

INFORME ORÇAMENTAL 2018: ÁGUA, SANEAMENTO E HIGIENE

PRINCIPAIS MENSAGENS

1

No Orçamento do Estado 2018, foi atribuído ao Sector de Água o valor de MT 6,7 mil milhões (US\$ 111,1 milhões). Ao subsector de Água, Saneamento e Higiene (WASH) foram atribuídos MT 4,3 mil milhões (US\$ 71,3 milhões), representando 1,9 por cento do total do orçamento do Estado, ou 1,4 por cento do orçamento do Estado menos as operações financeiras e o serviço da dívida. A dotação inicial do subsector de Água, Saneamento e Higiene 2018 representa apenas metade da dotação inicial de 2017; todavia, é praticamente a mesma que a despesa de 2017.

2

O subsector de Água, Saneamento e Higiene é predominantemente guiado pelo investimento estrangeiro. O financiamento estrangeiro de 2018 dos doadores e credores externos está orçamentado em MT 3,4 mil milhões, o equivalente a 79 por cento do total dos recursos do subsector. Este valor é semelhante à percentagem média do financiamento externo ao longo dos últimos dez anos.

3

A contribuição do PRONASAR para o subsector de Água, Saneamento e Higiene reduziu consideravelmente nos últimos anos e em 2018, o valor está orçamentado em MT 15 milhões, ou seja, 0,3 por cento do total dos recursos do subsector de Água, Saneamento e Higiene.

4

A execução agregada do orçamento do subsector de Água, Saneamento e Higiene em 2017 foi de apenas 49 por cento, devido à fraca execução quer do investimento externo, quer do interno. A execução do orçamento do investimento interno reduziu significativamente a partir de 2016 devido às limitações do governo em iniciar projectos de investimento em larga escala.

5

A maioria dos recursos do subsector de Água, Saneamento e Higiene é destinada à melhoria do acesso a fontes de água seguras, enquanto os esforços no sentido de melhorar os serviços de saneamento urbano e rural continuam significativamente subfinanciados. Em 2017, os projectos de abastecimento de água urbana foram responsáveis por 68 por cento da despesa, o abastecimento de água rural por 31 por cento e o saneamento urbano e rural foi responsável por menos de 1 por cento.

6

Persistem grandes diferenças entre as zonas rurais e urbanas em termos de acesso à água potável e a serviços de saneamento adequado. De acordo com os dados do governo, apenas 84 por cento da população urbana tem acesso a uma fonte de água segura, enquanto apenas 40 por cento da população rural beneficia desse acesso.



Qual é a composição do Sector de Água em Moçambique?

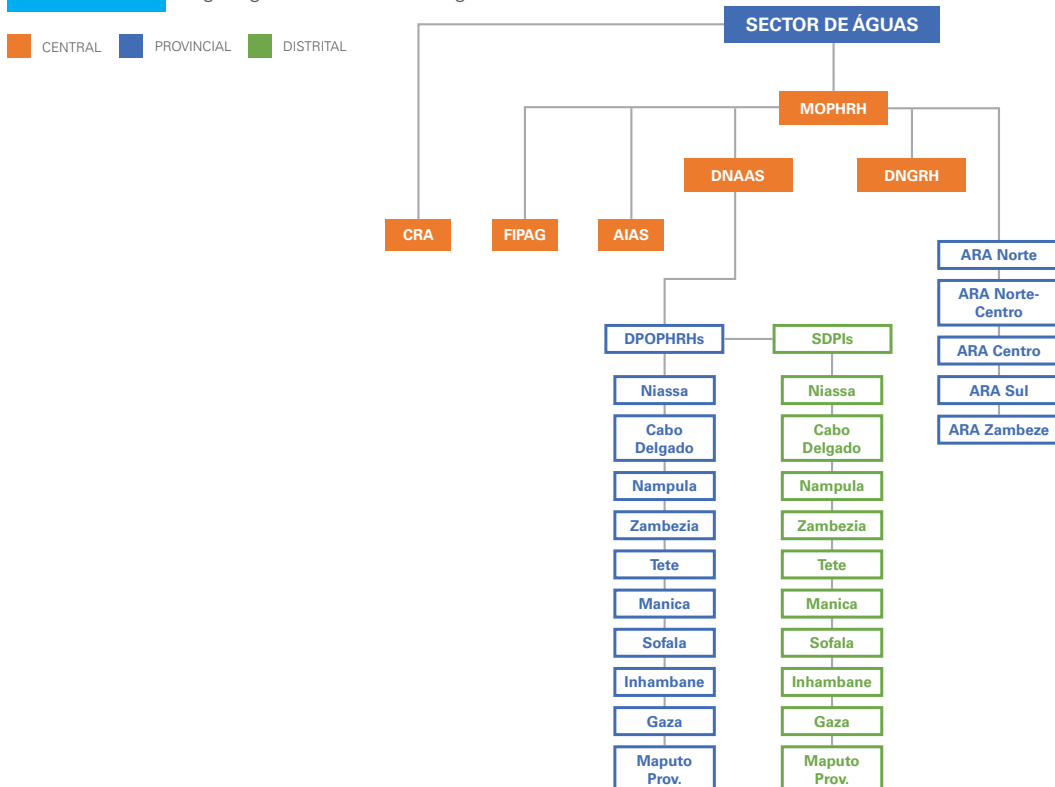
O Sector de Água em Moçambique está dividido em dois subsectores: (i) abastecimento de água e saneamento, que é gerido pela DNAAS e (ii) gestão dos recursos hídricos, que é gerido pela DNGRH. Todo o sector é gerido pelo MOPHRH (Ver a Figura #1).

Ao nível central, o Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos (MOPHRH) é responsável pela gestão do Sector de Água através da sua Direcção Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento (DNAAS) e da Direcção Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos (DNGRH). Outras instituições do subsector de Água, Saneamento e Higiene a nível central são as seguintes: (i) o Conselho de Regulação do Abastecimento de Água (CRA), que é o órgão regulador do sector; (ii) o Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água (FIPAG), que abastece água às grandes cidades e vilas e (iii) Administração de Infra-estruturas de Abastecimento de Água e Saneamento (AIAS), que pelo contrário, tem o mandato de fornecer

serviços de água e saneamento às pequenas vilas. A nível provincial, as Direcções Provinciais de Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos (DPOPHRH) estendem o mandato das DNAAS às províncias, enquanto as Administrações Regionais de Água (ARA) estendem o mandato das DNGRH a cinco áreas geográficas, ao mesmo tempo que também recolhem informação hidrológica regional, fornecendo água aos sistemas de irrigação e cobrando taxas de utilização da água (Ver a Caixa #1).

O Sector de Água em Moçambique é gerido em conformidade com um quadro de estratégias específicas ao sector. Estas estratégias incluem a Política Nacional de Água 2007, o Plano Estratégico de Água e Saneamento Rural 2007, o Plano Estratégico de Água e Saneamento Urbano, a Estratégia Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos 2007 e o plano de cooperação Doadores-Governo, através do Programa Nacional para o Abastecimento de Água e Saneamento Rural (PRONASAR).

