



Investir mais e melhor nas crianças

*Perspectivas de melhoria do
financiamento dos sectores
sociais em Moçambique*

A reprodução de qualquer parte desta publicação não carece de autorização, excepto para fins comerciais. Exige-se no entanto, a identificação da fonte

Para descarregar uma versão electrónica ou em inglês deste relatório ou para rectificações, visite <http://sitan.unicef.org.mz/>

UNICEF Fundo das Nações Unidas para a Infância

Av. do Zimbabwe, 1440
P.O. Box 4713,
Maputo
Moçambique

Email: maputo@unicef.org

© UNICEF Moçambique, Maputo, 2014

ISBN: 978-92-806-4778-5

ÍNDICE

Lista de figuras	4
Lista de abreviaturas	4
PREFÁCIO	5
1 INTRODUÇÃO	6
2 TENDÊNCIAS RECENTES NO FINANCIAMENTO DOS SECTORES SOCIAIS	9
3 CENÁRIOS DE COBERTURA E CUSTOS NOS SECTORES SOCIAIS	12
3.1 Educação	13
3.2 Saúde	14
3.3 Protecção social	16
3.4 Água e saneamento	18
3.5 Custos agregados	20
4 ESPAÇO FISCAL E CENÁRIOS DE FINANCIAMENTO	21
4.1 Receitas internas	23
4.2 Donativos externos	23
4.3 Financiamento do défice	24
4.4 Envelope global de recursos	24
5 CONCLUSÃO: PERSPECTIVAS DE MELHOR FINANCIAMENTO DOS SECTORES SOCIAIS	26
REFERÊNCIAS	31

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Crescimento do PIB, 1994-2012	7
Figura 2	Tendências da despesa executada dos sectores sociais, 2008-2013	10
Figura 3	Taxas brutas de conclusão e despesa pública no sector da educação, 2012-2023, por cenários	14
Figura 4	Cobertura dos serviços de saúde e despesa pública no sector da saúde, 2012-2023, por cenários	16
Figura 5	Cobertura e custos dos programas de protecção social, 2012-2023, por cenários	17
Figura 6	Taxas de utilização e despesa pública de água e saneamento, 2012-2023, por cenários	19
Figura 7	Despesa geral do governo dos sectores da educação, saúde, protecção social e água e saneamento, 2012-2023, por cenários	20
Figura 8	Diamante do espaço fiscal	22
Figura 9	Despesa pública real, 2008-2013 e envelope de recursos projectado, 2014-2022 (% do PIB referente a actividades não extractivas)	24
Figura 10	Tendência do envelope total de recursos, 2008-2023 (biliões de MT a preços constantes de 2012)	25
Figura 11	Necessidades e financiamento da despesa dos sectores sociais, 2014-2023, por cenários (% do PIB referente a actividades não extractivas)	28

LISTA DE ABREVIATURAS

ADE	Apoio Directo às Escolas
APD	Ajuda pública ao desenvolvimento
CGE	Conta Geral do Estado
CSO	Country Status Overview (Visão do Estado do País)
DNA	Direcção Nacional de Águas
DNO	Direcção Nacional do Orçamento
FMI	Fundo Monetário Internacional
GNL	Gás natural liquefeito
HIV	Vírus de Imunodeficiência Humana
IDE	Investimento directo estrangeiro
IDS	Inquérito Demográfico e de Saúde
INAS	Instituto Nacional de Acção Social
MINED	Ministério da Educação
MT	Metical
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OPM	Oxford Policy Management
PASD	Programa de Apoio Social Directo
PASP	Programa de Acção Social Produtiva
PESS	Plano Estratégico do Sector da Saúde
PIB	Produto interno bruto
PSSB	Programa de Subsídio Social Básico
PTV	Prevenção da transmissão vertical de mãe para filho
RNB	Rendimento nacional bruto
RTILD	Redes tratadas com insecticida de longa duração
SIDA	Síndrome de Imunodeficiência Adquirida
SRO	Sais de reidratação oral
TB	Tuberculose
TBCEP	Taxa bruta de conclusão do ensino primário
TDP	Total da despesa pública
TIP	Tratamento Intermitente Preventivo (da malária)
UA	União Africana

PREFÁCIO

O UNICEF tem o nobre mandato de apoiar os esforços nacionais na realização dos direitos da criança consagrados na Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada por Moçambique. Por esta razão, a organização trabalha com os decisores nacionais e demais parceiros do sector social para promover o acesso universal das crianças a um pacote essencial de serviços, produtos e conhecimentos.

Moçambique registou um grande progresso na melhoria da sobrevivência e bem-estar da criança nas duas décadas após o fim da guerra, de acordo com o relatório "Situação da Criança em Moçambique 2014," preparado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em colaboração com o governo e outros parceiros. Contudo, o progresso na oferta e na qualidade de serviços sociais básicos não tem sido uniforme e Moçambique ainda apresenta alguns dos piores indicadores de bem-estar das crianças no mundo. A resolução destes desafios depende, em grande medida, de um financiamento adequado.

A presente publicação "Investir mais e melhor nas crianças Perspectivas de melhoria do financiamento dos sectores sociais em Moçambique." centra as atenções nas perspectivas de melhoria do financiamento dos sectores sociais. O estudo tem como objectivo avaliar os custos para a concretização dos direitos da criança ao acesso universal a um pacote essencial de serviços, produtos e conhecimento, assim como analisar as implicações financeiras destas intervenções no orçamento do Estado. Para tal, baseamos a análise nas estratégias e nos planos a médio e longo prazos realizados pelos sectores de saúde, educação, água e saneamento, e protecção social, que constituem os sectores mais críticos para o alcance dos objectivos a favor das crianças e também por ter a informação já disponível. A publicação apresenta ainda vários cenários de financiamento alternativo, mais optimistas e de forma extrapolada, de modo a abarcar um período mais prolongado (até 2023).

Por meio desta publicação, o UNICEF espera contribuir para o diálogo nacional de desenvolvimento e ajudar a "colocar as crianças em primeiro lugar." De facto, há um crescente reconhecimento de que os gastos sociais para as crianças são na verdade investimentos que dão oportunidade a cada criança de desenvolver o seu pleno potencial, e mais tarde contribuir para o desenvolvimento da nação. O investimento social é crucial para a implementação dos direitos das crianças, e estratégico para o crescimento económico sustentável e equitativo de Moçambique.

Gostaríamos de agradecer a Oxford Policy Management pelo apoio dado no processo analítico da publicação, bem como a inestimável contribuição dos colegas do Ministério da Planificação e Desenvolvimento, Ministério das Finanças, Ministério da Mulher e de Acção Social, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério das Obras Públicas e Habitação, assim como das Organizações da Sociedade Civil e demais parceiros.

Continuamos juntos em prol das crianças em Moçambique!

Koenraad Vanormelingen

Representante
UNICEF Moçambique

1 Introdução

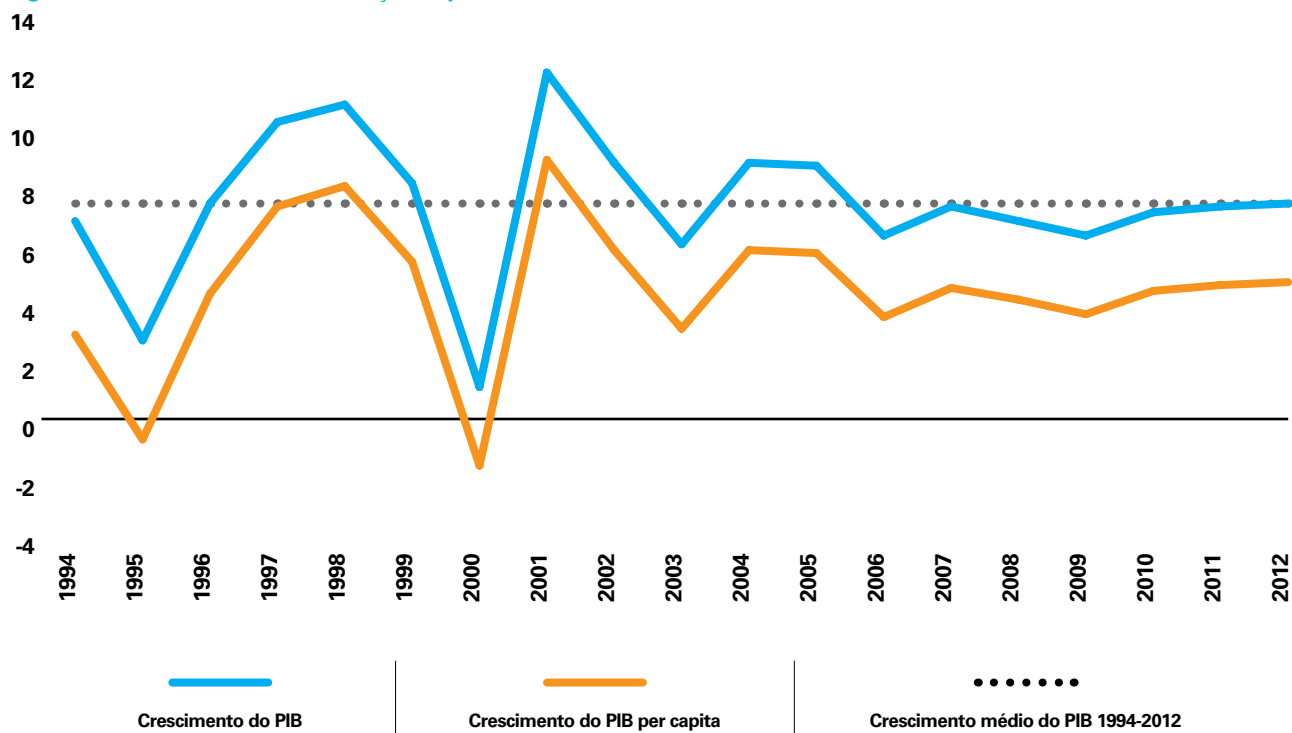


Moçambique registou um grande progresso na melhoria da sobrevivência e bem-estar da criança nas duas décadas após o fim da guerra. Uma análise recente da situação da criança no país¹ destacou várias áreas de progresso notável: uma redução significativa e sustentada da mortalidade em crianças menores de 5 anos, uma maior utilização de redes mosquiteiras tratadas com insecticida para proteger as crianças de tenra idade da malária, maiores taxas de utilização de fontes de água melhoradas e de infra-estruturas de saneamento melhoradas (reduzindo o risco de doenças transmitidas pela água), a expansão da testagem e do tratamento do HIV/SIDA (e a prevenção da transmissão vertical do HIV de mãe para filho) e melhorias na cobertura de serviços como o registo de nascimento. Até por volta de 2008, registou-se também um enorme aumento nas taxas de escolarização no ensino primário e secundário, começando de uma base muito baixa na década de 90, em especial no nível secundário. Estes avanços tiveram lugar num contexto de crescimento económico rápido que, apesar de uma queda acentuada temporária em 2000, causada pelas cheias que devastaram Moçambique nesse ano, atingiu uma média de 7-8% por ano no período de 1994 a 2012, uma das taxas de crescimento mais elevadas de África e do mundo (ver a Figura 1).

Contudo, o progresso não tem sido uniforme e Moçambique ainda apresenta alguns dos piores indicadores de bem-estar das crianças no mundo. Moçambique apresenta resultados contraditórios, combinando, do lado positivo, o rápido

crescimento económico, aumentos substanciais no investimento directo estrangeiro (IDE) e uma sólida gestão macroeconómica com tendências negativas, tais como um crescimento lento na produção alimentar per capita, inflação nos preços de produtos alimentares, estagnação na situação nutricional da criança e uma desaceleração na redução da pobreza. Em termos de bem-estar da criança, a falta de avanços na redução da subnutrição crónica é particularmente notória. A subnutrição crónica continua num dos níveis mais elevados do mundo, afectando 43% das crianças menores de 5 anos, colocando uma grave ameaça não apenas à sobrevivência da criança, mas também ao seu desenvolvimento saudável, incluindo o seu desenvolvimento cognitivo na primeira infância. Esta situação prejudica o desenvolvimento do capital humano de Moçambique, o desenvolvimento económico mais amplo do país (fora das indústrias de enclave) e a redução da pobreza a longo prazo. Além disso, os avanços registados no acesso e conclusão do ensino primário estagnaram nos últimos anos e o aproveitamento escolar dos alunos é fraco. A taxa bruta de conclusão do ensino primário diminuiu ligeiramente desde 2008. Estudos efectuados sobre a aprendizagem apontam para um fraco nível de desempenho dos alunos do ensino primário na aquisição das habilidades básicas de literacia e numeracia. Por último, as grandes desigualdades geográficas em termos de pobreza, desenvolvimento humano e bem-estar da criança persistem, sendo que quase todos os indicadores são piores nas zonas rurais e nas regiões do Norte e do Centro, em comparação com as zonas urbanas e com o Sul.

Figura 1 Crescimento do PIB em Moçambique, 1994-2012



Fonte: Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial.

Uma série de diferentes factores está a entrar um progresso mais rápido e mais consistente. Entre esses factores destacam-se os elevados índices de pobreza monetária e as suas implicações no consumo alimentar e na diversidade dietética, bem como as barreiras de custos directas e indirectas enfrentadas pelas famílias mais pobres no seu acesso aos serviços sociais. A elasticidade da redução da pobreza relativamente ao crescimento do PIB abrandou acentuadamente nos anos 2000, comparativamente com o período pós-conflito, reflectindo a emergência de uma economia dualista em que o IDE e o crescimento do PIB se concentraram nos ‘megaprojectos’ nas indústrias extractivas, com fracas ligações ao resto da economia, criando poucos postos de trabalho e contribuindo pouco para a redução da pobreza (Castel-Branco 2013). Entretanto, as mudanças climáticas e a degradação ambiental têm estado a corroer as bases da agricultura de sequeiro, da qual a esmagadora maioria dos moçambicanos que vive nas zonas rurais depende para o seu sustento, aumentando igualmente a frequência das calamidades naturais (secas, cheias e ciclones). Factores socioculturais profundamente enraizados, nomeadamente as relações de género desiguais, o fraco nível de instrução de uma grande parte da população (especialmente das mulheres) e o fraco acesso à informação também afectam o bem-estar da criança e o desenvolvimento humano por sustentarem défices nos conhecimentos, nas atitudes e nas práticas em áreas tão diversas como a alimentação da criança, a higiene, o casamento prematuro e as práticas sexuais.

