

Tendência do Orçamento do Estado para os Sectores Sociais. Os casos de Educação, Saúde e Acção Social

Moçambique está a atravessar um processo de transformação económica jamais visto na sua história. Na última década, a economia do país esteve entre as 10 que mais rápido cresceram no mundo, com um crescimento médio real do Produto Interno Bruto (PIB) em cerca de 7%, acima da média da região da África Subsaariana (5%).¹ Apesar desse crescimento económico significativo, o país continua sendo um dos mais pobres do mundo. O Índice do Desenvolvimento Humano posicionou Moçambique no lugar 185 de um total de 187 países². Mais da metade da população (54%) vive abaixo da linha de pobreza, com menos de 18 MT por dia³.

O Orçamento do Estado (OE) Moçambicano também tem vindo a crescer de forma significativa nos últimos anos. Enquanto em 2012 o OE era de 153 mil milhões de Meticais (USD 5.1 bilhões⁴), em 2013 (Lei do Orçamento do Estado - LOE) este subiu para 175 mil milhões de MT (USD 5.8 bilhões) e aumentou ainda mais com a revisão orçamental (Orçamento Rectificativo).

Todavia, o Orçamento do Estado de Moçambique ainda conta significativamente com o apoio externo, mesmo que esta dependência esteja a reduzir nos últimos anos. No OE de 2013, cerca de 37% provém do apoio externo, enquanto em 2012 era 40% e em 2009 era 55%.

A alocação para os sectores prioritários para o alívio e combate da pobreza evoluiu de 60% do OE (97.3 mil milhões de MT) em 2012 para 62% do OE (117.6 mil milhões de MT) em 2013.

A edição de 2013 dos Informes Orçamentais, uma parceria entre o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC), que conta ainda com a colaboração da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Fórum da Sociedade Civil para os Direitos das

Crianças (ROSC), analisa a atribuição de recursos do Estado a três sectores, nomeadamente, Saúde, Educação e Acção Social. Esta análise cingiu-se na Lei do Orçamento aprovada em Dezembro de 2012 e pode ser encontrada em www.fdc.org.mz ou www.unicef.org/mozambique. Dentre outras coisas, a análise discute as tendências do OE nos três sectores, as fontes de financiamento, assim como as despesas e os avanços na descentralização.

Em Agosto de 2013, o OE foi rectificado. O montante global do OE passou para 189 mil milhões de MT, ou seja, 6.3 bilhões de dólares americanos. No role das razões que contribuíram para que o Governo elaborasse um Orçamento Rectificativo destacam-se as cheias⁵ e os reajustes salariais.

Uma das alterações no Orçamento Rectificativo foi um ajuste da previsão do crescimento do PIB, que passou de 8.4%, ou 15.8 bilhões de dólares, para 7.0%, ou 15.4 bilhões de dólares.

Em termos de despesas a efectuar com os cerca de 14mil milhões de MT extras (valor total do reforço ao OE aprovado) destacam-se: reajuste de 60% às despesas com infraestruturas destruídas com as cheias, e reajustes salariais (46%).

Há também algumas surpresas como: o aumento das alocações aos reassentamentos (de 9% aos projectos Circular de Maputo e Ponte Ka Tembe), e de 4% às acções de reassentamento em cidades e vilas), reajuste ao Fundo de Compensação Autárquica na ordem de 4%, e as despesas com Eleições Autárquicas, incluindo a criação de 10 novas autarquias, na ordem de 11%. Estas despesas, que no nosso entender, poderiam ter sido previstas no momento da elaboração da LOE, podem levantar algumas dúvidas sobre a forma como o Governo planifica as suas acções prioritárias, por forma a se evitar que seja necessário recorrer a um Orçamento

¹ FMI, World Bank Economic Outlook Database, Julho de 2012

² UNDP, "Country Profile: Human Development Indicators". 2013

³ Ver: Governo de Moçambique, Inquérito de Orçamento Familiar 2008/2009

⁴ Câmbio: 30 MT = USD1

⁵ As cheias decorridas na primeira metade do ano destruíram diversas infraestruturas socioeconómicas, áreas de cultivo e culturas diversas, e paralisaram o processo produtivo do carvão.