FIGURA 1 Organograma do Sector de Água



Instituição	Acrónimo	Responsabilidade
Ministério das Obras Públicas e Recursos Hídricos	MOPHR	O MOPHRH é o ministério de tutela com mandato para o abastecimento de água e saneamento.
Conselho de Regulação do Abastecimento de Água	CRA	O CRA é o órgão regulador do subsector de água e saneamento urbano e presta contas directamente ao Conselho de Ministros. A sua função principal é proteger os interesses dos consumidores.
Direcção Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento	DNAAS	A função principal da DNAAS é garantir o acesso universal aos serviços de água e saneamento. No âmbito do seu mandato, a Direcção é responsável por: (i) propor e implementar políticas, regras, regulamentos e especificações técnicas para o abastecimento de água e saneamento; (ii) promover o investimento na construção, manutenção e expansão da infra-estrutura de abastecimento de água e saneamento; (iii) harmonizar a planificação e as actividades na perspectiva de garantir o acesso universal aos serviços de água e saneamento; (iv) garantir acesso igual aos serviços de água e saneamento; (v) incentivar a participação do sector privado no fornecimento de serviços de abastecimento de água e saneamento, incluindo o estabelecimento de parcerias público-privadas e (vi) prestar apoio técnico e metodológico a órgãos estatais e municipais locais na área de abastecimento de água e saneamento.
Direcção Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos	DNGRH	A função principal da DNGRH é fiscalizar o desenvolvimento, conservação e utilização sustentável dos recursos hídricos das bacias hidrográficas. No âmbito do seu mandato, a Direcção é responsável por: (i) propor políticas; (ii) garantir a disponibilidade de água em quantidade e qualidade para usos diferentes; (iii) coordenar as actividades de cooperação e observância de acordos internacionais referentes a recursos hídricos comuns; (iv) avaliar periodicamente os recursos hídricos das bacias hidrográficas, bem como as necessidades de água a nível nacional e regional; (v) criar planos para a utilização da água das bacias hidrográficas e monitorizar a sua implementação; (vi) promover investimentos; (vii) garantir o planeamento estratégico integrado para a gestão dos recursos hídricos; (viii) criar, actualizar e monitorizar a implementação do plano de construção nacional para a infra-estrutura hidráulica e (ix) estabelecer sistemas de aviso prévio de inundações.
Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água	FIPAG	O FIPAG é um fundo de investimento com mandato através do Quadro de Gestão Delegada para o fornecimento de serviços de abastecimento de água urbana em parceria com o sector privado. Este fundo é igualmente responsável por garantir o financiamento e o desenvolvimento de uma infra-estrutura de abastecimento de água, ambientalmente sustentável, garantindo o retorno do investimento e a igualdade social. O FIPAG é uma agência de recuperação de custos financeiros investimentos a partir de empréstimos canalizados através do orçamento, que devem ser reembolsados. O FIPAG é uma agência semiautónoma sob a tutela do MOPHRH.
Administração de Infra-estruturas de Abastecimento de Água e Saneamento	AIAS	A AIAS tem uma estrutura e mandato semelhantes ao FIPAG e fornece serviços de abastecimento de água e saneamento às zonas urbanas não abrangidas pelo FIPAG, em particular as pequenas vilas. À semelhança do FIPAG, a AIAS gere a sua despesa de água e saneamento das pequenas vilas a partir do nível central.
Administrações Regionais de Água	ARAs	As ARA são entidades de administração regional de água responsáveis pela gestão dos recursos hídricos. São ainda responsáveis pela recolha de informação hidrológica, abastecimento de água aos sistemas de irrigação e cobrança de taxas de água. Existem cinco ARA sob a tutela do MOPHRH com autonomia administrativa e financeira: (i) a ARA Sul é responsável pelas províncias de Maputo, Gaza e Inhambane; (ii) a ARA Centro por Sofala e Manica; (iii) a ARA Zambézia é responsável por Tete e parte da Zambézia; (iv) a ARA Norte-Centro é responsável por Nampula e parte da Zambézia e (v) a ARA Norte é responsável por Cabo Delgado e Niassa.
Direcções Provinciais de Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos	DPOPHRH	As DPOPHRH são o braço do governo provincial do MOPHRH para o Sector de Água e Saneamento. Em áreas ainda não cobertas por uma ARA, a DPOPHRH é a autoridade responsável pela gestão dos recursos hídricos da província. Existem 11 DPOPHRH correspondentes a 11 províncias.
Serviços Distritais de Planificação e Infra-estrutura	SDPI	Os SDPI são o braço do governo distrital do MOPHRH para o Sector de Água e Saneamento. Existem 15 SDPI, que são essencialmente responsáveis por implementar as actividades do PRONASAR a nível distrital.

Fonte: UNICEF, Expenditure Analysis of the Water and Sanitation Sector 2009 – 2015, Página 4.

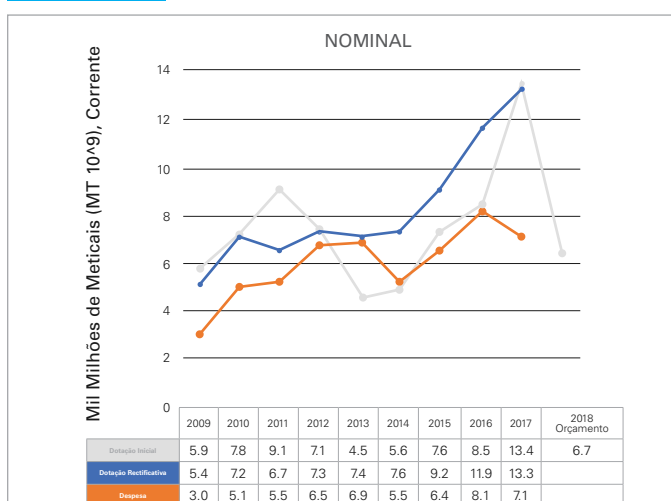


Que tendências emergem do Orçamento do Sector de Água?

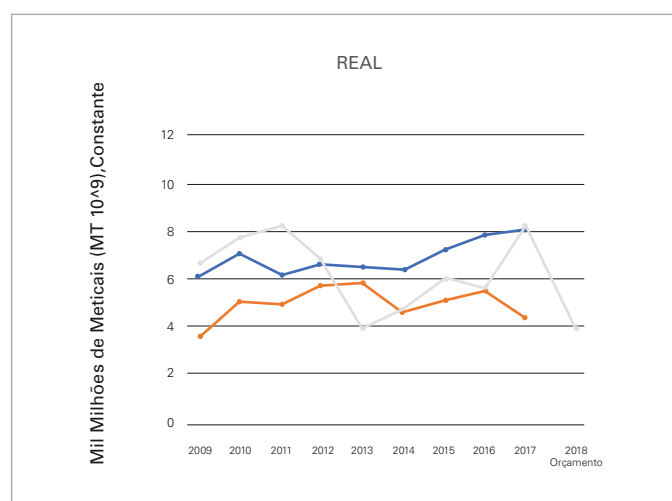
Foi atribuído ao Sector de Água em termos latos¹ o valor de MT 6,7 mil milhões do Orçamento 2018 (Ver a Figura #2A e B). Este valor representa uma redução considerável em termos nominais e reais relativamente ao Orçamento 2017 e à dotação rectificativa, mas está quase a par da despesa de 2017. As diferenças que se registam

nos números do orçamento entre os dois anos devem-se, em grande medida, ao facto de o orçamento 2017 incluir quase MT 4 mil milhões em créditos para a reabilitação da Barragem de Massingir, que não foram executados e não foram incluídos no orçamento 2018.

FIGURA 2 Orçamentação e Despesa do Sector de Água



Fonte: Cálculos do autor da CGE 2008-2016, REO IV 2017, LOE 2018. Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial, Inflação de preços ao consumidor (% anual) para 2008-2014 | FMI, World Economic Outlook para 2017-2018. Nota: No momento em que este documento foi elaborado, a conta da despesa pública de 2016 ainda não tinha sido finalizada; A este respeito, é provável que a despesa total seja maior do que o representado. Enquanto os anos 2009-2017 indicam os números da despesa, 2018 refere-se à dotação orçamental inicial.



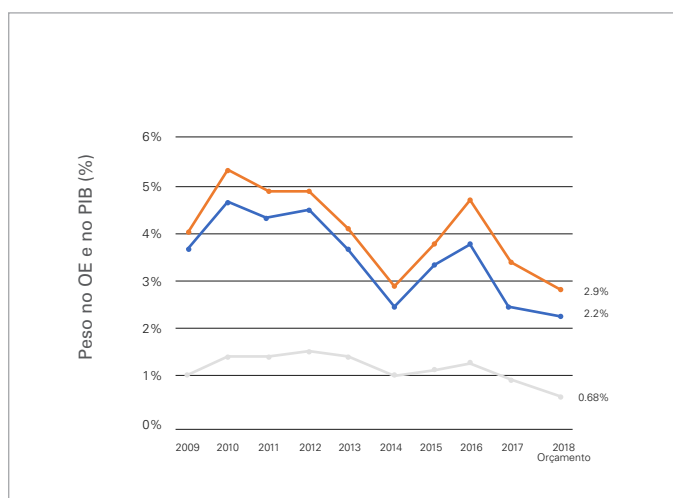
Fonte: Cálculos do autor da CGE 2008-2016, REO IV 2017, LOE 2018. Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial, Inflação de preços ao consumidor (% anual) para 2008-2014 | FMI, World Economic Outlook para 2017-2018. Nota: No momento em que este documento foi elaborado, a conta da despesa pública de 2016 ainda não tinha sido finalizada; A este respeito, é provável que a despesa total seja maior do que o representado. Enquanto os anos 2009-2017 indicam os números da despesa, 2018 refere-se à dotação orçamental inicial.