Numa economia dualista, o progresso humano depende fortemente do nível de utilização das receitas do Estado para promover a redistribuição, o desenvolvimento do capital humano e a diversificação económica. Dadas as fracas ligações directas existentes entre os sectores extractivos e o resto da economia, as finanças públicas são o principal mecanismo de utilização da renda proveniente de indústrias como a do gás e do carvão para investir no capital humano e na infra-estrutura física necessária para diversificar a economia, gerar postos de trabalho e reduzir a pobreza. Os programas de protecção social financiados através de fundos públicos podem também contribuir para a redução da pobreza através das suas propriedades redistributivas directas e dos seus efeitos indirectos no acesso das famílias a uma dieta adequada e a serviços sociais básicos e, deste modo, nas perspectivas de desenvolvimento do capital humano. O enfoque do presente relatório incide de forma particular no financiamento dos serviços sociais básicos e da protecção social, considerando as fraquezas registadas na cobertura e na qualidade dos programas sociais destacados no recente relatório “Situação das Crianças em Moçambique em 2014.”

Apesar dos avanços importantes registados nos últimos anos, persistem obstáculos na oferta e na qualidade de serviços sociais básicos que constituem constrangimentos importantes na redução da pobreza e na melhoria do bem-estar das crianças. Existem ainda grandes insuficiências na cobertura geográfica de certos serviços. Por exemplo, a distância até às unidades sanitárias constitui uma das principais razões da não utilização dos serviços de saúde. Na educação, a disponibilidade de escolas e de professores continua a ser um constrangimento no acesso ao ensino primário do segundo grau (EP2) em algumas zonas rurais – e mais ainda no acesso ao en-

sino secundário. Existe uma preocupação cada vez maior em relação à qualidade dos serviços de todos os sectores. No ensino primário, a introdução da formação acelerada dos professores em 2008 conseguiu aumentar o número de professores, mas à custa da redução da qualidade. No sector da saúde continua a registar-se uma escassez de profissionais de saúde, em especial nas zonas rurais, e os protocolos de tratamento não são totalmente respeitados, muitas vezes devido a roturas de stocks endémicas na cadeia de fornecimento de medicamentos.

A resolução destes obstáculos depende, em grande medida, de um financiamento adequado. Nos últimos anos, a despesa pública nos sectores sociais tem estado a reduzir em termos relativos, como uma proporção do total da despesa pública. Esta situação tem sido camuflada por níveis absolutos mais elevados de despesa nos sectores sociais, possibilitados pelo rápido crescimento da economia, das receitas do Estado e do nível de despesa global. Juntamente com o investimento em infra-estrutura física, o investimento no capital humano é crucial para um desenvolvimento equilibrado, a diversificação económica e a redução da pobreza. Isto começa com investimentos adequados durante a infância, particularmente para melhorar a nutrição, a saúde e a aprendizagem na escola.

Por conseguinte, este documento centra as atenções nas perspectivas de melhoria do financiamento dos sectores sociais. O Capítulo 2 avalia, de forma sucinta, o padrão e as tendências recentes da despesa pública nos sectores sociais. Em seguida, o Capítulo 3 faz projecções a longo prazo dos níveis de despesa necessários para melhorar a cobertura e a qualidade dos serviços, focalizando em particular em quatro sectores: educação, saúde, água e saneamento e protecção social. As projecções aqui apresentadas são derivadas de um exercício de cálculo de custos realizado como parte da Análise da Situação mais geral². Elas baseiam-se nas projecções a médio e longo prazos já realizadas pelos sectores, mas introduzem cenários de financiamento alternativos mais optimistas e mais pessimistas e extrapolados de modo a abarcar um período mais prolongado (até 2023). Este período de tempo leva em consideração a expectativa de que, a partir do início dos anos 2020, as receitas do gás começarão a fluir, alargando o espaço fiscal disponível para o Governo. Essa hipótese é testada no Capítulo 4, o qual faz projecções a longo prazo do envelope de recursos que provavelmente estará à disposição do Governo durante a próxima década. Estas projecções, que se baseiam em modificações dos cenários do FMI para Moçambique, são apresentadas na íntegra num outro estudo técnico realizado no contexto do relatório sobre a Situação das Crianças em Moçambique 2014.³ O Capítulo 5 apresenta em conjunto as projecções de custos e as projecções macro-fiscais de longo prazo para proporcionar uma visão geral integrada das perspectivas para a melhoria do financiamento dos sectores sociais.

Tendências recentes no financiamento 2 dos sectores sociais

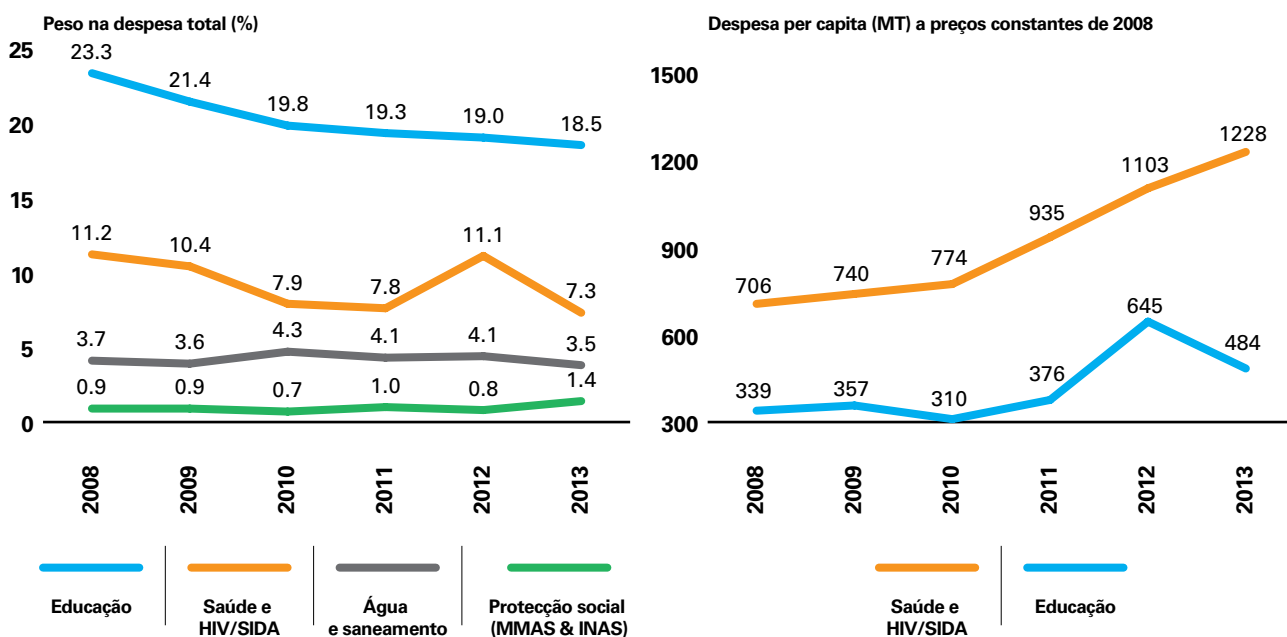


A análise das tendências da despesa pública é assolada por dificuldades de ordem metodológica devido aos grandes fluxos de recursos extra-orçamentais, assim como por insuficiências de classificação (a inexistência de uma classificação orçamental com base em programas) e ao facto de as despesas a nível distrital não terem (até muito recentemente) sido incluídas na classificação funcional na lei do orçamento, nos relatórios de execução orçamental ou na Conta Geral do Estado (CGE). Embora se tenha registado algum progresso em integrar uma parte significativa dos recursos dos doadores (em particular o apoio geral ao orçamento e a maioria dos fundos comuns) no sistema de gestão das finanças públicas (GFP), tal não acontece com uma parte importante do financiamento de projectos que, em diferentes pontos do ciclo orçamental, pode estar fora do orçamento, fora dos circuitos do Tesouro e/ou fora da contabilidade pública (ou seja, não estar registado na CGE). Estes fluxos de recursos paralelos incluem em particular a ajuda substancial dos EUA, especialmente para o HIV/SIDA. Algumas receitas próprias em sectores como a saúde também não estão reflectidas nas contas do Estado (ou no orçamento). O facto de as despesas a nível distrital serem constituídas por 'serviços distritais' multisectoriais significa que, antes de 2012, uma parte significativa da despesa pública registada na CGE não estava desagregada por funções (sectores), dificultando ainda mais a formação de uma imagem abrangente e exacta da despesa dos sectores. Esta constituiu uma limitação particularmente grave, considerando a parte cada vez maior do orçamento que está a ser alocada e executada a nível dos distritos nos últimos anos. Em 2013, 53% da despesa com a educação e 17% da despesa com a saúde foi realizada a nível distrital (MIN-FIN 2014).

Não obstante estas limitações de dados, parece ter havido uma diminuição na proporção relativa dos sectores sociais na despesa pública realizada, apesar de um aumento na despesa real per capita nestes sectores (ver a Figura 2). Por outras palavras, um rápido aumento da despesa pública (em 152% em termos reais entre 2008 e 2013), possibilitado pelo rápido crescimento do PIB e das receitas do Estado (e por um recente alargamento do défice fiscal), permitiu um grande aumento da despesa com os sectores sociais a preços constantes numa base per capita, apesar do rápido crescimento populacional, e embora a prioridade relativa dada aos sectores sociais, comparada com outras áreas de despesa, tenha reduzido ligeiramente. Em conjunto, os sectores da educação, saúde, água e saneamento e protecção social absorveram 35% do total da despesa pública (excluindo o serviço da dívida) em 2012, comparativamente com 39% em 2008.

Isto pode ser visto com maior clareza na educação, onde a proporção da despesa pública do sector tem registado uma tendência gradual de declínio, passando de 23,3% em 2008 para 19,0% em 2012 e 18,5% em 2013, enquanto a despesa per capita com a educação aumentou em termos reais em 72% durante este período. A despesa com o ensino secundário aumentou de forma particularmente rápida, cumulativamente em 226% em 2008-12 (a preços correntes), reflectindo a rápida expansão a este nível do sistema, enquanto a despesa com o ensino primário aumentou em 77% (a preços correntes). É pertinente registar que, considerando as preocupações em relação à qualidade dos professores anteriormente mencionada, a despesa com a formação de professores manteve-se quase inalterada entre 2007 e 2012 em termos nominais, implicando uma diminuição a preços constantes.

Figura 2 Tendências da despesa executada dos sectores sociais, 2008-2013



Fontes: CGE 2008-2012, REO 2013.

É mais difícil interpretar as tendências na saúde devido à grande proporção de gastos instáveis de projectos financiados por doadores neste sector e ao lapso de tempo na incorporação dos dados sobre a despesa destes projectos nas contas do Estado. A despesa com a saúde em 2013, que mostra uma diminuição acentuada (tanto em termos relativos como per capita) na Figura 2, poderia ser ajustada mais tarde para cima, tal como aconteceu com os dados referentes a 2012. Não obstante, Moçambique parece estar longe de atingir a meta de 15% de despesa pública com a saúde, adoptada pela União Africana na sua Declaração de Abuja em 2001, e o nível geral da despesa pública da saúde per capita continua muito baixo, sendo equivalente a 23 USD em 2012.

A despesa com a protecção social (excluindo os subsídios de preços) aumentou a partir de uma base muito baixa e aumentou para cerca de 1,4% da despesa pública em 2013. Quase todo este valor refere-se aos programas de transferências sociais do Instituto Nacional da Acção Social (INAS), deixando poucos recursos para os serviços de acção social prestados pelo Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS).

Embora esteja a reduzir, a dependência dos doadores continua grande, em especial nas áreas da saúde, HIV/SIDA e água e saneamento. A dependência dos doadores é excepcionalmente grande na despesa do sector de água e saneamento, situando-se na faixa dos 82-87% em 2008-2013, de acordo com a CGE e os relatórios de execução orçamental. No geral, o sector (excluindo a gestão dos recursos hídricos) tem recebido cerca de 4% do total da despesa pública, mas sempre menos de 1% da despesa pública financiada internamente desde 2009. A ONU-SIDA (2013) estima que a ajuda externa proporciona 97% da despesa com o HIV/SIDA, que não está totalmente reflectida nas contas do Estado. Isto levanta a questão crítica de saber se Moçambique estaria em condições de sustentar o seu progresso no aumento da cobertura do tratamento anti-retroviral e da PTV se houvesse uma redução significativa da ajuda externa. A proporção da despesa da saúde financiada externamente também é elevada, situando-se em 56% em 2012, de acordo com os dados da CGE. A redução para 24,2% em 2013, conforme indicado no relatório de execução orçamental referente a esse ano, pode ser revista para cima, uma vez que parte da despesa financiada pelos doadores é posteriormente integrada nas contas, tal como aconteceu em 2012. Proporções muito mais baixas da despesa com a educação e com a protecção social são financiadas externamente (14% e 9%, respectivamente em 2013). Com efeito, a grande proporção do financiamento interno da protecção social (mais de 90%) mostra um grau muito inferior de dependência dos doadores do que é comum neste sector nos países africanos de baixa renda.

