

SERÁ QUE O CENÁRIO FISCAL DE MÉDIO PRAZO 2009-2011 RESPONDE AOS DESAFIOS DE REDUÇÃO DA POBREZA NA INFÂNCIA EM MOÇAMBIQUE? PONTOS PARA REFLEXÃO

Mensagens Chave

- ⇒ A adopção da metodologia de Orçamentação por Programas (OP) é um aspecto bastante positivo para a redução da pobreza na infância e das disparidades existentes pois vai ajudar a rectificar o desvio que tem existido entre a planificação e a orçamentação. Contudo, o conceito e definição de programa têm de ser tornados mais claros.
- ⇒ As taxas de inflação do CFMP para 2009 até 2011 são muito optimistas. Este facto poderá impactar na alocação estratégica de recursos nos Sectores Sociais chave e logo na qualidade de vida dos grupos vulneráveis e crianças na medida em que apesar de se verificarem crescimentos em termos absolutos, o crescimento real é reduzido.
- ⇒ Enquanto a previsão da Despesa nos Sectores de Saúde, Educação e Acção Social mostram uma evolução do orçamento em termos do valor bruto, em termos proporcionais este mesmo orçamento será estacionário.

O que é o CFMP?

O **Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP)** é um instrumento de planificação fundamental para a construção dos planos e quadros macroeconómicos de curto e médio prazo¹. O objectivo principal do CFMP é indicar a quantidade de recursos financeiros que serão necessários durante um período de médio prazo (3 anos) de modo a responder as políticas e prioridades definidas no âmbito do Programa Quinquenal do Governo (PQG) e do Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA). Por outro lado, o CFMP tem também o objectivo de contribuir para a garantia da disciplina orçamental agregada com vista a manter o equilíbrio do Orçamento e tornar o défice orçamental sustentável.

Porquê é importante para as crianças?

O CFMP é um instrumento crucial para garantir que as metas ambiciosas do PQG e do PARPA para o desenvolvimento da criança sejam alcançadas através da alocação de recursos suficientes nos Sectores Chaves para o desenvolvimento da criança, como os Sectores de Saúde, Educação, Água & Saneamento e Protecção Social. É também uma ferramenta chave para a redução das disparidades existentes de bem-estar da criança, procurando assegurar, por exemplo, que a maior parte dos recursos sejam alocados a províncias com maiores índices de pobreza na infância².

Em Moçambique, o CFMP é apenas aprovado pelo Governo. A versão mais recente do CFMP, compreende o triénio 2009 a 2011 e a sua preparação foi iniciada em Novembro de 2007 e culminou com a aprovação pelo Conselho de Ministros apenas em Setembro de 2008.

Quais são as particularidades do CFMP em relação ao desenvolvimento da criança?

1. Introdução da Planificação e Orçamentação por Programa

O CFMP 2009 – 2011 contém diferenças fundamentais em relação aos CFMP anteriores pois introduz de forma generalizada a planificação e orçamentação por programa (OP) para a rubrica da despesa de investimento. Este é um aspecto bastante positivo para que o processo de orçamentação esteja cada vez mais alinhado e harmonizado com as prioridades definidas pelos Sectores. Porém, verificou-se um fraco envolvimento das instituições na preparação desta versão do CFMP e o mesmo reflecte a fragilidade dos Sectores na acomodação da orçamentação com base em programas. Com esta abordagem, nem todos os Sectores considerados Prioritários têm as suas

¹Note que o CFMP é uma previsão de recursos e nem sempre coincide com a alocação dos respectivos anos previstos. Geralmente as alocações têm superado o previsto no CFMP como veremos mais adiante.

²O Relatório do Ministério da Planificação e Desenvolvimento de 2008 "Alocação Territorial do Orçamento do Estado aos Sectores de Saúde, Educação, e Águas, 2003-06" indica que a alocação do Orçamento do Estado não corresponde em absoluto ao modelo dos indicadores de desenvolvimento da criança. Por exemplo, as províncias com maiores índices de pobreza na infância – incluindo as províncias de Zambézia e Nampula, nas quais vive cerca de 40 por cento das crianças – recebem orçamentos per capita mais baixos para os sectores chave para o bem-estar da criança, como Saúde e Educação, do que as províncias com níveis de pobreza na infância mais reduzidos.

acções como alvo de especial atenção, o que significa que alguns dos Sectores considerados não Prioritários podem ver as suas acções a contribuir para o alcance da agenda do Governo. O que era esquecido com a abordagem meramente Sectorial ou Institucional.

