve crescimento significativo da despesa real.
- Do total da despesa destinada aos Hospitais, mais de metade destinou-se ao Hospital Central de Maputo e mesmo a partir de 2008, quando se começou a registar no orçamento os Hospitais Províncias, Gerais e o Hospital psiquiátrico, o HCM continuou a representar cerca de 45% a 50% do total da despesa nos diversos hospitais do país.
- A despesa dos Hospitais cresceu, de 2004-2008, de 110%.

Tabela 26 – Despesa real na Saúde, todas as fontes de recursos *on-budget*

Milhões de MT							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Cresc.
	CGE	CGE	CGE	CGE	CGE	OE	04/05 > 08
Despesa total							
Saúde total	3.193	4.520	4.962	5.634	4.796	7.122	24,4%
Saúde geral	2.899	4.225	4.643	5.274	4.179	6.436	17,3%
MISAU	1.812	2.822	3.071	3.602	2.442	4.290	5,4%
DPS's *	968	1.062	1.158	1.289	1.397	1.774	37,6%
HIV/SIDA (Conselho)	119	342	415	383	340	372	47,8%
Hospitais	294	295	318	360	617	687	109,6%
% hospitais	9,2%	6,5%	6,4%	6,4%	12,9%	9,6%	
Despesa interna							
Saúde total	1.505	2.033	2.244	2.374	2.265	2.597	28,0%
Saúde geral	1.505	1.738	1.926	2.014	1.655	1.911	2,1%
MISAU	569	602	791	781	729	766	24,4%
DPS's *	901	1.062	1.082	1.184	890	1.103	-9,4%
HIV/SIDA (Conselho)	35	74	54	49	36	42	-33,0%
Hospitais	277	295	318	360	610	687	113,2%
% hospitais	2,3%	14,5%	14,2%	15,2%	26,9%	26,4%	

* incl. SDMAS em 2009

"Saúde total" refere-se às seguintes unidades orgânicas (código entre parênteses):

- Ministério da Saúde (5801)
- Conselho Nacional de Combate ao HIV / SIDA (5803)
- Direcção Provincial da Saúde (5821)
- Hospital Provincial (5823)
- Hospital Geral (5825)
- Hospital sem nome (Maputo Cde) (5826)
- Hospital Central (5827)
- Hospital Central de Maputo (582711)
- Hospital Psiquiátrico (5828)
- Hospital Geral (5829)

Ao comparar as tendências da despesa com alguns indicadores de resultado e desempenho, é preciso tomar em conta que o sector da Saúde beneficia de ajuda dos Estados Unidos em dois programas, denominados "USAID Health Program" e "USAID HIV/AIDS Program" no banco de dados ODAMOZ que regista a ajuda externa do ponto de vista dos doadores. Os valores desembolsados, segundo esta fonte, são elevados em comparação com os valores captadas no orçamento e nas contas públicas no que diz respeito ao MISAU, Direcções Provinciais, Hospitais e Conselho do HIV/SIDA:

		Milhões de USD			
		2005	2006	2007	2008
Invest Ext	Orçamento	110,7	166,0	221,7	269,4
	CGE	112,0	122,5	163,2	153,7
EUA Saude		21,8	35,7	77,6	153,1

O apoio dos Estados Unidos, administrado por via de vários ONGs, parece não estar incluído no orçamento e na CGE.

Com aquele apelo a cuidado em relacionar despesas com resultados, verifica-se que houve, de facto, melhorias no que diz respeito à prestação de serviços pelo sector:

- A percentagem de crianças menores de um ano vacinadas cresceu de 58% em 2005 para 68,0% em 2008;
- A cobertura de consultas pré-natais aumentou de 97,5% em 2005 para 100% em 2007;
- A cobertura de partos institucionais: aumento de 44% em 2004 para 55% em 2008;
- O número de adultos que recebem tratamento anti-retrovirais aumentou de 7.414 em 2004 para 118.94 em 2008;
- O número de crianças que beneficiam do TARV pediátrico cresceu de 1.686 em 2004 para 9.393 em 2008;
- O consumo de serviços de saúde, medido através do indicador de número de “consultas externas/habitante” cresceu de 0,9 consultas externas por habitante para 1,15 consultas;
- A taxa de mortalidade institucional por desnutrição grave reduziu de 15,2% em 2005 para 10,5% em 2008.

Mais indicadores podem ser consultados na Tabela 27 abaixo.

É importante lembrar que apesar da Saúde não ter atingido alguns indicadores da matriz PAF, que serve para monitorar o desempenho do Governo no âmbito do apoio geral ao orçamento, os indicadores que dizem respeito ao HIV/SIDA apresentaram, ao longo dos anos, um “*moving target*”: a meta ficou cada vez mais alto e em geral não foi atingida. No entanto, a cobertura de tratamento do HIV/SIDA aumentou muito de 2005 para 2008, embora o apoio americano não apareça no orçamento.

Tabela 27 – Indicadores da Saúde

Indicador	2005	2006	2007	2008
Nº de adultos com infecção HIV que recebem o TARV segundo os protocolos nacionais	19.726	44.100	88.211	118.937
Nº de postos sentinelas de vigilância nutricional estabelecidos e em funcionamento	0	0	0	0
Nº de Unidades Sanitárias com PTV expandido	96	222	386	744
Taxa de Cobertura de Partos Institucionais	49,0%	48,4%	53,8%	55,0%
Nº Unidade Sanitária com capacidade de administrar o TARV	32	150	211	213
Nº de adultos com infecção HIV avançada que recebem o TARV (terapia anti-retroviral) combinado segundo os protocolos nacionais	15.900	44.100	88.211	118.937
Nº de US com SAAJ	150	179	183	244
Nº de crianças que beneficiam do TARV pediátrico	1.686	3.443	6.210	9.393
Nº de US por 500 000 habitantes que prestam Cuidados Obstétricos de Emergência Básicos	1,23	2,3	1,13	1,44
% de Mulheres grávidas que recebem pelo menos uma dose de TIP dentro das utentes da consulta pré-natal	0	n/a	37,2%	77,0%
Nº de novas utentes em métodos modernos de Planeamento Familiar*			568.760	554.373
Nº de intervenções nas US's incluindo residências realizadas no quinquénio (exemplo: construções, reabilitações, promoções)	Rede primária		300	404
	Rede secundária		17	38
Nº de utilizadores dos Serviços Amigos de Adolescentes e Jovens (SAAJ), cumulativo e apenas primeiras consultas			337.946	483.054
Habitantes por médico e técnico de medicina			17.115	15.871
Habitantes por pessoal técnico de saúde		1.112	1.381	1.310
Consultas externas por habitante	1,01	1,00	0,99	1,15
% e (Nº) de mulheres grávidas HIV+ que receberam medicamentos TARV nos últimos 12 meses para reduzir o risco de transmissão de mãe para o filho			17,1% (24.320)	32,0% (46.848)

Fonte: Em base de informações apresentadas nos ACAs 2004 e 2008 e nos Balanços do PES, vários anos.

Siglas: US = Unidade Sanitária; TIP = Tratamento intermitente presuntivo (Malária); TARV = Tratamento Anti-Retroviral; PTV = Prevenção da Transmissão Vertical; SAAJ = Serviço Amigos de Adolescentes e Jovens.

Conclusão:

Tirar conclusões em relação ao sector da Saúde é difícil porque registou-se, em 2008, uma redução difícil de se explicar do nível de financiamento. Também continuam a existir financiamentos externos importantes *off-budget*, provenientes dos Estados Unidos em particular. O valor da CGE para 2004 provavelmente não reflecte uma parte substancial do financiamento externo.

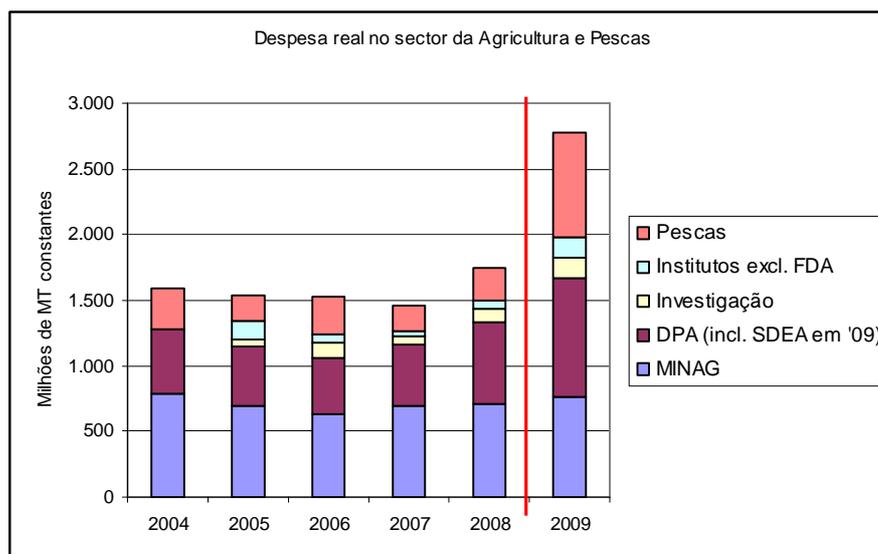
Contudo, a comparação dos valores de alguns indicadores de 2005 e 2008 mostra progresso na percentagem das crianças vacinadas, na cobertura de partos institucionais, no número de consultas externas por habitante e particularmente em todos os indicadores que se relacionam com tratamento do HIV/SIDA.

