

INTEGRAÇÃO AMBIENTAL PARA REDUÇÃO DA POBREZA E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

Iniciativa da Pobreza e Meio Ambiente

Moçambique



Empowered lives.
Resilient nations.

No período compreendido entre 2007 e 2010, a média das despesas do sector ambiental foi de cerca de 3,5 biliões por ano, ou seja, 4,3% do orçamento do Estado e 1,4% do PIB. Estes números estão aquém do valor que é necessário para reduzir, de forma significativa, as perdas que a economia moçambicana está neste momento a enfrentar devido à degradação ambiental. Deve ser formulada uma estratégia com vista a preencher a lacuna das despesas ambientais.

REVISÃO DA DESPESA PÚBLICA DO SECTOR AMBIENTAL,

MOÇAMBIQUE, 2005-2010

INVESTINDO NOS NOSSOS RECURSOS PARA O DESENVOLVIMENTO

O ambiente pode ser comparado à nossa quinta familiar: este é o local onde vivemos, é o local onde trabalhamos, é o local onde criamos os nossos filhos, onde produzimos os alimentos que comemos, obtemos a água que bebemos, é a base do nosso sustento. Se cuidarmos bem da nossa casa e da nossa terra, conseguiremos lá permanecer durante várias gerações. Se não o fizermos, logo o telhado começa a ter infiltrações, a zona onde armazenamos os alimentos ficará infestada de roedores, os nossos filhos adoecerão com maior frequência, a terra tornar-se-á menos produtiva e, em breve, a quinta que era antes próspera perderá o seu valor. Do mesmo modo, dependemos do ambiente para obtermos abrigo, alimentos, água potável e ar limpo. Por conseguinte, e falando em termos económicos, o ambiente faz parte da base de bens da nossa economia nacional e existe uma ligação clara entre o desenvolvimento económico e a situação do ambiente.

A realização de uma Revisão da Despesa Pública do Sector Ambiental

(RDPSA) ajuda-nos a avaliar se estamos a investir o suficiente na gestão sustentável do meio ambiente e se estamos a gastar o dinheiro nas áreas certas (vide a Figura 1). Recorrendo, de novo, à nossa comparação com a quinta, estaremos a investir o suficiente e nas áreas certas para manter a nossa quinta? Ou estamos a gastar excessivamente na pintura de paredes, enquanto todos os vidros das janelas estão partidos há muito tempo e permitem a entrada da chuva?

Os activos ambientais de Moçambique desempenham um papel significativo na economia do país. Apenas para mencionar alguns exemplos: 50% da economia moçambicana assenta no uso de recursos naturais; mais de 80% dos postos de trabalho estão directamente relacionados com o ambiente; a dependência dos pobres da qualidade do ambiente e dos recursos naturais é significativamente maior do que a dos outros grupos populacionais. É, portanto, alarmante constatar que as perdas económicas anuais devido à degradação ambiental e ao

uso ineficaz dos recursos naturais em Moçambique representam 17% do PIB (cerca de 45 biliões de MZN). Os custos inerentes à reparação destes danos estão estimados em cerca de 9% do PIB (aproximadamente 24 biliões de MZN).¹

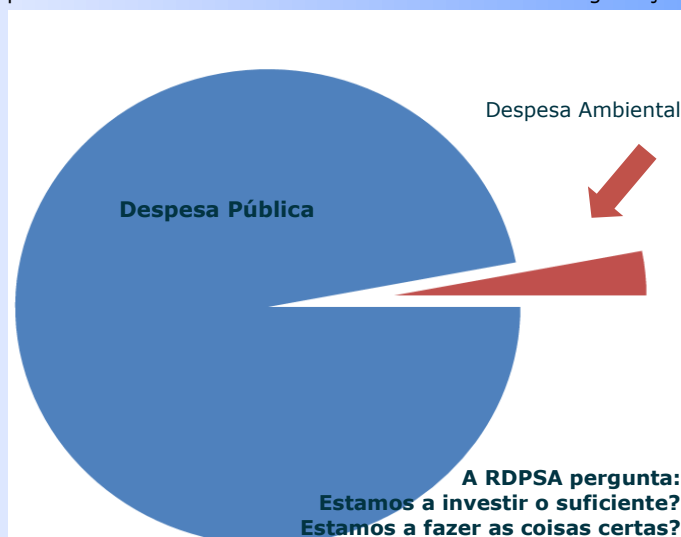


Figura 1: Âmbito da RDPSA

A RDPSA realizada para o período 2005-2010 em Moçambique destinava-se, pois, a responder a estas questões e também a analisar que receitas os recursos ambientais trazem para o Orçamento do Estado.