1. Nesta análise, o "Sector de Água" refere-se ao Abastecimento de Água e Saneamento e também à Gestão dos Recursos Hídricos. Até 2017, os Informes Orçamentais do UNICEF relativos ao subsector de Água, Saneamento e Higiene analisavam a orçamentação e a despesa de todo o Sector de Água (apesar de se terem referido a ele como o "Sector de Água e Saneamento"). O foco do Informe Orçamental deste ano referente à Água, Saneamento e Higiene incidirá em particular na execução específica a este subsector (ou seja, excluindo a gestão dos recursos hídricos). Não obstante, a Secção 2 deste Informe descreve as tendências de todo o Sector de Água para efeitos de comparabilidade com os informes dos anos anteriores.

O Sector de Água vale 2,9 por cento do Orçamento 2018, excluindo as operações financeiras e o serviço da dívida, ou seja, 2,2 por cento do total do Orçamento do Estado. (Ver a Figura #3A e B). Este último valor é a percentagem mais baixa documentada no decurso da década passada, incluindo antes de 2015, ou seja, antes de o sector ter assumido

grandes créditos de infra-estrutura. Como percentagem do PIB, o sector vale aproximadamente 0,7 por cento. Por motivos de inexistência de dados sobre a despesa do Sector de Água dos outros países, não existe uma avaliação comparativa dos países a que as percentagens de Moçambique podem ser equiparadas.

FIGURA 3 Tendências no peso do Sector de Água



Fonte: Cálculos do autor da CGE 2009-2016; REO IV 2017; WASH REO/RADS 2017; LOE 2018; WB WDI, "GDP (LCU actual)" referente a 2008-2016 | FMI, World Economic Outlook for 2017-2018.
Nota: No momento em que este documento foi elaborado, a conta da despesa pública de 2017 ainda não tinha sido finalizada; A este respeito, é provável que a despesa total seja maior do que o representado. As partes referentes a 2018 são dotações orçamentais iniciais, e não despesa.

Que percentagem do orçamento do Sector de Água afecta as vidas das crianças moçambicanas?

Como parte do Sector de Água no sentido lato, os recursos financeiros destinados às instituições mandatadas para o Abastecimento de Água, Saneamento e Higiene (WASH) e suas respectivas actividades têm o potencial de melhorar o acesso das crianças a serviços melhorados de água e saneamento, assim como incentivar boas práticas de higiene. Para melhor se entender como a utilização dos recursos públicos do Sector de Água afectam directamente as vidas das crianças moçambicanas, daqui em diante o presente relatório irá considerar exclusivamente os recursos destinados ao subsector de Água, Saneamento e Higiene e excluirá o subsector de Gestão dos Recursos Hídricos.

Em Moçambique, a Água, Saneamento e Higiene é uma prioridade transsectorial implementada por três ministérios diferentes: MOPHRH, MISAU e MINEDH. (i) O MOPHRH é a instituição responsável pelos Subsectores de Abastecimento de Água e Saneamento. (ii) Para o Subsector de Higiene, o Ministério da Saúde (MISAU) e o Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH) realizam actividades destinadas à promoção de uma boa higiene. Contudo, devido à dificuldade de controlar as actividades relacionadas com a higiene no Orçamento do Estado, a utilização do termo Água, Saneamento e Higiene (WASH), para efeitos do presente relatório indica predominantemente o abastecimento de água e saneamento apenas.

Qual é a fonte e metodologia de cálculo dos totais do subsector de Água, Saneamento e Higiene?

Existem disparidades nos totais da execução do subsector de Água, Saneamento e Higiene entre os relatórios do orçamento e despesa do MEF e MOPHRH; nenhuma destas fontes apresenta totais precisos de financiamento destinado às actividades específicas à Água, Saneamento e Higiene. É difícil acompanhar a programação específica a este subsector, uma vez que as referidas actividades estão agrupadas com outras actividades das obras públicas e habitação nos totais publicados do orçamento e despesa referentes ao MOPHRH, DPOPHRH, SDPI, ARA e SD. Daí que para se poder apurar com precisão os totais do subsector de Água, Saneamento e Higiene seja necessário filtrar primeiro todas as actividades que não estão ligadas a este subsector e depois calcular os totais específicos à Água, Saneamento e Higiene, ajustados a cada instituição.

Neste momento, os totais da orçamentação e despesa do subsector de Água, Saneamento e Higiene são publicados anualmente em duas fontes principais: (i) a Conta Geral do Estado (CGE) e os Relatórios de

Execução do Orçamento (REO), compilados pelo Ministério da Economia e Finanças (MEF) e (ii) os Relatórios de Execução do Orçamento do Sector de Água (WASH REO)² juntamente com o Relatório de Avaliação Anual do Desempenho do Sector de Água (RADS), ambos compilados pelo MOPHRH. Os totais do subsector de Água, Saneamento e Higiene publicados na CGE (especificamente no Mapa I-1-1) não incluem as contribuições das DPOPHRH, SDPI e SD e também não filtram as actividades não relacionadas com a Água, Saneamento e Higiene dos totais do MOPHRH. Por outro lado, os totais publicados nos WASH REO/RADS não contabilizam de forma abrangente a execução dos projectos de doadores externos, especificamente os que estão dentro do orçamento, mas fora da Conta Única do Tesouro (CUT)³.

Os totais do orçamento e da despesa do subsector da Água, Saneamento e Higiene neste informe foram limpos de modo a reflectir actividades específicas a este subsector. Os totais do orçamento e da despesa referentes a 2009 até 2015 são provenientes de uma análise da despesa

2. Existem duas versões dos REO da Água, Saneamento e Higiene: uma é compilada pela DNAAS e presta contas sobre as instituições sob o seu mandato e a outra é compilada pela DNGRH, que reporta sobre as distintas instituições sob o seu mandato. Este relatório utiliza dados dos REO compilados pela DNAAS, que excluem as actividades de Gestão dos Recursos Hídricos.
3. Os REO da Água, Saneamento e Higiene são tradicionalmente publicados apenas alguns meses após o fim do ano fiscal. O RADS em seguida reproduz os totais da despesa documentados nos REO da Água, Saneamento e Higiene. Embora isto seja acertado para fornecer informação de retorno de forma atempada, não é tempo suficiente para uma recolha abrangente de informação sobre todos os projectos de investimento externo implementados fora da CUT. Uma vez que a CGE é publicada muitos meses após o encerramento do ano fiscal, consegue dar uma projecção mais justa do total de fundos executados pelos doadores.

pública do Sector de Água encomendada pelo UNICEF Moçambique, que se baseou em extracções de dados da despesa directamente do sistema de administração financeira do Estado, e-SISTAFE, e actividades relacionadas com o sector de Água cuidadosamente filtradas para se chegar a totais dignos de confiança. A partir destes totais do Sector de Água, todas as actividades de Gestão dos Recursos Hídricos são

excluídas para efeitos de análise do subsector de Água, Saneamento e Higiene. Os totais do orçamento e da despesa referentes a 2016 e 2017 foram obtidos do REO do subsector de Água, Saneamento e Higiene e os totais do orçamento para 2018 foram obtidos da Lei do Orçamento do Estado (LOE), aprovada pelo Parlamento.

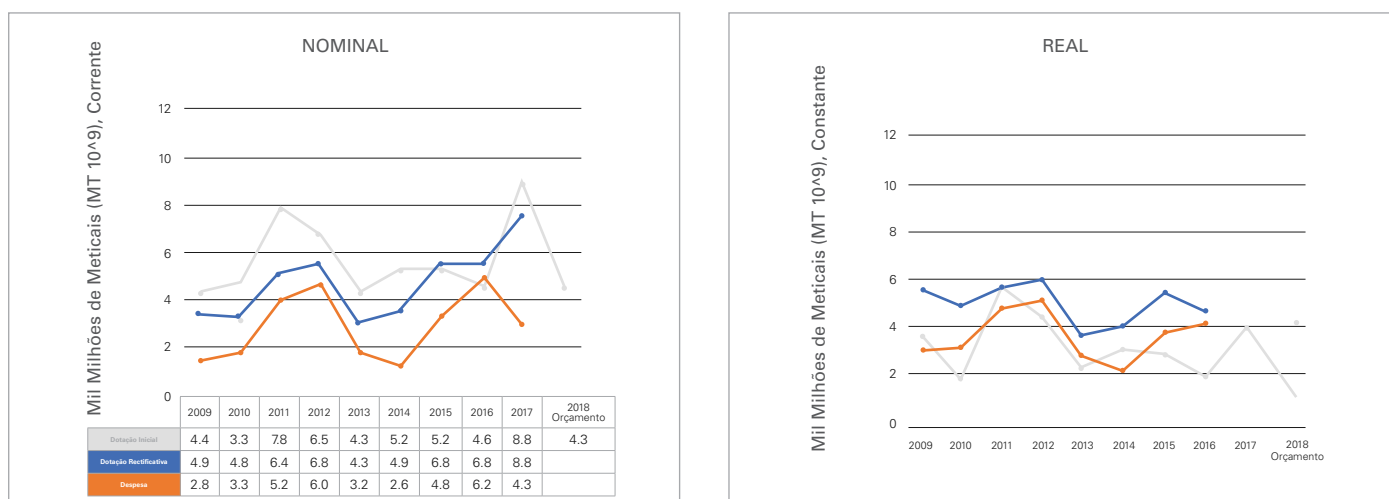
Que tendências emergem do orçamento da Água, Saneamento e Higiene?