Cenários de cobertura e custos nos sectores 3 sociais



Foram utilizados cenários alternativos para modelar diferentes níveis de resultados e de despesa nos sectores da educação, saúde, água e saneamento e protecção social. Estes cenários foram derivados de modelos existentes e já usados nos respectivos sectores, mas foram modificados de modo a introduzir cenários alternativos de financiamento de nível alto, médio e baixo, cobrir um período de tempo mais prolongado (até 2023) e garantir a consistência nos pressupostos macroeconómicos e demográficos nos modelos. A título de exemplo, os cenários em todos os quatro sectores utilizam projecções oficiais de população baseadas no Censo de 2007, expressam os custos em preços constantes de 2012 e usam projecções do FMI do crescimento do PIB para calcular os rácios despesa/PIB. Deve-se notar que, por causa das incertezas relativamente à produção e às receitas provenientes do gás e dos minerais, como recursos não renováveis, o PIB é medido excluindo as indústrias extractivas (ou seja, refere-se ao 'PIB não extractivo') no presente relatório.

Em termos gerais, os três cenários alternativos apresentados para cada sector podem ser considerados como:

- Baixo, baseado em expectativas conservadoras dos níveis de financiamento e numa cobertura dos programas que aumenta lentamente (ao mesmo ritmo que no passado ou paralelamente com o crescimento da população);
- Intermédio, permitindo um crescimento mais rápido na cobertura dos programas e/ou melhorias na qualidade e, deste modo, maiores níveis de despesa;
- Alto, com uma expansão muito mais rápida, muitas vezes para conseguir a cobertura universal até 2023 e prestando-se uma maior atenção à qualidade e, por conseguinte, exigindo um nível de despesa substancialmente maior do que nos cenários intermédios.

Os cenários foram derivados dos quatro modelos sectoriais seguintes:

- Educação: Um modelo de coorte, anteriormente utilizado para projectar os custos, os inputs e os produtos do sector da educação até 2020 e para produzir as projecções orçamentais no Plano Estratégico da Educação 2012-2016;
- Saúde: A ferramenta 'One Health', que foi recentemente utilizada para projectar os custos, os inputs e a cobertura de serviços para o Plano Estratégico do Sector da Saúde referente ao período 2014-2019, integrando também intervenções de nutrição relacionadas com a saúde e o Plano de Resposta Acelerada ao HIV/SIDA 2013-2015, orçamentado em separado;
- Protecção social: Um modelo de micro-simulação utilizado pela OIT para fazer projecções de longo prazo da cobertura de beneficiários e das necessidades orçamentais para expansão dos programas do INAS, com base em pressupostos largamente consistentes com o Plano Operacional para a implementação da Estratégia de Segurança Social Básica 2009-2014;
- Água e Saneamento: Um modelo usado para fazer projecções a longo prazo para a 'visão da situação do país' em relação à água e saneamento, realizada em 2010 pela Direcção Nacional de Águas (DNA) com o apoio de parceiros de desenvolvimento internacionais.

3.1 EDUCAÇÃO

O modelo da educação baseia-se numa Análise da Progressão de Coortes (APC), que acompanha o progresso de cada ingresso de alunos no sistema de ensino a partir da 1ª Classe, associado às taxas de passagem (entre as classes), repetição e desistência e aos inputs requeridos (salas de aula, professores, etc.). No modelo inicial do Ministério da Educação (MINED), foram definidos dois conjuntos de metas distintos para 2016 e 2020. Para efeitos do actual exercício de cálculo de custos, as metas referentes ao ano 2023 foram definidas com base numa extensão linear das metas de 2020. Em seguida, o modelo usa os rácios de inputs e produtos, tais como o rácio aluno-professor e os custos unitários históricos para orçamentar os custos ano a ano.

Três cenários alternativos apresentam diferentes níveis de ambição. O exercício de cálculo de custos do MINED utilizou dois cenários, aos quais acrescentámos um terceiro cenário mais ambicioso. A Figura 3 mostra o impacto fundamental de cada cenário sobre as taxas brutas de conclusão do ensino primário e secundário, assim como o custo total de cada cenário como percentagem do PIB excluindo a indústria extractiva.

O cenário baixo, que é uma versão modificada do cenário principal desenvolvido pelo MINED, define metas que são consideradas realizáveis, dado o crescimento populacional projectado e as actuais expectativas de financiamento do sector, que seriam equivalentes a 5,8% do PIB excluindo a indústria extractiva para a maior parte do período até 2023. Embora a despesa per capita com a educação aumente em termos reais neste cenário, os gastos do governo com a educação seriam mais baixos relativamente ao PIB excluindo a indústria extractiva, que foi de 6,3% em 2012. A taxa bruta de conclusão do ensino primário (TBCEP) iria registar uma melhoria apenas ligeira, até 51% em 2023, comparativamente com uma linha de base de 46% em 2010.

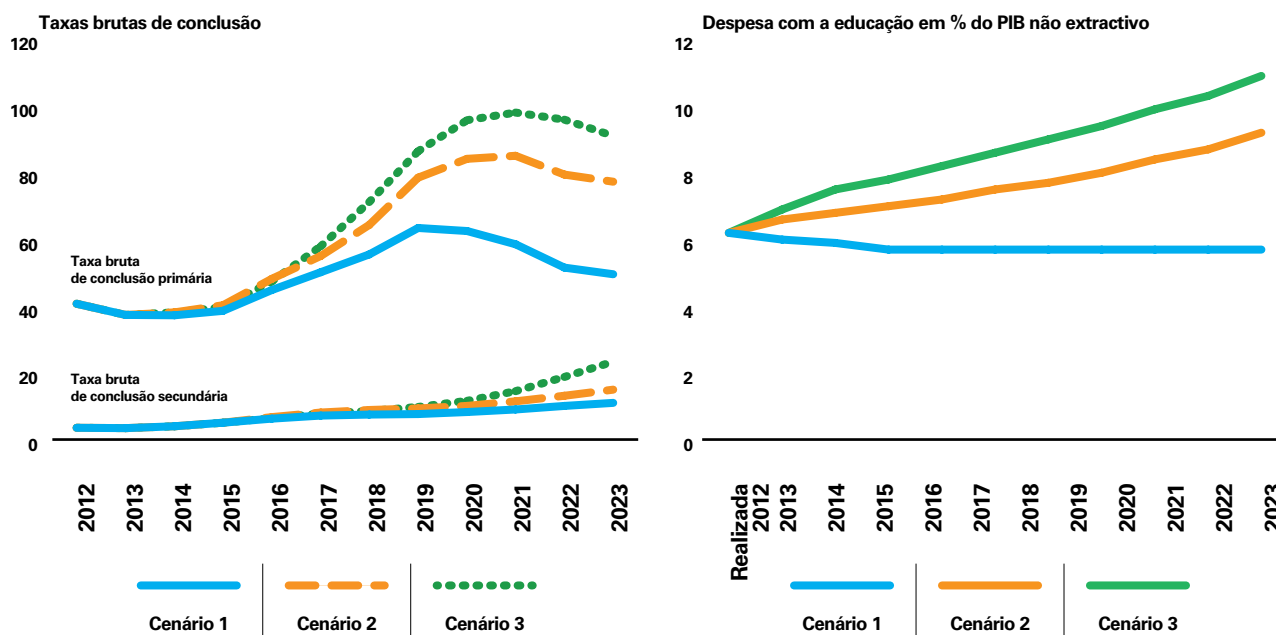
O cenário intermédio é derivado do segundo cenário mais optimista do MINED, em que a educação recebe uma parte mais elevada da despesa pública, numa média de 7,8% do PIB excluindo a indústria extractiva no período compreendido entre 2014 e 2023, possibilitando a melhoria considerável dos resultados do sector da educação, comparativamente com o cenário baixo. A TBCEP aumentaria para 78% até 2023. Embora a despesa do sector da educação como percentagem do total do PIB fosse ligeiramente inferior, seria comparável aos países que manifestam os maiores níveis de despesa com a educação em África, como o Gana e a Suazilândia (cerca de 8% em 2012).⁴

O cenário alto foi acrescentado como um cenário 'ambicioso', projectando os recursos que seriam necessários para atingir a conclusão quase universal do ensino primário (TBCEP de 98%) até 2023, ao mesmo tempo que se dá a devida atenção à qualidade de ensino. As melhorias necessárias incluem um aumento substancial da escolarização (actualmente muito baixa) no ensino pré-primário para ajudar a garantir que as crianças de 6 anos estejam prontas para a escola, uma grande expansão da formação de professores (com o objectivo de melhorar a qualidade de ensino), uma redução do rácio aluno-professor do ensino primário para se conseguir a meta de 50 definida pelo MINED, um maior aumento (do que nos outros

cenários) no valor das subvenções do ADE para as escolas, taxas de transição mais elevadas para o primeiro e segundo ciclos do ensino secundário, uma taxa ligeiramente mais elevada de aumento dos salários dos professores (2,5%, em vez de 2,0% ao ano) e atribuição de bónus para ensinar nas zonas remotas, bem como um aumento do número de crianças que recebem lanche escolar gratuito para 20%, de modo a incentivar as crianças po-

bres a frequentar a escola. No geral, estas melhorias aumentariam a despesa do governo com a educação para 11,0% do PIB excluindo a indústria extractiva até 2023. Embora isto possa ser considerado como sendo algo muito difícil de se conseguir, é importante notar que mesmo este cenário se situa muito aquém dos padrões de qualidade desejados e implica ainda baixos níveis de escolarização no ensino secundário.

Figura 3 Taxas brutas de conclusão e despesa pública no sector da educação, 2012-2023, por cenários



Fonte: Projecções da OPM com base no modelo da educação.

3.2 SAÚDE

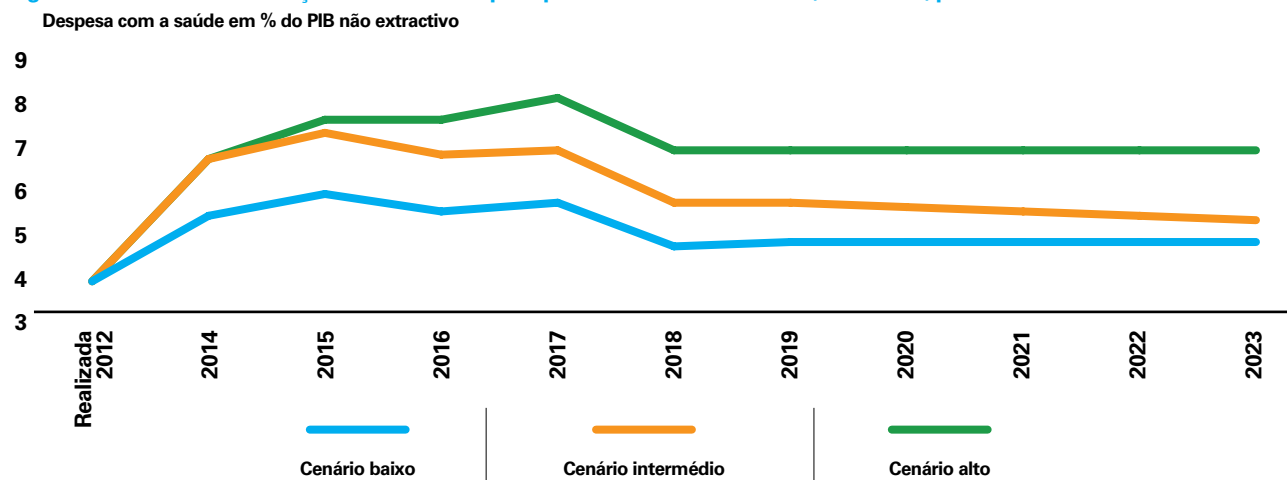
Os cenários relativos à despesa pública com a saúde e aos níveis de cobertura dos serviços de saúde são variantes do cenário principal usado no Plano Estratégico do Sector da Saúde (PESS). Na estimativa de custos efectuada para o PESS, foi desenvolvido apenas um cenário, definindo os gastos necessários para atingir as metas estabelecidas no PESS (Dutta et al, 2013). Tal inclui os custos de programas verticais ou intervenções específicos (ex. vacinação, TB, HIV, etc.) e os custos horizontais relacionados com as operações do sistema de saúde como um todo, incluindo todos os níveis de atendimento e referência. Este cenário não levou em linha de conta níveis anteriores de financiamento nem constrangimentos em termos de capacidade, tendo começado a partir de objectivos de políticas previamente determinados. Existem igualmente três cenários de financiamento no PESS que são considerados como sendo prudente, intermédio e ambicioso, respectivamente. Todavia, estes cenários de financiamento não estão associados aos resultados do PESS no sentido em que não foi feita qualquer tentativa de calcular como os diferentes níveis de financiamento afectariam a realização dos objectivos do PESS. O presente exercício utiliza os mesmos três cenários de financiamento apresentados no PESS e procura obter as suas implicações para a cobertura dos vários programas da saúde. Tal foi feito da maneira mais simples possível, ajustando as taxas de cobertura de todos os programas do PESS, assim como os respectivos inputs (recursos humanos,

infra-estrutura, etc.) para cima ou para baixo, proporcionalmente ao financiamento disponível. Assim sendo, os cenários não envolveram um processo de redefinição de prioridades para identificar as intervenções mais cruciais a serem salvaguardadas em caso de financiamento reduzido.