Foram apurados um total de 186 programas distribuídos pelos 6 Objectivos do Plano Quinquenal do Governo (PQG).

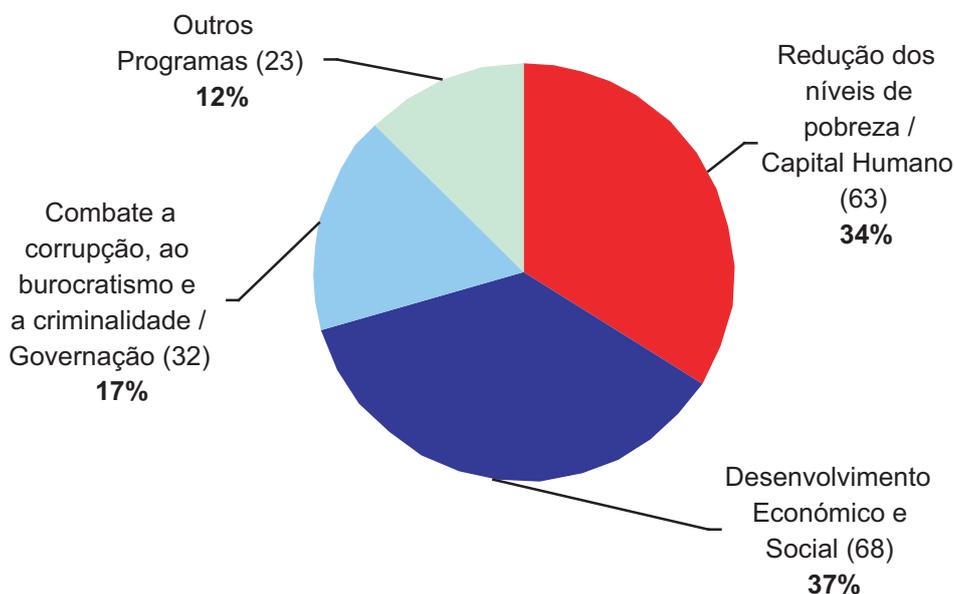
Destes, os primeiros 4 fazem parte da lista dos 14 programas considerados como tendo elevada importância estratégica. Infelizmente o programa de Prevenção e Combate ao HIV/SIDA e o programa de Apoio a Grupos Populacionais Vulneráveis não fazem parte dos programas chave. Este facto é particularmente preocupante tendo em conta o contexto do país onde o SIDA é uma das principais causas da morte e onde existem milhares de pessoas vulneráveis, particularmente crianças órfãs e/ou encabeçando agregados familiares.

Quadro 1: Resumo de Programas

Objectivos do Plano Quinquenal do Governo (PQG)	Número de Programas
1- Redução dos níveis de pobreza absoluta	63
2- Desenvolvimento Económico e Social	68
3- Combate a corrupção, ao burocratismo e a criminalidade	32
4- Valorização e promoção da Cultura de Trabalho, Zelo, Honestidade e Prestação de Contas	1
5- Reforço da Soberania e da Cooperação Internacional	15
6- Consolidação da Unidade Nacional, da Paz, da Justiça e da Democracia	7

Fonte: CFMP 2009 – 2011

Figura 1: Distribuição dos Programas por Objectivos do PQG e Pilares do PARPA (número de programas e percentagem)



Fonte: CFMP 2009 - 2011

Dos programas definidos para o objectivo “redução dos níveis de pobreza” do PQG e pilar do Capital Humano do PARPA, verificou-se que foram considerados vários Programas que poderão impactar no nível de vida das crianças, dentre os quais: o Programa de Ensino Primário, Programa de Formação de Professores, Programa de Abastecimento de Água e Saneamento, programa de Promoção e Prevenção de Doenças, Programa de Prevenção e Combate ao HIV/SIDA e o Programa de Apoio a Grupos Populacionais Vulneráveis (desfavorecidos) particularmente crianças.

Apesar de o CFMP não ser um documento *amigável* do ponto de vista do leitor geral é útil e inclui informação relevante sobre como o Governo de Moçambique pretende orientar as suas actividades nos próximos três anos e onde estarão essas prioridades.