ESTAMOS A INVESTIR O SUFICIENTE PARA PROTEGER OS NOSSOS RECURSOS?

O âmbito do sector ambiental é vasto e inclui não apenas o Ministério central, o MICOA, mas vários outros ministérios, nomeadamente o MINAG, MIREM, MOPH, Ministério da Saúde, Ministério da Energia, para mencionar apenas alguns. A avaliação da despesa do sector ambiental olhou, portanto, para todas estas diferentes instituições do Governo. **Para o período compreendido entre 2007 e 2010, a média da despesa do sector ambiental foi de cerca de 3,5 biliões por ano, ou seja, 4,3% do Orçamento do Estado, e 1,4% do PIB.**²

Uma avaliação geral das despesas do sector ambiental comparativamente a outros sectores revela que o sector ambiental, com uma média de 4,3% do total da despesa do Orçamento do Estado, situa-se muito aquém dos sectores prioritários contidos no PARPA II, tais como a Educação (21%), Saúde (12%) e Infra-estrutura (15%).³

A actual despesa do sector ambiental situa-se aquém do que foi estimado como sendo necessário para reduzir significativa-

mente as perdas que a economia moçambicana está neste momento a enfrentar devido à degradação ambiental (necessários 9% do PIB comparativamente à despesa actual de 1,4% do PIB) pelo que deve ser traçada uma estratégia para preencher esta lacuna.

Se este padrão não for alterado através do aumento significativo dos orçamentos alocados ao sector ambiental, a economia moçambicana continuará a sofrer perdas estimadas em 17% do PIB todos os anos devido à degradação ambiental e ao uso ineficiente dos recursos naturais.⁴

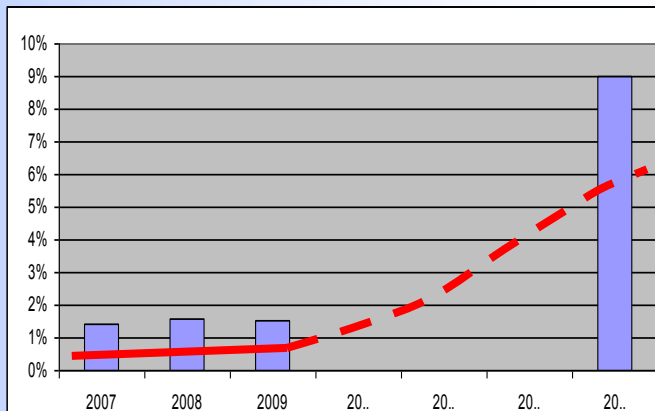


Figura 2: Evolução da despesa ambiental comparativamente ao PIB e às necessidades estimadas.

ESTAMOS A FAZER OS INVESTIMENTOS CERTOS ?

A Alocação da Despesa comparada às Prioridades Nacionais pode ser avaliada com base no PARPA II. De acordo com o PARPA II, as principais prioridades do sector ambiental em Moçambique para o período em apreço focalizaram nas seguintes áreas: (i) saneamento, (ii) ordenamento territorial, (iii) prevenção da degradação da terra, (iv) gestão dos recursos naturais, incluindo o controlo de queimadas, (v) aspectos legais e institucionais, ou seja, educação ambiental, cumprimento da lei e capacitação, (vi) redução da poluição do ar, da

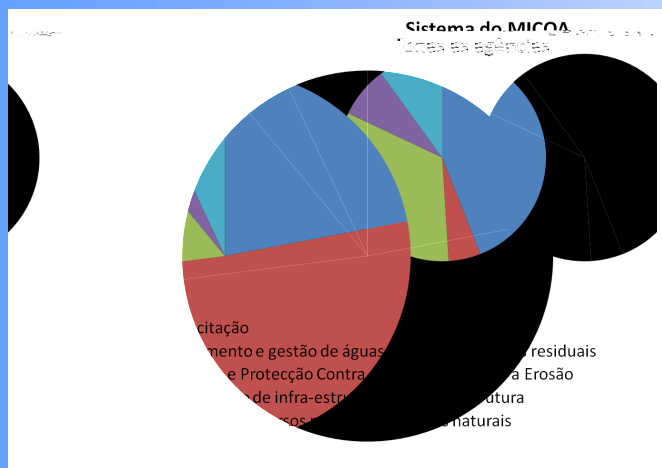


Figura3: Despesas de investimento do sector ambiental do Orçamento do Estado por área de intervenção

NOTA: O SISTAFE apenas reporta áreas de intervenção para investimento. Para a despesa corrente, não existe qualquer distinção entre capacitação, saneamento ou qualquer outra área de intervenção específica. Por conseguinte, a distribuição temática do orçamento focaliza apenas na despesa de investimento.