No Orçamento do Estado 2018 foi atribuído ao subsector de Água, Saneamento e Higiene o valor de MT 4,3 mil milhões (USD 71,2 milhões) em termos nominais, o que representa uma redução acentuada comparativamente aos orçamentos iniciais e rectificativos de 2017 (Ver a Figura #4A e B). Em termos nominais, o orçamento do subsector de Água, Saneamento e Higiene 2018 vale cerca de metade da dotação inicial e rectificativa do sector referente ao ano de 2017; todavia, é quase o mesmo que a despesa de 2017, que também totaliza MT 4,3 mil milhões. Não obstante, em termos reais a actual dotação orçamental é a mais baixa da última década, totalizando apenas MT 2,4 mil milhões em Meticais de 2010. Este valor representa uma redução de 54 por cento relativamente às dotações iniciais e rectificativas de 2017 ao sector e uma redução de 6 por cento comparativamente à despesa do sector de 2017.

De uma maneira geral, as dotações orçamentais e as despesas revelaram uma tendência irregular no decurso da década transacta (Ver a Figura #4A e B). As dotações orçamentais iniciais e revistas cresceram moderadamente entre 2009 e 2012, tanto em termos nominais como reais; reduziram em 2013 e posteriormente aumentaram significativamente entre 2013 e 2017 em termos nominais, mas apenas ligeiramente em termos reais antes de caírem vertiginosamente em 2018. A despesa do

subsector de Água, Saneamento e Higiene mais do que duplicou em termos nominais entre 2009 e 2016; reduziu acentuadamente entre 2012 e 2014 e depois aumentou de forma bastante significativa entre 2014 e 2016, antes de voltar a cair em 2017. Embora a média do orçamento do subsector de Água, Saneamento e Higiene fosse de 5,6 mil milhões entre 2009 e 2017, a média da despesa foi de MT 4,3 mil milhões para os mesmos anos. As discrepâncias consideráveis registadas entre os anos estão relacionadas com o arranque e conclusão de grandes projectos de investimento (isto é, grandes aumentos quando um grande projecto de infra-estrutura arranca e grandes reduções quando o projecto é concluído). A título de exemplo, uma redução acentuada da despesa verificada em 2014 deve-se ao encerramento da conta Millennium Challenge Account (MCA) de Moçambique, à redução do financiamento disponibilizado para o fundo comum do Programa Nacional de Água e Saneamento Rural (PRONASAR) e à redução gradual do fundo comum de Apoio Sectorial à Água e Saneamento (ASAS) em 2015. Também as grandes diferenças registadas entre a dotação inicial, a dotação rectificativa e a despesa reflectem, em larga medida, a natureza irregular do financiamento e execução dos grandes projectos, uma vez que aproximadamente 80 por cento dos recursos do subsector de Água, Saneamento e Higiene são financiados externamente.

FIGURA 4 Orçamentação e Despesa do Subsector da Água, Saneamento e Higiene



Fonte: Cálculos do autor da CGE 2008-2016, REO IV 2017, LOE 2018. Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial, Inflação de preços ao consumidor (% anual) para 2008-2016| FMI, World Economic Outlook for 2017-2018.

Nota: No momento em que este documento foi elaborado, a conta da despesa pública de 2016 ainda não tinha sido finalizada; A este respeito, é provável que a despesa total seja maior do que o representado. Enquanto os anos 2009-2017 indicam os números da despesa, 2018 refere-se à dotação orçamental inicial.

O subsector de Água, Saneamento e Higiene representa 1,9 por cento de todo o Orçamento do Estado (ou 1,4 por cento do orçamento menos as operações financeiras e o serviço da dívida) e 0,4 por cento do PIB (Ver a Figura #5). No decurso da última década, o peso do subsector de Água, Saneamento e Higiene do total da despesa do governo⁵ foi, em média, de 2,6 por cento; porém, em 2018 vale apenas 1,4 por cento. Em 2014 foi registada uma redução considerável devido à conclusão do projecto MCA. O peso da despesa do Governo

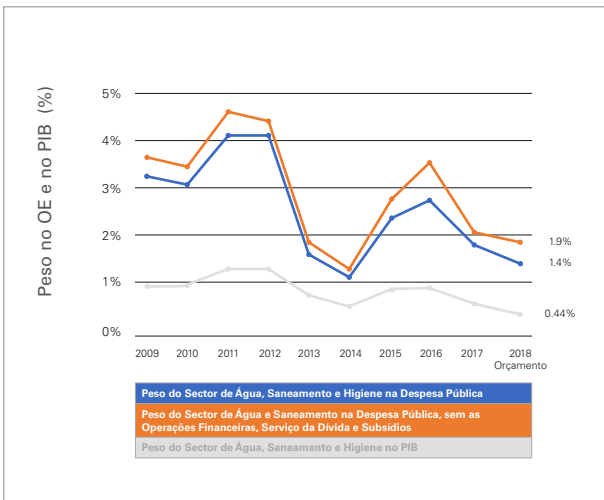
reduziu apenas ligeiramente em 2018 em comparação com 2017, tendo passado de 1,6 para 1,4 por cento⁶. Ao excluir as operações financeiras e o serviço da dívida do denominador comum do Orçamento do Estado, o orçamento do subsector de Água, Saneamento e Higiene 2018 vale 1,9 por cento. Relativamente ao PIB, o subsector de Água, Saneamento e Higiene representa 0,44 por cento, valor que é muito inferior à média de 0,85 por cento verificada ao longo da última década.

4. A taxa de câmbio de 2018 é de US\$ 1 = MT 60,3

5. Pretende-se que o total da execução do governo inclua as operações financeiras e o serviço da dívida.

6. O Governo de Moçambique emprega uma metodologia diferente ao calcular o peso dos sectores prioritários na orçamentação e despesa: ao invés de usar todo o Orçamento do Estado ou o total da despesa como denominador no cálculo, deduz o serviço da dívida e as operações financeiras do total. O resultado é um peso superior reportado.

FIGURA 5 Tendências no peso do Subsector de Água, Saneamento e Higiene



Fonte: Cálculos do autor da CGE 2009-2016; REO IV 2017; WASH REO/RADS 2017; LOE 2018; WB WDI, "GDP (LCU actual)" for 2008-2016 | FMI, World Economic Outlook for 2017-2018.

Nota: No momento em que este documento foi elaborado, a conta da despesa pública de 2017 ainda não tinha sido finalizada; A este respeito, é provável que a despesa total seja maior do que o representado. As partes referentes a 2018 são dotações orçamentais iniciais, e não despesa.



