

O QUE DIZ A PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2009 SOBRE ALGUNS SECTORES SOCIAIS-CHAVE?

As Questões

O processo de orçamentação anual oferece uma oportunidade única e valiosa para avaliar como o Governo distribui as prioridades nacionais pelos diferentes sectores. Este informe apresenta uma breve análise das orientações contidas na Proposta de Orçamento do Estado (OE) para o exercício económico de 2009, com especial foco nos Sectores Sociais-chave – Saúde, Educação, Infraestruturas, Obras Públicas e Água & Saneamento, Agricultura e Desenvolvimento Rural, e Acção Social - que mais afectam a vida dos mais pobres da Sociedade, em particular as crianças e mulheres.

Especificamente, este informe olha para os seguintes aspectos:

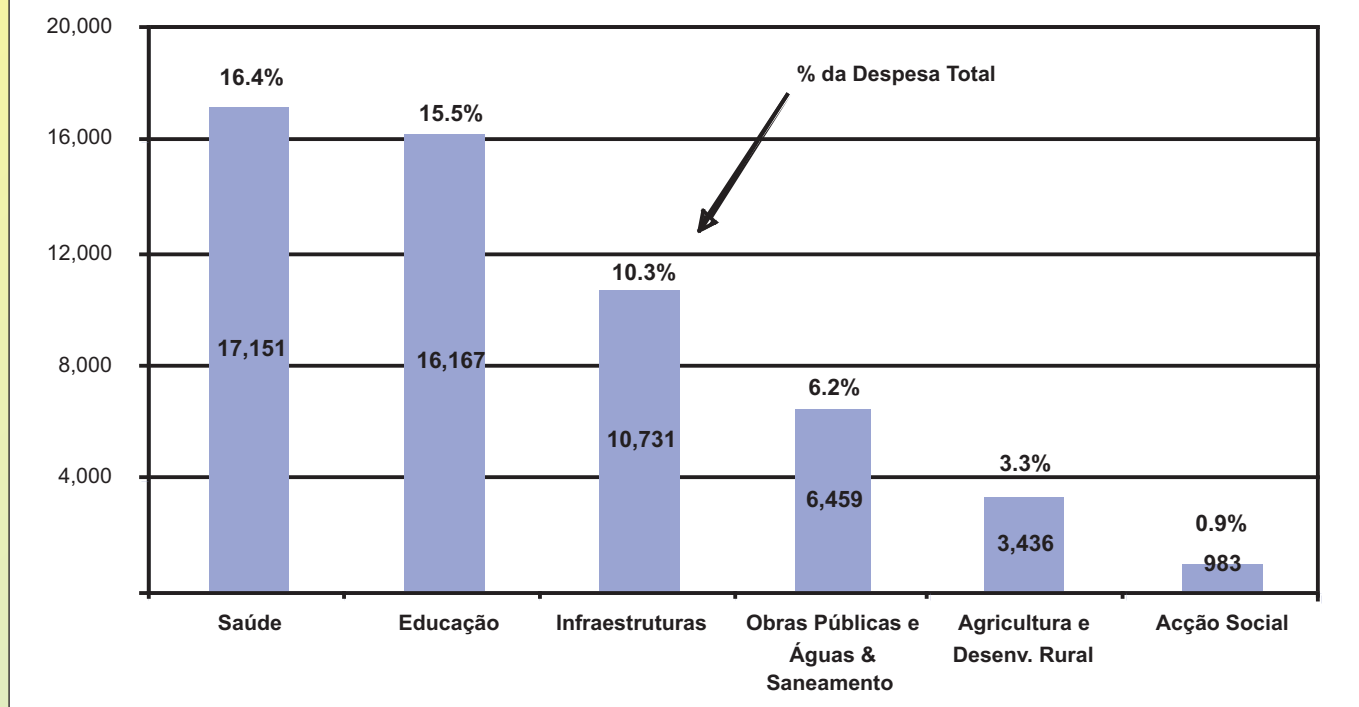
- **Alocações Orçamentais Gerais em Sectores Sociais-chave:** A Proposta de OE indica que a Saúde, Educação e Infraestruturas continuam a ser os Sectores Sociais Prioritários para o Governo recebendo alocações orçamentais globais bastante superiores aos restantes sectores (nomeadamente Obras Públicas e Água & Saneamento, Agricultura e Desenvolvimento Rural, e Acção Social). *Será esta alocação orçamental para estes Sectores tão cruciais suficiente para suportar uma abordagem equitativa da redução da pobreza?*
- **Reforma Salarial:** A Proposta de OE para 2009 prevê o início do processo de reforma dos salários da Função Pública bem como prevê o incremento do quadro de pessoal em 16.000 novos funcionários em particular para os Sectores da Educação (12.000) e Saúde (1.200). Esta é uma boa notícia para a melhoria da qualidade e expansão dos Serviços de Ensino e Saúde. *Será que este incremento de número de funcionários é efectivo e reflecte um verdadeiro aumento do quadro de funcionários?*
- **Componente Externa do Investimento:** Esta componente representa cerca de 40% da Despesa Pública e é constituída por fundos externos, que tem aumentado o seu registo no OE. No passado, a implementação destes fundos foi muito baixa. *Será que houve um excesso de planificação desses fundos? E, será que a planificação ao nível sectorial é baseada nos elevados montantes registados no OE? Não deveria o Governo exercer o seu papel de triagem no momento de registo dos fundos externos no OE?*