III.3 Agricultura

Analisar a despesa no sector da Agricultura não constava nos Termos de Referência para este estudo. Contudo, foi recentemente concluído um *Public Expenditure Review* do sector da Agricultura (AgPER), cobrindo o período 2001 até 2007, com resultados interessantes e relevantes no contexto de avaliação da relação entre despesas públicas e resultados e impacto ao longo do período do PARPA. Melhorar a produtividade do sector familiar a fim de reduzir a pobreza rural foi um dos grandes objectivos desde o PARPA I. Como foi referido num capítulo anterior, o PARPA II pretendia promover um sector de agricultura virado ao mercado e gradualmente transformar as explorações familiares em “empresas” que abasteçam o mercado. O surgimento dos preços internacionais de alguns cereais que Moçambique importa (arroz e trigo em particular) sublinha a importância do sector não só para o rendimento da população rural mas também para o bem-estar da população urbana e a tranquilidade.

Em primeiro lugar, apresenta-se a despesa segundo a fonte habitual deste estudo, ou seja as Contas Gerais de 2004 até 2008 e o OE aprovado para 2009.

Figura 17 – Despesa real na Agricultura e Pescas



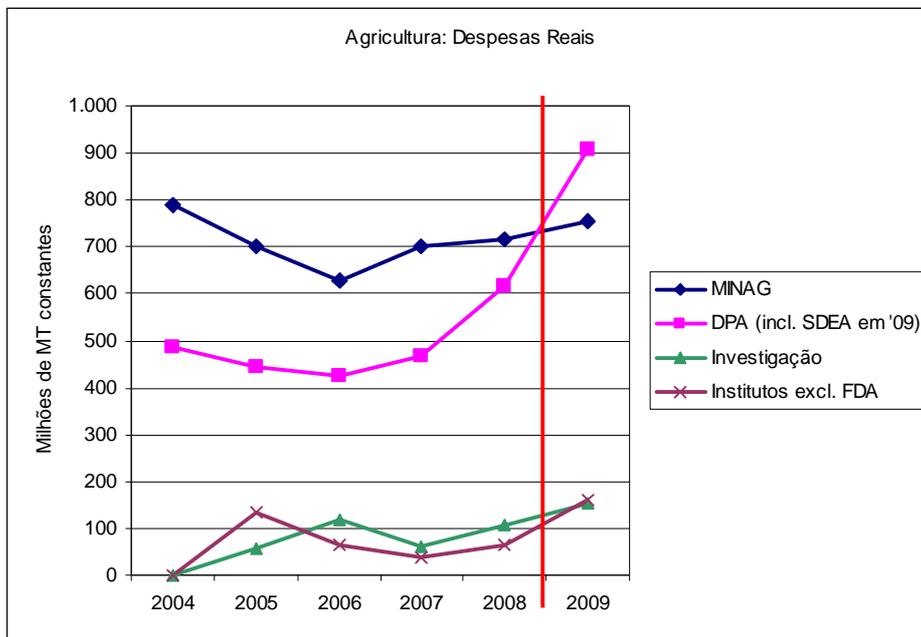
Nota: Funcionamento dos SDAEs incluído em 2009.

Apesar da prioridade atribuída ao sector, a despesa real orçamentada e contabilizada directamente por instituições do sector próprio (Agricultura e Pescas) essencialmente não cresceu de 2004 até 2007. Contudo, em 2008 começou a ser implementado o Plano de Acção para a Produção de Alimentos (PAPA) – resposta do Governo à alta de preços de cereais nos mercados internacionais. Consequentemente, a despesa cresceu significativamente em 2008, com um crescimento ainda mais acentuado previsto para 2009 (Figura 17).

O crescimento das despesas aconteceu principalmente ao nível das províncias, onde se conseguiu reverter a tendência de diminuição que se verificou nos anos anteriores (Figura 18). Ao mesmo tempo, o crescimento da despesa do MINAG não foi significativo. Contudo, isto pode ter uma explicação técnica, pois a chegada do e-SISTAFE facilitou a correcta

contabilização das despesas financiadas através do fundo comum PROAGRI e executadas ao nível provincial.¹⁶

Figura 18 – Despesa real na Agricultura, por instituições



Nota: Funcionamento dos SDAEs incluído em 2009.

¹⁶ Também a tomar em conta na interpretação é o facto que os institutos autónomos ou semi-autónomos não apareceram separadamente no OE e na CGE antes de 2005; anteriormente, as despesas estavam incluídas no MINAG. Naturalmente, o peso e a despesa do MINAG baixaram quando os Institutos começavam a ter uma própria linha orçamental.

Tabela 28 – Despesa real na Agricultura por instituições

Preços constantes	Milhões de MT						Cresc. 05->08
	2004 CGE	2005 CGE	2006 CGE	2007 CGE	2008 CGE	2009 OE	
Despesa total							
Agricultura e Pescas							
total	1.586	1.543	1.521	1.458	1.740	2.931	12,8%
Agricultura	1.276	1.340	1.238	1.269	1.506	2.133	12,4%
MINAG	789	703	630	701	716	757	2,0%
DPA's	487	446	425	468	619	908	38,8%
Investigação	0	59	120	63	106	154	78,6%
FDA	0	0	0	0	0	152	n/a
Institutos e outros	0	132	63	37	65	162	-50,6%
Pescas	309	203	284	189	234	798	15,3%
MinPescas	40	20	18	19	24	31	25,2%
Dir. Prov.	12	16	20	26	36	47	125,2%
Outros	258	168	246	143	174	719	3,6%
Despesa interna							
Agricultura e Pescas							
total	337	501	433	479	747	1.392	49,1%
Agricultura	291	446	360	397	602	1.117	34,9%
MINAG	151	113	72	89	221	374	95,3%
DPA's	139	201	211	234	261	387	29,7%
Investigação	0	27	43	38	55	67	103,8%
FDA	0	0	0	0	0	152	n/a
Institutos e outros	0	105	34	37	65	137	-37,9%
Pescas	46	55	73	81	145	274	165,1%
MinPescas	35	20	16	19	24	31	25,2%
Dir. Prov.	11	16	20	26	35	46	121,7%
Outros	0	19	38	36	85	198	342,5%

Nota: Despesas de Funcionamento dos SDAEs incluídas em 2009.

O segundo elemento de análise é o AgPER do Sector da Agricultura, que toma em conta o facto de uma grande parte da despesa em prol da Agricultura estar inscrito e aparecer em outras instituições. As demais despesas a tomar em consideração são:

- O regadio de Chókwè, operado por uma empresa pública;
- A reabilitação da barragem de Massingir, que serve principalmente para regadios;
- Despesas em prol do sector da agricultura geridas pela Direcção de Promoção do Desenvolvimento Rural (DNPDR) no Ministério da Planificação;
- O Fundo de Desenvolvimento Agrário (FDA) que recebe a maioria das receitas cobradas pelas Direcções Provinciais da Agricultura incluindo a maior parte das taxas e multas no sector das Florestas; o FDA estava *off-budget* até 2008 inclusive;
- O “Orçamento de Investimento de Iniciativa Local” (OIL) que, desde 2007, serve para dar empréstimos aos produtores para produzir comida e gerar rendimentos nos distritos (os “Sete milhões”). Na ausência de informação fiável sobre o uso concreto destes fundos, o AgPER assumiu que 50% do valor atribuído aos distritos destinou-se a actividades agrícolas e pecuárias.