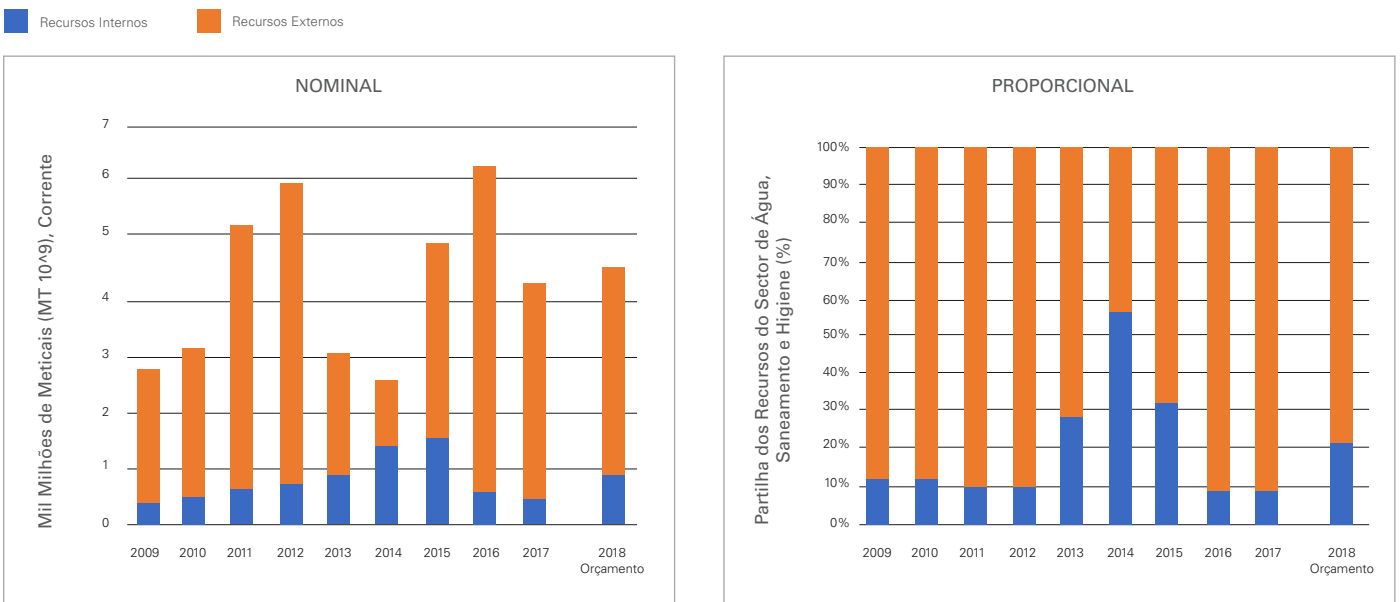
De onde provêm os recursos do subsector de Água, Saneamento e Higiene?

O subsector de Água, Saneamento e Higiene em Moçambique é financiado a partir de recursos internos (ou seja, nacionais) e externos (isto é, estrangeiros). Os recursos internos são provenientes de impostos, tarifas, direitos, crédito interno e taxas de água. Até 2015, os recursos internos eram complementados pelo Apoio Geral ao Orçamento (AGO) de um grupo de doadores. Os recursos externos alocados ao subsector de Água, Saneamento e Higiene inserem-se em duas categorias: (i) "contribuições do Fundo Comum"⁷, que são contribuições dos doadores para o fundo comum para o subsector de Água, Saneamento e Higiene – PRONASAR – e (ii) "Fundos de Projectos Bilaterais", que são todas as outras subvenções e créditos externos não canalizados através do Fundo Comum. Os fundos de projectos bilaterais são – teoricamente – coordenados entre o doador e o MOPHRH e aplicados através de uma variedade de modalidades, nomeadamente: (i) apoio directo ao governo, com implementação apenas pelo governo ou conjunta parceiros-governo, muitas vezes "Dentro do Orçamento, Dentro da CUT"; (ii) implementação de parceiros ou de terceiros, muitas vezes "Dentro do Orçamento, Fora da CUT"; ou (iii) implementação de parceiros ou de terceiros, mas "Fora do Orçamento".

O financiamento interno em 2018 reduziu substancialmente em termos nominais e proporcionais comparativamente a 2017 (Ver a Figura #6). De acordo com o orçamento 2018, o valor dos recursos internos é de MT 0,9 mil milhões, o equivalente a 21 por cento do total do orçamento do subsector de Água, Saneamento e Higiene. Em 2017, os recursos internos valiam apenas MT 0,4 mil milhões, ou 9 por cento. O aumento registado em 2018 é essencialmente da responsabilidade da AIAS e das DPOPHRH.

O valor do financiamento externo em 2018 ao subsector de Água, Saneamento e Higiene está orçamentado em MT 3,4 mil milhões, ou quase 80 por cento do total dos recursos deste subsector (Ver a Figura #6A e B). Isto está em conformidade com os níveis médios do financiamento externo registados durante a década passada: a média dos recursos externos foi de MT 3,5 mil milhões entre 2009 e 2017, o equivalente a uma média de 80 por cento dos recursos do sector.

FIGURE 6 Recursos internos e externos do Subsector da Água, Saneamento e Higiene



Fonte: Cálculos do autor a partir das CGE 2009-2016; WASH REO/RADS 2017; LOE 2018.

7. Os recursos do PRONASAR são utilizados como se tratasse de recursos internos: são inscritos no orçamento e canalizados através da CUT.

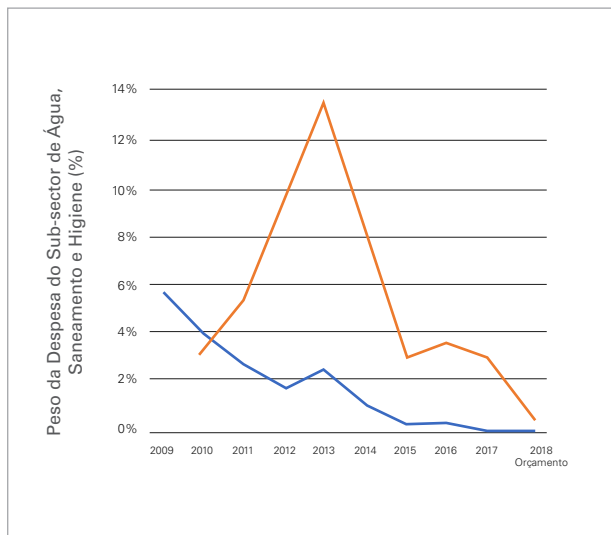
O PRONASAR continua a reduzir gradualmente como uma modalidade de financiamento relevante para o subsector de Água, Saneamento e Higiene. Em 2018 deverá contribuir apenas com MT 15 milhões, ou seja, 0,3 por cento do total dos recursos deste subsector (Ver a Figura #7). A contribuição de 2018 representa uma redução significativa em relação ao máximo que o fundo comum

contribuiu de MT 418 milhões em 2013, cerca de 13 por cento do total de recursos. A tendência do PRONASAR é o mesmo destino que o Fundo Comum da ASAS, que valia aproximadamente 6 por cento do subsector em 2009, cuja relevância reduziu lentamente antes da sua eliminação gradual em 2015 (com gastos residuais em 2017).

FIGURA 7

Contribuições dos Fundos Comuns do Subsector de Água, Saneamento e Higiene

■ FC-ASAS Peso da Despesa do Sector de Água e Saneamento ■ FC-PRONASAR Peso da Despesa de Água e Saneamento



Fonte: Cálculos do autor a partir das CGE 2009-2016; WASH REO/RADS 2017; LOE 2018.

Nota: No momento em que este documento foi elaborado, a conta da despesa pública de 2017 ainda não tinha sido finalizada; A este respeito, é provável que a despesa total seja maior do que o representado. As partes referentes a 2018 são dotações orçamentais iniciais, e não despesa.



Como são gastos os recursos do subsector de Água, Saneamento e Higiene?

O Ministério da Economia e Finanças liberta a dotação inicial através da CUT para cada unidade de gestão de beneficiários da água e saneamento e posteriormente actualiza a dotação com base nas taxas de execução do orçamento e nos recursos disponíveis (dotação actualizada). As instituições controlam a execução através do e-SISTAFE, o qual fornece relatórios de execução do orçamento (REO) trimestrais e a Conta Geral do Estado (CGE) anual. A forma como o orçamento do subsector do Água, Saneamento e Higiene é gasto pode ser analisada das três perspectivas seguintes:

