

A absorção financeira no sector da água, do saneamento e da higiene¹

Estudo de caso de Moçambique



A WaterAid encarregou a Development Finance International (DFI) para realizar uma análise da absorção financeira no sector da água, do saneamento e da higiene em cinco países, de modo a identificar a prevalência da baixa absorção financeira e ajudá-los a identificar os principais passos e condições para se conseguirem níveis mais elevados de absorção e despesas eficazes no futuro. Estes estudos ajudam a esclarecer o paradoxo dos sectores da água, do saneamento e da higiene com poucos recursos (e os níveis elevados de pobreza de água e de saneamento que são o resultado dos mesmos) nos países onde os fundos estão disponíveis mas não são usados. Os estudos destacam os casos da Etiópia, Moçambique, Ruanda, África do Sul e Uganda, que tiveram todos graus diversos de êxito em termos de melhorar a absorção financeira. Estes países também se encontram em fases diversas de descentralização, o que pode ajudar a enquadrar as lições para melhorias futuras em outros países. Abordar as limitações da absorção financeira é uma parte importante do processo para reforçar o sector da água, do saneamento e da higiene, e proporcionar uma plataforma para conseguir acesso universal até 2030. Portanto, os estudos também tentam identificar recomendações importantes nas quais a WaterAid se pode basear para acções futuras de modo a melhorar a absorção financeira.

Índice

Lista de Acrónimos.....	3
1. Introdução.....	5
1.1 Contexto Nacional.....	5
1.2 Água, Saneamento e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.....	6
1.3 O sector de WASH em Moçambique.....	7
1.4 Metodologia.....	8
2. Exame do orçamento nacional e das despesas entre 2011 e 2014.....	9
2.2 Tendências da Percentagem das Despesas do Orçamento de WASH 2011–13 – a nível do governo central.....	11
2.1 Análise de despesas correntes.....	12
2.2 Orçamento do capital/investimento.....	13
2.3 Níveis de absorção - fundos nacionais.....	15
2.4 Investimento rural em relação ao urbano.....	16
3. Orçamento e despesas 2011-13 - nível provincial.....	17
3.1 Orçamento e despesas actuais.....	18
3.2 Orçamento do investimento.....	18
4. Causas dos níveis baixos de implementação.....	21
5. Conclusões e Recomendações.....	23
Anexo 1: Orçamento e despesas de água e saneamento 2011 (nacional).....	26
Anexo 2: Orçamento e despesas de água e saneamento 2012 (nacional).....	26
Anexo 3: Orçamento e despesas de água e saneamento 2013 (nacional).....	27
Anexo 4: Orçamento de água e saneamento 2014 (provincial e nacional).....	27
Anexo 5: Orçamento de investimento e despesas do DPOPH 2011.....	28
Anexo 6: Orçamento de investimento e despesas do DPOPH 2012.....	28
Anexo 8: Orçamento e Despesas de 2011 a 2013 nas Direcções Provinciais das Obras Públicas e Habitação de Inhambane e Sofala.....	29

Lista de Acrónimos

ARA	Administração Regional da Água
CGE	Conta Geral do Estado
CRA	Conselho de Regulação de Águas
DFI	Finanças Internacionais de Desenvolvimento
DFID	Departamento para o Desenvolvimento Internacional
DNA	Direcção Nacional da Água
FIPAG	Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água
IDS	Inquérito Demográfico e de Saúde
DPOPH	Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação
INE	Instituto Nacional de Estatísticas
MCA	Millennium Challenge Account
MDB	Objectivo de Desenvolvimento do Milénio
MOPH	Ministério das Obras Públicas e Habitação
ODA	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
PRONASAR	Programa Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento Rural
ODS	Objectivo de Desenvolvimento Sustentável
WASH	Água, Saneamento e Higiene

Resumo Executivo

O objectivo deste estudo é identificar as principais causas da fraca capacidade de absorção financeira no sector da água e do saneamento em Moçambique, e as acções e condições necessárias para garantir níveis mais elevados de absorção e utilização das despesas.

Os doadores argumentam frequentemente que uma gestão financeira fraca é responsável pela incapacidade de garantir a utilização dos fundos disponíveis para os programas de água e saneamento. Os estudos anteriores da WaterAid demonstraram que os fundos dos doadores estão sujeitos a taxas de absorção inferiores às dos recursos domésticos atribuídos pelo Ministério das Finanças.

As razões para a fraca absorção financeira variam consideravelmente, e podem estar relacionadas com as capacidades de recursos humanos, dificuldades na cadeia de abastecimento, as elevadas despesas de transacção que são o resultado dos procedimentos de aquisição e produção de relatórios dos doadores, ou uma descentralização fiscal fraca. Lidar com os obstáculos à absorção eficaz dos recursos financeiros é uma parte importante para o processo de assegurar acesso universal à água, ao saneamento e à higiene até 2030.

Este estudo revela que em Moçambique, a absorção financeira depende de muitos factores, incluindo o planeamento e a gestão financeira do sector da água. O estudo também indica que a proporção de recursos domésticos para a água está a aumentar, à medida que diminui o financiamento dos doadores. Também há um desequilíbrio significativo entre os fundos correntes e de capital para o sector da água, do saneamento e da higiene (WASH), possivelmente levando a dificuldades a longo prazo para manter a infra-estrutura do sector.

O estudo discute a necessidade de aumentar as receitas domésticas para que cubram os fundos que se estão actualmente a perder devido à redução do financiamento externo para o sector: se este financiamento não se mantiver, a diminuição no financiamento poderia fazer retroceder os progressos significativos em Moçambique relacionados com o acesso à água segura e ao saneamento básico para toda a população até 2030.

Por outro lado, os doadores também devem ser encorajados a trabalhar dentro do sistema financeiro nacional, e canalizar fundos através do tesouro nacional, para garantir o fluxo de informação e coordenação do financiamento reduzindo assim as despesas de transacção das instituições envolvidas na água e no saneamento, o que irá contribuir para aumentar a capacidade de absorção dos fundos externos.

Finalmente, obter e analisar dados de boa qualidade para permitir uma monitorização robusta das despesas e da absorção relacionadas com WASH foi uma razão para preocupação neste estudo: melhorar a absorção vai exigir que se compreenda melhor o que se está exactamente a gastar (ou não) a níveis diferentes em subsectores diferentes no sector de WASH com o fim de analisar em maior detalhe onde existem congestionamentos no financiamento.

1. Introdução

1.1 Contexto Nacional

O objectivo deste estudo é identificar as principais causas da fraca capacidade de absorção financeira no sector da água e do saneamento em Moçambique, e as acções e condições necessárias para garantir níveis mais elevados de absorção e utilização das despesas.

O relatório demonstra as diferenças entre o financiamento do sector da água e do saneamento e a absorção destes fundos para a implementação das actividades do sector de modo a realizar os objectivos nacionais e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio para WASH.

Em 2012 Moçambique tinha uma população estimada em 23,7 milhões de pessoas, com uma taxa anual de crescimento calculada em 2,8%. A expectativa de vida é de 52,8 anos e a mortalidade infantil continua elevada, embora com reduções significativas e contínuas, estando em 84,5 por 1,000 nascidos vivos (em comparação com uma taxa de mortalidade infantil de 133 por 1,000 nascidos vivos em 1997).

A população de Moçambique é relativamente jovem. A idade média diminuiu de 17,4 anos em 1997 para 17,1 anos em 2011. A taxa de prevalência de VIH calculava-se em 11,5% em 2011.²

A economia de Moçambique cresceu entre 6,4% e 7,6% no período de 2009 a 2014. A inflação tem sido relativamente baixa, com uma taxa máxima de 16,6% em 2010 e uma taxa de inflação de 2,4% em 2014. As receitas do governo relativas ao PIB estão a aumentar, sendo de 35,2% em 2012. As contribuições externas para o Orçamento de Estado (OE) diminuíram de 14,7% do PIB para 10,4% no mesmo período, enquanto as receitas domésticas aumentaram de 17,8% do PIB para 24,8%. A dívida pública também diminuiu durante este período, de 43,9% para 40,4% antes de aumentar para 56,8% em 2014, conforme se mostra na Tabela 1.

Tabela 1: Dados nacionais

Descrição	2009	2010	2011	2012	2013	2014
% de Crescimento anual do PIB	6,4%	6,5%	7,3%	7,2%	7,4%	7,6%
Inflação	4,4%	16,6%	5,5%	2,2%	4,2%	2,4%
Receitas do governo como % do PIB	32,5%	34,9%	34,5%	35,2%
Receitas internas como % do PIB	17,8%	21,6%	22,9%	24,8%	22,9%	23,4%
Outras (incluindo subsídios)	14,7%	13,3%	11,6%	10,4%
Despesas/PIB	31,5%	33,3%	35,0%	35,4%	35,0%	41,4%
Dívida pública como % do PIB	43,9%	43,6%	40,0%	40,4%	..	56,8%
Da qual dívida externa	39,4%	37,8%	33,6%	34,6%
Taxas de câmbio (Meticais/US\$)	28	32,6	29,1	28,4	29,9	34,0

Fonte: Indicadores Macroeconómicos, 2012, African Economic Outlook, 2015.

1.2 Água, Saneamento e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

O acesso à água e ao saneamento em Moçambique tem geralmente melhorado desde 1990. No entanto, Moçambique não conseguiu realizar o Objectivo de Desenvolvimento do Milénio (ODM) Meta 7c,³ de diminuir para metade a proporção de pessoas sem acesso à água potável segura e ao saneamento básico. O Inquérito Demográfico e de Saúde (IDS) levado a cabo em 2011 pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) indicou que, no geral, através de Moçambique, 51% dos agregados familiares bebem água de fontes de água melhoradas. O saneamento teve resultados piores, estando somente 22% das famílias servidas pelas próprias (e não partilhadas) instalações sanitárias. Desses, 44% encontram-se em zonas urbanas e 12% em zonas rurais.