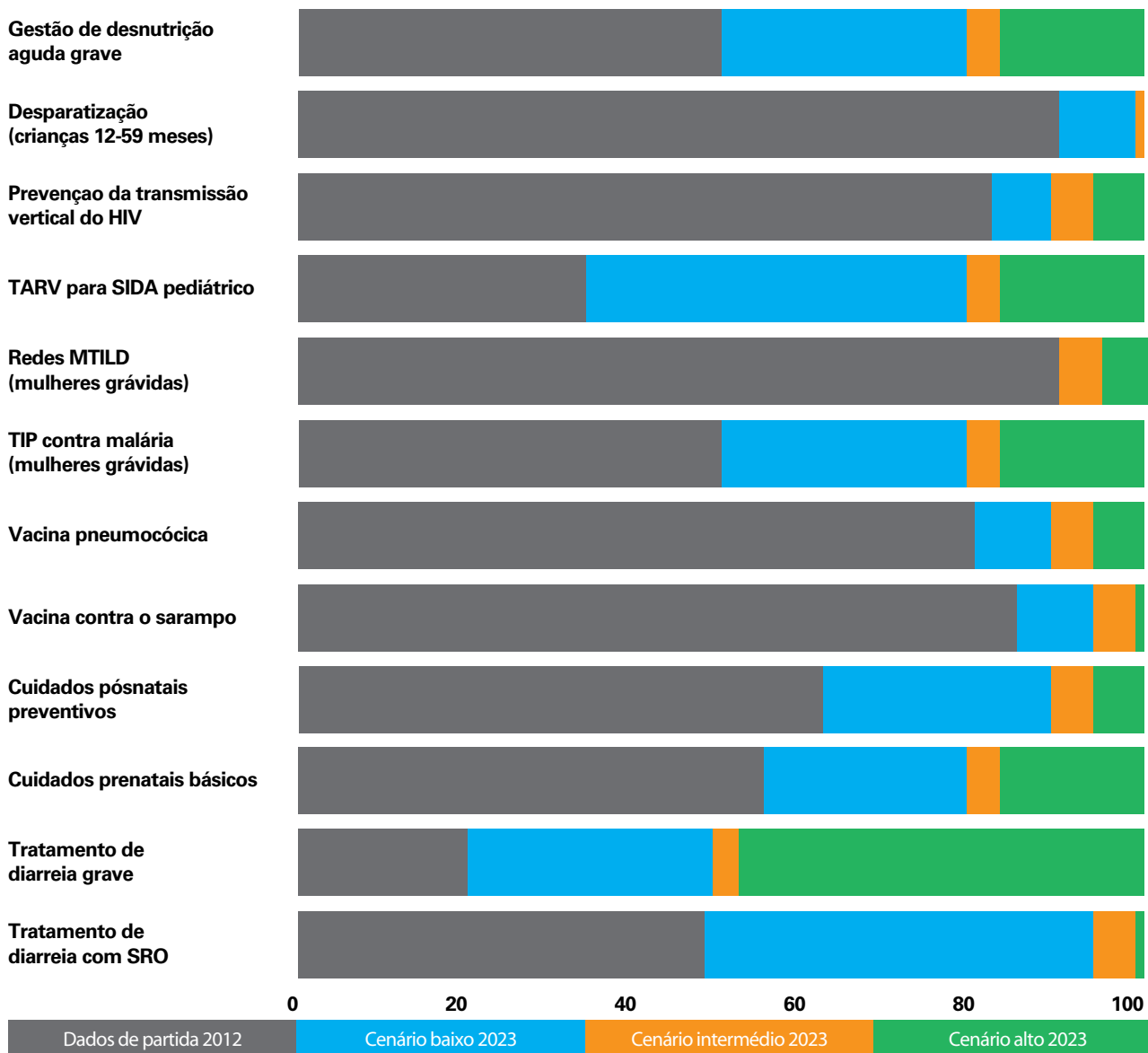
Apenas o cenário alto permitiria que Moçambique atingisse a cobertura universal, tal como se pode depreender da Figura 4 em relação a algumas intervenções da saúde seleccionadas. Nos cenários baixo e intermédio, a expansão do nível de cobertura dos serviços é mais modesta.

Porém, os três cenários requerem um aumento muito grande do financiamento público para o sector da saúde comparativamente com os níveis actuais. Para aumentar substancialmente a cobertura dos serviços nos primeiros anos (2014-2017), a despesa neste período segundo os três cenários seria respectivamente 47%, 82% e 98% mais alta em média do que a despesa actual em 2012, quando medida como proporção do PIB não extractivo.⁵ A partir daí, a despesa estabilizaria como percentagem do PIB não extractivo, mas a níveis muito mais elevados do que têm sido realizados em Moçambique nos últimos anos. É digno de realce que o cenário baixo implique um nível de despesa com a saúde que se aproxima da meta de 15% do total da despesa pública estabelecida pela UA na Declaração de Abuja. Os Cenários baixo e intermédio implicam níveis de despesa bem acima dessa meta (numa média de 18% e 21% do total da despesa pública, respectivamente, ao longo do período de 10 anos até 2023).

Figura 4 Cobertura dos serviços de saúde e despesa pública no sector da saúde, 2012-2023, por cenários



Taxas de cobertura: dados reais de 2012 e metas de 2023 (% da população alvo)



SRO = Sais de rehidratação oral; TIP = Tratamento intermitente preventivo; MTILD = Monsquiteiras tratadas com insecticida de longa duração; TARV = Terapia anti-retroviral; PTV = Prevenção da transmissão vertical

Fonte: Projecções da OPM com base no modelo One Health.

3.3 PROTECÇÃO SOCIAL

O modelo de protecção social estima os níveis de cobertura e os custos referentes aos programas de transferências sociais do INAS. Inicialmente, o modelo baseou-se no Plano Operacional de 2011 para a implementação da Estratégia Nacional de Protecção Social Básica 2009-2014, que estabeleceu um quadro de reforma e expansão do sistema de protecção social em Moçambique. Todavia, ao contrário dos planos estratégicos dos sectores da educação e da saúde, que incluiu projecções orçamentais oficiais, não foi calculado o custo da estratégia de protecção social e o seu plano operacional. O modelo aqui utilizado foi desenvolvido pela OIT, em parceria com o FMI e com o apoio técnico da OPM, para facultar projecções não oficiais da cobertura e dos custos dos programas, com base nos critérios de elegibilidade definidos no Plano Operacional e em pressupostos relativos a outros parâmetros chave dos programas, tais como o valor das transferências sociais e o rácio transferência-custo (o rácio de transferências por custos administrativos).⁶ A actual Estratégia expira em 2014 e já iniciou-se um processo destinado a preparar uma nova Estratégia para o quinquénio que inicia em 2015. A nova Estratégia deve ser orçamentada, tal como as estratégias dos sectores da educação e da saúde, para que possa informar o processo mais amplo de planificação orçamental de médio prazo através do Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP).

O objectivo principal do Plano Operacional de 2011 foi avançar para um sistema coerente de programas de protecção social não contributivos. Este plano consiste em três programas principais:

- O Programa de Subsídio Social Básico (PSSB), que disponibiliza transferências monetárias por um período ilimitado para famílias pobres com incapacidade laboral absoluta, ou seja, as famílias que são chefiadas por pessoas idosas, deficientes ou doentes crónicos e não têm nenhum membro adulto em condições de trabalhar.
- O Programa de Acção Social Produtiva (PASP), que oferece emprego temporário em obras públicas de forte intensidade de mão-de-obra para as famílias pobres e vulneráveis com capacidade de trabalho residual.
- O Programa de Apoio Social Directo (PASD), que oferece assistência temporária em espécie a uma variedade de grupos vulneráveis, incluindo agregados familiares chefiados por crianças, agregados com adultos temporariamente incapacitados de trabalhar, agregados com crianças que sofrem de desnutrição aguda grave e agregados com doentes malnutridos que padecem de SIDA e que estão a receber tratamento anti-retroviral.

Os três cenários vão desde o incremento gradual dos programas existentes, conforme desenhado actualmente (Cenário baixo), até um cenário que introduz melhorias modestas no desenho de programas (Cenário intermédio) e, por último, uma reforma radical que converte o PSSB e o PASD numa pensão social e num subsídio de apoio à criança (Cenário alto). A Figura 5 apresenta a evolução dos níveis de cobertura dos programas e a despesa no âmbito de cada um desses cenários.

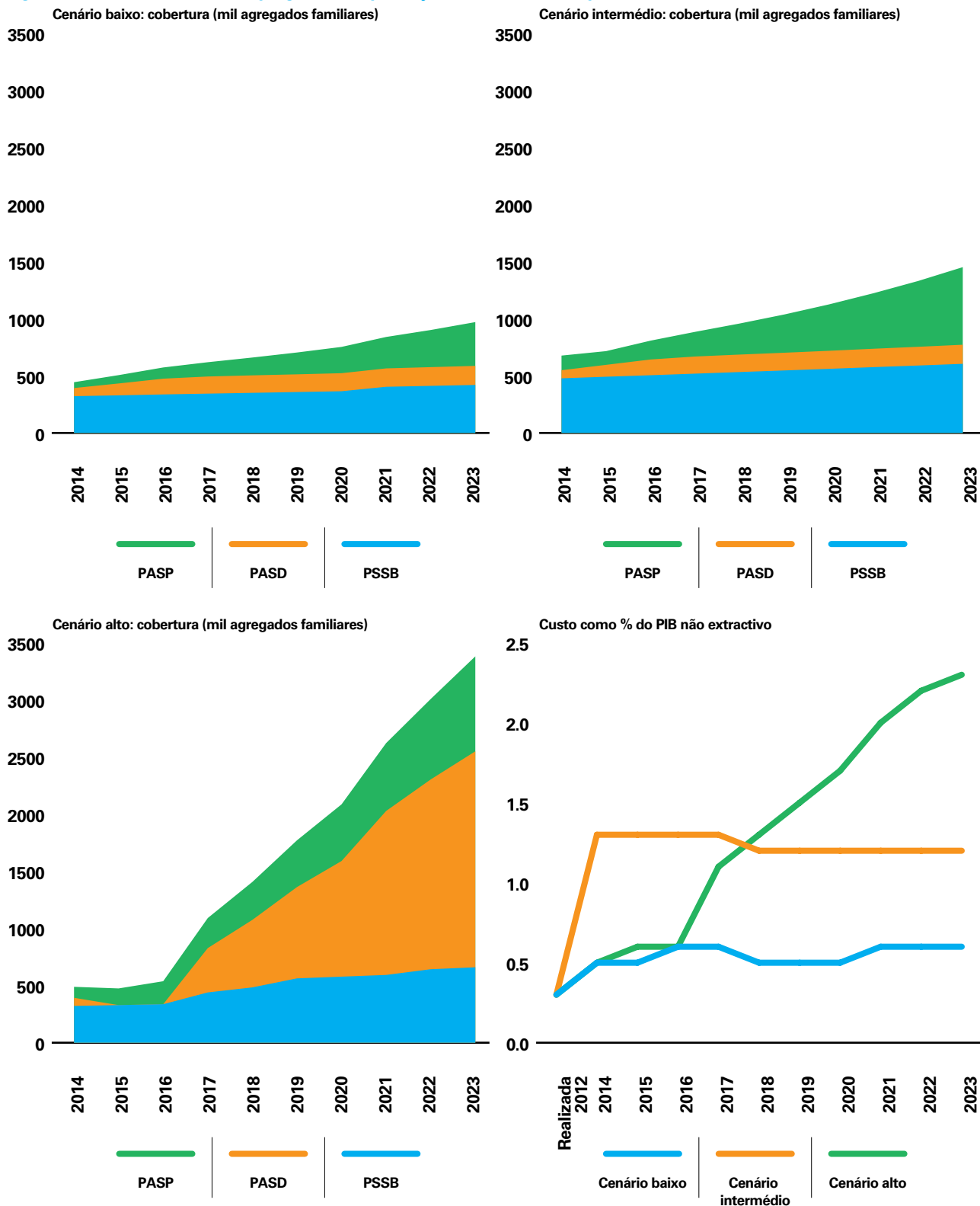
O cenário baixo modela a continuação dos actuais programas, com um incremento da cobertura, mas sem mudanças no desenho. No caso do PSSB, que já cobre quase 300.000 famílias, a expansão é modesta, reflectindo essencial-

mente o crescimento da população elegível. Existe um maior incremento do PASD de modo a ter uma maior cobertura do que a actual dos grupos vulneráveis elegíveis para este programa. No entanto, a maior expansão regista-se no PASP, que aumentaria a cobertura da população elegível (adultos em famílias muito pobres com capacidade de trabalho residual) de 1% para 29% nas zonas rurais e de 2% para 38% nas zonas urbanas, abrangendo cerca de 380.000 famílias até 2023. O custo total dos programas de transferências sociais iria quase que duplicar, como uma proporção do PIB excluindo a indústria extractiva, de uma linha de base de 0,3% em 2012 para um nível de 0,5% a 0,6% a partir de 2014, mas estas cifras continuam muito baixas em relação aos padrões internacionais e é questionável que possam fornecer uma verdadeira plataforma de protecção social para os agregados familiares mais vulneráveis.

O cenário intermédio efectua alguns ajustes ao desenho do PSSB e do PASP, a entrarem em vigor imediatamente a partir de 2014. De forma particular, os critérios de selecção do PSSB são atenuados de modo a substituírem o critério de uma incapacitação laboral absoluta do agregado familiar (ou seja, a ausência completa de adultos com capacidade para o trabalho) por um rácio de dependência familiar elevado. Neste cenário, as famílias seriam elegíveis se houvesse um rácio de dependência de mais de 4 (ou seja, mais de quatro membros da família que são crianças, idosos ou deficientes por membro adulto com capacidade para o trabalho). Comparativamente com o cenário baixo, isto iria duplicar o número de beneficiários secundários do PSSB (para 1,1 milhões até 2023), incluindo em particular um grande número de crianças vulneráveis comparativamente com o programa existente.⁷ Além disso, o nível de benefícios aumenta ligeiramente. O Cenário intermédio também aumenta o salário do PASP nas zonas urbanas de modo a torná-lo mais atractivo e substitui a focalização na pobreza pela auto-selecção. As pessoas são consideradas como tendo a probabilidade de participar no programa se a taxa salarial for pelo menos igual ao seu rendimento actual. Tal aumentaria a cobertura para cerca de 680.000 agregados familiares até 2023, quase o dobro do Cenário baixo. O custo combinado dos programas aumenta acentuadamente para cerca de 1,3% do PIB excluindo a indústria extractiva.