Segundo o AgPER, a despesa do conjunto do Ministério da Agricultura (“MINAG+”), que inclui as direcções provinciais e os institutos assim como a investigação, essencialmente

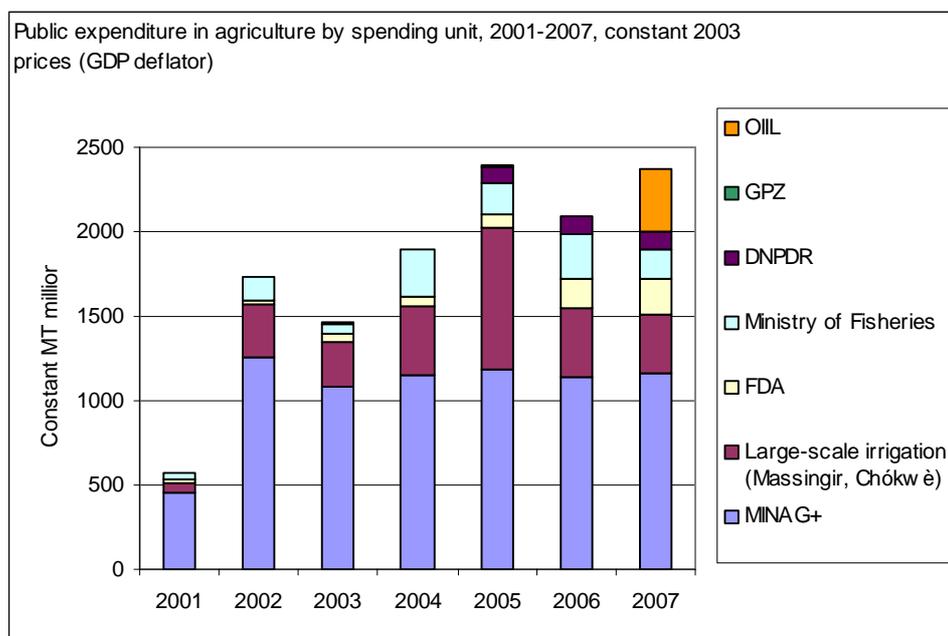
não cresceu de 2002 até 2007.¹⁷ Contudo, ao incluir a irrigação de grande escala (Massingir e Chókwè) fez com que a despesa na agricultura crescesse de 2003/4 para 2007.

Verificou-se um crescimento substancial da contribuição do FDA que, para além de estar *off-budget* até 2008, não entra nos instrumentos de planificação do sector.

Os 50% dos “Sete milhões” assumidos como despesa na agricultura têm um peso enorme. Em 2007, o valor é de 31% da despesa total (interna e externa), central e provincial do MINAG, das DPAs e dos institutos (sem FDA).

Contudo, olhando apenas para a despesa com base no financiamento interno, verifica-se que o Governo, com os fundos que controla, e incluindo o FDA, conseguiu contribuir de maneira bastante significativa às despesas do sector. Contudo, o que fez a diferença foram o FDA e os “sete milhões”.

Figura 19 – Despesa real no sector da Agricultura e Pescas ao senso largo

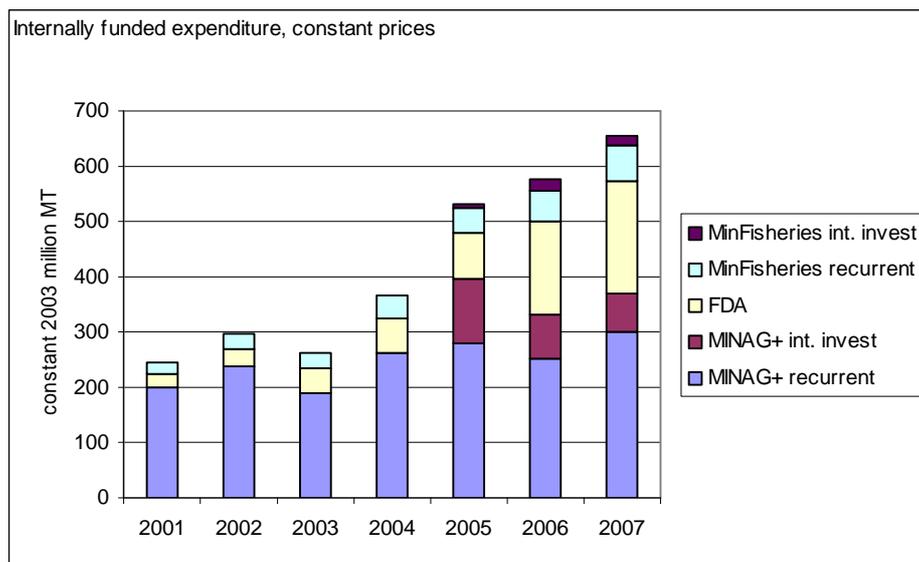


Fonte: Agriculture Public Expenditure Review 2009 (draft)

Notas:

- Séries deflacionados com o deflador do PIB, base 2003.
- Nos valores referentes ao ano 2001, a maioria da despesa com financiamento externo consignado não foi captado como despesa sectorial na CGE. Por isto, o tamanho da respectiva coluna é muito reduzida.

¹⁷ No AgPER, valores nominais foram deflacionados pelo deflador do PIB, com base 2003. Assim, os valores absolutos não são directamente comparáveis com estes apresentados neste relatório para outros sectores, com base do IPC de Dezembro de 2004. A mencionar que a inflação segundo o deflador do PIB e frequentemente menor do que a inflação medida pelo IPC.

Figura 20 – Despesa real interna na Agricultura (Fonte: AgPER)

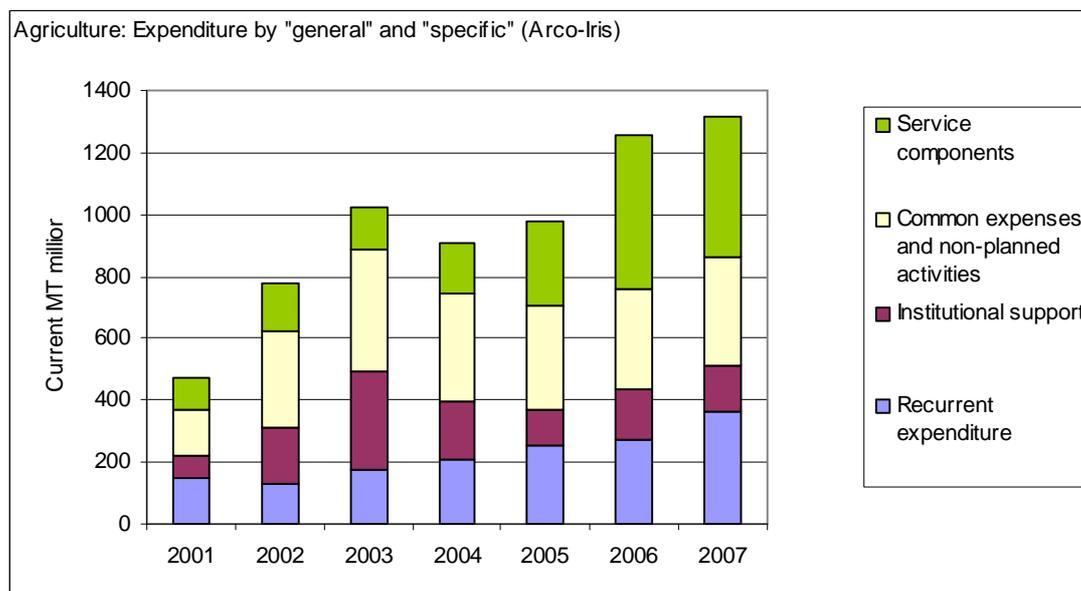
Fonte: Agriculture Public Expenditure Review 2009 (draft)

Notas: Séries deflacionados com o deflator do PIB, base 2003.

O AgPER depois tentou atribuir as despesas aos resultados, a fim de poder apreciar a efectividade da despesa pública no sector. Neste âmbito, recorreu-se ao sistema interno de contabilidade do MINAG, montado em 2001, que foi introduzido também com o objectivo de poder desagregar as despesas em componentes do PROAGRI, o programa estratégico do sector. Contudo, verificou-se que nem o Arco-Iris permite uma desagregação útil, como se pode verificar no gráfico abaixo (Figura 21). Cerca de dois terços da despesa controlada pelo MINAG está contabilizada em categorias gerais:

- A despesa de funcionamento, que não é desagregada por componentes;
- O apoio institucional, que abrange todo o MINAG e Direcções Provinciais da Agricultura; e
- A categoria de “despesa comum ou não planificada”, que não existe no momento da orçamentação mas depois aparece nas províncias com grande peso.

Assim, apenas um terço da despesa pode ser atribuída à componentes tais como a Investição, Extensão Rural, Florestas, Veterinária etc.

Figura 21 – Despesa do MINAG por categorias de especificidade

Fonte: AgPER, em base de dados do sistema Arco-Iris do MINAG. Este capta apenas os fundos controlados directa ou indirectamente pelo MINAG. Por isto, não são incluídos a irrigação de grande escala (Mas-singir, Chókwe), o FDA e a despesa do "Desenvolvimento Rural" (DNPDR).

Mesmo se fosse possível desagregar a despesa por componentes, a verificação do impacto seria difícil. No sector, existem poucos estudos, indicadores e estatísticas sobre o impacto directo das intervenções do Estado. Compilam-se indicadores sobre alguns *outputs* (por exemplo, o número de camponeses abrangidos pela extensão, o número de animais vacinados, o número de árvores de cajú fumigadas, o valor de multas florestais, área dos regadios rehabilitados, etc.), mas falta completamente informação sobre o impacto directo. Assim, a única saída seria relacionar despesas e alguns indicadores sobre os serviços prestados com a produção agrícola. Infelizmente, os dois instrumentos de recolha de dados em uso, o "Aviso Prévio" e o "Trabalho de Inquérito da Agricultura" (TIA) dão informação muito diferente sobre a produção agrícola, no que diz respeito às quantidades assim como as tendências.