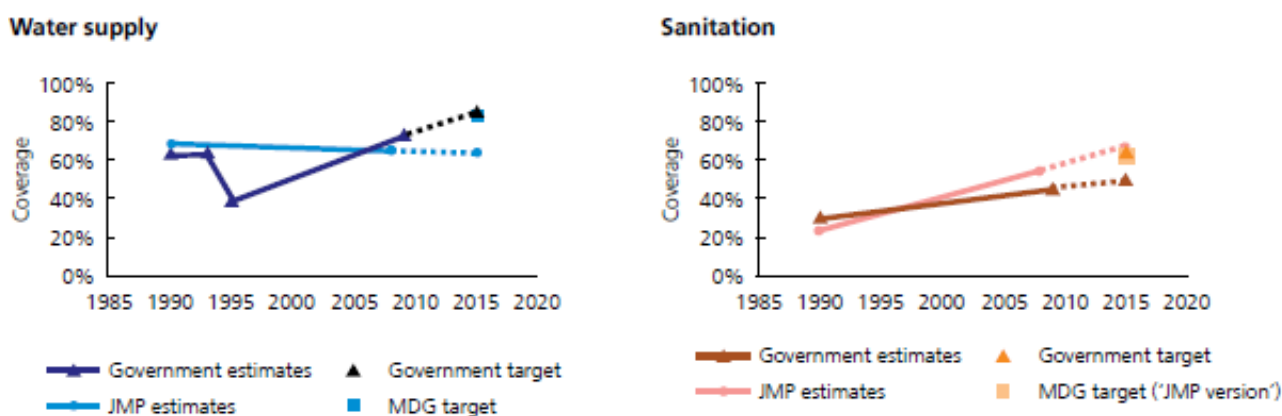
A última actualização do Programa Conjunto de Monitorização da OMS/UNICEF para a Provisão de Água e Saneamento calculou que a cobertura de provisão de água era de 37% da população rural e a cobertura de saneamento era de 10% em 2015.⁴ As zonas urbanas estão em melhor situação, com 81% da população servida por fontes de água melhoradas, e 42% com serviços de saneamento melhorados. A cobertura nacional era de 51% para o acesso à água melhorada e 21% para o acesso ao saneamento melhorado. Os objectivos equivalentes dos ODMs para 2015 eram de 67% e 54,5% e apesar de o país ter feito um progresso moderado para conseguir o objectivo do ODM para a água, fez um progresso muito limitado em relação ao saneamento.

A falta de progresso para assegurar o acesso ao saneamento e à água segura, e a falta de higiene, contribuem para os fracos resultados em termos de saúde e

nutrição e para o impacto sobre a capacidade de cumprir os outros ODMs em Moçambique, especialmente os objectivos relacionados com a saúde e a nutrição, o que é fundamental atendendo a que a taxa de mortalidade de crianças com menos de cinco anos é de 98/1.000⁵ e 43% das crianças com menos de cinco anos sofrem de atrasos graves no crescimento⁶.

Em 2007, o governo aprovou a Política Nacional da Água e a Estratégia Nacional para a Gestão dos Recursos Hídricos. Os principais objectivos destas estratégias são, entre outros, satisfazer as necessidades básicas em termos do consumo de água e saneamento melhorado, e garantir a protecção dos recursos hídricos e da sustentabilidade ambiental. Estes dois instrumentos do governo foram adoptados em resposta à necessidade de garantir a provisão de água de boa qualidade e de saneamento melhorado em conformidade com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, e continuam a ser documentos políticos essenciais para a Ordem do Dia de 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Figura 1: Progresso da cobertura⁷



Sources: JMP 2010 Report and MININFRA.

1.3 O sector de WASH em Moçambique

O sector de água e de saneamento a nível nacional em Moçambique é liderado pelo Ministério das Obras Públicas e Habitação (MOPH). Dentro do Ministério, a Direcção Nacional da Água (DNA) é responsável pela definição de políticas, pelo planeamento, monitorização e produção de relatórios para o abastecimento de água e saneamento rurais. Também há diversas instituições que trabalham neste sector sob a tutela do MOPH, tal como a Administração da Infra-estrutura da Água e do Saneamento (AIAS) que trabalha para o abastecimento de água e de saneamento nas cidades pequenas e nas zonas rurais; as Administrações Regionais da Água (ARAs) que regulam a utilização das bacias hidrográficas; o Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água (FIPAG) cuja responsabilidade é abastecer de água as grandes cidades e as cidades pequenas; e o Conselho de Regulação de Águas (CRA) que governa o sector da água. Até 2013 o governo dos EUA tinha financiado a Millenium Challenge Account (MCA) - um projecto para prover serviços de água e de saneamento às cidades de dimensão média.

Moçambique está dividido em cinco regiões administrativas de água (ARAs). Estas regiões são responsáveis pela gestão das bacias hidrográficas e diversas províncias. Na área sul de Moçambique há a Administração Regional da Água do Sul que trabalha nas províncias de Maputo, Gaza e Inhambane. A entidade central de ARA trabalha nas províncias de Sofala e Manica. ARA Zambeze trabalha nas províncias da Zambézia e Tete, em particular em relação à gestão hídrica do Rio Zambeze. A Administração Norte-Central da Água trabalha nas províncias de Nampula e Zambézia, e a Administração da Água do Norte dirige as províncias de Cabo Delgado e Niassa.

O Governo de Moçambique estabeleceu o Programa Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento Rural (PRONASAR) em 2010 que consiste de projectos individuais e é apoiado através de um Fundo Comum. O PRONASAR é financiado pelo governo de Moçambique e diversos doadores que financiam as actividades através de um fundo comum para este fim (essencialmente a Abordagem Nacional a Nível de Sector, SWAp). Os programas provinciais também incluem um componente de educação através dos meios de comunicação locais para sensibilizar as comunidades para os bons hábitos de saneamento e construção de latrinas.

As Direcções Provinciais das Obras Públicas e Habitação (DPOPH) também proporcionam serviços de água e saneamento nas províncias, particularmente através do PRONASAR e outros projectos. PRONASAR proporcionou uma plataforma relativamente eficaz para o governo e muitos parceiros de desenvolvimento para investirem em serviços de WASH rurais.⁸

1.4 Metodologia

Este estudo proporciona dados dos orçamentos e das despesas nacionais, e dados de diversas províncias, assim como tentativas para explorar em maior detalhe duas áreas/distritos locais.⁹ As províncias de Sofala e Manica foram escolhidas para este estudo devido aos baixos níveis de absorção. No entanto, foi difícil fazer uma análise mais detalhada nestas regiões e conseguir entender melhor o que se passava devido à falta de dados disponíveis e à falta de outra informação relevante.

O estudo usa dados para todas as províncias e examina a atribuição de recursos e despesas nesta área pelo Ministério das Obras Públicas e Habitação (o Ministério que lidera WASH). O resultado final é proporcionar dados dos orçamentos e das despesas a nível nacional. Para além do mais, o estudo compara os orçamentos e as despesas entre as províncias. O período de 2011 a 2014 é abrangido por informação obtida da Conta Geral do Estado para 2011 a 2013 e da legislação aprovada sobre o orçamento para 2014.

Para obter melhor informação para a análise, levaram-se a cabo algumas entrevistas com a DNA (Direcção Nacional da Água) e os Directores Provinciais das Obras Públicas e Habitação, com os Ministérios das Finanças e Planeamento e Desenvolvimento, assim como com o Banco Africano de Desenvolvimento como ponto focal para a Água e o Saneamento em Programme Aid Partnership (Parceria da Ajuda aos Programas).¹⁰

1.5 Problemas com os Dados em Moçambique

Uma vez que o orçamento de água e de saneamento está dividido entre diversas estruturas institucionais, pode ser difícil analisar os níveis reais das despesas através de todos os níveis do orçamento. O orçamento de WASH é da responsabilidade do Ministério das Obras Públicas e Habitação (MOPH), que também tem responsabilidade pela construção e habitação, o que leva a que uma análise detalhada e específica do orçamento de WASH seja mais complexa.

Do mesmo modo, o DPOPH também inclui construção e habitação assim como WASH, o que pode levar a uma sobrestimação dos fundos disponíveis para WASH nas províncias; algumas questões específicas à absorção de WASH podem ser confundidas devido a isto. No entanto, em entrevistas levadas a cabo para identificar questões relativas às despesas/absorção através da DNA e das províncias de Sofala e Inhambane, confirmou-se que a maioria do orçamento de investimento do DPOPH é dedicado ao sector da água (Anexo 8). Também vale a pena notar que os investimentos declarados no sector da água não incluem as barragens para diversos fins que podem ter componentes de irrigação, controlo de inundações e água potável, que teria de ser tomado em consideração e desagregado para uma avaliação mais correcta das necessidades de investimento para objectivos nacionais e globais, incluindo os novos objectivos dos ODS.

A informação sobre os orçamentos e as despesas provinciais refere-se às Direcções Provinciais de Obras Públicas e Habitação (DPOPH). Não foi possível determinar a quota exacta de WASH incluída nos orçamentos provinciais porque ambos os relatórios e o orçamento de 2014 não desagregam estas despesas. Actualmente também é impossível separar as despesas em provisão de água das despesas no saneamento para as zonas rurais, uma vez que são declaradas juntamente nos relatórios. No futuro, também será necessário identificar as despesas analisadas por administração de água provincial, com o fim de fazer um cálculo total dos níveis de absorção - o que dificulta uma análise detalhada a níveis diferentes.

É claro que com o fim de se poder abordar melhor o que é necessário para aumentar WASH - especialmente para trabalhar para o acesso universal à água e ao saneamento - será necessário poder-se identificar totalmente os gastos que visam alcançar as metas de provisão de água limpa e saneamento, até à absorção e despesas reais em províncias diferentes. Vale a pena notar que o DPOH encarregou a DNA, no futuro, de produzir relatórios sobre os orçamentos e despesas do sector, o que pode significar investir num sistema para monitorizar os orçamentos e as despesas totais de água e saneamento.