O debate sobre a metodologia de OP tem de ser promovido e aberto aos vários elementos da Sociedade, sobretudo a Assembleia da República. O conceito e definição de programa têm de ser tornados mais claros. O diálogo sobre que programas devem existir e como devem ser estruturados de forma a fazer cumprir os direitos da criança deve ser iniciado e incentivado

aos mais variados níveis. A questão das acções inter-programáticas deve ser amplamente debatida. Propostas concretas têm de começar a ser debatidas com o Governo de forma a impactar já na preparação do próximo CFMP e preparação do Orçamento do Estado (OE) para 2010.

2. Previsão da redução da taxa de inflação

Controlar a taxa de inflação é bastante importante para as crianças, pois elevados índices de inflação afecta primeiramente as famílias mais pobres, o que pode causar consequências catastróficas no bem-estar das crianças presentes no seio dessas famílias. **O CFMP 2009-2011 indica um cenário optimista em termos da projecção da taxa de inflação.** A taxa média de inflação para todo o período é projectada para 5.5%, sendo 6.5% em 2009, 5.1% em 2010 e 5% em 2011 (note que foi 10.3% em 2007).

Estas previsões incluídas no CFMP são muito optimistas e em 2008, mercê dos vários choques externos sentidos na economia e orçamento moçambicano, no final de Junho de 2008 (de acordo com o Relatório de Execução Orçamental - REO II 2008) a taxa de inflação ascendiá já a 11.22%. Este facto poderá impactar gravemente na alocação estratégica de recursos nos Sectores Sociais Chave e logo na qualidade de vida dos grupos vulneráveis e crianças na medida em que apesar de se verificarem crescimentos em termos absolutos, o crescimento real (isto é considerando esta inflação na casa dos dois dígitos) é reduzido. Ou seja, com a mesma quantidade de dinheiro ou até mesmo um pouco mais a compra de produtos permanece a mesma ou em alguns casos pode até reduzir (pois os preços também cresceram e numa proporção acima dos recursos disponíveis).

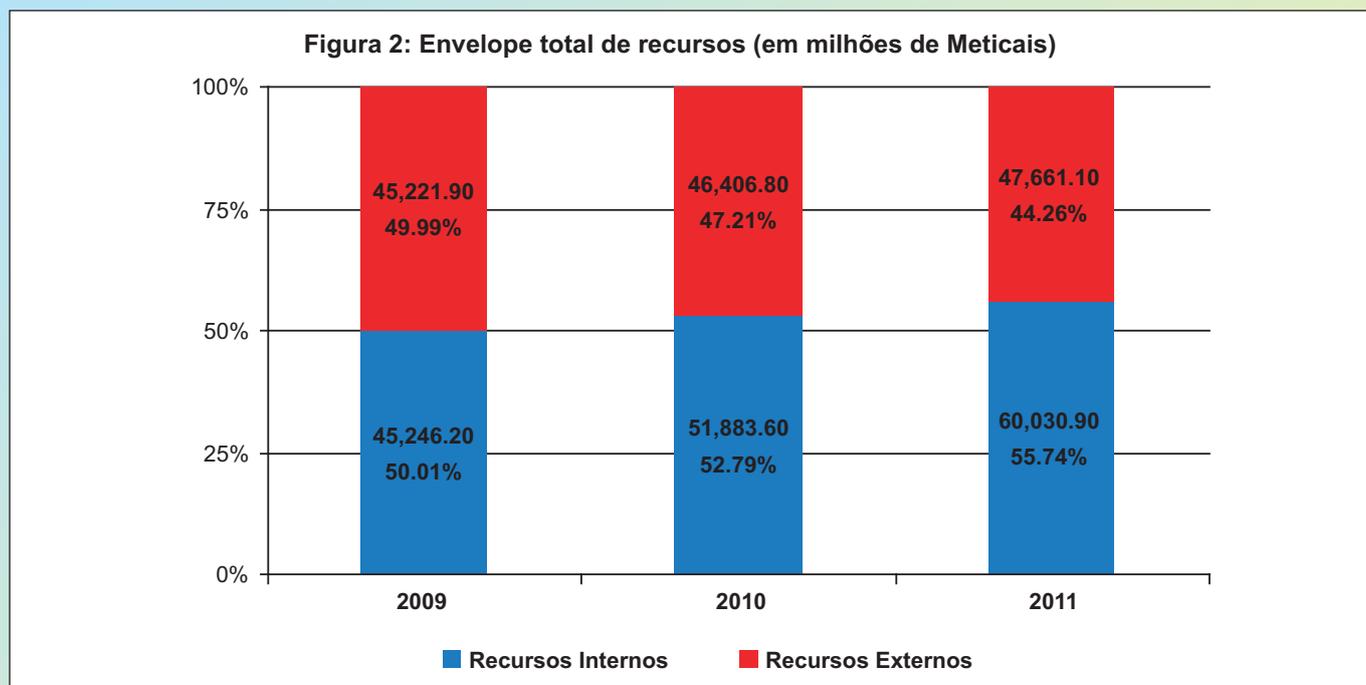
3. Incremento do Envelope de Recursos Globais