Na área de investigação agrária, a informação sobre os resultados das actividades é muito escassa, com dificuldades de indicar as inovações que as respectivas actividades produziram. Com certeza, houve algum impacto positivo, mas o sistema de monitoria não permitiu apresentar os efeitos de uma maneira minimamente abrangente.

Houve um impacto positivo das despesas públicas na agricultura e pescas ao longo do período do PARPA II? Não há resposta.

Recomendações

Algumas recomendações podem ser deduzidas das nossas análises, observações e constatações, que são apresentadas abaixo.

Sobre os procedimentos de orçamentação e execução

Base de Orçamentação: Constatamos que existem alguns sectores onde as necessidades foram aparentemente continuamente subestimadas. Por isto, os sectores sempre receberam reforços das suas respectivas verbas ao longo do ano, com duas repercussões:

- (i) Sendo que o total da despesa aprovada pela Assembleia não pode ser ultrapassado, os reforços provém de cortes de outros sectores, fazendo com que a previsibilidade dos recursos disponíveis sofra.
- (ii) Nas análises, parece que alguns sectores tiveram dificuldades de absorver os fundos atribuídos, mas na verdade, os fundos não foram disponibilizados na sua totalidade devido às redistribuições.

A suborçamentação sistemática está relacionada com o procedimento de basear os limites de orçamentação, que são comunicados aos sectores no fim de Maio, no orçamento em execução. Em Abril, a Conta Geral do ano anterior ainda não está disponível, nem o relatório de execução do primeiro trimestre do ano em curso. Assim, a referência utilizada é o orçamento em curso, na sua versão inicial, e os erros que possam ainda existir no orçamento em curso tendem a ser repetidos no ano seguinte.

A solução, já iniciada na preparação do OE 2010, é de basear o cálculo dos limites não no orçamento inicial, mas no orçamento corrigido (ajustado) do ano passado e do orçamento em curso com os ajustamentos já efectuados e previsíveis.

Recomenda-se que seja dada continuidade a estes esforços, na preparação dos limites assim como na elaboração do orçamento e do Cenário Fiscal de Médio Prazo. No âmbito de elaboração de projecções e planos financeiras a acompanhar o próximo PARPA, também recomenda-se que, em primeiro lugar, seja concertado o “ponto de partida” em conjunto com a Direcção do Orçamento e os sectores.

Orçamentação por programas: O sistema de gestão das finanças públicas em Moçambique atribui verbas a cada órgão (instituição), mas não faz nenhuma desagregação dentro destes. Por outro lado, não é possível saber qual a parte da despesa realizada por uma instituição que foi destinada a pontos de prestação de serviços, tais como as escolas ou postos de saúde. Os gastos destas unidades não se distinguem das despesas de administração geral da instituição.

A orçamentação por programas que está sendo introduzido pode trazer uma grande melhoria e permitir desagregar as verbas e despesas realizadas por subsectores. Contudo, parece-nos crucial tomar em conta três aspectos no aperfeiçoamento da abordagem:

- (1) Existem dois conceitos diferentes sobre o que é um programa, conceitos não compatíveis. A primeira define um programa como todas as actividades viradas para um propósito definido, ou um *output* final duma instituição. O valor orçamento do programa seria, nesta óptica, o custo directo (sem despesas gerais) do serviço prestado pela instituição. Programas deste tipo seriam a Educação Primária, a construção e manutenção de estradas secundárias, o serviço da PIC etc.

A outra abordagem considera programas como um conjunto de projectos transitórios destinados a resolver um problema ou atingir um objectivo específico. Uma vez o problema resolvido, o programa terá de desaparecer.

Os programas definidos neste momento, no orçamento 2009 e no CFMP 2009-11, misturam os conceitos.

A fim de poder relacionar indicadores de produtos (quanto foi prestado, e em que qualidade?) e impacto (qual foi o efeito imediato ao nível dos utentes?) com despesas, é preciso seguir a primeira abordagem consistentemente. Programas deveriam ser definidos na óptica de um conjunto de serviços semelhantes e complementares prestados, independentemente de se existir ou não um problema por resolver ou uma mudança pretendida. Dentro dum programa, podem ser definidos subprogramas que depois reúnem projectos semelhantes destinados para facilitar uma mudança específica.

- (2) Os programas deveriam conter não apenas as despesas de investimento, mas também as despesas correntes na medida em que são atribuíveis a um ramo de serviços prestados.
- (3) Frequentemente, diferentes níveis da administração pública contribuem para o mesmo propósito. Por exemplo, o serviço da educação primária é resultado da cooperação entre o MEC, as Direcções Provinciais e dos Serviços Distritais. Cada um tem uma fatia das despesas no seu respectivo orçamento. Por isto, o classificador programático deveria permitir a agregação de todas estas contribuições e produzir um número que diz respeito ao total da despesa em prol da educação primária. Assim, a designação dum programa não deve, em circunstâncias normais, conter a província ou instituição.

Recomenda-se então que a definição seja mais consistente, seguindo o primeiro conceito de o que é e deve ser um programa, a fim de poder relacionar despesas e *outputs* (produto final) em documentos de planificação do tipo PARPA ou Programa do Governo, permitir estabelecer uma relação entre gastos e os indicadores do PES que, em grande parte, são indicadores de produtos finais, e analisar a eficiência e eficácia da despesa.

Recomendações para a elaboração do próximo PARPA

A elaboração do próximo PARPA vai começar em breve. Talvez levará o título de “Plano Operacional do Programa do Governo”, mas será um documento que dá continuidade ao PARPA II. Para o processo de preparação deste documento, que continuamos a chamar “PARPA”, apresentam-se as seguintes sugestões.

Abordagem holística: No âmbito de custeamento do PARPA II, não foi distinguido entre fundos internos e externos. Recomenda-se que esta abordagem seja utilizada também na elaboração do próximo PARPA.

As razões para não distinguir entre fontes de financiamento são as seguintes:

- Não se sabe com certeza quais serão as tendências na discussão política e estratégica nos países parceiros de cooperação face à crise económico e a discussão sobre as modalidades. Assim, nem a estrutura sectorial nem as modalidades da ajuda são muito previsíveis.
- A parte financeira do PARPA deve ser compatível com as estratégias e metas apresentadas no documento e nas matrizes de monitoria. Deveria haver uma interacção entre projecções financeiras e metas a fim de evitar a definição de metas não alcançáveis face a disponibilidade de recursos. Entretanto, o factor essencial é o total dos recursos disponíveis para um sector e subsector. Não importa qual a fonte de financiamento.
- O PARPA representa a base da cooperação entre Moçambique e os parceiros internacionais. Segundo os princípios da Declaração de Paris e particularmente o princípio de alinhamento da ajuda às estratégias do Governo, o Governo deveria, em primeiro lugar, definir as suas prioridades, e depois discutir estes com os parceiros com o objectivo de chegar a um consenso abrangente de que estes serão, nos próximos cinco anos, as prioridades comuns que determinarão a afectação dos recursos.

Não definir já as modalidades específicas no financiamento das actividades de cada um dos sectores ajuda em focalizar aos resultados e prioridades globais e evita tendências para incluir metas e actividades que são apenas do doador e do sector, embora não necessariamente do Governo, apenas porque têm financiamento externo consignado.

Mediante este facto, recomenda-se que as projecções financeiras sejam estabelecidas respeitando a fungibilidade dos recursos, e aceitando que se um sector receber muitos fundos consignados, isto deveria abrir espaço para o Governo, na fase de implementação, reduzir o financiamento interno e com fundos do GBS para este sector por meio de compensação.

No que diz respeito à despesa das províncias e distritos, recomenda-se a não fazer esta distinção em cada sector no âmbito do PARPA. Afinal, todos os níveis geralmente devem contribuir para o alcance de objectivos e metas definidas. A política de descentralização que o Governo está a seguir vai determinar a afectação dos recursos aos diferentes níveis na fase de implementação do PARPA. Não é preciso, nem desejável, definir a parte de cada nível em cada sector já no documento.

Sectores económicos: Observou-se que os sectores que regulamentam e complementam as actividades do sector privado produtivo gastaram uma fatia da despesa total menor do que foi previsto no PARPA. Simultaneamente, neste grupo de sectores, as projecções do PARPA não foram baseadas em cálculos de custo de programas claramente definidas. Portanto, não se pode afirmar, se é um caso de sobre-orçamentação ou subutilização.

A importância de serviços de apoio à economia, incluindo a Agricultura, provavelmente continuará no próximo PARPA. Também continuará a necessidade de distinguir entre (i) as funções de regulamentação e fiscalização adequadas, (ii) serviços de apoio que representam bens públicos, tais como a extensão e investigação agrícola, laboratórios de testagem e certificação etc., e (iii) medidas de apoio directo aos produtores por via de fornecimento de bens e serviços não públicos.