2. Exame do orçamento nacional e das despesas entre 2011 e 2014

2.1 Tendências financeiras do passado e estimativa do défice no financiamento

Durante a última década, os níveis de financiamento e as quantias desembolsadas têm aumentado continuamente, e os outputs têm portanto duplicado ou triplicado. Até 2008, os orçamentos anuais do sector tinham aumentado em 150% em relação aos níveis de 2003-05. Durante o mesmo

período, devido aos esforços do Governo de Moçambique para capturar (no âmbito do sistema do orçamento) a maior quantidade de financiamento possível, agora é provável que até 95% de todo o financiamento do sector esteja em conformidade com o orçamento, apesar de nem todo ser na realidade desembolsado através da conta única do tesouro.¹¹ A Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA) ainda representa a maioria do financiamento do sector de WASH, cerca de 85%.¹²

No entanto, mesmo com estes desenvolvimentos positivos, em 2011 calculou-se que seriam necessários 116 milhões de USD por ano em despesas de capital na provisão de água para cumprir os ODMs em Moçambique. Para o saneamento, o défice no investimento era muito superior. Mesmo partindo do princípio que os agregados familiares iriam contribuir cerca de 50% das despesas totais nas infra-estruturas de saneamento urbano, e cerca de 40% nas zonas rurais, antecipou-se que um investimento público de 35 milhões de USD por ano só conseguiria outros 22 milhões de USD dos agregados familiares - somente metade dos 113 milhões de USD necessários. Veja a Tabela 2 se desejar informação adicional sobre os défices.¹³

É interessante notar que, de acordo com os cálculos do Conselho Africano de Ministros para a Água (AMCOW), 2ª Visão Geral do Estatuto dos Países (CSO2), quando as despesas são desagregadas para nível de subsector, a provisão de água urbana parece ter financiamento suficiente (Tabela 2) apesar de haver défices em outros sectores (ou seja água e saneamento rurais). Chegou-se à mesma conclusão usando dados diferentes (substituindo com os dados de cobertura e da população da JMP/INE, e os objectivos dos ODMs).¹⁴

Tabela 2: Défice na disponibilidade de financiamento para a água e o saneamento rural e urbano

	Cobertura			População que necessita de acesso	CAPEX Requisitos		CAPEX público antecipado			HH CAPEX pressuposto	Défice
	1990	200	2015		Tota	Públic	Doméstic	Externo	Total		
	%	%	%	milhares/ano	milhões de USD/ano						
Provisão de água rural	30 %	52 %	70%	591	41	40	6	20	26	1	14
Provisão de água urbana	35 %	50 %	70%	460	75	75	13	73	86	0	-
Provisão total de água	31%	51 %	70%	1.051	116	115	19	94	113	1	3
Saneamento rural	16 %	40 %	50%	353	40	21	1	2	3	2	34
Saneamento urbano	15 %	55 %	80%	555	73	46	4	29	33	20	21
Saneamento Total	16%	45 %	60%	849	113	66	5	31	35	22	55

Fontes: Para os dados sobre a cobertura: DNA; para os dados sobre os investimentos: despesas de CSO2; nota: alguns erros de arredondamento.

Apesar de todos estes desenvolvimentos positivos, a eficiência dos doadores e do governo na utilização dos fundos tem de melhorar, uma vez que é provável que os défices dos custos acima sejam subestimações das quantias reais, atendendo a que os compromissos nem sempre levam a desembolsos, o que é ainda mais importante atendendo às expectativas adicionais relativas ao financiamento apresentadas pelos objectivos do ODS 6 de se conseguir acesso universal à água e ao saneamento até 2030.

2.2 Tendências da Percentagem das Despesas do Orçamento de WASH 2011–2013 – a nível do governo central

As despesas totais para o sector de WASH mantiveram-se em cerca de 4% das despesas do governo durante o período em revisão com alterações menores (ver Tabela 3). Entre 2010 e 2013 tanto o orçamento como as despesas do sector aumentaram em termos absolutos, seguindo o crescimento do orçamento do estado. O orçamento em 2014 aumentou 45% desde o ano anterior como se pode ver na Tabela 3.

Tabela 3: Orçamento e despesas 2011-2013

Água e saneamento	Orçamento	Despesas	Aumento do orçamento	Aumento das despesas	Quota do orçamento do governo	Quota das despesas do governo
2011	6 548	5 464	18,4%	16,4%	4,7%	4,8%
2012	7 036	6 265	7,4%	14,7%	4,8%	4,7%
2013	7 003	6 513	-0,5%	4,0%	4,0%	4,0%
2014	10148,1	-	45%		4,6%	

Fonte: Conta Geral do Estado 2011, 2012, 2013, e orçamento de 2014, milhões de meticais

O orçamento do sector de água e de saneamento de Moçambique aumentou em 18% entre 2010 e 2011, e em 7,4% em 2012 antes de diminuir ligeiramente em 2013. As despesas aumentaram durante o mesmo período, mas a uma taxa decrescente. De 2010 a 2011, as despesas aumentaram 16% e de 2012 a 2013 aumentaram somente 4%.

A maior quota do orçamento é devotada ao capital/investimento (cerca de 99%). Em 2013, 86% do orçamento de investimento veio de fontes financeiras externas, por isso é claro que a ajuda dos doadores representa de longe a maior quota do total do orçamento de WASH. A quota do sector nas despesas totais do governo diminuíram ligeiramente de 4,8% para 4% em 2013. Em 2014, a quota do orçamento foi de 4,6%.

2.1 Análise de despesas correntes

O orçamento corrente para a água e o saneamento é de cerca de 1% do orçamento total para este sector, e dada a quantidade relativamente pequena dedicada às despesas correntes, este estudo concentra-se principalmente nas despesas de capital.

No entanto, as tendências das despesas correntes valem uma análise breve. Em 2011 o orçamento corrente era de 64 milhões de meticais, dos quais somente 71% eram absorvidos pelo sector. Infra-estrutura - tendo somente 5% do orçamento sido gasto - foi a área principalmente responsável pelo nível baixo de despesas (ver Tabela 4). Em 2012, o orçamento do sector foi reduzido em cerca de metade, provavelmente como resultado da pouca utilização dos fundos em 2011. A implementação do orçamento em 2012 foi de quase 100%.

Em 2013, o orçamento corrente quase que duplicou, mas a absorção financeira também foi cerca de metade da quantia orçamentada. Este desempenho baixo foi o resultado, em particular, da baixa implementação no Conselho de Regulação de Águas, na Administração das Infra-estruturas e nas Administrações Regionais da Água (províncias centrais). A

Tabela mostra o orçamento e execução de 2011 até 2013, segundo a Conta do Orçamento de Estado.

Tabela 4: Orçamento e despesas actuais relativos à água de 2011 a 2013 e orçamento de 2014 (milhões de meticais)

Priority Sectors	Current budget 2011			Current budget 2012			Current budget 2013			Current budget 2014
	Budget	Spent	%	Budget	Spent	%	Budget	Spent	%	
Water (total)	63,993	45,133	71%	34,686	34,106	98%	73,75	50,17	68%	71,60
Ministry of Housing & Public Work-Water National Directorate	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0%	0,00
Infrastructures of Water and Sanitation Administration	18,283	0,959	5%	3,742	3,697	99%	10,435	7,923	76%	12,51
Regional Water Administration (North)	3,414	3,39	99%	4,443	4,443	100%	7,099	7,099	100%	7,38
Regional Water Administration (Northern / Central prov.)	3,648	3,555	97%	3,871	3,871	100%	8,081	8,081	100%	9,00
Regional Water Administration (Zambezi)	5,607	5,577	99%	6,606	6,605	100%	8,188	8,163	100%	9,08
Regional Water Administration (Central)	0	0	0%	3,53	3,502	0%	10,037	6,337	63%	12,05
Regional Water Administration (South)	9,689	9,669	100%	8,808	8,79	100%	9,126	9,124	100%	10,26
Investment Fund and Patrimony of Water Supply	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0%	0,00
Regulation of Water Supply Council	23,352	21,983	94%	3,686	3,198	87%	20,783	3,443	17%	11,32
MCA - Water Supply and Sanitation Proj.	0	0	0%	0	0	0%	0	0	0%	0

Fonte: CGE 2011, 2012 e 2013, Orçamento de 2014

Em geral, a execução do orçamento corrente é compatível com outros sectores. No entanto, há variações na absorção em áreas diferentes do orçamento. A nível central, a Administração das Infra-estruturas de Água e de Saneamento em 2011 gastou somente 5% da quantia orçamentada. Outras instituições implementaram mais de 94% do orçamento actual que lhes foi atribuído. Em 2013 tinha havido flutuações na utilização do orçamento, tendo o CRA gasto somente 17% do orçamento. Outras instituições com taxas de execução baixas em 2013 foram a Administração Regional da Água do Centro com 63% e o Conselho da Infra-estrutura da Água e do Saneamento com 76%. O orçamento corrente para 2014 era 3% inferior ao de 2013, principalmente devido à redução do orçamento do CRA. Esta redução está provavelmente relacionada com a baixa absorção financeira em 2013.

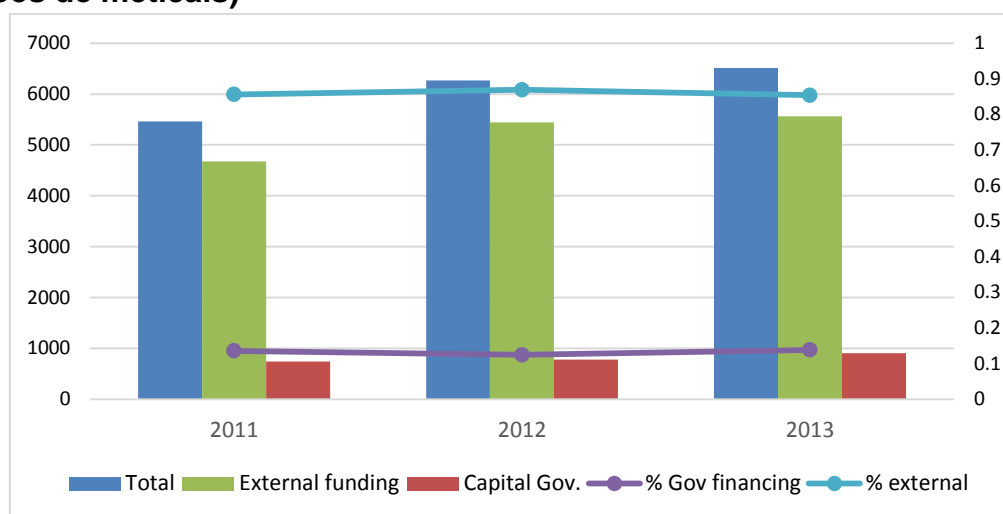
2.2 Orçamento do capital/investimento

A maioria do orçamento e das despesas para o sector da água e do saneamento (cerca de 99% em 2013) a nível de governo central é para investimento. Na prática, a maior proporção é aplicada ao capital/investimento em provisão de água, sendo o Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água (FIPAG - a entidade empresarial que controla e abastece água às grandes cidades e às cidades pequenas) responsável por cerca de 50% da atribuição total do orçamento e 46% do total de todas as despesas em 2011.