água e do solo, poluição e (vii) prevenção e redução de calamidades naturais.

As práticas inerentes ao plano e orçamento em Moçambique ainda se encontram na fase de integrar as ligações entre as áreas de políticas e os orçamentos, em especial em sectores transversais como o ambiente. Infelizmente, isto continua a impedir o estabelecimento sem incidentes de uma ligação clara entre as políticas (por exemplo, as prioridades do PARPA II acima mencionadas) e a alocação e despesa orçamentais. O orçamento não faculta informação suficientemente detalhada que indique como os recursos são distribuídos pelas áreas de intervenção abaixo do nível do ministério, direcção provincial ou administração do distrito. Esta é uma limitação fundamental à realização de uma análise de despesas abrangente.⁵

Entre os ministérios, o MICOA executou o maior volume de despesa (inclui as DPCA e outras instituições sob a tutela do MICOA). O Ministério das Obras Públicas e Habitação vem em segundo lugar, representando 26% das despesas do projecto incluídas no orçamento desde 2008. Tendo em consideração o facto de que o MICOA é um ministério de coordenação, e não de implementação, esta constatação coloca claramente a seguinte questão se os outros ministérios estão a fazer o suficiente para garantir que os bens ambientais de Moçambique sejam devidamente cuidados.

A partir dos dados disponíveis, podemos ver que em relação às **despesas de investimento do Orçamento do Estado**, os projectos de capacitação do sistema do MICOA absorveram 44% dos recursos de investimento, seguido pelas medidas de controlo e protecção da erosão (33%). No caso das despesas efectuadas por todas as instituições, o investimento no abastecimento da água e saneamento absorveu o maior volume com 51% (essencialmente devido aos investimentos do MOPH), seguido pelos projectos de capacitação (22%) e erosão e pro-

teção dos solos (16%).

Um facto digno de realce é que a decomposição das despesas do investimento no sector ambiental através dos códigos orçamentais **não mostra quaisquer projectos referentes à gestão dos resíduos e redução da poluição**. Esta não é necessariamente uma indicação de que o governo não está a alocar um orçamento a estas questões importantes, mas antes sublinha o nível de desconexão entre os orçamentos e as prioridades em termos de políticas e, por essa razão, a forma como as despesas foram codificadas e classificadas entre 2005 e 2010 não permite uma análise fácil das alocações às diferentes prioridades ambientais. Isto está em parte relacionado com o facto de que a actual RDPSA não conseguiu reflectir os dados provenientes dos municípios.

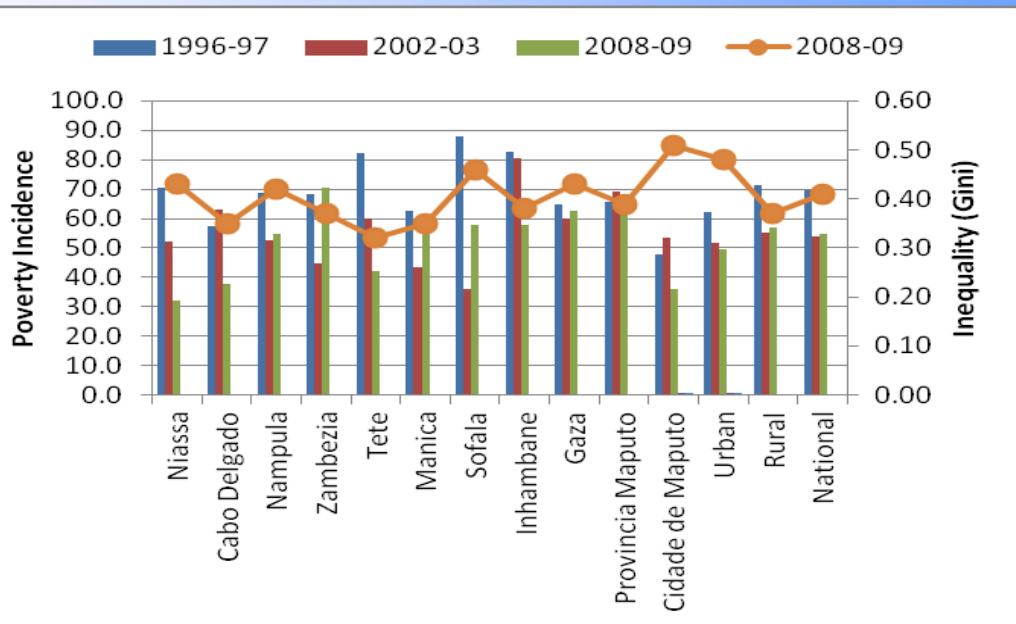
Além disso, podemos olhar para os **benefícios de redução da pobreza** de diferentes áreas de investimentos. De acordo com a Análise Económica Ambiental da Gestão dos Recursos Naturais em Moçambique (2012), neste momento, as áreas que oferecem os maiores benefícios ao bem-estar da população moçambicana e à economia nacional são o abastecimento de água e saneamento. **Todavia, mesmo com financiamento estrangeiro, a média dos investimentos no sector de abastecimento de água e saneamento foi inferior a 2 biliões de MZN, valor muito aquém das necessidades avaliadas em 7 biliões de MZN (ou 2,7% do PIB)**