A fim de melhorar a base das projecções financeiras neste grupo de sectores, recomenda-se que sejam estabelecidas com vigor e cuidado os custos das actividades propostas para o próximo PARPA. Isto sublinha também a necessidade de definir programas mais específicos do que apenas propor a “promoção” ou “fomento” de actividades ou grupos de produtores.

Evitar a argumentação em percentagens da despesa total: O objectivo principal prosseguido em preparar projecções financeiras do PARPA é o de assegurar que as actividades planificadas possam ser levadas a cabo com os fundos necessários. Um objectivo secundário é evitar a listagem de metas que, no conjunto, não podem ser financiadas. Para estes, é preciso estabelecer os custos das actividades dos sectores em análise, em termos absolutos e não percentuais da despesa total.

A monitoria em termos percentuais pode parecer simples, mas não é adequado. É frequente surgirem novas e urgentes necessidades ao longo da implementação dum plano tal como o PARPA. Isto faz com que a percentagem das restantes áreas de actuação se reduz mecanicamente e matematicamente, mesmo se estes ainda continuam a receber os fundos necessários e planificados. O caso inverso, também é possível: se um grande sector não consegue implementar alguns projectos grandes, o resultado do fraco grau de execução neste sector resulta no aumento das fatias dos outros sectores sem nenhuma alteração significativa no desempenho destes.

Assim, propõe-se a apresentação das necessidades dos sectores, devidamente estruturadas em programas, em preços constantes mas em termos absolutos, a fim de poder detectar lacunas no financiamento (“*gaps*”) e identificar áreas nas quais as metas devem ser reduzidas caso não houver fundos suficientes.

Integrar as projecções financeiras na definição de metas desde o início: Na preparação do PARPA II, as projecções financeiras foram elaboradas apenas no fim do processo, quase como anexo ou “*afterthought*”. Isto teve como consequência a falta de espaço para reconsiderar indicadores de desempenho já definidas.

Com o CFMP já um bocado estabelecido como instrumento de rotina no ciclo de planificação, recomenda-se ligar o custeamento do PARPA estreitamente com o processo do CFMP.

Adicionalmente, seria útil estabelecer a regra de que a proposta de actividades e metas dos sectores deve, obrigatoriamente, ser acompanhado por uma indicação dos custos adicionais e uma explicação do método usado para calcular o valor. Esta abordagem recomendar-se-ia, de facto, já para a etapa de definição do Programa do Governo.

A questão das disparidades regionais

Como se verificou, existem desequilíbrios regionais significativos, já desde muito tempo. O PARPA II previu reduzi-los, mas o sucesso é fraco. Levanta-se a questão de qual seria a melhor forma para atacar o problema de maneira mais sistemática.

À luz das especificidades provinciais, das diferenças nos custos unitários inevitáveis e da composição do conjunto dos serviços prestados e por prestar em cada província, a afectação de recursos às províncias por via duma simples fórmula não parece adequado. Um trabalho para definir uma melhor abordagem seria imperioso, liderado pelo MPD, com os sectores que reúnem a maioria da despesa ao nível provincial e distrital, nomeadamente, a Educação, Saúde e Agricultura. O trabalho teria como objectivo analisar em primeiro lugar a cobertura e o desempenho do sector na prestação de serviços em cada província e possivelmente distrito a fim de detectar áreas geográficas mal servidas. Os indicadores a considerar seriam, por exemplo, as taxas de escolarização e de graduação, a utilização dos serviços de saúde ou a cobertura da rede de extensão agrícola.

Depois, deverão ser desenvolvidas estratégias de como melhor adequar o nível dos serviços através do território do País, considerando as necessidades para construções, formação de pessoal, equipamento e os custos de funcionamento em salários e bens e serviços.

O resultado do trabalho depois seria tomado em conta na elaboração do CFMP e na atribuição de limites a cada província no âmbito da preparação do orçamento anual.

Bibliographia

Governo de Moçambique: Orçamento do Estado. Varios anos. Informação obtida através do site www.dno.gov.mz.

Governo de Moçambique: PARPA II. Source: <http://www.mpd.gov.mz/documents/parpa/parpa.html>.

Ministério da Educação e Cultura: Estatísticas da Educação. <http://www.mec.gov.mz/img/documentos/20090224020211.pdf>.

Ministério da Educação e Cultura: Estatísticas escolares. Ficheiros obtidos da Direcção de Planificação e Cooperação.

Ministério da Planificação e Desenvolvimento: Banço do Plano Económico e Social. Vários anos. Acessíveis através da página <http://www.mpd.gov.mz/documents/pes/pes.htm>.

Ministério das Finanças: Conta Geral do Estado. Varios anos. Maputo (em papel)

Ministério de Saúde: Relatórios apresentados nos do ACA's 2004 e 2008 e nos Balanços do PES, vários anos.

Anexos

Anexo 1 – Despesas em sectores seleccionados, 2004 até 2009

Educação Geral

mil meticais

	CodInstFin	Data	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ministério da Educação e Cultura	5001	Sum of TotalInt	507.829	391.832	424.025	586.055	645.405	749.283
		Sum of InvestExt	575.823	1.361.417	1.715.984	2.370.848	3.157.827	5.053.093
Comissão Nacional para a Unesco	5003	Sum of TotalInt	2.973	3.349	3.241	3.486	4.938	7.239
		Sum of InvestExt	0	0			0	0
Instituto Nacional de Educação à Distância	5007	Sum of TotalInt						9.100
		Sum of InvestExt						
Instituto de Bolsas de Estudo	5008	Sum of TotalInt						89.149
		Sum of InvestExt						
Direcção Provincial da Educação e Cultura	5021	Sum of TotalInt	3.850.338	4.639.328	5.453.399	6.784.667	8.179.813	7.177.962
		Sum of InvestExt	135.932	0	1.687	734.102	943.953	152.324
Delegação do Instituto de Investigação Sócio-Cultural - ARPAC	5024	Sum of TotalInt		1.181	2.863	4.891	5.981	9.269
		Sum of InvestExt		0		0	0	0
		Total Sum of TotalInt	4.361.140	5.035.690	5.883.528	7.379.099	8.836.137	8.042.002
		Total Sum of InvestExt	711.756	1.361.417	1.717.672	3.104.950	4.101.780	5.205.417

Fonte: Autores em base da Conta Geral do Estado (2004-2008) e Orçamento do Estado aprovado (2009).

Nota: A CGE 2004 não discrimina entre investimento interno e externo. Por isto, recorreu ao pressuposto de que 30% do investimento total seja investimento com financiamento interno, em todos os sectores. Obviamente, este pressuposto distorça a realidade particularmente nos sectores do grupo "Estado" (o investimento externo é mais baixo) e Saúde e Estradas (mais alto).

Saúde e HIV/SIDA

mil meticais

	CodInstFin	Data	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ministério da Saúde	5801	Sum of TotalInt	912.421	624.144	930.867	1.003.198	1.072.481	1.217.024
		Sum of InvestExt	842.314	2.299.500	2.682.759	3.624.055	2.520.447	5.599.202
Conselho Nacional de Combate ao HIV / SIDA	5803	Sum of TotalInt	58.016	76.313	63.186	62.998	53.323	66.945
		Sum of InvestExt	57.131	277.682	424.718	429.146	447.375	523.950
Direcção Provincial da Saúde	5821	Sum of TotalInt	892.310	1.100.472	1.272.865	1.521.584	1.308.737	1.402.850
		Sum of InvestExt	45.686	0	90.094	134.454	745.823	1.066.108
Hospital Provincial	5823	Sum of TotalInt					173.846	218.315
		Sum of InvestExt					0	
Hospital Geral	5825	Sum of TotalInt						63.914
		Sum of InvestExt						
Hospital sem nome (Maputo Cde)	5826	Sum of TotalInt						50.243
		Sum of InvestExt						
Hospital Central	5827	Sum of TotalInt	101.725	107.419	130.342	144.787	179.790	169.623
		Sum of InvestExt	7.136	0	0	0	10.752	
Hospital Central de Maputo	582711	Sum of TotalInt	171.767	197.861	244.174	317.928	421.369	541.581
		Sum of InvestExt	4.409	0	0	0	0	0
Hospital Psiquiátrico	5828	Sum of TotalInt					14.426	22.590
		Sum of InvestExt						
Hospital Geral	5829	Sum of TotalInt					107.568	24.547
		Sum of InvestExt						
Instituto Superior de Ciências de Saúde	588	Sum of TotalInt		750	10.755	16.863	19.502	37.519
		Sum of InvestExt		0			0	0
		Total Sum of TotalInt	2.136.240	2.106.959	2.652.189	3.067.358	3.351.043	3.815.151
		Total Sum of InvestExt	956.676	2.577.182	3.197.572	4.187.656	3.724.398	7.189.260

Fonte e notas: veja a primeira tabela deste anexo.