Em 2011, três organizações eram responsáveis por 92% das despesas totais de capital no sector: O FIPAG foi responsável por 46%, o MOPH por 29%, e a

Millenium Challenge Account (MCA) por 17%. Apesar do MCA não se encontrar sob a tutela do MOPH, os seus gastos são considerados como investimento na água e no saneamento. O FIPAG e o MOPH representam 75% do investimento total. No entanto, a proporção dos fundos de investimento no sector representados pelo FIPAG, MOPH e MCA diminuiu de 2011 para 2013. O FIPAG sofreu o maior declínio, de 46% em 2011 para 14% em 2013. Esta redução reflectiu em parte o facto de que o FIPAG fez recentemente grandes investimentos nas instalações de provisão de água urbana, e os investimentos no sector foram ajustados para satisfazer outras prioridades.¹⁵

Figura 2: Distribuição das despesas de capital por fonte de financiamento (milhões de metcais)



Fonte: CGE 2011, 2012, 2013

Entre 2011 e 2013, a quota combinada do FIPAG, MCA e MOPH do orçamento de capital do sector diminuiu em 11%, de 92% para 81%. Enquanto a quota do FIPAG diminuiu, o MCA aumentou a própria quota do orçamento de 17% para 42% e o MOPH também aumentou a própria quota para 23% em 2013.¹⁶ Em termos absolutos e relativos houve uma redução no financiamento para a provisão de água e de saneamento como resultado das finanças externas.

Conforme se indicou acima, o orçamento do investimento para o sector da água e do saneamento é em grande parte financiado através de apoio dos doadores - incluindo subsídios e empréstimos - e por isso a redução do financiamento externo causa preocupações reais em termos da sustentabilidade do investimento e da capacidade das instituições governamentais de manterem a infra-estrutura e cobrirem os défices na infra-estrutura quando o financiamento externo terminar. A quota do orçamento financiada por fontes externas representa cerca de 85% desta quantidade no período. A Figura 2 mostra uma análise do orçamento do investimento.

Em 2014 o orçamento do investimento aumentou em 48% reflectindo aumentos no orçamento do MOPH assim como nos projectos de água e saneamento financiados

a nível provincial e central (ver tabela no anexo com informação adicional sobre estas estatísticas).

Error! Reference source not found.Fonte: CGE 2011, 2012 e 2013, Orçamento de 2014.

De 2011 a 2013, o orçamento de água e de saneamento aumentou em 7% e a absorção financeira aumentou em 19%. Houve um aumento substancial no orçamento do MCA assim como aumentos nos orçamentos das Administrações Regionais de Água no Norte e no Sul. As Administrações Regionais da Água no Centro-Norte e no Zambeze não atraíram fundos externos durante este período e o financiamento externo para a Administração Regional da Água no Norte foi reduzido em 2014.

A Figura 3 mostra o orçamento total e as despesas de investimento no sector da água entre 2011 e 2013 e o anexo mostra a análise em maior detalhe. A absorção financeira do orçamento de Estado aumentou de 83% em 2011 para 93% em 2013.

2.3 Níveis de absorção - fundos nacionais

Os orçamentos correntes a nível nacional foram totalmente absorvidos em 2012. No entanto, em 2011 e 2013 houve uma implementação baixa destes fundos (71% e 68% respectivamente). Estes fundos cobrem despesas tal como pagamento de mercadorias e serviços, e pagamento do pessoal. As despesas correntes geralmente são financiadas pelos fundos do governo interno, em vez de pelos parceiros de cooperação de Moçambique.

Os fundos domésticos para o investimento de capital foram totalmente absorvidos pelo sector. No entanto, houve uma taxa relativamente mais baixa na implementação dos fundos externos, especialmente em 2011 (somente 81% gastos). Em 2012 e 2013, a absorção destes fundos aumentou para 90%.

Tabela ilustra a absorção financeira dos orçamentos de capital do governo relativamente ao financiamento de capital externo.

As organizações que demonstraram maior dificuldade em absorver fundos foram a ARA Norte e Central e o Conselho de Regulação de Águas, que absorveram respectivamente 18% e 33% dos orçamentos em 2011. No entanto, em 2012 e 2013 estas organizações melhoraram o desempenho.

Tabela 5: Absorção de fundos de capital externos e governamentais

Água e saneamento	Fundos centrais	
	Financiamento governamental	Financiamento externo
2011	100%	81%
2012	99%	88%

2013	100%	92%
------	------	-----

Fonte: CGE 2011, 2012, 2013

2.4 Investimento rural em relação ao urbano

Para fins desta análise tomámos em consideração os orçamentos do MOPH assim como os orçamentos para a Administração da Infra-estrutura, ARAs e o MCA como investimento em água e saneamento rural, porque estes fundos são principalmente ou em parte para financiar o sector nas zonas rurais. Para além do mais, o investimento no DPOPH também é considerado um investimento rural, uma vez que estes fundos também são principalmente destinados às zonas rurais. O investimento urbano no sector da água foi tomado em consideração principalmente em termos dos orçamentos atribuídos ao FIPAG.

O investimento na provisão de água e saneamento rural e urbano diminuiu de 15,6 mil milhões de meticais para 12,1 mil milhões de meticais entre 2011 e 2013 (conforme se pode ver na Tabela 6). O mesmo se aplica às despesas, que diminuíram de 12,4 para 11,0 mil milhões de meticais, uma diminuição de 22% e 11% respectivamente. A proporção de financiamento para a água urbana (FIPAG) diminuiu de 20% para 9% reflectindo as mudanças nas prioridades nacionais depois de um investimento inicial significativo no sector urbano. Os orçamentos de capital do Conselho de Regulação de Águas não foram incorporados no de cima.

O investimento rural foi quatro vezes o investimento nas zonas urbanas em 2011 reflectindo a localização da população nacional. Na realidade, cerca de 70% da população moçambicana vive nas zonas rurais, e por isso pode esperar-se que se invistam mais fundos nas zonas rurais.

Em geral, de acordo com a estimativa das despesas relacionadas com os ODMs, a provisão de água urbana produziu fundos suficientes até 2015 - como se vê na Tabela 2 - enquanto os fundos continuaram a ser inferiores às estimativas das despesas para os subsectores do saneamento urbano, água e saneamento rural cumprirem os objectivos nacionais dos ODMs. Segundo o AMCOW isso deve-se a um plano institucional robusto, a um design de modelo de serviços exaustivo, e as políticas de pessoal apropriadas no espaço de água urbano (ao contrário do sector rural em Moçambique).

No entanto, vale a pena notar que alcançar as zonas rurais em Moçambique não só exige um aumento significativo nos investimentos, mas também apresenta dificuldades em termos da absorção financeira. A grande dimensão geográfica de Moçambique significa que ampliar a cobertura às zonas rurais aumenta as despesas e prejudica as economias de escala que são possíveis nas cidades e cidades pequenas. As limitações relativas às capacidades, tal como recursos humanos, competências e disponibilidade de transporte limitados, significam que é frequentemente mais difícil utilizar os fundos nas zonas rurais, especialmente nos locais difíceis de alcançar.

A política rural de água e saneamento de Moçambique baseia-se na Legislação da Água de 1991 e na Política Nacional da Água de 1995 (revista em 2007). A política

nacional dá ênfase à provisão de serviços de abastecimento de água e de saneamento descentralizados, autónomos e financeiramente auto-suficientes; uma função maior para o sector privado; gestão dos recursos hídricos integrada; reconhecimento da água como um bem económico assim como social; maior participação dos beneficiários; e maior ênfase em optimização de capacidades. Tudo isso dá uma responsabilidade considerável às províncias para que tenham um desempenho robusto em relação aos compromissos gerais e às despesas de WASH.

Tabela 6: Investimento na água e saneamento rural e urbano de 2011 a 2013 (milhões de meticals)

Description	Capital 2011			Capital 2012			Capital 2013		
	Budget	Spent	%	Budget	Spent	%	Budget	Spent	%
Central (rural)	11 921	9 752	82%	11 561	10 366	90%	10 538	9 558	91%
Provincial (rural)	426	238	56%	450	340	76%	610	518	85%
Total (rural)	12 347	9 990	81%	12 011	10 706	89%	11 148	10 076	90%
Investment Fund and Patrimony of Water Suply	3 261	2 503	77%	1 414	1 319	93%	1 044	1 004	96%
Total	15 608	12 492	80%	13 425	12 026	90%	12 192	11 079	91%