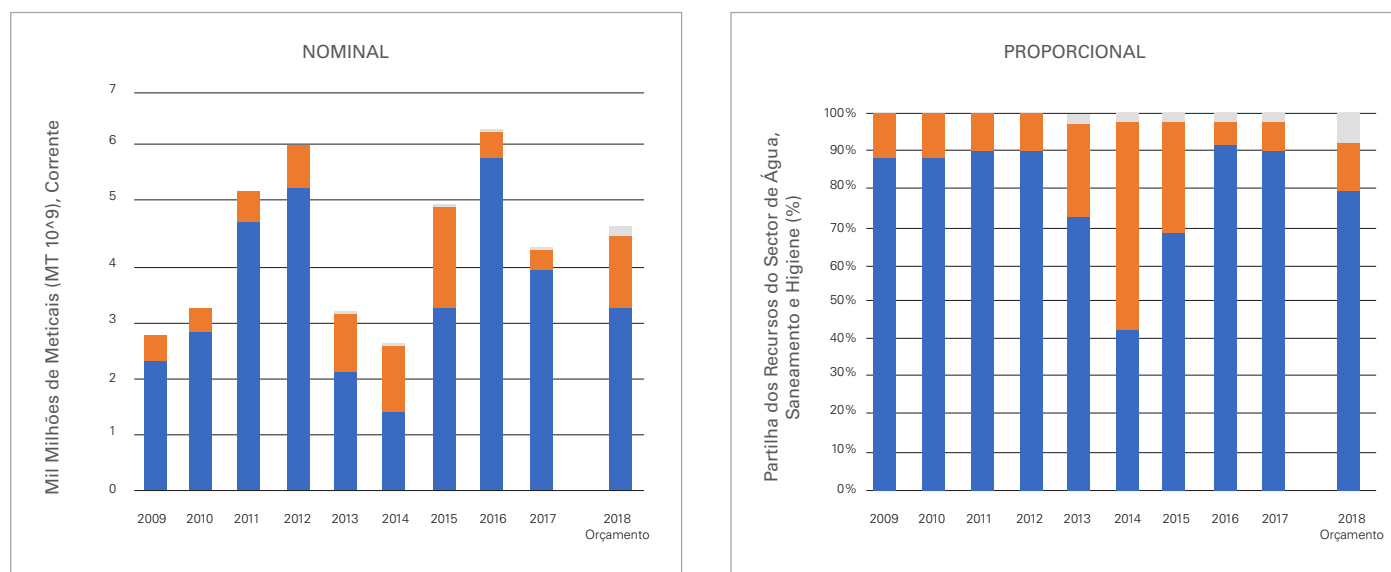
Despesa Corrente vs. de Investimento

O Orçamento do Estado reporta a despesa dividindo-a em duas categorias diferentes: Despesa Corrente e de Investimento. A despesa corrente é o conjunto de recursos utilizados para manter operacional um sistema ou instituição e inclui os gastos com salários / remunerações, bens e serviços, custos de operação, transferências e operações financeiras. O investimento descreve a despesa destinada a melhorar a produtividade e a eficiência a longo prazo do Sector. A despesa corrente é exclusivamente financiada através de recursos internos, enquanto o investimento é financiado interna e externamente. Deve-se assinalar que em Moçambique, todo o financiamento externo é registado no orçamento como "investimento externo" quando, de facto, pode ter uma parte destinada a funções correntes. Como forma de melhorar a compreensão e a transparência dos níveis de investimento na educação e noutros sectores prioritários, é importante que o MEF comece a acompanhar o aspecto corrente dos projectos financiados externamente no e-SISTAFE.

O orçamento do subsector de Água, Saneamento e Higiene é composto quase que na totalidade por despesa de investimento (Ver a Figura #8A e B). Entre 2009 e 2017, os investimentos do subsector de Água, Saneamento e Higiene registaram uma média de MT 4,2 mil milhões, ou um peso de 99 por cento do total dos recursos do subsector. Em 2018, o investimento deste sector está orçamentado em MT 4 mil milhões, ou seja, 94 por cento do orçamento do sector. A razão pela qual o investimento constitui um peso tão grande do orçamento do subsector de Água, Saneamento e Higiene é o facto de que o sistema de contas públicas de Moçambique não controla a despesa corrente dos projectos financiados externamente e o facto de os recursos externos constituírem cerca de 20 por cento do total do orçamento. O sistema de contas públicas do país regista apenas projectos financiados externamente como investimento externo, sem tomar em consideração a natureza da despesa. Antes de o sistema de administração financeira ser ajustado de modo a permitir a prestação de contas dos dois tipos de despesa, a verdadeira decomposição entre a despesa de investimento e corrente continuará a não estar clara. Não obstante, a Água, Saneamento e Higiene é um subsector pesado em termos de infra-estrutura e, como tal, o investimento terá sempre um peso esmagador no orçamento.

FIGURA 8 Comparação entre a despesa de investimento e corrente

Investimento (Externo) Investimento (Interno) Funcionamento (Interno)



Fonte: Cálculos do autor a partir das CGE 2009-2016; WASH REO/RADS 2017; LOE 2018.

Nota: No momento em que este documento foi elaborado, a conta da despesa pública de 2016 ainda não tinha sido finalizada; A este respeito, é provável que a despesa total seja maior do que o representado.

O maior projecto de investimento no sector de Água, Saneamento e Higiene de 2018 é o Programa Nacional de Desenvolvimento do Sector de Água II do FIPAG (Ver a Tabela #1). O valor deste projecto é de cerca de MT 1,3 mil milhões, ou aproximadamente 30 por cento do orçamento do subsector de Água, Saneamento e Higiene de 2018. Outros projectos de investimento dignos de realce em 2018 são a construção de sistemas de drenagem em pequenas vilas, implementada pela Administração de Infra-estruturas de Abastecimento de Água e Saneamento (AIAS); o projecto nacional de abastecimento de água e saneamento rural do PRONASAR, implementado pela DNAAS; um projecto de abastecimento de água para a segurança alimentar, implementado pela DNAAS; e a execução de um estudo de viabilidade e a criação de um plano de desenvolvimento para o saneamento urbano, drenagem e gestão de resíduos sólidos em Inhambane e Chimoio, a ser implementado pela AIAS. Todos os projectos acima mencionados dependem do financiamento dos doadores e estrangeiro sob a forma de contribuições nacionais e nominais.

O investimento financiado pelos doadores excede consistentemente o investimento interno. Na década transacta, a média do investimento

estrangeiro foi de 80 por cento do peso do total do orçamento de investimento do subsector de Água, Saneamento e Higiene. Todavia, entre 2013-2015, o governo aumentou o peso do investimento externo em resposta a uma redução do financiamento dos doadores, mas essencialmente para concluir os projectos da MCA. A partir de 2013-2015, o investimento interno totalizou MT 3,7 mil milhões (representando 26, 55, 30 por cento de toda a despesa, respectivamente). Em 2018 o valor do investimento interno era de apenas MT 0,6 mil milhões (15 por cento do total da despesa).

O peso habitualmente grande do investimento externo revela o carácter incerto da planificação do orçamento do subsector de Água, Saneamento e Higiene. De acordo com um estudo recente realizado pelo Banco Mundial, a dependência do financiamento externo por parte do subsector cria riscos e incerteza para a planificação do orçamento, para o financiamento de longo prazo e para a eficiência da execução em virtude de sobrecarregar a capacidade de implementação das instituições que fornecem serviços de água e saneamento⁸.

TABLA 1 Grandes Investimentos do Subsector de Água, Saneamento e Higiene

Grandes Investimentos do Subsector de Água, Saneamento e Higiene (Internos + Externos)				
Instituição	Actividade	Investimento Interno	Investimento Externo	Investimento Total
FIPAG	PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO SECTOR DE ÁGUAS II	50,000	1,234,691	1,284,691
FIPAG	PROJECTO DE CONSTRUCAO DOS SISTEMA DE DRENAGEM, PROJECTO PCMC	-	392,100	392,100
DNAAS	PROGRAMA NACIONAL DE ABASTECIMENTO DE AGUA E SANEAMENTO RURAL – PRONASAR	19,097	293,075	312,172
DNAAS	ABASTECIMENTO DE AGUA EM APOIO À SEGURANCA ALIMENTAR	602	147,958	148,561
AIAS	ELABORAR O PLANO DE DESENVOLVIMENTO E ESTUDO DE VIABILIDADE PARA O SANEAMENTO URBANO, DRENAGEM E GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM INHAMBANE E CHIMOIO	-	142,107	142,107

Fonte: Compilação do autor a partir do Ficheiro Excel Sectores Económicos e Sociais 2018 do MEF.



Despesa por instituição do subsector de Água, Saneamento e Higiene

A Administração da Infra-estrutura de Água e Saneamento (AIAS) recebeu a maior dotação do orçamento do subsector de Água, Saneamento e Higiene para 2018, seguida do Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água (FIPAG) (Ver a Figura #9A e B). No orçamento de 2018, foi atribuído à AIAS o valor de MT 1,6 mil milhões, seguida do FIPAG que recebeu MT 1,3 mil milhões. Ao longo dos anos, o FIPAG recebeu a maior percentagem dos recursos do

subsector de Água, Saneamento e Higiene, com uma média de cerca de 40 por cento dos recursos durante a década transacta. Em 2018, está orçamentado que a AIAS receba a maior percentagem dos recursos do sector. Com efeito, embora a despesa da AIAS tenha sido, em média, de 11 por cento entre 2009 e 2017, a sua dotação inicial referente a 2018 é de 38 por cento do total do orçamento do sector.