Rectificativo para acomodar essas acções que não foram inicialmente previstas.

De uma forma global, o orçamento para os sectores sociais em referência (Saúde, Educação e Acção Social) sofreu alterações significativas em termos de sua alocação para funcionamento (salários, bens e serviços, etc.).

O Sector de Educação passou de um Orçamento de 30 mil milhões de MT para 30.7 mil milhões de MT, ou seja, um incremento de cerca de 2.6% do valor total alocado ao sector. Este aumento visa sobretudo responder aos reajustes salariais observados em Abril.

Por sua vez, o Sector da Saúde, com enfoque para o Sistema Nacional de Saúde, teve um aumento de 2.8 mil milhões de MT (de 12.4 para 15.2 mil milhões de MT), o que significa, em termos percentuais, um incremento em cerca de 22.6%. Este foi o maior aumento observado ao nível dos sectores sociais, e pode ser justificado pelo facto de o Governo ter decidido incrementar os salários da classe médica em cerca de 15% aquando da revisão salarial.

Ainda como parte do Sector de Saúde, temos o subsector de HIV/SIDA (Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA). Este subsector teve um incremento de 24.8 milhões de MT (de 170.7 para 195.5 milhões de MT), o que significa um aumento de 14.5%. Apesar deste aumento, esta alocação continua baixa tendo em conta os enormes desafios que o sector enfrenta.

Por fim, temos o Sector de Acção Social. Este sector teve uma variação de 0.7 mil milhões de MT (5.2 para 5.9 mil milhões de MT), o que representa um aumento de 13.4%.

Perante estes factos, o que o Orçamento do Estado diz-nos em termos de ganhos para os sectores sociais?

- A Educação é a maior prioridade do Governo, recebendo 17% do total do OE. A grande aposta continua a ser o Ensino Geral, que vai absorver mais de 80% do orçamento do sector. Este é também o sector onde a descentralização é um facto – cerca de 70% das despesas do sector são gastas ao nível sub nacional. Contudo, ainda não é possível classificar a despesa deste sector por categoria de ensino, i.e. pré-primário, primário, secundário, alfabetização de adultos, etc.

- O sector de saúde está à mercê dos doadores. No último quinquénio, mais de 90% de investimento dos recursos do sector provinham da componente externa. E com as dificuldades que se vem observando relacionada com o financiamento ao sector, pelos parceiros, o que se verifica é que cada vez menos recursos são investidos na saúde. Entendendo-se que a saúde é o bem mais importante para a vida de uma nação, seria importante uma reflexão profunda sobre a necessidade de incrementar o financiamento a este sector. Contudo, este sector depara-se com o problema dos fundos “*off budget*.” O volume de recursos investidos no sector e que não é registado no OE não é sujeito a nenhum escrutínio por parte do Parlamento, não havendo desta forma a prestação de contas para os cidadãos. Estima-se que esse valor seja muito superior ao valor que está inserido no OE.
- O sector de Acção Social sempre recebeu menos recursos e neste ano a tendência mantém-se. Importa salientar que os Subsídios Sociais aos transportes e ao pão, que passaram a ser contados como parte das despesas deste sector, dão a impressão que o sector tem uma alocação bem maior que a real. Contudo, a questão que mais preocupa neste sector é o facto de o orçamento destinado à assistência social ser alocado de forma desproporcional quando comparado com o número de pobres por província. A equidade social precisa ser um marco a alcançar no processo de alocação orçamental.

Concluindo, é necessário que o OE torne-se cada vez mais transparente; que o debate sobre a gestão das finanças públicas seja mais participativo – onde a sociedade civil deve tomar um papel mais proactivo; e que os critérios de alocação orçamental observem princípios que contribuam para a equidade social.