Fonte: CGE, 2011, 2012, 2013

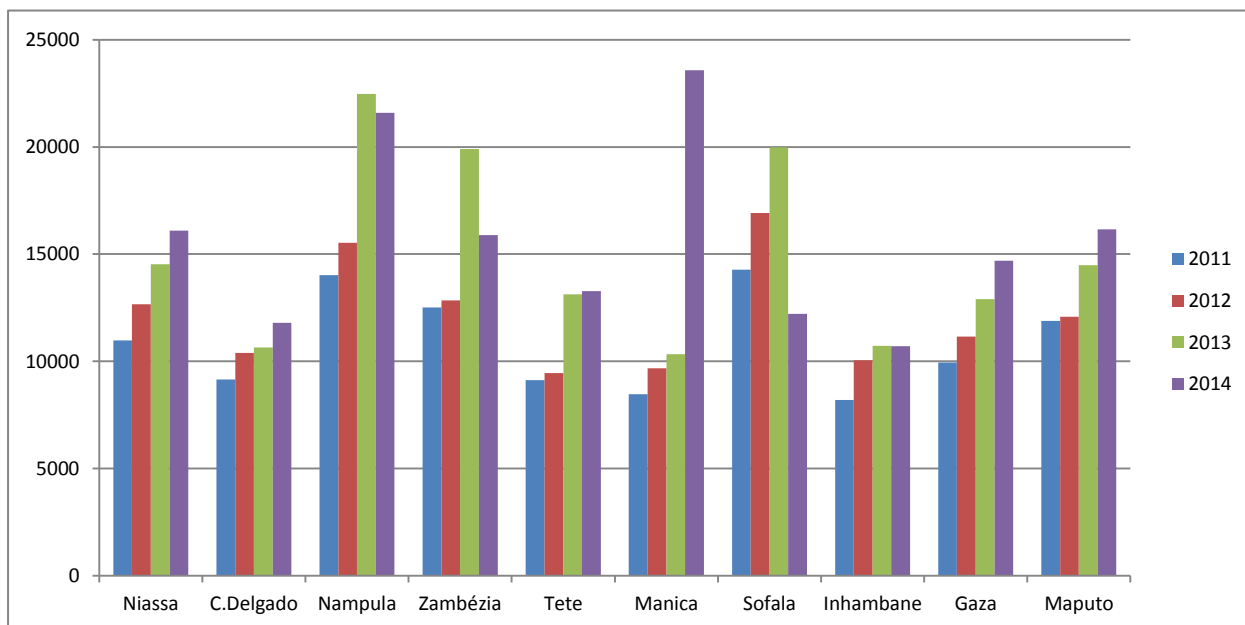
3. Orçamento e despesas 2011-13 - nível provincial

As Direcções Provinciais das Obras Públicas e Habitação (DPOPH) são o braço provincial¹⁷ do MOPH. O DAS (Departamento da Água e do Saneamento) inclui departamentos provinciais de água e de saneamento no âmbito do DPOPH que lidam com a provisão de água e o saneamento nas zonas rurais, perfurando furos e proporcionando saneamento urbano e rural e educação sobre a higiene e o saneamento. É difícil fazer uma análise detalhada dos fundos de investimento provinciais que visam a água e o saneamento uma vez que o relatório da Conta Geral do Estado não tem esses detalhes. No entanto, atendendo a que o DPOPH lida principalmente com a água e o saneamento, a maioria do orçamento de investimento é na prática dedicado à água e ao saneamento.

3.1 Orçamento e despesas actuais

Os orçamentos correntes a nível provincial diminuíram entre 2011 e 2012, resultando numa diminuição significativa das despesas em pessoal. Em 2013 os orçamentos recuperaram devido a um ligeiro aumento na quantidade orçamentada para as despesas de pessoal, juntamente com um aumento de mais de 55% nos orçamentos para mercadorias e serviços. As despesas tenderam a corresponder aos orçamentos com uma absorção financeira elevada. As províncias com orçamentos correntes mais elevados são Nampula, a Zambézia e Sofala. Manica teve um aumento repentino no orçamento de 2014 devido a um compromisso novo por parte do governo.¹⁸

Figura 4: Orçamentos actuais por província, 2011-2014 (milhares de meticaís)



Fonte: CGE 2011-13 e Orçamento de 2014

3.2 Orçamento do investimento

O investimento provincial aumentou durante o período de 2011 a 2014, aumentando de 426 para 664,5 milhões de meticaís em 2014. As despesas mais do que duplicaram aumentando entre 2011 e 2013 de 237 para 518 milhões de meticaís. O crescimento do orçamento doméstico e das despesas internas foi o mais elevado, cada um deles triplicando durante o período de 2011 a 2013. A absorção dos fundos internos foi perto de 100% (ver Tabela).

O aumento do financiamento doméstico para as províncias é o resultado do aumento das receitas nacionais do governo. Durante o mesmo período, o financiamento externo diminuiu para metade entre 2011 e 2014. Entre 2011 e 2013 houve um aumento nas despesas dos fundos externos de 30% tendo a absorção financeira também aumentado (em 25%).

Tabela 7: Orçamento e despesas de capital provinciais de 2011 a 2013 (milhões de meticals)

Água e saneamento	Orçamento			Despesas		
	Financiamento governamental	Financiamento externo	Total	Financiamento governamental	Financiamento externo	Total
2011	112,9	313,2	426,1	112,9	124,8	237,7
2012	156,8	309,1	466,0	156,8	199,1	356,0
2013	348,4	261,7	610,2	348,4	169,1	517,6
2014	505,9	158,6	664,5			

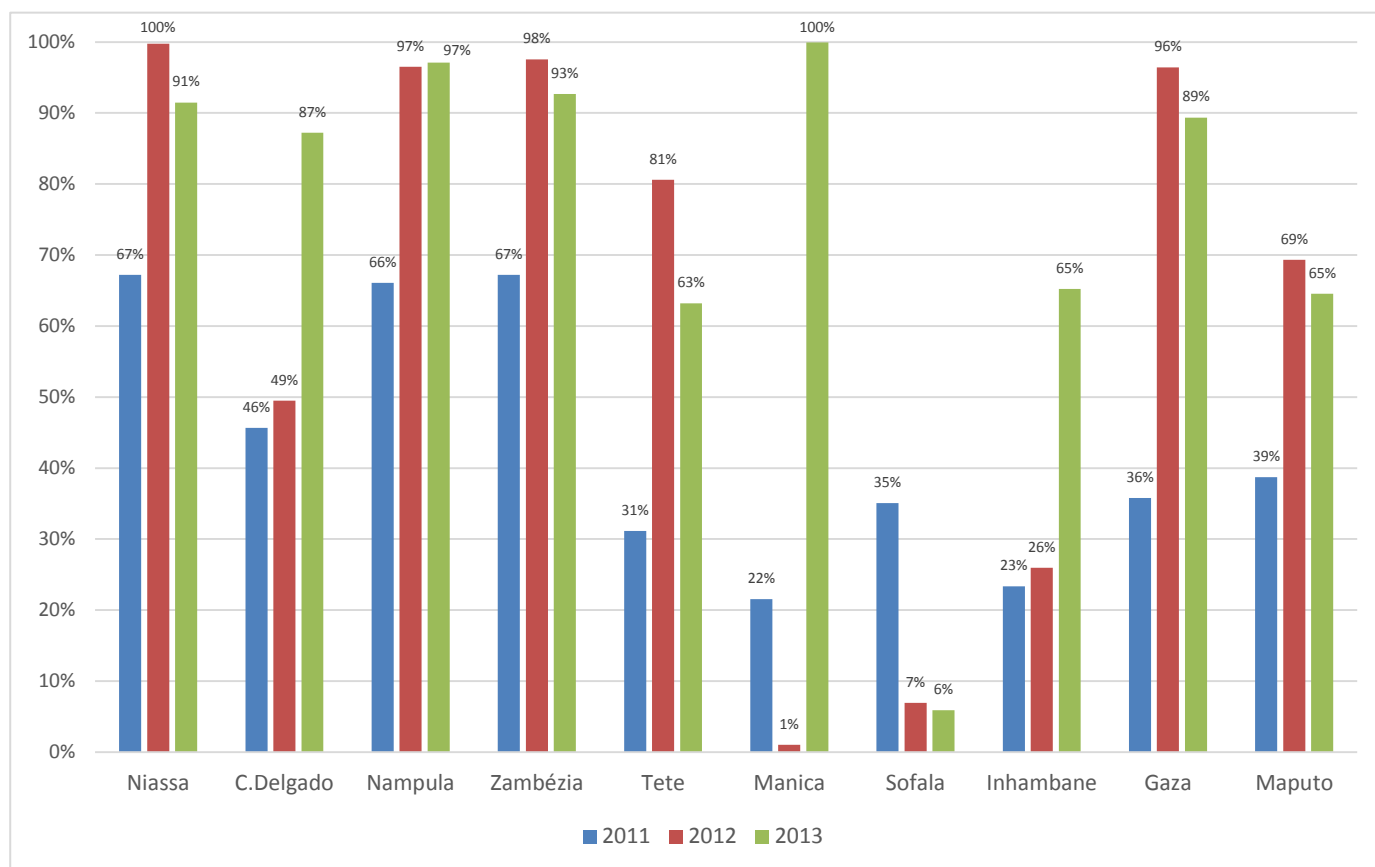
Fonte: CGE 2011, 2012, 2013

3.3 Níveis de absorção – orçamentos provinciais

A Figura 5 e a Tabela 8 mostram os diferentes graus de absorção durante o período estudado por província. A absorção financeira durante o período melhorou significativamente de uma média de 43% em 2011, para 62% em 2012 e 76% em 2013.

Províncias como Sofala, Manica e Inhambane tinham taxas muito baixas de execução dos fundos externos, em média 41%, 16% e 38% respectivamente. Tanto Manica como Sofala são casos interessantes de uma perspectiva do financiamento externo: ambas as províncias tiveram sérias dificuldades relativas à absorção durante o período; ambas são predominantemente rurais e têm densidades populacionais inferiores à média nacional; e ambas fazem parte do grande programa de doadores intitulado a "Iniciativa de Um Milhão".¹⁹ Para além do mais, as províncias de Manica e Sofala faziam ambas parte do inicial Programa Nacional de Provisão de Água e Saneamento Rural (PRONASAR) que serve como veículo para uma abordagem a nível de sector por parte do governo e dos parceiros de desenvolvimento. As melhorias desde o lançamento inicial deste programa em 2010 podem muito bem também reflectir melhorias a este modelo.

Em Manica houve uma redução dramática na taxa de absorção em 2012 para 1% seguida de uma absorção financeira de 100% no ano seguinte - claramente é uma mudança enorme a diversos níveis. Em Sofala houve uma redução permanente na absorção de fundos externos, baixando para 6% em 2013. Os Anexos 5 a 7 mostram as variações na implementação dos fundos entre 2011 e 2013, por província.