FIGURA 9 Despesa por instituição do Subsector da Água, Saneamento e Higiene



Fonte: Cálculos do autor a partir das CGE 2009-2016; WASH REO/RADS 2017; LOE 2018.

Nota: * No momento em que este documento foi elaborado, a conta da despesa pública de 2017 ainda não tinha sido finalizada; A este respeito, é provável que a despesa total seja maior do que o representado. As partes referentes a 2018 são dotações orçamentais iniciais, e não despesa.

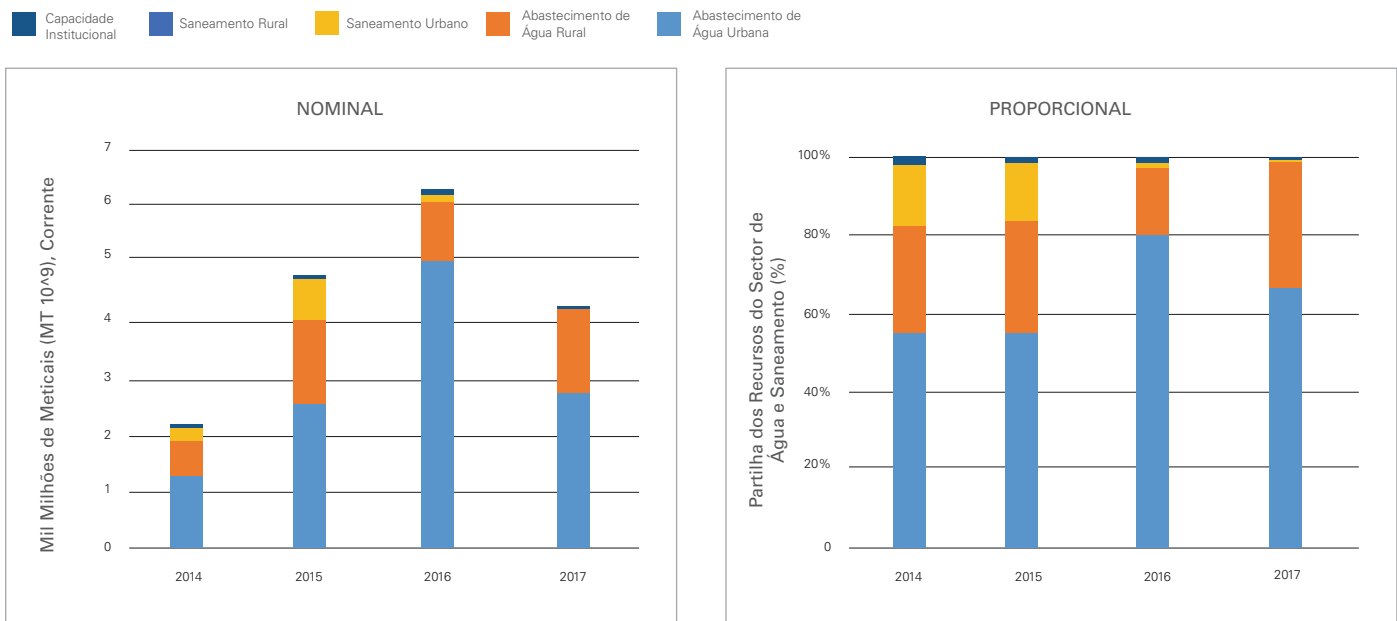
Despesa por classificação funcional

A grande maioria dos recursos do subsector de Água, Saneamento e Higiene destina-se ao Abastecimento de Água (Ver a Figura #10). De acordo com a classificação funcional da DNAAS, a maior percentagem da despesa deste subsector em 2017 destinou-se ao Abastecimento de Água Urbana (68 por cento), seguido do Abastecimento de Água Rural (31 por cento). O Abastecimento de Água Urbana recebeu consistentemente o financiamento mais elevado, atingindo o seu pico em 2016, com um peso de 80 por cento da despesa do sector. Pelo contrário, o Abastecimento de Água Rural registou uma média de apenas 28 por cento do total da despesa do subsector de Água, Saneamento e Higiene desde 2014-2017.

Os subsectores de saneamento Rural e Urbano continuam significativamente subfinanciados⁹. Embora o Saneamento Rural tenha recebido consistentemente menos de 1 por cento do total dos recursos deste subsector, os recursos disponíveis para o Saneamento Urbano também reduziram drasticamente de 13 por cento em 2014 para menos de 1 por cento em 2018. De acordo com o estudo realizado pelo Banco Mundial, a capacidade de gestão e implementação quer do saneamento rural quer do urbano é insuficiente e não recebeu um apoio sistemático para a sua capacitação.

9. Ibid, p. 24.

FIGURA 10 Despesa por classificação funcional



Fonte: Cálculos do autor a partir dos REO/RADS da Água, DNAAS 2014, 2015, 2016, 2017.

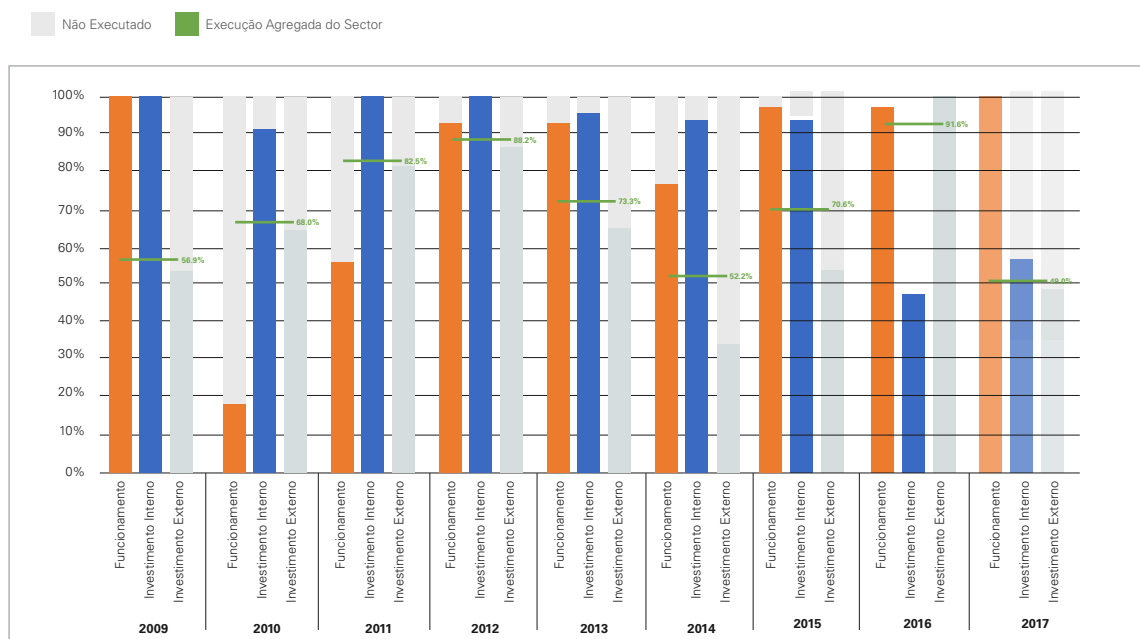


Qual Foi o Grau de Execução dos Orçamentos Anteriores pelo Subsector de Água, Saneamento e Higiene?

A execução do orçamento agregada do subsector de Água, Saneamento e Higiene em 2017 foi de apenas 49 por cento, o que também se deveu à fraca execução tanto do investimento externo como do interno (Ver a Figura #11). Na última década, este subsector executou, em média, aproximadamente 70 por cento dos seus orçamentos. Este valor é inferior à taxa média de execução do Orçamento do Estado de 87 por cento. Entre 2009 e 2015, o orçamento do investimento interno foi praticamente executado na íntegra, enquanto

a taxa média de execução do orçamento externo foi de 65 por cento. Contudo, desde 2016 que a execução do orçamento para o investimento interno reduziu drasticamente. Isto deve-se, em parte, à decisão do governo de congelar a despesa de investimento em novos projectos na sequência da crise da dívida de 2016. Em 2017, a taxa de execução do investimento interno e externo foi de 56 por cento e 48 por cento, respectivamente. As baixas taxas de execução do FIPAG e da AIAS são as principais responsáveis pela redução da taxa de execução agregada.

FIGURA 11 Execução do orçamento do Subsector de Água, Saneamento e Higiene



Fonte: Cálculos do autor a partir das CGE 2008-2016, REO IV 2017.