Alocações Orçamentais Gerais em Sectores Sociais-chave

Um aspecto da Proposta de Orçamento anual que tem grande impacto sobre a vida da maioria dos moçambicanos é a alocação orçamental efectuada a alguns dos Sectores Sociais, nomeadamente Saúde, Educação, Infraestruturas, Obras Públicas e Água & Saneamento, Agricultura e Desenvolvimento

Rural, e Acção Social. Estes são os Sectores que afectam a vida e a subsistência dos pobres e vulneráveis numa base diária. É importante olhar para os fundos que a esses Sectores serão alocados em 2009 e o que isto nos pode dizer acerca das prioridades do Governo nesses Sectores.

Figura 1: Alocação da Despesa nos Sectores Sociais
(em milhões de Meticaís e em percentagens)



Fonte: MF, Proposta OE 2009

Nota:

(i) A alocação no Sector de Saúde inclui a alocação para o Conselho Nacional de Combate ao SIDA (CNCS).

(ii) A alocação no Sector de Infraestruturas inclui Energia e Recursos Minerais, Estradas, e o Programa Millennium Challenge Account (MCA).

(iii) A Classificação do OE não permite diferenciar a alocação que vai para o Subsector de Obras Públicas da alocação que vai para o Subsector de Água & Saneamento. Com isso, a alocação para o Sector de Obras Públicas e Água & Saneamento inclui o Subsector de Águas (que integra os seguintes órgãos: Administração Regional das Águas do Sul, Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água, Conselho de Regulação de Abastecimento de Água e Administração Regional das Águas do Centro) e o Subsector de Obras Públicas (que integra o Ministério das Obras Públicas e Habitação, as Direcções Provinciais das Obras Públicas e Habitação, a Administração do Parque Imobiliário do Estado, as Delegações da Administração do Parque Imobiliário do Estado e o Laboratório de Engenharia Civil).

(iv) O Sector de Acção Social inclui o Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS), as Direcções Provinciais da Mulher e Acção Social, o Instituto Nacional de Acção Social (INAS), as Delegações Provinciais do INAS, o Ministério dos Antigos Combatentes, as Direcções Provinciais dos Antigos Combatentes e os Programas de Protecção Social do INAS.

A Proposta de OE 2009 indica claramente que o **Governo elegeu como Prioritários em 2009 os Sectores de Saúde (17.151 milhões de Meticaís), Educação (16.167 milhões de Meticaís) e Infraestruturas (10.731 milhões de Meticaís)**. O valor alocado para o Sector de Saúde é 2.5 vezes mais elevado que o valor alocado para o Sector de Obras Públicas e Água & Saneamento, 5 vezes mais elevado que o valor alocado para o Sector de Agricultura e Desenvolvimento Rural, e 17 vezes mais elevado que o valor alocado para o Sector de Acção Social.