Figura 5: Execução provincial dos fundos externos de 2011 a 2013 (%)


Fonte: CGE, 2011, 2012, 2013

Tabela 8: Absorção provincial dos fundos externos de 2011 a 2013 (%)

Províncias	2011	2012	2013
Niassa	67%	100%	91%
C. Delgado	46%	49%	87%
Nampula	66%	97%	97%
Zambézia	67%	98%	93%
Tete	31%	81%	63%
Manica	22%	1%	100%
Sofala	35%	7%	6%
Inhambane	23%	26%	65%
Gaza	36%	96%	89%
Maputo	39%	69%	65%

Sofala em particular destaca-se como tendo uma absorção financeira baixa durante o período. Em Sofala, diversos problemas tiveram anteriormente impacto sobre os fundos dos doadores, incluindo despesas operacionais elevadas e a suspensão das actividades devido aos conflitos. A absorção financeira em Sofala e Manica também

foram afectadas pela estação das chuvas - que foi identificada nas revisões dos fundos dos doadores para estas províncias.²⁰

4. Causas dos níveis baixos de implementação

Em geral, a implementação dos fundos do orçamento de estado para as despesas correntes foi boa durante o período, e tem melhorado ao longo do tempo. No entanto, a implementação dos fundos externos para o investimento tem sido mista, variando de instituição para instituição. Em alguns casos a implementação é muito lenta. Em Moçambique, os procedimentos financeiros são descentralizados, o que significa que as províncias e os distritos são responsáveis por todos os processos de aquisição e pelos pagamentos. As províncias preparam os programas anuais, que são depois agregados a nível nacional pela Direcção Nacional da Água (DNA).

A DNA tem dois tipos de programas para as províncias:

- Programas centralizados, em que a DNA recebe o orçamento e o distribui às províncias: um exemplo de um programa como este é o PRONASAR.
- Programas provinciais, em que os programas anuais de água e saneamento são planeados a nível provincial e são depois financiados pela DNA.

Ambos os tipos de programa podem ser financiados pelo governo ou pelos doadores. Segundo a DNA, alguns doadores preferem financiar os programas provinciais através do nível central. Estas preferências são justificadas pelo facto de que quando enviam fundos directamente às províncias, pode haver atrasos por parte da Direcção Provincial do Financiamento e do Planeamento para libertar os fundos para o DPOPH, o que afecta a absorção do orçamento. No entanto, isso pode complicar o processo e dificultar às províncias a avaliação da disponibilidade geral dos fundos. É certamente necessário melhorar as estruturas e os processos para o fluxo de fundos.

A Revisão das Despesas Públicas do Sector da Água de 2010 (PER) descobriu que havia 78 projectos de doadores, e que a maioria dos projectos declarava uma quantia de investimento médio de menos de 5 milhões de USD.²¹ Este número elevado de projectos sugere que as despesas de transacção do sector continuam elevadas. Além disso, descobriu que fundos correntes insuficientes para as despesas operacionais do governo significavam que simplesmente não havia os recursos humanos e financeiros disponíveis necessários para gerir tantos projectos. O PER aconselhou que era urgentemente necessário aumentar a consolidação dos projectos, a harmonização dos doadores e reunir os fundos. Deve notar-se que durante os últimos cinco anos o Governo de Moçambique deu grandes passos para melhorar os processos de orçamentação e de desembolso para chegar ao ponto em que os grandes doadores do sector estão mais inclinados a usar o apoio programático.

No caso da água e do saneamento rural, prevê-se que o estabelecimento do PRONASAR inclua aproximadamente 12% de todo o financiamento para a água e o saneamento do sector, ou entre 40% e 50% de todo o financiamento externo no sub-sector da provisão de água e saneamento rurais a médio prazo. As melhorias recentes nos níveis de absorção dos doadores, juntamente com o aumento dos

orçamentos correntes em 2014, podem muito bem ser as primeiras indicações de que esta abordagem está a produzir resultados.

As instituições estatais seguem procedimentos uniformizados para gerir os fundos. Têm de seguir o ano fiscal e garantir que os procedimentos de aquisição são consistentes com os regulamentos no Decreto-Lei 15/2010. Frequentemente, a aprovação atrasada do orçamento de investimento atrasa a preparação do processo de aquisição, dificultando a contratação de empresas a tempo de completarem o trabalho durante o ano fiscal. Na realidade, as províncias só podem assinar contratos quando têm os fundos disponíveis para as actividades. A preparação e a publicação de concursos levam tempo, e o atraso dos fundos leva a atrasos no processo dos concursos públicos, o que por seu lado atrasa a execução dos trabalhos e consequentemente a absorção financeira do orçamento.

As questões relativas às capacidades a nível provincial também impedem a execução. A nível provincial há somente algumas empresas, muitas das quais são pequenas e por vezes não têm capacidade para levar a cabo grandes contratos. As províncias proclamam que há falta de empresas que possam trabalhar no sector da água e do saneamento. Em algumas províncias há poucas empresas a concorrerem para as obras na água e no saneamento, e em muitos casos já estão envolvidas em outras obras, o que pode criar atrasos na implementação e no pagamento do trabalho. Associado a isso, está também a questão do acesso aos locais nas zonas mais remotas.

Os atrasos na utilização dos fundos externos, e particularmente os dos bancos de desenvolvimento multilateral, são o resultado de processos exigentes de aquisição e produção de relatórios. Quando as direcções provinciais são notificadas de que têm fundos disponíveis, devem enviar os Termos de Referência (TdR) à agência de financiamento para a obra poder ser completada. A instituição de financiamento tem de proporcionar um "sem objecção", um processo que pode levar pelo menos três meses. A província tem depois de publicar o concurso e seleccionar a empresa para fazer o trabalho. Depois deste processo estar concluído, as autoridades provinciais têm de enviar a informação sobre o processo de selecção à instituição financeira para outra resposta "sem objecção". Este processo pode levar outros três meses. Por vezes, se a empresa escolhida estiver na lista negra da instituição financeira, o processo do concurso tem de recomeçar de novo. Depois do processo ter sido concluído, somente então pode a empresa começar a trabalhar. O processo leva pelo menos seis meses, de acordo com o Ministério do Planeamento e Desenvolvimento (MPD). Também há condições associadas à capacidade das empresas de desempenhar o trabalho.

Outros problemas que podem atrasar os contratos, e portanto a absorção dos fundos, estão relacionados com a publicação atrasada da informação sobre a disponibilidade dos fundos. Por vezes, as províncias recebem a informação em Agosto ou Setembro e não há tempo suficiente para preparar o processo de aquisição, uma vez que o ano fiscal termina em Dezembro. Nestes casos, as províncias não conseguem usar os fundos e o dinheiro é transferido para o ano seguinte.

Também há questões relacionadas com as capacidades a nível provincial e distrital quando se trata do planeamento e de organizar adequadamente a adjudicação das obras. A DNA, em colaboração com os parceiros, leva a cabo formação de pessoal provincial e distrital em gestão financeira e gestão de aquisições e concursos para melhorar o desempenho. É portanto uma questão de que o governo tem conhecimento, apesar de que, claramente, é necessário trabalhar mais esta área.

As autoridades provinciais queixam-se de que a falta de fundos para inspecções e processos de supervisão também podem ser um obstáculo à absorção dos orçamentos: o DPOPH exige um relatório dos inspectores antes de a obra poder ser paga. No entanto, o DPOPH não tem fundos suficientes (correntes) para pagar a inspecção o que atrasa a implementação e a verificação do trabalho, atrasando também o pagamento e a conclusão do projecto, o que prejudica a absorção financeira dos orçamentos.

Os projectos fora do Sistema de Finanças e Administração do Estado (SISTAFE) aumentam os procedimentos e processos envolvidos e apresentam problemas adicionais para a gestão dos fundos a nível provincial. Este é outro factor que contribui para as dificuldades de absorção dos fundos.

5. Conclusões e Recomendações

É difícil analisar os fundos totais que vão para cada uma das actividades do sector da água e do saneamento, usando o relatório da Conta Geral do Estado. Em especial, é necessário compreender melhor e desagregar a informação sobre os fundos para o sector de WASH, porque actualmente não é possível separar a quantidade de fundos que se dirigem à provisão de água rural e urbana e os que vão para o saneamento rural e urbano.

É claro que os fundos externos para o sector da água e do saneamento têm uma taxa geral de absorção mais baixa. Actualmente os fundos externos (que são usados no capital e em investimentos) estão a diminuir. Ao mesmo tempo, os fundos para as despesas correntes e operacionais não aumentaram o suficiente para abordar a necessidade de fazer manutenção à infraestrutura da provisão de água e sanitária. No geral, há um desequilíbrio significativo entre os fundos correntes e de capital para o sector de WASH o que leva a dificuldades em garantir a sustentabilidade dos projectos e dos programas. O governo deve portanto mobilizar fundos adicionais tanto para as despesas correntes como para o investimento de modo a lidar com o risco da redução contínua do financiamento externo para o sector. Não o fazer poderia afectar negativamente os benefícios já conseguidos no sector durante os últimos anos.

O sistema de planeamento do estado deveria trabalhar dentro dos prazos já estipulados para garantir que os fundos de investimento chegam a tempo às províncias, o que poderia facilitar a absorção adequada do orçamento pelas províncias sem atraso - atendendo aos processos prolongados necessários para garantir que se seguem os procedimentos adequados. O planeamento no sector da água deve melhorar juntamente com o fluxo de informação desde o nível nacional ao provincial, o que irá melhorar a capacidade do DPOPH de usar os orçamentos dos investimentos eficazmente. As províncias necessitam de informação sobre os

orçamentos a tempo com o fim de publicarem os processos de aquisição, de garantir uma absorção dos orçamentos sem problemas e evitar atrasos para concluir os trabalhos. O planeamento melhorado também deve envolver a preparação de listas de empresas com desempenho fraco para evitar que participem nos concursos.

Também deve haver melhorias nas comunicações entre os doadores, o governo central e as províncias para evitar atrasos na provisão de informação sobre disponibilidade dos orçamentos. Para além do mais, os fundos para supervisão e inspecção devem ser tomados em conta quando se definem os orçamentos para os projectos de investimento.