Aumentou a previsão do envelope dos recursos totais, de 90,468.1 milhões de Meticais em 2009³, 98,290.4 milhões de Meticais em 2010 até 107,692.0 milhões de Meticais em 2011, com um decréscimo em termos proporcionais dos recursos provenientes da componente externa. Contudo, em termos absolutos, a componente externa continuará a crescer. É apontada como causa do incremento nominal da ajuda externa a depreciação do Metical face ao Dólar.

As despesas de funcionamento sofrerão ajustamento devido ao aumento salarial que acontecerá a um ritmo de 5.5% ao longo dos próximos três anos enquanto os bens e serviços que se manterão pelos 0.5% ao longo do mesmo período.

De acordo com o documento do CFMP 2009 – 2011 a alocação de fundos neste período é marcada pelos seguintes factores e variáveis:

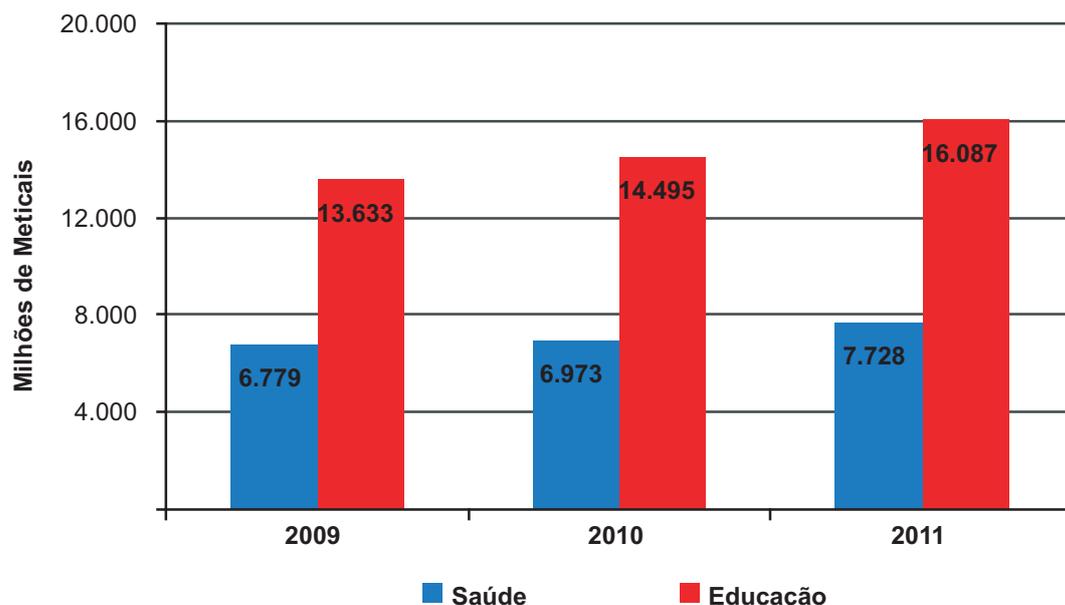
- ⇒ Crise Mundial de Alimentos (reflectida na necessidade de financiamento do Plano de Acção para a Produção de Alimentos 2008 – 2011);
- ⇒ Subida constante e acentuada dos preços dos combustíveis; e
- ⇒ Assunção da gestão da Política Monetária pelo Governo a partir de 2010 (reflectida na necessidade de financiamento da política monetária num montante estimado de 1.8 Mil Milhões de Meticais).



Fonte: CFMP, 2009-2011

³ Note que a proposta do OE 2009 submetida à Assembleia da República em Setembro apresenta um volume global de 104,326.6 milhões de Meticais, ou seja, 15% acima do previsto no CFMP. O que pode significar que os valores previstos para os restantes anos também variem.