Esta distribuição de recursos levanta questões pertinentes acerca de como é que os recursos são alocados para as grandes prioridades nacionais. Será que são adequadamente financiados os restantes Serviços Sociais-chave? Será o Orçamento alocado ao Sector de Agricultura e Desenvolvimento Rural suficiente para responder às metas ambiciosas do Plano de Acção para a Produção de Alimentos com o objectivo de alcançar a auto-suficiência na produção de alimentos através da Revolução Verde até 2011? Será que a alocação de 3.3% ao Sector de Agricultura e Desenvolvimento Rural é proporcional

aos 80% da população activa em Moçambique que se dedica à actividades deste sector e dele depende a sua subsistência? Será a alocação para o Sector de Acção Social suficiente para satisfazer as metas do Plano de Acção para as Crianças Órfãs e Vulneráveis?

Futuramente a Proposta de OE deverá incluir mais informações acerca do processo de financiamento destes planos de modo a clarificar e detalhar como é que o OE se propõe responder à demanda nos Sectores Sociais Prioritários.

Reforma Salarial

Na Proposta de Orçamento para 2009 sabemos (numa análise cruzada com o Cenário Fiscal de Médio Prazo 2009-2011) que o Governo irá iniciar o processo de Reforma Salarial de médio prazo e no que toca a novas contratações estão previstos 16.000 novos funcionários (dos quais 12.000 para a Educação, 1.200 para a Saúde e restantes para o Sector da Justiça e Legalidade). Em adição, a Proposta de Orçamento para 2009 informa ainda

que 15.000 funcionários serão promovidos sem no entanto informar em que Sectores e em que níveis.

A rubrica de Despesas de Funcionamento contempla para 2009, na linha de Despesas com Pessoal, um total de 21.572 milhões de Meticais (em 2008: 18.815 milhões de Meticais). As Despesas com Pessoal passam assim a ser a rubrica das Despesas de Funcionamento com maior alocação orçamental. Nos Encargos Gerais do Estado ou Outras Despesas Correntes do Estado foi ainda incluída uma linha de 850 milhões de Meticais como contingência para a implementação da Reforma Salarial. Este valor é adicional aos orçamentos institucionais de Despesas com Pessoal.

A Proposta de OE não providencia informação adicional acerca do financiamento da reforma salarial e da absorção de novos funcionários pelo sistema. Por exemplo, as orientações orçamentais não mostram o desdobramento da atribuição de remunerações e salários para trabalhadores nas áreas específicas dentro dos sectores prioritários como professores e

Componente Externa do Investimento

Apesar de se estar a verificar uma mudança na forma dos parceiros encararem a gestão dos fundos que disponibilizam para o apoio ao Governo, cada vez mais se verifica uma transferência dos fundos extra Orçamento para o Orçamento (possível com as facilidades introduzidas pelas reformas relacionadas com o Sistema Electrónico de Administração Financeira do Estado - e-SISTAFE e Conta Única do Tesouro no âmbito da gestão de finanças públicas) continua a ser importante efectuar uma reflexão sobre esta questão.

Aproximadamente 40% da Despesa Pública é suportada por fundos externos. Muitos destes fundos estão concentrados nos Sectores Sociais. O que se tem verificado - e que é crítico para a planificação e gestão do uso de fundos públicos, nomeadamente nos Sectores Sociais - é que apesar de os fundos estarem a ser registados no OE, a execução dos mesmos tem sido muito reduzida. Por exemplo, o Relatório de Execução Orçamental (REO) de 2007 indica que a execução orçamental da

Quadro 1: Despesas com Pessoal nos Sectores de Educação e Saúde (comparação entre 2008 e 2009) em milhares de Meticais