Legalidade

mil meticais

	CodInstFin	Data	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Conselho Constitucional	0601	Sum of TotalInt	9.961	17.354	37.771	48.124	36.479	39.392
		Sum of InvestExt	1.694	0	0	0	0	0
Tribunal Supremo	0701	Sum of TotalInt	53.772	60.616	57.553	74.852	90.312	161.700
		Sum of InvestExt	14.800	0	0	0	0	0
Tribunal Superior de Recurso	0702	Sum of TotalInt					0	14.947
		Sum of InvestExt						
Tribunal Provincial	0721	Sum of TotalInt	155.522	239.252	234.165	275.616	374.735	435.628
		Sum of InvestExt	9.930	430	0	0	0	0
Tribunal Judicial de Menores	0723	Sum of TotalInt	4.757	6.431	6.343	8.129	12.608	14.599
		Sum of InvestExt	176	0				
Tribunal da Polícia	0725	Sum of TotalInt	4.332	0	5.788	6.806	9.328	11.616
		Sum of InvestExt	0	0	0		0	
Tribunal Provincial do Trabalho	0727	Sum of TotalInt	4.153	4.659	7.960	9.241	9.952	13.900
		Sum of InvestExt	0	0				
Conselho Superior da Magistratura Judicial	0901	Sum of TotalInt	12.345	14.152	14.539	20.021	23.320	27.374
		Sum of InvestExt	0	0		0		
Gabinete do Provedor da Justiça	1001	Sum of TotalInt					0	19.090
		Sum of InvestExt						0
Tribunal Administrativo	1101	Sum of TotalInt	72.637	85.816	105.363	129.566	150.553	184.972
		Sum of InvestExt	26.454	35.525	0	0	60.887	101.616
Tribunal Fiscal	1102	Sum of TotalInt					0	159.857
		Sum of InvestExt						0
Tribunal Aduaneiro	1123	Sum of TotalInt		5.461	21.818	23.565	27.667	39.045
		Sum of InvestExt		0			0	0
Procuradoria Geral da República	1301	Sum of TotalInt	38.152	42.228	55.738	77.069	98.709	102.205
		Sum of InvestExt	10.160		0	0	0	0
Gabinete Central de Combate à Corrupção	1303	Sum of TotalInt			13.521	13.033	12.088	14.306
		Sum of InvestExt			0	0	0	0
Procuradoria Provincial	1321	Sum of TotalInt	78.248	120.656	131.465	157.336	257.338	275.348
		Sum of InvestExt	10.770	270	0	0	0	0
Gabinete Provincial de Combate à Corrupção	1323	Sum of TotalInt			15.580	13.072	16.787	21.556
		Sum of InvestExt			0	0	0	0
Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público	1401	Sum of TotalInt						0
		Sum of InvestExt						0
Ministério do Interior	1701	Sum of TotalInt	1.571.202	1.736.849	1.911.873	2.133.642	2.524.156	2.300.555
		Sum of InvestExt	68.669	0	0	0	7.865	3.820
Academia de Ciências Policiais	1707	Sum of TotalInt	31.140	42.275	42.710	59.620	59.781	64.932
		Sum of InvestExt	2.762	0	0	0	0	0
Ministério da Justiça	2301	Sum of TotalInt	42.427	65.426	72.153	93.366	137.077	144.783
		Sum of InvestExt	7.979	0	0	494	227.922	56.026
Cadeia Central de Maputo	23031	Sum of TotalInt	38.974	48.712	48.461	56.205	56.842	63.653
		Sum of InvestExt	0	0	0	0	0	0
Escola Secundária da Cadeia Central de Maputo	23032	Sum of TotalInt			2.725	2.515	403	4.399
		Sum of InvestExt						
Centro de Reclusão Feminino de Ndlavela	2305	Sum of TotalInt	9.801	14.586	20.894	22.436	22.612	27.400
		Sum of InvestExt	0	0	0	0	0	0
Serviço Nacional das Prisões	2306	Sum of TotalInt					34.004	59.428
		Sum of InvestExt					0	0
Instituto do Patrocínio e Assistência Jurídica	2307	Sum of TotalInt					9.926	26.357
		Sum of InvestExt						800
Centro de Formação Jurídica e Judiciária	2309	Sum of TotalInt					1.946	21.139
		Sum of InvestExt					26.137	0
Direção Provincial de Justiça	2321	Sum of TotalInt	45.236	58.006	71.384	87.997	111.108	152.337
		Sum of InvestExt	2.610	1.485	0	0	0	0
Cadeia Provincial	2323	Sum of TotalInt	85.481	105.568	117.823	141.995	163.339	203.821
		Sum of InvestExt	3.147	0	0	0	0	1.400
Penitenciarías	2325	Sum of TotalInt	20.834	63.265	50.758	66.251	64.645	77.045
		Sum of InvestExt	499	0	0	0	0	0
Total Sum of TotalInt			2.278.975	2.731.312	3.046.385	3.520.459	4.305.713	4.681.385
Total Sum of InvestExt			159.651	37.710	0	494	322.810	163.662

Fonte e notas: veja a primeira tabela deste anexo.

Sectores económicos

mil meticais

	CodInstFin	Data	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ministério da Agricultura	3501	Sum of TotalInt	331.890	117.153	85.172	114.151	324.918	594.733
		Sum of InvestExt	432.490	610.894	656.211	786.335	729.056	607.309
Direcção Provincial de Agricultura	3521	Sum of TotalInt	236.021	208.283	248.804	300.243	383.407	614.397
		Sum of InvestExt	236.032	253.679	250.801	301.477	526.844	707.422
Instituto do Algodão de Moçambique	3581	Sum of TotalInt		2.367	2.717	2.588	3.662	28.120
		Sum of InvestExt		9.802	14.991			15.391
Instituto de Fomento do Caju	3582	Sum of TotalInt		105.201	34.680	42.582	89.540	171.087
		Sum of InvestExt		18.260	2.839		0	14.268
Instituto Nacional do Açúcar	3584	Sum of TotalInt		1.404	2.468			
		Sum of InvestExt		0	16.905			
Instituto de Investigação Agrária de Moçambique	3586	Sum of TotalInt		28.115	50.026	48.225	81.348	106.653
		Sum of InvestExt		33.269	91.107	32.879	74.333	138.402
Centro de Promoção da Agricultura	359	Sum of TotalInt				2.492	2.826	4.478
		Sum of InvestExt						
Instituto de Formação em administração de Terras e Cartografia	3591	Sum of TotalInt						11.232
		Sum of InvestExt						8.057
Centro Nacional de Cartografia e Teledatação	3592	Sum of TotalInt						13.579
		Sum of InvestExt						10.679
Fundo do Desenvolvimento Agrário	3593	Sum of TotalInt		0				242.000
		Sum of InvestExt		0				
Ministério das Pescas	3701	Sum of TotalInt	35.102	20.235	18.572	23.956	35.959	49.012
		Sum of InvestExt	3.372	0	2.361		0	0
Escola de Pesca	3707	Sum of TotalInt		3.378	6.576	8.296	9.653	11.881
		Sum of InvestExt		0				
Direcção Provincial das Pescas	3721	Sum of TotalInt	11.115	16.546	23.479	34.035	52.070	72.599
		Sum of InvestExt	353	0	0	0	837	2.595
Fundo de Fomento Pesqueiro	3781	Sum of TotalInt	74.944	6.504	24.185	16.358	71.085	156.780
		Sum of InvestExt	174.869	153.596	245.125	137.586	129.703	828.816
Instituto Nacional de Investigação Pesqueira	3782	Sum of TotalInt		7.397	8.499	12.923	31.968	51.961
		Sum of InvestExt		0		0		
Instituto Nacional de Desenvolvimento de Pesca Pequena	3783	Sum of TotalInt		6.104	7.731	8.541	9.114	63.004
		Sum of InvestExt		0				
Instituto Nacional de Inspeção do Pescado	3784	Sum of TotalInt			3.830	8.863	13.513	24.425
		Sum of InvestExt						
Instituto Nacional de Desenvolvimento da Aquacultura	3786	Sum of TotalInt						17.957
		Sum of InvestExt						
Ministério dos Recursos Minerais	3901	Sum of TotalInt	258.955	66.406	47.269	53.640	65.763	114.439
		Sum of InvestExt	496.149	260.242	61.915	91.879	19.838	0
Direcção Provincial dos Recursos Minerais	3921	Sum of TotalInt	28.523	34.670	45.901	42.944	57.611	73.089
		Sum of InvestExt	7.792	1.704	750	5.813	5.514	85.021
Fundo de Fomento Mineiro	3981	Sum of TotalInt		644	4.300	6.035	10.438	216.703
		Sum of InvestExt		0			0	0
Instituto Nacional de Petróleo	3982	Sum of TotalInt					0	89.287
		Sum of InvestExt						0
Museu Nacional de Geologia	3983	Sum of TotalInt		2.258	3.277	2.973	6.739	10.080
		Sum of InvestExt		0	0		0	0
Ministério da Energia	4001	Sum of TotalInt		16.839	60.576	281.335	728.201	631.084
		Sum of InvestExt		428.127	30.202	179.936	426.969	464.972
Ministério da Indústria e Comércio	4101	Sum of TotalInt	114.326	85.083	90.850	125.803	121.153	600.553
		Sum of InvestExt	102.399	226.800	112.698	22.656	48.481	444.445
Direcção Provincial da Indústria e Comércio	4121	Sum of TotalInt	29.341	40.827	47.792	57.601	69.861	80.070
		Sum of InvestExt	1.252	534	203	1.822	1.869	1.400
Balcão de Atendimento único	4123	Sum of TotalInt						23.068
		Sum of InvestExt						
Instituto para a Promoção de Exportações	4151	Sum of TotalInt	12.886	13.116	14.691	17.726	17.800	22.345
		Sum of InvestExt	0	0				
Instituto da Propriedade Industrial	4153	Sum of TotalInt						0
		Sum of InvestExt						
Ministério do Turismo	4301	Sum of TotalInt	41.468	44.939	44.344	56.049	68.354	75.417
		Sum of InvestExt	32.731	31.158	71.749	49.390	88.573	330.845
Direcção Provincial do Turismo	4321	Sum of TotalInt	12.910	25.506	33.297	42.767	53.188	71.584
		Sum of InvestExt	2.694	265	1.050	2.656	4.907	14.635
Total Sum of TotalInt			1.187.481	852.975	909.037	1.310.128	2.308.170	4.241.616
Total Sum of InvestExt			1.490.133	2.028.330	1.558.909	1.612.429	2.056.923	3.674.258