Nota: No momento em que este documento foi elaborado, a conta da despesa pública de 2017 ainda não tinha sido finalizada; A este respeito, é provável que a despesa total seja maior do que o representado.

O orçamento do subsector de Água, Saneamento e Higiene para 2017 registou uma fraca execução em todas as principais categorias funcionais. As dotações de 2017 para o Abastecimento de Água Urbana e o Abastecimento de Água Rural foram executadas em apenas 46 e 56 por cento, respectivamente. À semelhança desta situação, apenas um pouco mais de metade dos orçamentos do Saneamento Urbano e Rural foram executados. A porção do orçamento do subsector destinado às actividades de capacitação institucional (não apresentadas na figura)

foi executada em 77 por cento, o que representa a taxa mais elevada em quatro anos; contudo, isto corresponde a uma percentagem relativamente baixa, quase desprezível, dos recursos do subsector de Água, Saneamento e Higiene, de menos de 1 por cento do total do seu orçamento. Entre 2014 e 2017, os subsectores de Água Urbana e Água Rural executaram, em média, 65 e 68 por cento, respectivamente, enquanto o Saneamento Urbano e Rural executaram, em média, 68 e 75 por cento dos seus respectivos orçamentos.

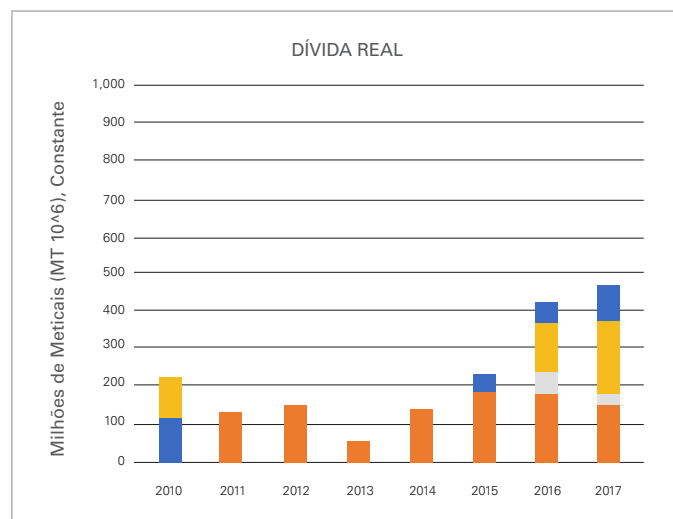
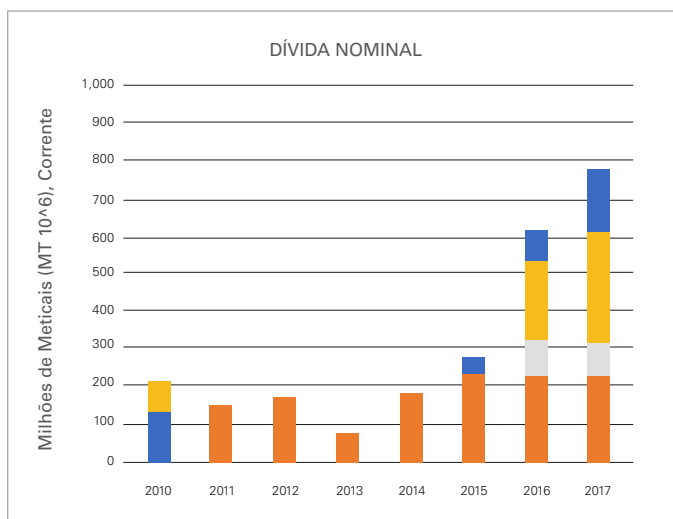
Qual é o valor do peso da dívida do subsector de Água, Saneamento e Higiene?

Em 2017, a dívida do subsector de Água, Saneamento e Higiene foi de MT 773.436 milhões (Ver a Figura #12). Nos últimos anos, todas as principais instituições deste subsector contraíram dívidas para complementar o financiamento ao subsector de Água, Saneamento e Higiene. Desde 2010 que a DNAAS consistentemente contrai dívidas, enquanto o FIPAG começou em 2016, acumulando a maior dívida do

sector até 2017. O aumento da dívida do subsector de Água, Saneamento e Higiene deveu-se essencialmente ao facto de o Governo co-financiar o Projecto Integrado de Água e Saneamento Rural (ASNANI) e o Projecto Integrado de Recursos Hídricos e Abastecimento de Água do Vale do Zambeze (ZAMWAT).

FIGURA 12 Dívida do Subsector de Água, Saneamento e Higiene

■ DPOPHRH ■ FIPAG ■ AIAS ■ DNAAS



Compilação do autor a partir da REO/RADS 2010-2017.

Qual Foi o Desempenho do Subsector de Água, Saneamento e Higiene?

O governo está a ficar para trás no seu compromisso de melhorar o acesso a fontes de água seguras. O PQG define os compromissos do governo de abastecer 75 por cento da população rural e 90 por cento da população urbana com acesso a uma fonte de água segura até 2019. O governo está atrasado no cumprimento destes compromissos, uma vez que apenas 40 por cento da população rural e 58 por cento da população urbana tem acesso neste momento, de acordo com dados de 2016 (mais recentes na altura da elaboração do presente relatório). Esta situação deve-se, em grande medida, ao facto de o governo não ter conseguido os seus marcos de realizações anuais relacionados com o número de fontes de água construídas e reabilitadas, assim como ao número de casas ligadas ao sistema de abastecimento de água, entre outros.

O governo está também muito longe de cumprir o seu compromisso de serviços de saneamento melhorado. O PQG define os compromissos do governo de garantir que 50 por cento das populações rurais e 80 por cento das populações urbanas utilizem serviços de

saneamento melhorado até 2019. De acordo com os dados de 2016 (mais recentes na altura da elaboração do presente relatório), apenas 21 por cento das zonas rurais e 58 por cento das urbanas usam serviços de saneamento melhorado.

Existem grandes diferenças no acesso à água potável e uso de serviços de saneamento melhorado entre as zonas rurais e urbanas.

O PQG pretende reduzir este fosso; contudo, e de acordo com o relatório anual de monitoria do PES (Balanço do PES), não se registou nenhum progresso no sentido de reduzir esse fosso em relação à linha de base. O saneamento rural melhorou apenas em 6 por cento, tendo passado de 15 por cento em 2014 para 21 por cento em 2016 e o saneamento urbano melhorou apenas em 8 por cento, de 50 para 58 por cento. Aqui o fosso aumentou. O abastecimento de água rural melhorou em apenas 2 por cento, tendo passado de 38 por cento em 2014 para 40 por cento em 2016 e o abastecimento de água urbana não chegou a melhorar.

GLOSSÁRIO DE TERMOS ORÇAMENTAIS

Dotação Inicial

A primeira dotação de fundos aprovada pelo Parlamento

Dotação Rectificativa

Uma dotação rectificativa de fundos aprovada pelo Parlamento

Dotação Actualizada

O total de fundos colocados à disposição de uma determinada instituição de saúde

Despesa Realizada

Fundos alocados gastos no investimento, serviços e produtos de saúde

Execução do Orçamento

Percentagem de fundos alocados gastos do total da dotação

Valores Nominais / Correntes

Números não corrigidos para efeitos de inflação

Valores Reais / Constantes

Números corrigidos para efeitos de inflação

ACRÓNIMOS

AGO:	Apoio Geral ao Orçamento	MEF:	Ministério da Economia e Finanças
AIAS:	Administração de Infra-estruturas de Abastecimento de Água e Saneamento	MOPHRH:	Ministério das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos
ASAS:	Apoio Sectorial à Água e Saneamento	MT:	Metical Moçambicano (Moeda Local)
ASNANI:	Projecto Integrado de Abastecimento de Água e Saneamento nas Províncias de Nampula e Niassa	PES:	Plano Económico e Social
BADEA:	Arab Bank for Economic Development in Africa – Banco Árabe de Desenvolvimento em África	PIB:	Produto Interno Bruto
CUT:	Conta Única do Tesouro	PQG:	Plano Quinquenal do Governo
DNAAS:	Direcção Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento	PRONASAR:	Fundo Comum do Programa Nacional de Água e Saneamento Rural
e-SISTAFE:	Sistema de Administração Financeira do Estado de Moçambique	USD:	Dólares Americanos (Moeda)
FIPAG:	Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água	WASH:	Água, Saneamento e Higiene
m:	Milhões	ZAMWAT:	Projecto de Desenvolvimento do Abastecimento de Água no Vale do Zambeze