Descrição	2008	2009	Peso 2009 (%)	Diferença Absoluta 2008-2009 (%)
Despesas Correntes (excluindo Despesas de Capital)	37,695.17	42,700.48		13
Despesas com Pessoal	18,815.29	21,572.06	50.5	15
<i>MEC</i>	<i>194.92</i>	<i>216.15</i>	<i>0.5</i>	<i>11</i>
<i>DPEC</i>	<i>5,411.06</i>	<i>6,371.73</i>	<i>14.9</i>	<i>18</i>
<i>MISAU</i>	<i>120.33</i>	<i>133.03</i>	<i>0.3</i>	<i>11</i>
<i>DPS</i>	<i>909.87</i>	<i>872.89</i>	<i>2.0</i>	<i>-4</i>
<i>Outros (Central e Provincial)</i>	<i>12,179.10</i>	<i>13,978.25</i>	<i>32.7</i>	<i>15</i>
Bens e Serviços	8,131.10	9,086.44	21.3	12
Transferências Correntes	6,920.10	7,747.85	18.1	12
Outras Despesas	3,828.67	4,294.12	10.1	12
Contingência (Encargos Gerais do Estado)	0.00	850.00		

Fonte: MF, Lei OE 2008 e Proposta OE 2009

trabalhadores da Saúde. Assim, é difícil saber quantos destes importantes funcionários dos Sectores Sociais tenciona se empregar no próximo ano e quanto lhes será pago. Ademais, no futuro, a Proposta deverá responder a questões como: do total de novos funcionários que postos irão ocupar? São contratações adicionais e reforço ao quadro de funcionários ou apenas uma substituição de quadros? Em que províncias serão integrados estes novos funcionários do Estado?

O quadro 1 efectua uma análise do total das Despesas com Pessoal da Educação (somente Ministério da Educação e Cultura - MEC e Direcção Provincial de Educação e Cultura - DPEC) e da Saúde (somente Ministério da Saúde - MISAU e Direcção Provincial de Saúde - DPS) e verifica-se que na Educação o aumento de quadros informado no Documento de Fundamentação está reflectido ao contrário da Saúde onde esclarecimentos são necessários.

componente externa do investimento foi apenas de 52% nos Sectores de Educação, Saúde, Águas e Acção Social, que são os Sectores mais críticos para o desenvolvimento das crianças em Moçambique.

Será que prevalecerá a mesma situação em 2009? Será que todos os fundos actualmente registados no OE serão executados? Será que todos estes fundos foram tomados em consideração pelos sectores na sua planificação para 2009? Será crucial que o Governo e os Parlamentares monitorem de perto esta situação durante o ano de 2009 bem como o seu impacto na realização das prioridades apontadas pelo Governo.

A alocação para os Sectores Sociais/Sectores Prioritários é de difícil compreensão

É muito difícil compreender na Proposta de OE qual é o montante alocado para os "Sectores Prioritários", nomeadamente Saúde, Educação, Infra-estruturas, Agricultura e Desenvolvimento Rural, Governação e "Outras" áreas-chave (Acção Social, Trabalho e Emprego e Energia e Recursos Minerais). Para agregar os valores alocados nestes sectores, é necessário percorrer várias dezenas de páginas no Documento de Fundamentação da Proposta de OE e seus mapas anexos.

Para além disso, verifica-se a existência de informação contraditória entre o Documento de Fundamentação e a Proposta de OE. Por exemplo, o Documento de Fundamentação refere que o Sector de Saúde terá uma alocação de 14.9% (14.547 milhões de Meticais) da despesa total (excluindo Encargos da Dívida e Operações Financeiras) enquanto os detalhes nos mapas que compõem o OE mostram uma alocação total de 17.2% (16.561 milhões de Meticais) da despesa total (também excluindo Encargos da Dívida e Operações Financeiras). De forma similar, o Sector de Educação tem uma alocação de 19.6% (19.136 milhões de Meticais) da despesa total segundo o Documento de Fundamentação mas, quando verificados os mapas da Proposta de OE 2009 os mesmos mostram uma alocação de 16.8% (16.167 milhões de Meticais) da despesa total. Para todos os efeitos neste informe foi utilizada a informação (e cálculos relacionados) recolhida dos mapas que constituem a Proposta de OE 2009 por se julgar ser a informação mais fidedigna disponível e extraída do e-SISTAFE.