Fonte e notas: veja a primeira tabela deste anexo.

Estradas

mil meticaís

	CodInstFin	Data	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Fundo de Estradas	4751	Sum of TotalInt	877.519	1.800.070	2.019.991	2.576.452	3.242.483	3.080.935
		Sum of InvestExt	2.033.631	2.608.449	3.020.339	2.556.696	1.744.754	4.523.631
Total Sum of TotalInt			877.519	1.800.070	2.019.991	2.576.452	3.242.483	3.080.935
Total Sum of InvestExt			2.033.631	2.608.449	3.020.339	2.556.696	1.744.754	4.523.631

Fonte e notas: veja a primeira tabela deste anexo.

Ensino superior, tecnologia

Mil meticaís

	CodInstFin	Data	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Delegação da Universidade Pedagógica	5025	Sum of TotalInt	48.638	148.113	107.238	142.207	189.548	243.090
		Sum of InvestExt	312	0	0	0	0	4.825
Instituto Superior Politécnico	5027	Sum of TotalInt		4.157	32.752	48.085	49.410	66.597
		Sum of InvestExt		0	0	0	0	0
Universidade de Lúrio	5028	Sum of TotalInt					117.957	191.623
		Sum of InvestExt					0	0
Universidade Zambeze	5029	Sum of TotalInt						70.040
		Sum of InvestExt						0
Universidade Eduardo Mondlane	5061	Sum of TotalInt	429.155	478.533	615.491	651.192	815.051	920.517
		Sum of InvestExt	40.680	19.345	44.052	161.905	250.276	546.515
Universidade Pedagógica	5062	Sum of TotalInt	102.140	124.432	136.188	173.917	218.508	522.440
		Sum of InvestExt	15.303	0	0	0	0	0
Instituto Superior de Relações Internacionais	5063	Sum of TotalInt	33.510	39.196	47.792	46.326	60.013	76.199
		Sum of InvestExt	0	0	0	0	0	0
Instituto Superior de Contabilidade e Auditoria de Moçambique	5064	Sum of TotalInt					1.937	32.554
		Sum of InvestExt					0	0
Escola Superior de Jornalismo	5065	Sum of TotalInt						0
		Sum of InvestExt						0
Ministério da Ciência e Tecnologia	5201	Sum of TotalInt	76.481	48.566	41.499	59.993	50.433	60.423
		Sum of InvestExt	148.254	0	17.513	0	54.263	0
Centro Regional de Ciência e Tecnologia	5231	Sum of TotalInt					20.245	41.953
		Sum of InvestExt					0	0
Fundo Nacional de Investigação	5281	Sum of TotalInt					2.874	6.779
		Sum of InvestExt						0
Total Sum of TotalInt			689.925	842.997	980.961	1.121.721	1.525.976	2.232.216
Total Sum of InvestExt			204.549	19.345	61.565	161.905	304.539	551.340

Fonte e notas: veja a primeira tabela deste anexo.

Estado

Mil meticais

	CodInstFin	Data	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Presidência da República	0101	Sum of TotalInt	317.640	366.812	484.466	663.039	865.872	516.004
		Sum of InvestExt	17.268	0	0	0	0	0
Conselho de Estado	0102	Sum of TotalInt			15.956	25.980	20.496	29.110
		Sum of InvestExt						0
Conselho Nacional de Defesa e Segurança	0103	Sum of TotalInt	1.924	3.364	8.900	19.586	18.597	26.490
		Sum of InvestExt	0	0	0	0	0	0
Casa Militar	0105	Sum of TotalInt	126.169	143.623	187.162	244.355	329.631	334.790
		Sum of InvestExt	5.721	0	0	0	0	0
Gabinete do Governador	0121	Sum of TotalInt	97.340	132.591	163.760	298.952	275.923	247.734
		Sum of InvestExt	15.349	0	0	4.142	0	29.822
Assembleia da República	0501	Sum of TotalInt	229.183	325.189	344.206	402.608	469.256	492.344
		Sum of InvestExt	3.850	0	0	0	0	1.833.460
Assembleia Provincial	0521	Sum of TotalInt	9.149	12.880	12.950	16.629	20.727	42.943
		Sum of InvestExt	403	0	0	0	1.299	0
Ministério da Defesa Nacional	1501	Sum of TotalInt	163.587	185.280	208.626	535.330	452.083	522.767
		Sum of InvestExt	4.698	0	0	0	0	0
Forças Armadas de Defesa de Moçambique	1502	Sum of TotalInt	816.095	983.817	1.095.085	1.424.771	1.598.764	1.779.674
		Sum of InvestExt	42.602	0	0	0	0	0
Academia Militar Marechal Samora Machel	1505	Sum of TotalInt		16.768	42.063	35.423	77.982	53.784
		Sum of InvestExt		0	0	0	0	0
Serviço de Informação e Segurança do Estado	1901	Sum of TotalInt	245.359	325.775	434.192	446.230	515.869	495.962
		Sum of InvestExt	5.890	0	0	0	0	0
Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação	2101	Sum of TotalInt	203.367	177.665	193.166	251.714	308.639	254.640
		Sum of InvestExt	19.294	0	0	0	0	0
Embaixadas e Outras Representações Diplomáticas	2103	Sum of TotalInt	524.767	533.862	688.393	794.911	778.930	876.064
		Sum of InvestExt	8.615	0	0	0	0	0
Instituto Nacional do Mar e Fronteiras	2111	Sum of TotalInt	10.380	13.158	17.213	15.809	26.169	77.224
		Sum of InvestExt	0	0	0	0	0	0
Comissão Nacional de Eleições	2502	Sum of TotalInt			27.135	8.866	349.620	22.680
		Sum of InvestExt					0	0
Secretariado Técnico de Administração Eleitoral	2503	Sum of TotalInt	153.003	30.607	19.186	861.913	38.880	51.956
		Sum of InvestExt	318.113	0	0	0	0	0
Delegação Provincial do Secretariado Técn. Adm. Eleitoral	2523	Sum of TotalInt	11.447	14.363	19.290	32.867	38.655	65.719
		Sum of InvestExt	848	0	0	0	0	0
Instituto Nacional de Estatística	2607	Sum of TotalInt	38.694	38.587	66.604	133.112	52.056	61.560
		Sum of InvestExt	32.225	49.010	2.536	50.142	107.984	174.916
		Total Sum of TotalInt	2.948.105	3.304.341	4.028.353	6.212.095	6.238.149	5.951.445
		Total Sum of InvestExt	474.875	49.010	2.536	54.284	109.283	2.038.198

Fonte e notas: veja a primeira tabela deste anexo.