O cenário alto é mais ambicioso, envolvendo a transformação do PSSB numa pensão social (para os idosos e deficientes), enquanto o PASD seria eliminado gradualmente a favor de um subsídio de apoio às crianças menores de 5 anos, a começar em 2017, para atingir de forma mais sistemática o grupo etário em risco de desnutrição. Os dois programas abrangeriam os 40% de famílias mais pobres, beneficiando 660.000 agregados familiares com membros idosos e 1,9 milhões com crianças menores de 5 anos até 2023. Além disso, a taxa salarial do PASP seria aumentada tanto nas zonas rurais como nas urbanas, originando um maior aumento da adesão para 830.000 agregados familiares até 2023. Embora os custos agregados fossem semelhantes aos do cenário baixo até 2016, a introdução do subsídio de apoio à criança em 2017 e a expansão deste programa nos anos seguintes necessitariam de um nível muito maior de despesa de protecção social nos últimos anos do período, atingindo os 2,3% do PIB excluindo a indústria extractiva até 2023. Este valor estaria mais próximo do nível de gastos registado nos países de rendimento médio como a África do Sul, que gasta cerca de 3,2% do PIB no seu subsídio de apoio à criança e na pensão social.

Figura 5 Cobertura e custos dos programas de protecção social, 2012-2023, por cenários



Fonte: Projeções da OPM com base no modelo de protecção social.

3.4 ÁGUA E SANEAMENTO

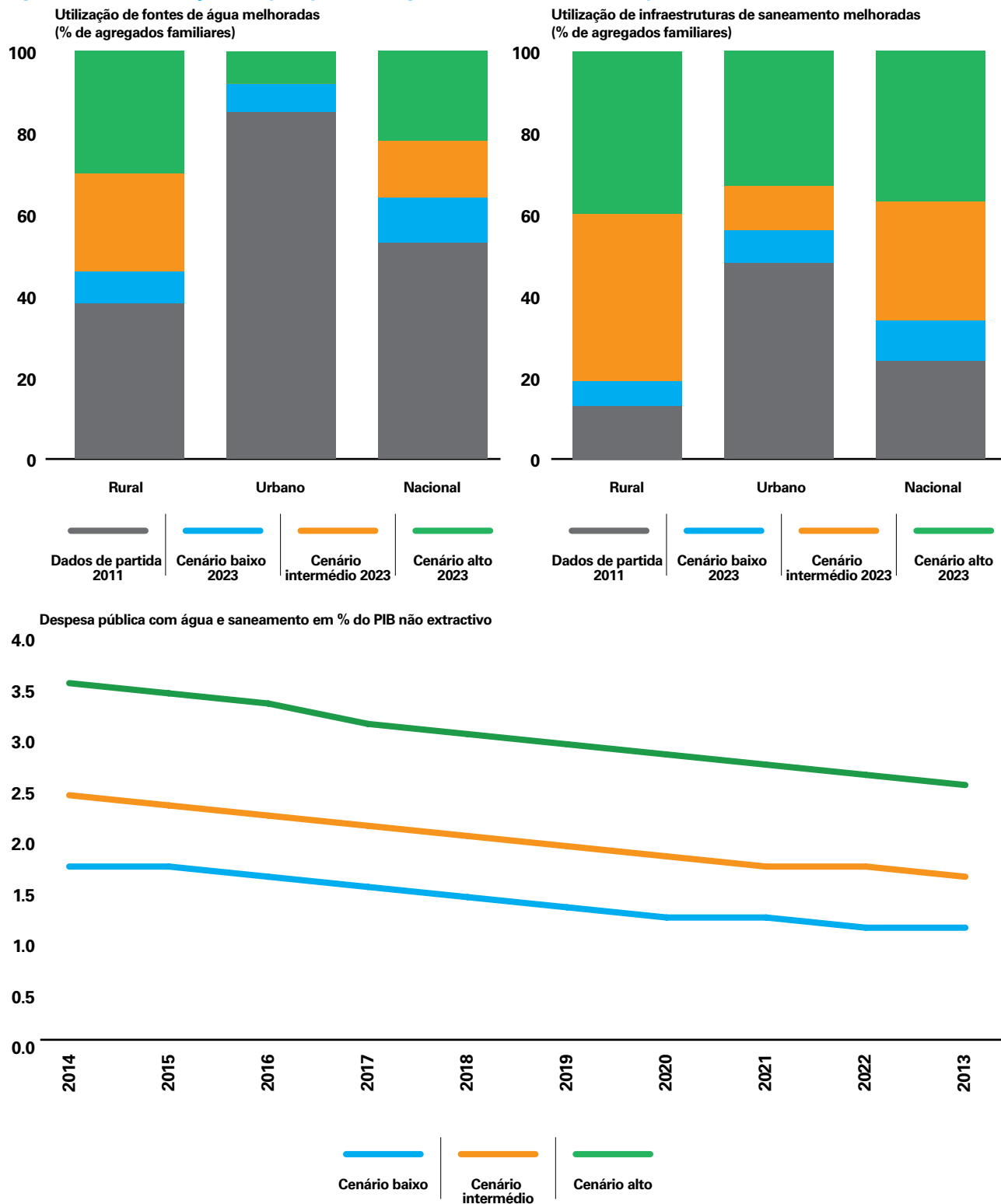
As projecções referentes à água e ao saneamento baseiam-se num modelo desenvolvido pela Direcção Nacional de Águas (DNA), em conjunto com parceiros internacionais para a visão da situação do país (CSO) realizada em 2010. Este modelo utilizou extrapolações lineares simples das taxas de utilização de fontes de água melhoradas e de infra-estruturas de saneamento melhoradas, desagregadas por zonas urbanas e rurais, a partir de estimativas de base para atingir as metas dos ODM até 2015. As novas projecções aqui apresentadas actualizaram os números de base de 2009 a 2011, utilizando os dados mais recentes do IDS 2011, e definiram novas metas de cobertura de acordo com os cenários prudente, intermédio e ambicioso. Os custos incluem o investimento necessário para alargar a cobertura dos níveis de base para as metas definidas, os custos de reposição (o custo referente à substituição de instalações no fim do seu período de vida) e os custos de manutenção.⁸ Os agregados familiares contribuem com uma pequena parte dos custos totais.⁹ A Figura 6 apresenta a projecção da evolução da despesa pública com a água e saneamento e as respectivas taxas de cobertura de acordo com os três cenários até 2023.

O cenário baixo parte do princípio de que o progresso observado ao longo do período compreendido entre 1990 e 2011 continuará ao mesmo ritmo até 2023, deixando um grande défice nas taxas de utilização. Por outras palavras, este cenário não prevê uma aceleração do investimento público no sector da água e saneamento nem qualquer melhoria na eficiência (mais beneficiários para o mesmo nível de gastos). Manter-se-á um fosso substancial até 2023, com apenas 46% dos agregados familiares nas zonas rurais a usarem fontes de água melhoradas, comparativamente com 92% nas zonas urbanas. No que diz respeito à utilização de infra-estruturas de saneamento melhoradas, o fosso seria ainda maior, com apenas 19% nas zonas rurais em comparação com 56% nas zonas urbanas. Este cenário requer uma despesa pública numa média de 1,4% do PIB excluindo a indústria extractiva durante um período de 10 anos, nomeadamente de 2014 a 2023, que é um nível ligeiramente inferior aos 1,5% reportados para 2012 – embora se deva lembrar que esta última despesa incluía também a gestão dos recursos hídricos e era esmagadoramente financiada pelos doadores (ver o Capítulo 2). O cenário baixo é também o menos equitativo dos três cenários, na medida em que direcciona apenas 24% da despesa para as zonas rurais. E embora o fosso registado na cobertura do saneamento seja muito maior do que o da água, 56% da despesa destina-se à água. Esta distribuição da despesa reflecte a natureza mais conservadora deste cenário e os custos unitários mais baixos para o saneamento, assim como para os sistemas de água rural comparativamente com a água urbana.

O cenário intermédio prevê uma expansão um tanto mais rápida, acelerando o alcance das metas definidas na Política Nacional de Água. Estas metas foram inicialmente estabelecidas para 2015 (ver DNA 1995). As metas referentes à água rural (70%) e ao saneamento urbano e rural (60% e 67%) foram simplesmente redefinidas para 2023, uma vez que não se prevê que venham a ser atingidas até 2015. No entanto, a meta para a cobertura da água urbana, em relação à qual o progresso tem sido mais rápido, foi aumentada para 92%, que é o mesmo nível que no cenário baixo. A despesa pública com o sector da água e saneamento aumentaria no âmbito deste cenário para uma média de 2,0% do PIB excluindo a indústria extractiva. Este valor pode muito bem ser atingível, embora as limitações em termos de capacidades técnicas (particularmente recursos humanos) possam constituir um constrangimento, exigindo uma antecipação de investimentos na capacidade operacional. Sob uma perspectiva de equidade, é de realçar que as zonas rurais recebem uma maior proporção de recursos públicos (41%). As metas de cobertura do saneamento muito mais elevadas fazem com que o saneamento receba 53% dos recursos públicos para este sector, comparativamente com 44% no cenário baixo.

O cenário alto é ambicioso no sentido de prever a utilização universal de fontes de água melhoradas e de infra-estruturas de saneamento melhoradas tanto nas zonas rurais como nas urbanas até 2023. Este cenário calcula os recursos necessários para se atingir um objectivo político ambicioso, independentemente de limitações de ordem orçamental ou técnica. Contudo, deve-se notar que a política de água tinha como objectivo conseguir a cobertura universal até 2025, apenas 2 anos mais tarde do que neste cenário. Os constrangimentos técnicos e financeiros poderão dificultar a concretização deste cenário. Em termos gerais, este cenário necessitaria, no período 2014-2023, de um nível de despesa pública no sector da água e saneamento relativa ao PIB excluindo a indústria extractiva que é o duplo do que foi realizado em 2012. Uma vez que as disparidades históricas entre as zonas urbanas e rurais seriam erradicadas com a realização da cobertura universal, este é também o cenário mais equitativo em termos de financiamento, com 44% da despesa nas zonas rurais. E o grande défice na cobertura do saneamento a ser eliminado no cenário alto significa que a percentagem da despesa do saneamento seria a mais elevada neste cenário (59% do total).

Figura 6 Taxas de utilização e despesa pública de água e saneamento, 2012-2023, por cenários



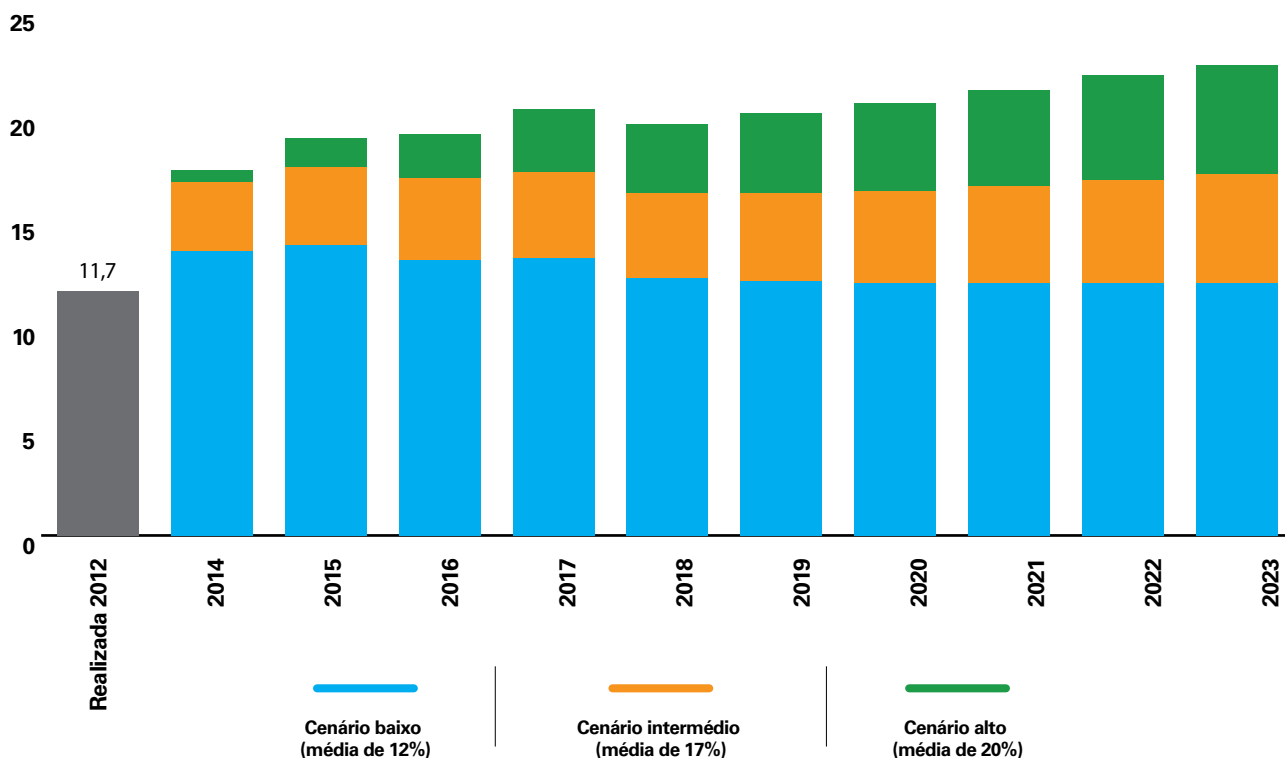
Nota: Na linha de base de 2012, a despesa de água e saneamento inclui a gestão dos recursos hídricos.
 Fonte: Projecções da OPM com base no modelo de água e saneamento.