Figura 3: Previsão da alocação do OE nos Sectores de Educação e Saúde



Fonte: CFMP, 2009-2011

4. Incremento da alocação de recursos nos Sectores de Saúde e Educação

Conforme ilustrado na figura 3, a alocação dos recursos planificados para os Sectores de Educação e Saúde, dois Sectores fundamentais para o desenvolvimento da criança, está continuamente a crescer. Por um lado o aumento do Orçamento entre 2009 e 2011 reflecte as prioridades do Governo, mas também, resulta do facto de haver um aumento de recursos externos a serem registados no OE. É de salientar que embora haja uma evolução do Orçamento em termos do valor bruto, em termos proporcionais este mesmo Orçamento será estacionário, como se pode ver na figura 4.

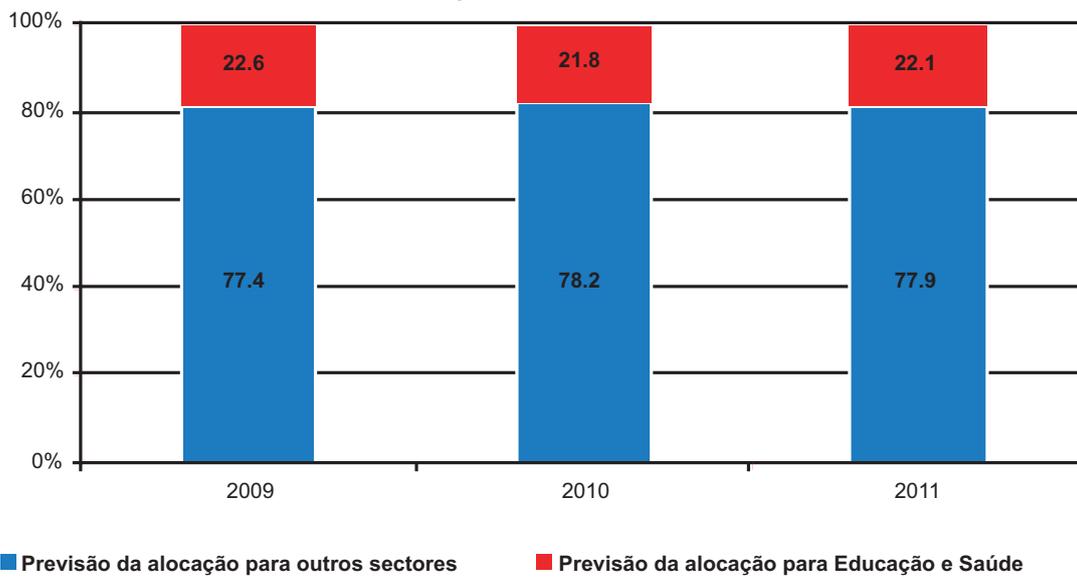
É de salientar que existe uma diferença substantiva entre os recursos planificados para os Sectores de Saúde e Educação entre a previsão no CFMP 2009-2011 e a Proposta de OE para 2009. Por exemplo, enquanto o CFMP previu 6,779 milhões de Meticals para a Saúde em 2009, a Proposta de OE 2009 alocou um valor 2,5 vezes superior, com 17,151 milhões de Meticals. Esta diferença é causada pelo elevado volume dos recursos externos registados no OE para o sector de Saúde em 2009. No futuro, será importante minimizar as variações entre os montantes previstos no CFMP e as Propostas de OE, dado que isto dificulta o processo de planificação, em particular nos Sectores que são críticos para o desenvolvimento da criança em Moçambique.

5. Recursos alocados para o Sector de Acção Social

De acordo com os anexos do CFMP 2009 – 2011, a **alocação de recursos internos para o Sector de Acção Social (excluindo os programas de protecção social do Instituto Nacional de Acção Social - INAS) vai crescer de forma bastante ligeira**, variando de 413.573 milhões de Meticals em 2009, 442.663 milhões de Meticals em 2010 e 486.811 milhões de Meticals em 2011. Continuando abaixo de 0.5% do envelope global de recursos ao longo do período dos três anos (2009 a 2011).

Com o número cada vez mais crescente de crianças órfãs no país, e no contexto do HIV e SIDA, é crucial que se aumente gradualmente a alocação de recursos para o Sector de Acção Social de modo a garantir que um número cada vez maior de crianças vulneráveis beneficie da protecção social.

Figura 4: Previsão da alocação do OE nos Sectores de Educação e Saúde em relação ao envelope dos recursos totais



Fonte: CFMP, 2009-2011

A informação contida neste informe foi retirada do CFMP 2009-2011 aprovado pelo Conselho de Ministros em Setembro de 2008. Foram analisados o documento de fundamentação e os mapas anexos.

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

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

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