Finalmente, os doadores têm de ser encorajados a trabalhar dentro do sistema financeiro do estado, o que irá facilitar a divulgação e coordenação da informação, reduzir as despesas de transacção e contribuir para um melhor desempenho na absorção dos orçamentos.

Bibliografia

- Banco de Moçambique, Indicadores Macroeconómicos: Fonte; Conta Geral do Estado, INE, Banco de Moçambique; Relatório de Execução; Maputo, 2012.
- Instituto Nacional de Estatística, Inquérito Demográfico de Saúde de 2011, Maputo, 2013.
- Ministério da planificação e Desenvolvimento; Relatório sobre os objectivos de Desenvolvimento do Milénio, 2010; Maputo, 2011.
- Relatório dos sectores da Revisão Anual de 2011; ANEXO V : Relatório dos Pilares, Maputo 2011.
- República de Moçambique, Conta Geral do Estado, 2011, Maputo, 2012.
- República de Moçambique, Conta Geral do Estado, 2012, Maputo, 2013.
- República de Moçambique, Conta Geral do Estado, 2013, Maputo, 2014.
- República de Moçambique, Decreto 26/91; Cria as Administrações Regionais de Águas - ARA's; BR. Nº 46 de 14/11/91; Maputo, 1991.
- República de Moçambique, Decreto 15/2010; Aprova o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado e revoga o Decreto nº 54/2005, de 13 de Dezembro, Maputo, 2010.
- República de Moçambique, Lei nº 16/91, Aprova a Lei de Águas; BR. Nº 31, I série, de 2/08/1991; Maputo, 1991.
- República de Moçambique, Memorandum de Acordo entre o Governo de Moçambique e Programme Aid Partners para a provisão de Apoio Directo ao Orçamento e Balança de Pagamentos, Maputo, 2004.
- República de Moçambique, Lei nº /2014, Aprova o Orçamento de Estado de 2014; Maputo, 2014; República de Moçambique; Resolução 46/2007 de 21/08/2007, Aprova a Política Nacional de Águas; Maputo, 2007.
- República de Moçambique, Ministério da Finanças, Relatório de Execução do Orçamento do Estado Janeiro a Dezembro, 2011, Maputo, 2012.
- República de Moçambique, Ministério da Finanças, Relatório de Execução do Orçamento do Estado Janeiro a Março, 2012, Maputo, 2012.
- República de Moçambique, Ministério da Finanças, Relatório de Execução do Orçamento do Estado Janeiro a Dezembro, 2013, Maputo, 2014.
- UNICEF, Informe Orçamental 2012; Sector de Água e Saneamento, Maputo, 2012.

Anexos

Anexo 1: Orçamento e despesas de água e saneamento 2011 (nacional)

Mil Meticais												
Resumo da despesa dos sectores prioritários em comparação com a dotação orçamental												
Sectores prioritários	Despesa de funcionamento			Despesa de Investimento						Total		
	Orçament	Realiz	%	Componente Interna			Componente Externa			Orçament	Realiz	%
				Orçamento	Realiz	%	Orçamento	Realiz	%	Orçamento	Realiz	%
Águas (Total)	64	45	71%	741	741	100%	5,743	4,677	81%	6,484	5,418	8
Min.das Obras Públicas e Habitação	0			99	99	100%	1,601	1,491	93%	1,700	1,589	9
Administração de infra-estruturas de Água e Saneamento	18	1	5%	45	45	100%	9	9	100%	54	54	10
Administração Regional das Águas do Norte	3	3	99%	26	26	100%	94	17	18%	120	43	3
Administração Regional da Águas do centro Norte	4	4	97%	7	7	100%	0	0	0%	7	7	10
Administração Regional da Águas do Zambeze	6	6	99%	7	7	100%	0	0	0%	7	7	10
Administração Regional da Águas do centro	0	0		9	9	100%	94	17	18%	104	27	2
Administração Regional das Águas do Sul	10	10	100%	173	173	100%	27	27	100%	200	200	10
Fundo Investim. e Património do Abast. de Água	0	0		374	374	100%	2,887	2,129	74%	3,261	2,503	7
Conselho de Regulação de Abastecimento de Água	23	22	94%	1	1	100%	64	21	33%	65	23	3
MCA - Projecto de Abastecimento de Água e Saneamento							966	966	100%	966	966	10

Fonte: CGE 2011

Anexo 2: Orçamento e despesas de água e saneamento 2012 (nacional)

CONTA GERAL DO ESTADO DO ANO 2012												
Resumo da despesa dos sectores/ Instituições prioritárias em comparação com Dotação orçamental												
Sectores prioritários	Despesa de funcionamento			Despesa de Investimento						Total		
	Orçament	Realiz	%	Componente Interna			Componente Externa			Orçament	Realiz	%
				Orçamento	Realiz	%	Orçamento	Realiz	%	Orçamento	Realiz	%
Águas (Total)	34686	34106	98%	785309	780670.6	99%	6215791	5443753	88%	7001100	6224424	89%
Ministério das Obras publicas				296744	296744	100%	2497014	2254844	90%	2793758	2551588	91%
Administração de infra-estruturas de Água e Saneamento	3742	3697	99%	129661	129661	100%	77950	184	0%	207611	129845	63%
Administração Regional das Águas do Norte	4443	4443	100%	1639	1639	100%	0	0	0%	1639	1639	0%
Administração Regional das Águas do centro Norte	3871	3871	100%	4643	4.643	0%	0	0	0%	4643	4.643	0%
Administração Regional das Águas do Zambeze	6606	6605	100%	3299	3299	100%	0	0	0%	3299	3299	0%
Administração Regional das Águas do centro	3530	3502	99%	13997	13997	100%	26002	25604	98%	39999	39601	99%
Administração Regional das Águas do Sul	8808	8790	100%	182184	182184	100%	327042	250547	77%	509226	432731	85%
Fundo Investim. e Património do Abast. de Água	0	0	0%	146773	146773	100%	1267555	1172573	93%	1414328	1319346	93%
Conselho de Regulação de Abastecimento de Água	3686	3198	87%	6369	6369	100%	27471	18341	67%	33840	24710	73%
MCA - Projecto de Abastecimento de Água e Saneamento	0	0	0	0	0	0%	1992757	1721660	86%	1992757	1721660	86%

Fonte: CGE 2012, pp.2 de 5

Anexo 3: Orçamento e despesas de água e saneamento 2013 (nacional)

CONTA GERAL DO ESTADO DO ANO 2013

Resumo da despesa dos sectores/ Instituições prioritários em comparação com Dotação Orçamental

Código	Sector	Despesa de funcionamento			Despesa de Investimento						Despesa Total							
					Componente Interna			Componente Externa			Total			Dotação	Realização	% Reali		
		Dot.Actual	Realização	%	Dot.Actual	Realização	%	Dot.Actual	Realização	%	Dot.Actual	Realização	%	Actualizada	Peso	Valor	Peso	
Águas		73,750	50,170	68%	902,037	902,037	100%	6,027,360	5,560,948	92%	6,929,397	6,462,985	93%	7,003,147	4%	6,513,155	4%	9
Min.das Obras Públicas e Habitação-DNA		0	0	0%	377,941	377,941	100%	1,266,938	981,079	77%	1,644,879	1,359,020	83%	1,644,879	1%	1,359,020	1%	8
Administração de infra-estruturas Água e Saneamento		10,435	7,923	76%	139,835	139,835	100%	575,890	436,664	76%	715,725	576,499	81%	726,160	0%	584,422	0%	8
Administração Regional das Águas do Norte		7,099	7,099	100%	2,993	2,993	100%	0	0	0%	2,993	2,993	100%	10,092	0%	10,092	0%	10
Administração Regional das Águas do centro Norte		8,081	8,081	100%	5,816	5,816	100%	0	0	0%	5,816	5,816	100%	13,897	0%	13,897	0%	10
Administração Regional das Águas do Zambeze		8,188	8,163	100%	5,425	5,425	100%	0	0	0%	5,425	5,425	100%	13,613	0%	13,588	0%	10
Administração Regional das Águas do Centro		10,037	6,337	63%	2,205	2,205	100%	25,640	25,574	100%	27,845	27,779	100%	37,882	0%	34,116	0%	9
Administração Regional das Águas do Sul		9,126	9,124	100%	120,542	120,542	100%	355,292	355,292	100%	475,834	475,834	100%	484,960	0%	484,958	0%	10
Fundo Investim. e Património do Abast. de Água		0	0	0%	174,380	174,380	100%	869,732	829,298	95%	1,044,112	1,003,678	96%	1,044,112	1%	1,003,678	1%	9
Conselho de Regulação de Abastecimento de Água		20,783	3,443	17%	7,902	7,902	100%	15,472	14,644	95%	23,374	22,546	96%	44,157	0%	25,989	0%	5
MCA - Projecto de Abastecimento de Água e Saneamento		0	0	0%	65,000	65,000	100%	2,918,397	2,918,397	100%	2,983,397	2,983,397	100%	2,983,397	2%	2,983,397	2%	10

Fonte: CGE 2013

Anexo 4: Orçamento de água e saneamento 2014 (provincial e nacional)

Descrição	Orçamento actual	Investimento	Total
Ministério das Obras Públicas e Habitação	0	3 058,55	3 058,55
Administração da Água e do Saneamento	12,51	974,30	986,81
Administração Regional da Água (Sul)	10,26	1 150,55	1 160,81
Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água(FIPAG)	0,00	1 531,78	1 531,78
Conselho de Regulação do Abastecimento da Água	11,32	41,66	52,97
Administração Regional da Água (Zambeze)	9,08	3,17	12,26
Administração Regional da Água (Central)	12,05	20,13	32,18
Administração Regional da Água (Província do Norte/Central)	9,00	7,79	16,80
Administração Regional da Água (Norte)	7,38	5,33	12,71
Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação (DPOPH)	156,00	433,37	589,37
Água e Saneamento (Províncias)	0,00	231,21	231,21
Água e Saneamento (orçamento central)	0,00	2 920,40	2 920,40
Total	227,60	10 378,24	10 605,83