É importante que uma tabela resumo da alocação por Sector/Instituição Prioritária (tal como habitualmente é incluída nos REOs) seja incluída na documentação do OE. Esta tabela também poderia estabelecer uma comparação dos valores orçamentais dos anos passados. O modelo do quadro 2 pode ser usado para facilitar ao leitor para melhor entendimento do Orçamento.

A informação contida neste informe foi retirada da Proposta de OE para 2009 submetida pelo Governo de Moçambique à Assembleia da República em Setembro de 2008. Foram analisados o Documento de Fundamentação, a Proposta de Lei Orçamental e os Mapas Anexos.

Este informe foi produzido pela FDC e pelo UNICEF com apoio técnico da SAL e Caldeira. Para mais informações por favor contacte:

FDC
Av. 25 de Setembro, Edifício Times Square, Bloco 2, nr. 12504
Maputo, Moçambique
Tel. +258 21 355300
Website: www.fdc.org.mz

UNICEF
Av. do Zimbabwe nr. 1440
Maputo, Moçambique
Tel. +258 21 481100
Website: www.unicef.org/mozambique

Quadro 2: Alocação para os Sectores Prioritários — comparação entre 2008 - Lei do OE e 2009 - Proposta de OE (em milhares de Meticals)

Sector/Instituição	2008 (Lei do OE)		2009 (Proposta do OE)		Diferença Absoluta 2008-2009 (%)
	Despesa	Peso	Despesa	Peso	
Ensino Geral	12,588,177	14.1	13,238,150	12.7	5.2
Ensino Superior	2,232,494	2.5	2,928,859	2.8	31.2
EDUCAÇÃO	14,820,671	16.7	16,167,009	15.5	9.1
Sistema de Saúde	9,569,672	10.8	16,560,518	15.9	73.1
HIV/SIDA (CNCS)	637,726	0.7	590,895	0.6	-7.3
SAÚDE	10,207,398	11.5	17,151,413	16.4	68
Energia e Recursos Minerais	1,375,410	1.5	1,856,595	1.8	35
Estradas	9,195,333	10.3	7,604,566	7.3	-17.3
Obras Públicas e Água & Saneamento	5,152,043	5.8	6,459,316	6.2	25.4
Programa Millennium Challenge Account	0	0	1,270,117	1.2	
INFRAESTRUTURAS	15,722,786	17.7	17,190,595	16.5	9.3
AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL	3,246,610	3.6	3,436,328	3.3	5.8
Segurança e Ordem Pública	2,384,513	2.7	2,336,615	2.2	-2
Administração Pública	1,938,295	2.2	1,728,795	1.7	-10.8
Sistema Judicial	2,027,785	2.3	2,184,753	2.1	7.7
BOA GOVERNAÇÃO	6,350,593	7.1	6,250,163	6	-1.6
Ação Social	953,925	1.1	983,458	0.9	3.1
Trabalho e Emprego	280,019	0.3	372,848	0.4	33.2
OUTROS SECTORES PRIORITÁRIOS	1,233,944	1.4	1,356,306	1.3	9.9
Total Sectores/Instituições Prioritários	51,582,002	58	61,551,814	59	19.3
Restantes Sectores	28,749,185	32.3	34,688,195	33.2	20.7
Despesa Total Excluindo Encargos da Dívida e Operações Financeiras	80,331,187	90.3	96,240,009	92.2	19.8
Encargos da Dívida + Operações Financeiras	8,671,456	9.7	8,086,602	7.8	-6.7
TOTAL ORÇAMENTO DO ESTADO	89,002,643	100	104,326,611	100	17.2

Fonte: MF, Lei OE 2008 e Proposta OE 2009