anualmente.

A comparação da alocação geográfica aos níveis de pobreza pode facultar informação sobre a adesão às prioridades. A despesa das províncias revela que, em todas elas, o financiamento tem vindo a aumentar desde 2005. No geral, as DPCA foram responsáveis por 36% de toda a despesa de investimento relativa ao período 2008-2010. Em média, as taxas de execução de cada DPCA foram inferiores às das instituições nacionais ao longo do período 2005-2010, mas a tendência revela uma subida geral.

Olhando para a distribuição geral de recursos pelas províncias comparativamente ao padrão de pobreza e desigualdade, a distribuição da despesa parece estar em conformidade com a distribuição geográfica da pobreza (vide a Figura 4). As excepções parecem ser as províncias do sul, nomeadamente Inhambane e Gaza, que apesar da elevada incidência de pobreza, têm tido o mesmo nível de despesas que as províncias menos afectadas pela pobreza, isto é, Niassa e Cabo Delgado. As províncias de Inhambane e Gaza registam grandes problemas de erosão costeira e outros problemas relacionados com as mudanças climáticas. Isto torna difícil concluir que exista uma priorização geográfica da afectação dos recursos.

Figura 4: Distribuição de recursos e padrões de pobreza
Olhando para a distribuição de recursos pelas províncias em relação ao padrão de pobreza e desigualdade, a distribuição da despesa parece estar em conformidade com a distribuição geográfica da pobreza.



RECEITAS PARA O ORÇAMENTO DO ESTADO E MUNICÍPIOS

O total das receitas do sector ambiental (tais como taxas, multas, licenças) atingiu 1.048,8 milhões de MZN de 2008 a 2010, ou seja, 0,4% do Orçamento do Estado e 0,1% do PIB. A inclusão de receitas fiscais (em que as mais substanciais foram as do petróleo) poderia sugerir um total maior (11.546,7 milhões de MZN, ou seja, 3,9% do orçamento e 1,3% do PIB). Durante este período, registou-se uma tendência crescente na arrecadação de receitas, com uma subida significativa especificamente em 2010, resultante da introdução de multas e das taxas referentes ao fundo de fomento pesqueiro. A introdução das taxas mineiras e uma duplicação das taxas do FUNAB também contribuíram para a subida.

Por sector, as pescas e a caça contribuíram com a maior proporção para o total das receitas desde 2008 (46%). As receitas provenientes do sector do turismo (isto é, parques e fauna bravia) também aumentaram de forma constante no período de 2005 a 2010, principalmente graças aos certificados de caça e às taxas pagas pelas visitas aos parques.

No que diz respeito às **receitas para as comunidades locais**, pouco se sabe sobre o valor e a quantidade de fundos gerados pelas receitas referentes aos 20% resultantes dos recursos florestais e de fauna bravia estipulados por Lei para beneficiar os Fundos Comunitários. Instituições como a DNTF confrontam-se com graves desafios no que diz respeito à colecta de dados. No entanto, os dados existentes parecem sugerir uma tendência ascendente, tanto em termos de fundos comunitários como do valor monetário a eles canalizado.