Anexo 5: Orçamento de investimento e despesas do DPOPH 2011

Investimento 2011									
Descrição	Total Financiamento Interno			Total Financiamento Externo			Total		
	Dot. final	Realiz.	%	Dot. final	Realiz.	%	Dot. final	Realiz.	%
DPOPH TOTAL	112882.4	112882.5	100%	313187.3	124838.9	40%	426069.8	237721.4	56%
DPOPH Niassa	4832.0	4832.0	100%	10867.5	7302.5	67%	15699.6	12134.5	77%
DPOPH C.Delgado	5193.3	5193.3	100%	8776.6	4005.8	46%	13969.9	9199.0	66%
DPOPH Nampula	5039.2	5039.2	100%	12097.1	7995.7	66%	17136.3	13035.0	76%
DPOPH Zambézia	11428.4	11428.4	100%	51135.1	34373.7	67%	62563.5	45802.2	73%
DPOPH Tete	7617.1	7617.1	100%	6750.7	2102.1	31%	14367.8	9719.1	68%
DPOPH Manica	22279.7	22279.7	100%	7157.8	1543.3	22%	29437.5	23823.1	81%
DPOPH Sofala	10504.9	10504.9	100%	14260.5	4999.4	35%	24765.4	15504.4	63%
DPOPH Inhambane	5967.3	5967.3	100%	90991.8	21255.0	23%	96959.2	27222.3	28%
DPOPH Gaza	35674.2	35674.2	100%	60304.0	21574.2	36%	95978.1	57248.4	60%
DPOPH Maputo Provincia	4346.3	4346.3	100%	50846.3	19687.2	39%	55192.6	24033.5	44%

Fonte: CGE 2011

Anexo 6: Orçamento de investimento e despesas do DPOPH 2012

Investimento 2012									
Descrição	Total Financiamento Interno			Total Financiamento Externo			Total		
	Dot. final	Realiz.	%	Dot. final	Realiz.	%	Dot. final	Realiz.	%
DPOPH TOTAL	156,836.5	156,836.5	100%	309,121.7	199,129.6	64%	449,946.2	339,956.8	76%
DPOPH Niassa	14,846.3	14,846.3	100%	1,165.8	1,163.1	100%	16,012.0	16,009.3	49%
DPOPH C.Delgado	7,058.5	7,058.5	100%	4,405.3	2,180.1	49%	11,463.8	9,238.6	97%
DPOPH Nampula	16,693.6	16,693.6	100%	6,835.8	6,598.0	97%	23,529.5	23,291.6	99%
DPOPH Zambézia	27,705.1	27,705.1	100%	52,603.4	51,309.3	98%	80,308.6	79,014.4	98%
DPOPH Tete	22,175.9	22,175.9	100%	1,570.7	1,266.1	81%	23,746.6	23,442.0	99%
DPOPH Manica	30,217.5	30,217.5	100%	5,237.4	54.5	1%	35,454.9	30,272.0	85%
DPOPH Sofala	14,637.9	14,637.9	100%	4,795.3	333.6	7%	19,433.2	14,971.4	77%
DPOPH Inhambane	3,834.6	3,834.6	100%	101,179.1	26,280.6	26%	105,013.7	30,115.3	29%
DPOPH Gaza	11,663.0	11,663.0	100%	69,739.7	67,239.9	96%	81,402.6	78,902.9	97%
DPOPH Maputo Provincia	8,004.2	8,004.2	100%	61,589.2	42,704.4	69%	69,593.5	50,708.6	73%

Fonte: CGE 2012

Anexo 7: Orçamento de investimento e despesas do DPOPH 2013

Investimento 2013									
Descrição	Total Financiamento Interno			Total Financiamento Externo			Total		
	Dot. final	Realiz.	%	Dot. final	Realiz.	%	Dot. final	Realiz.	%
DPOPH TOTAL	348,437.0	348,437.0	100%	261,736.5	169,142.2	65%	610,173.5	517,579.2	85%
DPOPH Niassa	48,116.5	48,116.5	100%	999.4	914.2	91%	49,115.9	49,030.8	100%
DPOPH C.Delgado	30,458.8	30,458.8	100%	4,171.6	3,638.1	87%	34,630.3	34,096.8	98%
DPOPH Nampula	33,641.2	33,641.2	100%	3,149.9	3,057.8	97%	36,791.1	36,699.0	100%
DPOPH Zambézia	49,526.6	49,526.6	100%	47,099.5	43,654.0	93%	96,626.1	93,180.6	96%
DPOPH Tete	26,945.2	26,945.2	100%	6,553.9	4,141.0	63%	33,499.1	31,086.2	93%
DPOPH Manica	52,781.7	52,781.7	100%	2,513.6	2,512.3	100%	55,295.2	55,293.9	100%
DPOPH Sofala	12,079.0	12,079.0	100%	42,511.3	2,504.5	6%	54,590.3	14,583.5	27%
DPOPH Inhambane	37,001.2	37,001.2	100%	99,179.1	64,668.9	65%	136,180.3	101,670.1	75%
DPOPH Gaza	6,812.4	6,812.4	100%	33,008.0	29,494.0	89%	39,820.4	36,306.4	91%
DPOPH Maputo Provincia	51,074.4	51,074.4	100%	22,550.4	14,557.5	65%	73,624.8	65,632.0	89%

Fonte: CGE 2013

Anexo 8: Orçamento e Despesas de 2011 a 2013 nas Direcções Provinciais das Obras Públicas e Habitação de Inhambane e Sofala

Programas	Inhambane						Sofala					
	2011		2012		2013		2011		2012		2013	
	Orçament	Despesas	Orçament	Despesas	Orçamento	Despesas	Orçament	Despesas	Orçament	Despesas	Orçament	Despesas
Mudanças climáticas					1,996.00	32.1						
Abastecimento Água e Saneamento	11700	11700			7,794.90	0						
Projecto de Abastecimento de Água e Saneamento	60670	920	31117.9	0	78,695.30	54,137.10	11100	3526				
Apoiar os Órgãos Locais do Estado na Gestão e Execução do P Água e Saneamento	2212	1624	3765.3	0	899.2	706.1	3161	1473	3101.6	0	2953.9	2504.5
Reabilitação dos sistemas pequenos de abastecimento de água					8,871.20	8,871.20						
Qualidade do Ambiente			100	0								
Programa de Abastecimento de Água e Saneamento	9300	6966										
Total	83,882.00	21,210.00	34,983.20	0.00	98,256.60	63,746.50	14,261.00	4,999.00	3,101.60	0.00	42,511.30	2,504.50

Fonte: Relatórios de Execução do Orçamento 2011 (Jan-Dez), 2012 (Janeiro, Março) e 2013 (Jan-Dez)

Notas finais

¹ Este relatório foi elaborado por Manuel Lobo, Funcionário encarregado de Recursos em Moçambique, em nome do DFI. Este relatório contou com a colaboração e revisões de Jo Walker do DFI e Artur Matabele, John Garrett e Wen Hoe da WaterAid.

² INE 2013.

³ Reduzir para metade a proporção de pessoas sem acesso sustentável à água potável segura e ao saneamento básico.

⁴ Actualização do JMP de 2013, OMS/UNICEF (2013) com base nas estatísticas oficiais governamentais produzidas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). Os últimos dados usados para produzir informação para a estimativa da JMP para 2011.

⁵ DHS, 2011.

⁶ State of the World's Children Report, UNICEF (2013).

⁷ Country Status Overview, AMCOW (2011). Water Supply and Sanitation in Mozambique, Turning Finance into Services for 2015 and Beyond.

⁸ Dados publicados em AMCOW 2nd Country Status Overview (CSO2): Water Supply and Sanitation in Mozambique: Turning Finance into Services for 2015 and Beyond, AMCOW (2011). Disponível aqui: <http://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/CSO-Mozambique.pdf>

⁹ Chegou-se a acordo estudar uma província, uma vez que Moçambique é um país vasto e os distritos não são unidades representativas do país. Em Moçambique há 11 províncias e 128 distritos.

¹⁰ Programme Aid Partnership - uma parceria entre o governo de Moçambique e os doadores com o objectivo geral de contribuir para a "redução da pobreza em todas as suas dimensões apoiando a evolução, implementação e monitorização do PARPA". Memorandum de Acordo entre o Governo de Moçambique e Programme Aid Partners para a provisão de Apoio Directo ao Orçamento e Balança de Pagamentos, Maputo, 2004. 4).

¹¹ Country Status Overview, AMCOW (2011). Water Supply and Sanitation in Mozambique Turning Finance into Services for 2015 and Beyond.

¹² Baseia-se nas estatísticas do AMCOW para os orçamentos de 2006-08, assim como as obtidas para este estudo que mostra que 85% do financiamento é de doadores. Portanto, há um compromisso bastante constante da ODA superior a 80%.

¹³ Dados publicados em AMCOW 2nd Country Status Overview (CSO2): Water Supply and Sanitation in Mozambique: Turning Finance into Services for 2015 and Beyond, AMCOW (2011). Disponível aqui: <http://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/CSO-Mozambique.pdf>

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Vale a pena destacar que o financiamento do FIPAG se faz principalmente através de empréstimos bancários.

¹⁶ Inclui pequenos erros de arredondamento.

¹⁷ Os governos provinciais são responsáveis pelo planeamento a nível de província, a aplicação de políticas e regulamentos nacionais, monitorização do sector, alguma construção e supervisão de sistemas nas cidades pequenas e alguma construção e reabilitação de pontos de água rurais.

¹⁸ Atendendo a que todos os orçamentos correntes partem das despesas do próprio governo.

¹⁹ A Iniciativa de Um Milhão é um programa rural em grande escala de água, saneamento e higiene (WASH) em 18 distritos nas províncias de Sofala, Manica e Tete, implementado em conjunto pelo Governo de Moçambique, a UNICEF e os Países Baixos com o apoio de uma série de outros doadores.

²⁰ Avaliação intercalar do impacto: Parceria entre a UNICEF e o Governo dos Países Baixos para a Provisão de Água, Saneamento e Higiene "Iniciativa de Um Milhão", Moçambique.

²¹ Banco Mundial, 2010. Mozambique PER for the Water Sector, Washington DC, Banco Mundial.