Anexo 2 – Desempenho no Sector da Educação e Saúde medido por alguns Indicadores da Matriz do PARPA II

Educação							
Indicador de Produto/ Execução	Base 2005	Meta 2006	Resultado 2006	Meta 2007	Resultado 2007	Meta 2008	Resultado 2008
Nº de adultos que concluem o curso de Alfabetização	132,800		319,739		409,149		536,673
Nº de novas salas construídas para escolas	700		445		1,040		1,382
Livros por aluno e por disciplina	n/d	1	1	1	1	1	1
Nº de novos professores contratados EP1+EP2	4000	7,500	7,143	10,000	7,717	10,000	9,400
% de professores a leccionar 2 turmas no EP1	49.3%	46.0%	42.0%	42.0%	38.8%	39.0%	38.4%
Saúde							
Indicador de Produto/ Execução	Base 2005	Meta 2006	Resultado 2006	Meta 2007	Resultado 2007	Meta 2008	Resultado 2008
Taxa de Cobertura com DPT3 e Hb em crianças aos 0-12 meses	95%	95%	100%	95%	100%	95%	87%
Nº de Postos sentinelas estabelecidos e em funcionamento	0	6	0	42	0	59	0
Taxa de Cobertura de partos institucionais	49%	51%	48.4%	52%	53.8%	53%	55.0%
Nº de Unidades Sanitárias por 500 000 habitantes que prestam serviços Obstétricos Essenciais Básicos	1.23	1.6	2.30	1.9	1.13	2.30	1.44
Número de Unidades Sanitárias com PTV expandido	96	200	222	250	386	258	744
Nº de Unidades Sanitárias com capacidade para administrar o TARV	32	112	150	112	211	129	213
Consultas Externas por habitante	1.01	1.05	1	1.1	0.99	1.15	1.15
Nº de Unidades Sanitárias da rede primária e secundária reabilitadas, refuncionalizadas, promovidas ou construídas	33	70	n/d	105	75	141	442

Anexo 3 – Esquema de agrupamento de instituições

Grupo	Código	Designação
Saúde	5801	Ministério da Saúde
	5803	Conselho Nacional de Combate ao HIV / SIDA
	5821	Direcção Provincial da Saúde
	5823	Hospital Provincial
	5825	Hospital Geral
	5826	Hospital sem nome (Maputo Cde)
	5827	Hospital Central
	582711	Hospital Central de Maputo
	5828	Hospital Psiquiátrico
	5829	Hospital Geral
	588	Instituto Superior de Ciências de Saúde
	Social	6201
6203		Instituto Nacional da Acção Social
6205		Comissão Nacional de Reinserção Social
6221		Direcção Provincial da Mulher e da Acção Social
6223		Delegação Provincial do Instituto Nacional da Acção Social
6225		Comissão Provincial de Reinserção Social
Justiça	0701	Tribunal Supremo
	0702	Tribunal Superior de Recurso
	0721	Tribunal Provincial
	0723	Tribunal Judicial de Menores
	0725	Tribunal da Polícia
	0727	Tribunal Provincial do Trabalho
	0901	Conselho Superior da Magistratura Judicial
	1001	Gabinete do Provedor da Justiça
	1101	Tribunal Administrativo
	1102	Tribunal Fiscal
	1123	Tribunal Aduaneiro
	1301	Procuradoria Geral da República
	1303	Gabinete Central de Combate à Corrupção
	1321	Procuradoria Provincial
	1323	Gabinete Provincial de Combate à Corrupção
	2301	Ministério da Justiça
	23031	Cadeia Central de Maputo
	23032	Escola Secundária da Cadeia Central de Maputo
	2305	Centro de Reclusão Feminino de Ndlavela
	2306	Serviço Nacional das Prisões
	2307	Instituto do Patrocínio e Assistência Jurídica
	2309	Centro de Formação Jurídica e Judiciária
	2321	Direcção Provincial de Justiça
2323	Cadeia Provincial	
2325	Penitenciárias	
Soberania	0101	Presidência da República
	0102	Conselho de Estado
	0103	Conselho Nacional de Defesa e Segurança
	0104	Autoridade Nacional da Função Pública

Grupo	Código	Designação
	0105	Casa Militar
	0121	Gabinete do Governador
	0301	Gabinete do Primeiro-ministro
	0501	Assembleia da República
	0521	Assembleia Provincial
	1501	Ministério da Defesa Nacional
	1502	Forças Armadas de Defesa de Moçambique
	1505	Academia Militar Marechal Samora Machel
	1521	Centro Provincial de Recrutamento e Mobilização
	1525	Tribunal Militar Provincial
	1527	Procuradoria Militar Provincial
	1901	Serviço de Informação e Segurança do Estado
	2101	Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação
	2103	Embaixadas e Outras Representações Diplomáticas
	2111	Instituto Nacional do Mar e Fronteiras
	2401	Ministério da Função Pública
	2501	Ministério da Administração Estatal
	2521	Secretaria Provincial
Economico	2683	Centro de Promoção de Investimentos
	3101	Ministério do Trabalho
	3103	Delegação do Ministério do Trabalho - RAS
	3105	Gabinete de Promoção do Emprego
	3107	Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional
	3121	Direcção Provincial do Trabalho
	3125	Delegação Provincial do Gabinete de Promoção do Emprego
	3127	Delegação Prov Instituto Nac de Emprego e Formação Profissional
	3501	Ministério da Agricultura
	3521	Direcção Provincial de Agricultura
	3581	Instituto do Algodão de Moçambique
	3582	Instituto de Fomento do Caju
	3584	Instituto Nacional do Açúcar
	3586	Instituto de Investigação Agrária de Moçambique
	359	Centro de Promoção da Agricultura
	3592	Centro Nacional de Cartografia e Teledatação
	3593	Fundo do Desenvolvimento Agrário
	3701	Ministério das Pescas
	3721	Direcção Provincial das Pescas
	3781	Fundo de Fomento Pesqueiro
	3782	Instituto Nacional de Investigação Pesqueira
	3783	Instituto Nacional de Desenvolvimento de Pesca Pequena
	3784	Instituto Nacional de Inspeção do Pescado
	3786	Instituto Nacional de Desenvolvimento da Aquacultura
	3901	Ministério dos Recursos Minerais
	3921	Direcção Provincial dos Recursos Minerais
	3981	Fundo de Fomento Mineiro
	3982	Instituto Nacional de Petróleo
	4001	Ministério da Energia
	4101	Ministério da Indústria e Comércio
	4121	Direcção Provincial da Indústria e Comércio
	4123	Balcão de Atendimento único
	4151	Instituto para a Promoção de Exportações
	4153	Instituto da Propriedade Industrial
	4301	Ministério do Turismo

Grupo	Código	Designação
	4321	Direcção Provincial do Turismo
	4381	Fundo Nacional do Turismo
	4501	Ministério dos Transportes e Comunicações
	4503	Instituto Nacional de Meteorologia
	4507	Instituto da Aviação Civil
	4521	Direcção Provincial dos Transportes e Comunicações
	4583	Instituto Nacional de Viação
	4584	Instituto Nacional de Hidrografia e Navegação
	4585	Instituto Nacional da Marinha
	4751	Fundo de Estradas
	5201	Ministério da Ciência e Tecnologia
	5231	Centro Regional de Ciência e Tecnologia
	5281	Fundo Nacional de Investigação
Educação	5001	Ministério da Educação e Cultura
	5003	Comissão Nacional para a Unesco
	5007	Instituto Nacional de Educação à Distância
	5008	Instituto de Bolsas de Estudo
	5021	Direcção Provincial da Educação e Cultura
	5024	Delegação do Instituto de Investigação Sócio-Cultural - ARPAC
	5025	Delegação da Universidade Pedagógica
	5027	Instituto Superior Politécnico
	5028	Universidade de Lúrio
	5029	Universidade Zambeze
	5061	Universidade Eduardo Mondlane
	5062	Universidade Pedagógica
	5063	Instituto Superior de Relações Internacionais
	5064	Instituto Superior de Contabilidade e Auditoria de Moçambique
	5065	Escola Superior de Jornalismo
	5070	Escola Nacional de Artes Visuais
	5071	Escola Nacional de Dança
	5072	Escola Nacional de Música
	50731	Fundo Bibliográfico da Língua Portuguesa
	50733	Instituto Médio de Ciências Documentais
	5074	Fundo de Desenvolvimento Artístico e Cultural
	5075	Companhia Nacional de Canto e Dança
	5076	Instituto Nacional de Audiovisual e Cinema
	5077	Instituto Nacional do Livro e Disco
	5078	Instituto de Investigação Sócio-Cultural - ARPAC
PlanoFinancas	2601	Ministério da Planificação e do Desenvolvimento
	2683	Centro de Promoção de Investimentos
	2687	Fundo de apoio à Reabilitação da Economia
	2701	Ministério das Finanças
	270101	Direcção Nacional do Orçamento
	270102	Direcção Nacional do Tesouro
	270103	Direcção Nacional de Contabilidade Pública
	270104	DNPE - Direcção Nacional do Património do Estado
	2702	Direcção-Geral da Administração Tributaria dos Impostos
	2703	Direcção-Geral das Alfândegas
	2704	Unidade Técnica da Reforma da Administração Financeira do Estado
	2705	Inspecção Geral de Finanças
	2708	Comissão de Relações Económicas e Exteriores
	271	Autoridade Tributária

Grupo	Código	Designação
	2721	Direcção Provincial do Plano e Finanças
	2723	Delegação da Direcção Geral das Alfândegas
	2725	Delegação da Inspeção Geral de Finanças
	2727	Delegação Prov do Instituto Nacional de Estatística
	2781	Instituto de Gestão das Participações do Estado
	2785	Inspeção Geral de Jogos
	2786	Inspeção Geral de Seguros
	2789	Bolsa de Valores de Moçambique