INTEGRAÇÃO AMBIENTAL PARA REDUÇÃO DA POBREZA E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

RECOMENDAÇÕES

Conforme demonstrado pela RDPSA, subsistem grandes constrangimentos em termos da falta de ligação entre as prioridades do sector ambiental e a dotação orçamental e a transparência dos instrumentos de planificação do orçamento e de prestação de contas. As dificuldades particulares de governação também surgem porque o MICOA, a instituição governamental com a responsabilidade geral de coordenação das actividades do sector ambiental, enfrenta desafios em termos de recursos humanos e financeiros. Para ultrapassar estas dificuldades, e após analisar a alocação, o desembolso de fundos e a receita do sector ambiental, este estudo apresenta as seguintes recomendações:

✓ **Códigos do orçamento:** para se poder estabelecer um processo orçamental eficaz, o sector ambiental deve introduzir a abordagem de Orçamento Programa. A atribuição de códigos correctos ao programa e aos seus projectos e actividades, incluindo custos correntes, permitiria a contabilização exacta de todas as actividades ambientais nos diferentes ministérios e sectores. Além disso, os intervenientes do sector ambiental fora do MICOA devem cooperar no fornecimento de dados e informações relativos às suas actividades ambientais. A tarefa será grandemente facilitada com a introdução dos códigos COFOG nos sectores e dos programas até aos projectos e actividades. Do mesmo modo, e para garantir que as actividades do sector ambiental nos municípios e nas entidades do sector privado possam ser tomadas em consideração em futuras RDPSA, o sistema de códigos deve ser introduzido para além do SISTAFE nos gráficos contabilísticos da ODAMoz e do sector privado. Para este último sector, um questionário adequado ao sector privado, através do mecanismo normal de recolha de dados estatísticos através do Instituto Nacional de Estatística, pode captar a essência.

✓ **Receitas:** para reduzir a dependência de fontes externas de financiamento, o Governo deve realizar estudos específicos sobre potenciais fontes de receitas do sector ambiental ou outros instrumentos económicos com o objectivo de otimizar a eficiência do Orçamento do Estado. Além disso, os principais intervenientes no sector ambiental devem ser incentivados a arrecadar as receitas em dívida. Mais receitas reservadas ao sector ambiental podem facilitar o processo de direccionamento não apenas das prioridades dentro do sector, mas também ligações específicas entre o desenvolvimento e o ambiente. Os montantes reservados para os Fundos Comunitários provenientes da exploração dos recursos florestais e faunísticos constituem um exemplo desta abordagem, mas também podem ser usados noutras áreas. As instituições governamentais relevantes (por exemplo, a autoridade tributária) devem facultar informações mais detalhadas sobre as fontes de dados (geográficas e temáticas) de modo a permitir uma análise adequada das tendências e entre as secções no que diz respeito à sustentabilidade dos recursos internos.

✓ **A priorização** da despesa deve basear-se em “evidências” no terreno, e não em intervenções genéricas em todo o país, sendo necessária uma ênfase muito maior para garantir uma ligação clara entre o plano e o orçamento. Como tal, o MICOA e o CONDES devem ser mais activos no desempenho dos seus papéis, com um certo grau de previsibilidade dos seus programas e actividades de coordenação intersectorial

Notas:

¹ MICOA, PEI, SBA & Ecosys, Maio de 2012, Análise Económica Ambiental da Gestão dos Recursos Naturais em Moçambique

² Revisão da Despesa Pública do Sector Ambiental (RDPSA), MICOA, 2012

³ Com base em dados apresentados nos relatórios de análise orçamental referentes a 2006, 2008 e 2009 pelo Ministério das Finanças e Grupo de Análise do Orçamento

⁴ Para estas comparações, foram usadas as estimativas da Análise Económica Ambiental da Gestão dos Recursos Naturais em Moçambique (2012)

⁵ Neste momento, Moçambique está no processo de introduzir o Orçamento Programa. Se esta abordagem for efectivamente introduzida de forma consistente em todos os ministérios, as futuras RDPSA irão reflectir uma contabilidade mais exacta das actividades ambientais em diferentes instituições e sectores.



INICIATIVA DA POBREZA E MEIO AMBIENTE, FASE II EM MOÇAMBIQUE MICOA/MPD/PNUD / PNUMA

www.unpei.org PNUD/PNUMA IPMA **Moçambique** Coordenadora Nacional Lolita Hilario Fondo
Lolita.Hilario@undp.org
PNUD/PNUMA IPMA Africa Ponto Focal Moa Westman
Moa.Westman@unpei.org; facility.unpei@unpei.org