3.5 CUSTOS AGREGADOS

Quando agregados, os cenários prudentes implicam manter a despesa pública nos quatro sectores sociais como uma percentagem do PIB excluindo a indústria extractiva a um nível semelhante ao de 2012. Isto pode ser visto na Figura 7, que apresenta os custos agregados referentes a todos os quatro sectores sociais ao longo do período 2014-2023, comparativamente com o ano da linha de base (2012). No cenário baixo, o custo total aumenta de 11,7% do PIB excluindo a indústria extractiva em 2012 para a faixa dos 13-14% em 2014-2017, mas em seguida volta para os 12% a partir daí. A despesa ligeiramente maior nos primeiros anos reflecte essencialmente a antecipação da despesa com a saúde para ultrapassar as insuficiências em termos de infra-estrutura.

Nos cenários intermédio e alto, o peso da despesa com os sectores sociais aumentaria significativamente, atingindo, em média 17%, do PIB excluindo a indústria extractiva no cenário intermédio e 20% no cenário alto. O próximo capítulo irá avaliar se seria realista prever uma tal expansão.

Figura 7 Despesa pública dos sectores da educação, saúde, protecção social e água e saneamento, 2012-2023, por cenários



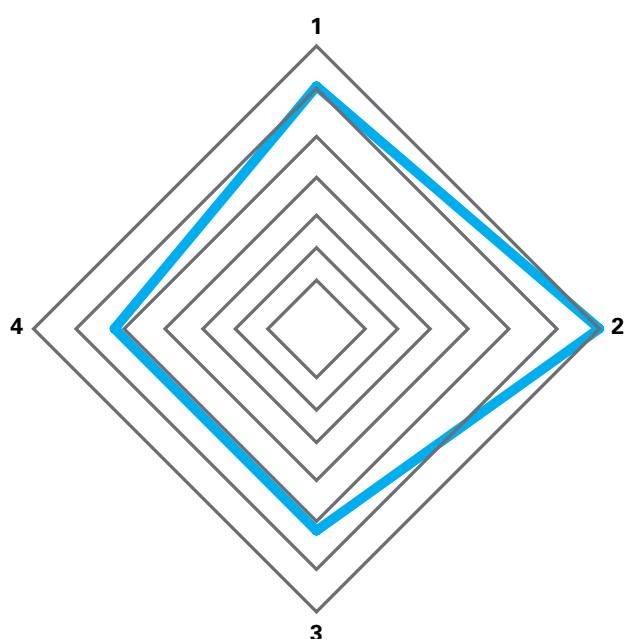
Fonte: Projecções da OPM com base nos modelos dos sectores.

4 Espaço fiscal e cenários de financiamento



O presente capítulo faz projecções de longo prazo do espaço fiscal até 2023, tomando em consideração a contribuição prevista proveniente das receitas do gás no final do período. De acordo com a definição de Heller (2009), o espaço fiscal é aqui entendido como sendo a 'disponibilidade de margem orçamental que permita a um governo disponibilizar recursos para um objectivo pretendido, sem qualquer prejuízo para a sustentabilidade da sua posição financeira'. Existem quatro fontes principais de espaço fiscal, conforme apresentado no 'diamante do espaço fiscal', na Figura 8: as receitas internas do Estado, a ajuda pública ao desenvolvimento (APD), a redefinição das prioridades e uma melhor eficiência da despesa pública e o financiamento do défice (pelo empréstimo) até um nível considerado sustentável do ponto de vista fiscal.

Figura 8 Diamante do espaço fiscal (% do PIB)



- 1: Ajuda pública ao desenvolvimento**
- 2: Mobilização de receitas internas**
- 3: Financiamento do défice**
- 4: Redefinição de prioridades e melhor eficiência da despesa**

Fonte: Roy e Heuty, 2007.

A análise focaliza essencialmente em três dos quatro cantos do diamante: receitas internas (incluindo do gás), APD e financiamento do défice. O quarto, a redefinição de prioridades da despesa pública, é discutido apenas de passagem, uma vez que é difícil avaliar a sua possível contribuição para o espaço fiscal sem uma análise da alocação dos recursos e da eficiência operacional da despesa pública em muitos sectores diferentes.

O espaço fiscal é aqui interpretado simplesmente como o envelope de recursos total disponível para o financiamento sustentável da despesa pública. Esta é a soma do total das receitas internas do governo, mais os donativos externos e um nível de financiamento do défice que é sustentável sob o ponto de vista fiscal a

longo prazo. Tal como no Capítulo 3, os valores são geralmente expressos em termos relativos como percentagem do PIB, embora se faça também uma análise do crescimento absoluto do envelope de recursos ao longo dos próximos dez anos.

Existe um grau elevado de incerteza no que diz respeito a cada uma das componentes do espaço fiscal, o que torna a análise provisória a melhor das hipóteses. Em particular, é difícil prever as receitas do Estado no futuro provenientes do gás natural liquefeito (GNL), devido às incertezas inerentes ao arranque e incremento da produção de GNL, aos futuros preços do GNL e ao regime fiscal das receitas do GNL. Considerando a grande dependência de Moçambique da ajuda pública ao desenvolvimento, embora esteja a diminuir, as projecções também estão sujeitas a incertezas relativas ao nível e à composição dos futuros fluxos de donativos externos. Por último, o nível do défice que pode ser considerado sustentável está aberto ao debate, uma vez que depende, em última instância, dos retornos económicos do investimento público financiado pelo empréstimo (a qualidade das escolhas de investimento), assim como de possíveis efeitos inflacionários e de 'exclusão' do sector privado de acesso ao crédito.

A análise utiliza um modelo existente e os dados e projecções do FMI, ao mesmo tempo que introduz cenários alternativos para as receitas provenientes do GNL. Os cenários desta análise são derivados, com alguns ajustes, de projecções já existentes fornecidas pelo FMI, nomeadamente através do seu modelo "Dívida, Investimento, Crescimento e Recursos Naturais" (Debt, Investment, Growth and Natural Resources - DIGNAR) (Melina e Xiong 2013) e utiliza as mais recentes projecções para indicadores fiscais e outros macroeconómicos fornecidos pelo FMI (2014) e pela Direcção Nacional do Orçamento (DNO), do Ministério das Finanças. Embora esta metodologia tenha a vantagem óbvia de não necessitar de reproduzir um modelo de equilíbrio geral dinâmico e complexo, com um volume de dados extremamente grande, também significa que a análise está fundamentalmente associada às premissas e parâmetros do modelo do FMI para as projecções fiscais. No entanto, a análise vai além das projecções do modelo do FMI para apresentar três cenários alternativos de GNL:

- Um cenário de base "optimista", em linha com as projecções do FMI, que pressupõe o início da produção de GNL em 2020, com receitas de GNL a fluir lentamente no início e a acelerar a partir de 2023;
- Um cenário mais conservador, que reduz as receitas de GNL para apenas 50% do nível projectado no primeiro cenário, o que poderia resultar de preços internacionais mais baixos e/ou de um nível de produção mais limitado do que o previsto;
- Um cenário muito pessimista, em que não há receitas de GNL durante o período em apreço, seja por causa de um grande atraso nas operações ou por causa do colapso dos negócios de GNL.

4.1 RECEITAS INTERNAS

A mobilização de recursos internos, incluindo a possibilidade de receitas fiscais decorrentes do GNL para o fim do período, será a principal fonte de espaço fiscal para os próximos 10 anos. A análise utiliza as projecções do FMI (2014) para a arrecadação de receitas até 2018 e as projecções do FMI de mais longo prazo das receitas de GNL (Melina e Xiong 2013), fazendo extrapolações simples de 2018 a 2023 para outras receitas fiscais e não fiscais.

A descoberta de grandes depósitos de gás natural na bacia do Rovuma tem sido descrita como “decisiva” (game changer) (Hubert 2013). O website que divulga o projecto de GNL em Moçambique, envolvendo uma série de empresas multinacionais e o governo moçambicano, descreve o GNL como facultando o potencial para elevar Moçambique para a categoria de terceiro maior exportador de GNL do mundo, a seguir à Austrália e ao Qatar. Se a promessa for cumprida, as implicações em termos de receitas futuras de recursos poderiam ser profundas. Se os planos actuais para a produção de GNL forem concretizados, a tributação do GNL tornar-se-á uma das principais fontes de receitas para o Estado moçambicano em meados da década de 2020, talvez chegando os 40% do total da receita em finais da década de 2020 (Melina e Xiong de 2013).

No entanto, se o cenário de base for concretizado, os ganhos de receita de GNL só terão um impacto substancial sobre as finanças públicas no final do período. O cenário de base (derivado de Melina e Xiong 2023) parte do pressuposto de que a produção de GNL terá início em 2020, com uma capacidade de 5 milhões de toneladas, e atingirá 20 milhões de toneladas por ano até 2023. Presume-se que os preços do GNL deverão subir, seguindo os preços globais do petróleo, até 2018 e, em seguida, tornar-se-ão constantes em termos reais a partir de 2018. A receita do Estado proveniente do GNL teria início em 2020, a 2,5% do PIB excluindo a indústria extractiva, e aumentaria para 7,3% até 2023, dando um contributo adicional substancial para o espaço fiscal – mas só no final do nosso período de 10 anos.

Os outros cenários de GNL são mais pessimistas. Vários estudos (CIP 2013a e 2013b e Hubert 2013) lançaram dúvidas sobre o calendário de produção apresentado no Plano Director do Gás do governo e noutros documentos oficiais, dadas as restrições de financiamento e os obstáculos na oferta, tendo questionado a provável receita fiscal do Estado no actual regime fiscal. Além disso, as perspectivas futuras de expansão do GNL em todo o mundo, incluindo Moçambique, podem ser prejudicadas pelo boom de gás de xisto na América do Norte, que promete uma alternativa mais barata ao abastecimento existente¹⁰. Os compradores mostram-se cada vez mais relutantes em assinar contractos de GNL a longo prazo e poderão esperar para ver o que acontece com os preços do GNL, tendo em conta a evolução do gás de xisto. Esta situação pode levar a atrasos na construção das infra-estruturas de GNL e a cenários de preços mais baixos, tornando as projecções oficiais excessivamente optimistas. Por fim, o regime fiscal continua sujeito a incertezas, apesar dos progressos registados na elaboração de uma nova legislação, nomeadamente uma nova Lei Fiscal de Produtos Petrolíferos, em 2007, uma vez que muitos dos acordos foram negociados anteriormente com disposições fiscais mais favoráveis. Grande parte da literatura sobre a tributação em Moçambique tem enfatizado o quão reduzido é o valor da recei-

ta obtida pelo Estado dos megaprojectos (Castel-Branco 2011 e 2013, Di John 2010, Kuegler 2009, Fjelstad e Heggstad 2011 e CIP 2013c), havendo preocupações de que isto se possa repetir com o GNL.

O que quer que aconteça ao GNL, as receitas fiscais não provenientes da indústria extractiva deverão continuar a expandir-se rapidamente devido ao elevado crescimento do PIB, embora agora haja menos espaço para mais melhorias na receita fiscal em percentagem do PIB. No geral, as receitas internas do governo aumentaram de 17% para 23% do PIB entre 2008 e 2012 devido a melhorias na administração tributária e a um alargamento da base tributária (para as pequenas e médias empresas), mesmo que os megaprojectos não tenham contribuído de forma significativa. Dado o impressionante historial em termos de crescimento do PIB agregado, isto produziu um alargamento substancial da receita fiscal em termos absolutos¹¹. Moçambique apresenta agora um rácio receita/PIB relativamente elevado, em comparação com outros países africanos de baixa renda e, portanto, seria difícil introduzir novas melhorias no rácio fiscal dos sectores não extractivos. No entanto, o elevado crescimento contínuo projectado do PIB excluindo a indústria extractiva (acima de 6% ao ano nos cenários até 2023) significa que, em termos absolutos, a receita fiscal decorrente de actividades não extractivas continuará a crescer rapidamente, aumentando substancialmente os recursos disponíveis para a despesa pública.

4.2 DONATIVOS EXTERNOS

O modelo pressupõe uma redução grande e rápida da dependência da ajuda de Moçambique. A proporção da APD no rendimento nacional bruto (RNB) diminuiu de cerca de 60% em 1994 para um nível próximo dos 20% no período desde 2003. Isto ocorreu devido ao rápido crescimento do RNB, e não de uma queda na APD, em termos reais, que na verdade aumentou durante este período. Houve, no entanto, uma mudança gradual na composição da APD para empréstimos concessionais. De acordo com dados da DNO, os donativos diminuíram muito ligeiramente em termos reais durante o período de 2008 a 2012. O cenário passa a usar projecções do FMI até 2018 e, em seguida, pressupõe uma trajectória de reduções menores em donativos no período de 2019 a 2023 (FMI 2013 e 2014). Em termos gerais, isto significa uma redução substancial em donativos no período 2012-2023, tanto na sua contribuição relativa (de 6,0% para 0,8% do PIB não extractivo) como no seu valor absoluto, a preços constantes (uma queda de quase 75% durante este período).

A projecção de um grande declínio real absoluto nos donativos pode ser excessivamente pessimista. Tal não aconteceu ainda no rescaldo da crise financeira global, contrariando as previsões dessa altura. Não há nenhuma evidência de que os doadores estejam a planear reduzir a sua ajuda devido à perspectiva de um grande aumento das receitas do governo decorrentes do gás natural – possivelmente porque este aumento esperado de receitas internas ainda esteja por acontecer daqui a alguns anos e é bastante incerto. As entrevistas realizadas com os doadores no decorrer deste estudo sugerem que, embora a ajuda fosse reduzir em termos relativos devido ao rápido crescimento do PIB, pode não registar uma grande queda em termos reais absolutos ao longo dos

próximos anos. Há motivos para crer que a composição da ajuda continuará a mudar, em detrimento da ajuda programática (apoio orçamental geral e sectorial), devido ao mal-estar no seio dos doadores em relação a alguns aspectos da governação e da gestão económica e por causa de uma tendência recente de maior distanciamento dos principais países da OCDE das abordagens de ajuda programática promovidas pela Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda. Esta situação poderia levar a um aumento nos custos de transacção e a um declínio na eficiência dos fluxos de ajuda, potencialmente minando de certo modo o espaço fiscal.

4.3 FINANCIAMENTO DO DÉFICE

A realidade de muitas expansões fiscais é historicamente que o financiamento do défice pode desempenhar um papel importante na criação de espaço fiscal, especialmente se os investimentos públicos forem viáveis em termos de retorno social e económico a médio e longo prazos. Isto é verdade, apesar de ser preferível a criação de espaço fiscal através das receitas fiscais e da redefinição de prioridades de despesa, que acarretam menos riscos do que empréstimos (em termos de sustentabilidade da dívida). Muito depende da qualidade das decisões de investimento público, bem como da taxa de retorno prevista e da capacidade de serviço da dívida, que depende, em parte, da dimensão das receitas, no futuro, das indústrias extractivas e, portanto, está sujeita às incertezas relativas aos preços e às receitas do GNL, aspectos que já foram discutidos.

A análise aqui usa um défice fiscal de referência de 5,5% do PIB excluindo a indústria extractiva, que está próximo do nível médio dos défices fiscais dos últimos anos e também é considerado sustentável num país em desenvolvimento como Moçambique, com boas perspectivas de crescimento e um rácio do serviço da dívida que se manteve bem abaixo dos 5% das exportações de bens e serviços desde 2006. Embora seja mais elevado do que os valores de referência utilizados em algumas análises anteriores do FMI, o valor de referência de 5,5% foi considerado razoável e adequado nas discussões sobre estes cenários com o Escritório de Representação do FMI em Moçambique em Março de 2014.

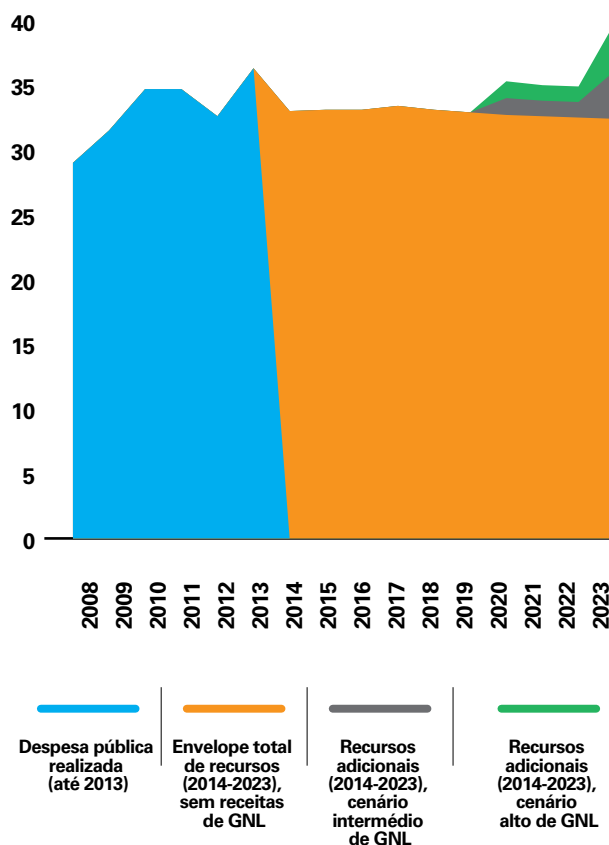
4.4 ENVELOPE GLOBAL DE RECURSOS

A realidade é que Moçambique já foi muito bem-sucedido na criação de espaço fiscal nos últimos anos. Conforme definido nesta análise, o envelope total de recursos aumentou em termos reais em 62% entre 2008 e 2013 devido ao crescimento expressivo das receitas internas do governo. A despesa pública real aumentou ainda mais, em 73%, porque o governo adoptou uma política fiscal altamente expansionista já perto do final deste período.

Em relação ao PIB excluindo a indústria extractiva, o envelope total de recursos parece limitado a curto e médio prazos, mas poderia expandir significativamente no início dos anos 2020 se as receitas de GNL se materializarem, como previsto. O envelope de recursos situa-se na faixa dos 32-33% do PIB relativo às actividades não extractivas até 2019, em comparação com a despesa real que era de 33-35% em 2010-2012 e acima de 36% em 2013 – o que implica uma contracção relativa devido ao nível excepcionalmente elevado da despesa em 2013. Porém, com o início da receita de GNL, o envelope de recursos sobe para cerca de 35% em 2020-2022 e aproxima-se dos 40% em 2023. Este seria um envelope substancial para um país de baixa renda como Moçambique. Os cenários mais conservadores de GNL implicam, obviamente, uma

visão menos optimista. No entanto, mesmo no cenário intermédio (com 50% das receitas de GNL inicialmente previstas), o envelope de recursos é equivalente a 36% do PIB referente a actividades não extractivas até 2023. No caso de não haver quaisquer receitas de GNL, o envelope de recursos permanece na faixa dos 32-33% até ao final do período (ver a Figura 9).

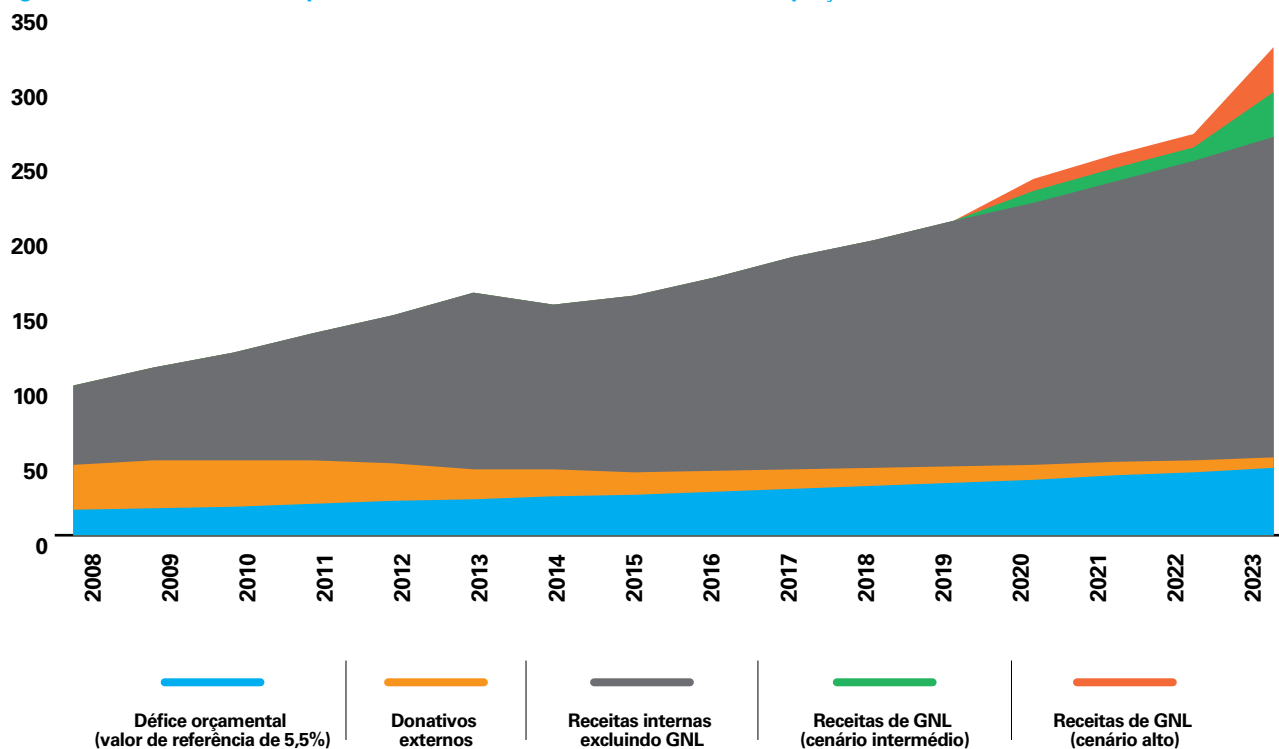
Figura 9 Despesa pública real, 2008-2013, e envelope de recursos projectado, 2014-2023 (% do PIB não extractivo)



Fonte: Projecções da OPM com base nos dados do FMI e do MINFIN.

Contudo, em termos absolutos, todos os cenários apontam para um crescimento muito substancial do envelope total de recursos. Tal se deve à taxa elevada de crescimento do PIB excluindo a indústria extractiva que, embora um pouco menor do que no período 1994-2012 (cerca de 8%), deverá manter-se, em média, acima dos 6% no período 2014-2022, guiando o crescimento das receitas internas do governo, que ultrapassa largamente o declínio projectado nos donativos externos (ver a Figura 10).

Figura 10 Tendência do envelope total de recursos, 2008-2023 (bilhões de MT a preços constantes de 2012)



Fonte: Projecções da OPM com base nos dados do FMI e do MINFIN.

Por outras palavras, o crescimento do PIB excluindo a indústria extractiva e as receitas fiscais que gera (juntamente com o financiamento do défice) podem criar um espaço substancial para o aumento da despesa ao longo da próxima década. Até 2023, o governo poderia gastar quase MT 325 mil milhões a preços de 2012, em comparação com menos de MT 150 mil milhões em 2012, se o cenário optimista de GNL for concretizado e ainda MT 265 mil milhões, se não se obtiver nenhuma receita de GNL durante o período. Por outras palavras, o que quer que aconteça com as receitas de GNL, o envelope total de recursos fiscais deverá aumentar imenso em termos absolutos se o PIB de actividades não extractivas continuar a crescer a taxas elevadas esperadas. Além disso, o aumento do envelope de recursos poderia ser maior do que estas projecções sugerem se, como é bem possível, os donativos externos não reduzirem tão acentuadamente em termos reais, tal como aqui se pressupõe.

**5 Conclusão: perspectivas
de melhor financiamento
dos sectores sociais**



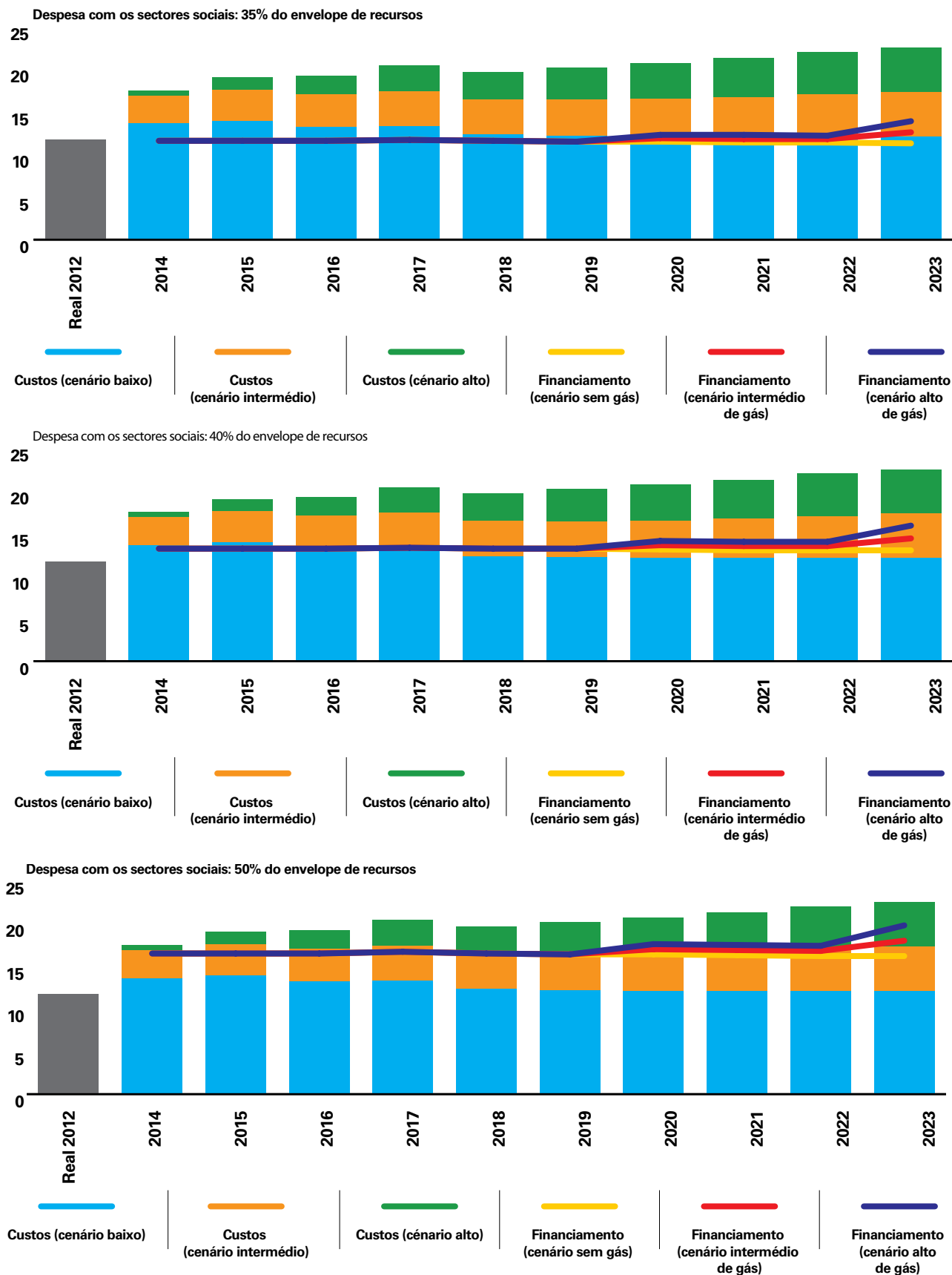
Esta última secção reúne os cenários dos custos e resultados dos sectores sociais com os cenários para o envelope de recursos públicos com vista a obter uma visão integrada das perspectivas para o futuro do financiamento público dos sectores sociais. Os resultados são mostrados na Figura 11 referentes ao período 2014-2023. As necessidades de financiamento combinadas dos sectores da educação, saúde, protecção social e água e saneamento são as calculadas para cada um dos três cenários (prudente, intermédio e ambicioso), desenvolvidos no Capítulo 3. Os três cenários relativos ao envelope de recursos totais do governo, que divergem no final do período (2020-2023) devido aos seus diferentes pressupostos sobre futuras receitas de GNL (alto, intermédio e nenhum) são retirados do Capítulo 4. Em seguida, aplicamos três valores de referência diferentes para a parte do envelope total de recursos alocada aos sectores sociais, como forma de ilustrar os níveis de despesa que poderiam ser alcançados em diferentes níveis de priorização orçamental dos sectores sociais:

- 35%, que correspondem aproximadamente à percentagem real dos quatro sectores na despesa pública realizada em 2012 (35,3%) e, por isso, pode ser visto como a continuação do status quo;
- 40%, que se aproximam da maior percentagem real dos quatro sectores na despesa pública realizada no período 2008-2012 (39,5% em 2008) e, por isso, pode ser visto como um precedente histórico realisticamente exequível;
- 50 %, que estão bem acima das percentagens registadas nos últimos anos e seria muito alto em relação aos padrões internacionais.

A análise mostra que, com apenas 35% do envelope de recursos alocados aos sectores sociais, seria difícil até mesmo cobrir as necessidades de despesas do cenário baixo de resultados e custos dos sectores sociais, exceptuando no final do período. Isto deve-se, em parte, à antecipação do cenário do sector da saúde, inclusivamente na sua variante prudente, para compensar cedo as deficiências de infra-estrutura existentes. Só mesmo no fim do período, partindo do princípio de que os planos referentes ao GNL são realizados plenamente e de forma atempada, é que o valor de referência de 35% excede o nível necessário para o cenário baixo de despesa com os sectores sociais.

Aos 40% do envelope de recursos, a despesa com os sectores sociais seria suficiente para cobrir as necessidades do cenário baixo e, nos últimos anos com as receitas de GNL, para estar mais perto de alcançar o cenário intermédio. No entanto, mesmo no fim do período e partindo do pressuposto da realização plena dos planos de GNL, este nível de priorização dos sectores sociais na alocação de recursos ainda é insuficiente para satisfazer na íntegra as necessidades em termos de despesas do cenário intermédio. Sem receita do GNL, a despesa permaneceria apenas marginalmente acima das necessidades do cenário baixo, mesmo no fim do período.

Figura 11 Necessidades e financiamento da despesa com os sectores sociais, 2014-2023, por cenários (% do PIB excluindo a indústria extractiva)



Fonte: Projecções da OPM, com base nos dados do FMI e do MINFIN e nos modelos dos sectores sociais.

Só a um nível muito mais elevado de priorização dos sectores sociais (50% do envelope de recursos) é que as necessidades de despesas do cenário intermédio podem ser satisfeitas na íntegra, por volta de 2018 em diante. Assumindo que as receitas de GNL atinjam o nível previsto, este nível de priorização dos sectores sociais torna possível já no fim do período que se comece a atender a algumas das necessidades adicionais do cenário alto – mas apenas em 2023 e apenas parcialmente. Embora este aspecto não tenha sido modelado, o cenário alto pode então tornar-se viável, a este nível elevado de priorização da despesa com os sectores sociais, em meados-finais da década de 2020, caso as receitas provenientes do gás aumentem ainda mais, conforme se prevê.

RECOMENDAÇÕES

A implicação clara desta análise é que para que Moçambique possa atingir até mesmo as metas mais modestas do cenário baixo dos sectores sociais nos primeiros anos e, possivelmente ultrapassá-las ligeiramente nos anos seguintes, será essencial alocar pelo menos 40% do envelope de recursos (ou da despesa pública) aos sectores sociais. Isto significa recuperar a percentagem relativa alcançada em 2008, no mínimo. É pertinente ressaltar que, a este nível de financiamento e de despesas, os resultados que poderiam ser alcançados são bastante limitados:

- No sector da educação, Moçambique continuaria longe de alcançar a conclusão do ensino primário universal (um dos ODM), registando uma taxa bruta de conclusão do ensino primário mais elevada do que agora, mas ainda abaixo dos 60% até 2023;
- Na área da saúde, os ganhos seriam maiores porque este é o sector com o maior aumento da despesa, de acordo com o baixo cenário em relação aos níveis históricos, o que resulta, até 2023, em cerca de 80% das mulheres grávidas receberem cuidados pré-natais básicos e perto de 80% das crianças com desnutrição aguda grave receberem tratamento (entre outros resultados);
- Apenas cerca de dois terços da população estariam a usar fontes de água melhoradas até 2023 (contra 53% em 2011) e apenas cerca de um terço estaria a usar infra-estruturas de saneamento melhoradas (contra 24% em 2011);
- A cobertura da protecção social permaneceria bastante limitada, beneficiando apenas cerca de 7% dos agregados familiares (em 2023), incluindo um número relativamente reduzido de crianças vulneráveis.

Qualquer nível de alocação inferior a 40% para os sectores sociais significaria provavelmente a continuação da estagnação, ou até mesmo um retrocesso gradual na cobertura e na qualidade dos serviços sociais básicos, situação que já foi vivida desde 2008 em diversas áreas, tais como o ensino primário e os serviços de saúde reprodutiva. Esta situação traria inevitavelmente consequências negativas não só a curto prazo para o bem-estar da criança, mas também a longo prazo para o desenvolvimento humano, para a diversificação económica (além das indústrias extractivas isoladas) e para a redução da pobreza.

Existem também possibilidades de alargamento do espaço fiscal além das projecções nos cenários aqui apresentados.

- Primeiro, as evidências de sub-imposição do sector mineiro no passado sugerem que seja possível expandir as receitas internas pela melhoria do regime fiscal aplicado às empresas mineiras. As mais-valias no sector extractivo poderiam contribuir igualmente para aumentos nas receitas, embora sejam difíceis de prever.
- Segundo, apesar de os cenários apresentados nesta análise integrarem as projecções pessimistas do FMI relativamente aos fluxos de ajuda, existem argumentos sólidos para convencer os doadores a manter a ajuda pelo menos ao seu actual nível absoluto (em termos reais). Mesmo com taxas altas de crescimento económico e possivelmente com receitas adicionais provenientes do gás no fim do período desta análise, Moçambique continuará um país pobre. A manutenção dos níveis actuais de ajuda externa é particularmente importante para o financiamento dos sectores sociais, tendo em conta a parte elevada da ajuda alocada a estes sectores. De facto, no caso de uma redução dos fluxos de ajuda, o Governo teria de aumentar consideravelmente a proporção dos recursos internos alocados aos sectores sociais, especialmente no caso dos sectores mais dependentes da ajuda, tais como os da água e saneamento, da saúde e da luta contra o HIV/SIDA.
- Terceiro, seria possível mobilizar recursos adicionais para programas prioritários, mesmo dentro dos próprios sectores sociais, por uma melhor priorização e eficiência da despesa – o quarto canto do diamante fiscal que não foi analisado neste documento. Por outras palavras, trata-se não só de aumentar o nível de despesa, mas também de melhorar a qualidade da despesa.

FOOTNOTES

1. Situação da Criança em Moçambique 2014, UNICEF, Maputo, Junho de 2014.
2. UNICEF, Mozambique Situation Analysis: Costing Report, Maio de 2014.
3. UNICEF, Mozambique Situation Analysis: Fiscal Space and Financing Scenarios in the Context of the Resource Boom, Maio de 2014.
4. Os dados comparativos da educação são provenientes do Institute of Statistics (Instituto de Estatística) da UNESCO (data.uis.unesco.org).
5. As reduções projectadas da despesa entre 2017 e 2018 em todos os cenários reflectem a concentração dos investimentos em infra-estrutura nos primeiros anos, no cálculo de custos do PESS, que prevê que a maior parte das necessidades de construção estarão concluídas até 2017.
6. O modelo de protecção social inclui uma estimativa microeconómica da cobertura dos diferentes programas, utilizando dados do Inquérito ao Orçamento Familiar (IOF) e os critérios de elegibilidade dos programas (por exemplo, idade, rendimentos, capacidade de trabalho, etc.). Ver ILO et al, 2013.
7. Isto deve-se ao facto de as famílias com uma incapacidade laboral absoluta serem anormalmente pequenas, com muito poucas crianças. Para uma análise do impacto do PSSB nas crianças, ver Hodges et al, 2012.
8. As projecções também usam pressupostos simplificados relativos aos custos unitários para o investimento na água e no saneamento nas zonas urbanas e rurais, que são as melhores estimativas com base na actual mistura de tecnologias nestas zonas respectivas. Parte-se do pressuposto de que as infra-estruturas de água e saneamento nas zonas rurais têm um tempo de vida de 20 e 10 anos, respectivamente, enquanto os investimentos no sector da água nas zonas urbanas deverão durar 40 anos e as infra-estruturas de saneamento 20 anos. O custo de reposição é calculado com base no valor do stock de capital existente, assumindo uma depreciação do valor que é proporcional ao tempo de vida do equipamento. O pressuposto é de que os custos de manutenção são equivalentes a 25% dos custos de capital em todos os tipos de investimentos.
9. Trata-se de 2% para a água urbana e rural, 17% para o saneamento rural e 37,5% para o saneamento urbano.
10. Ver Financial Times, 24 de Novembro de 2013.
11. Em 2013 também se registou um novo aumento da receita graças a ganhos de capital não previstos, provenientes do sector extractivo, de valor equivalente a 4,2% do PIB, contra 1,2% em 2012. Esta situação poderá anunciar uma nova fonte de ganhos de espaço fiscal resultante das novas regras sobre a tributação dos ganhos de capital, mas a natureza irregular e imprevisível de tais ganhos, referentes às vendas de activos em empreendimentos de gás e mineração, torna-os inerentemente difíceis de modelar.

REFERÊNCIAS

- Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial (1994-2012).
- Castel-Branco C (2011) Desafios da mobilização de recursos domésticos: Revisão crítica do debate, Caderno IESE nº 8, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, Maputo
- Castel-Branco C (2013) 'Reflectindo sobre a acumulação, porosidade e industrialização em contexto de economia extractiva', in L de Brito et al, Desafios para Moçambique 2013, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, Maputo
- CIP (2013a) 'Financing Mozambique's stake in Rovuma natural gas: Big costs, big risks', Edição nº 05/2013, Abril, Centro de Integridade Pública de Moçambique, Maputo
- CIP (2013b) 'As potenciais receitas do Rovuma, Implicações dos contratos de 2006 para as receitas do Estado', Edição nº 07/2013, Maio, Centro de Integridade Pública de Moçambique, Maputo
- CIP (2013c) 'Pande Temane gas exports to South Africa: First major extractive sector projects fails Mozambique', Edição nº 17/2013, Novembro, Centro de Integridade Pública de Moçambique, Maputo
- Di John J (2010) 'The political economy of taxation and resource mobilization in Sub-Saharan Africa', in Padayachee V, The Political Economy of Africa, Routledge, New York
- DNA (1995) Política Nacional de Água de Moçambique, Direcção Nacional de Águas, Maputo
- Dutta A, Perales N, Silva R & Crivillé L (2013) Estimated resource needs and impact of Mozambique's Plano Estratégico do Sector da Saúde, 2014-2019, Futures Group, Health Policy Project, Washington, DC
- Financial Times, 24 de Novembro de 2013
- Fjeldstad OH e Heggstad KK (2011) The tax systems in Mozambique, Tanzania and Zambia: Capacity and constraints, Christian Michelsen Institute, and NORAD, Oslo
- FMI (2013) Fiscal Framework Considerations for the New Resource-Rich Environment, Fundo Monetário Internacional, Washington DC
- FMI (2014) Policy Support Instrument Review, Republic of Mozambique, First Review, IMF Country Report nº 14/20, Janeiro, Fundo Monetário Internacional, Washington DC
- Heller P (2005) 'Understanding fiscal space', Policy Discussion Paper nº 5/4, Fundo Monetário Internacional, Washington DC
- Hubert D (2013) 'Natural Gas from the Rovuma Basin: A "Game Changer" for Mozambique?', relatório para UNICEF Moçambique, Maputo
- Kuegler A (2009) 'Fiscal Treatment of Mega-Projects', in Arndt C e Tarp F, Taxation in a low-income economy, the case of Mozambique, Routledge, New York
- Melina G e Xiong Y (2013) 'Natural gas, public investment and debt sustainability in Mozambique', IMF Working Paper WP/13/261, Fundo Monetário Internacional, Washington DC
- MINFIN (2013) Conta Geral do Estado, Ano 2012, República de Moçambique, Maputo
- MINFIN (2012) Conta Geral do Estado, Ano 2011, República de Moçambique, Maputo
- MINFIN (2011) Conta Geral do Estado, Ano 2010, República de Moçambique, Maputo
- MINFIN (2010) Conta Geral do Estado, Ano 2009, República de Moçambique, Maputo
- MINFIN (2009) Conta Geral do Estado, Ano 2008, República de Moçambique, Maputo
- MINFIN (2014) Relatório de Execução do Orçamento do Estado, Ano 2013, Janeiro a Dezembro, Ministério das Finanças, Maputo
- OIT, IMF e OPM (2013) 'Extension of social security: Towards a Mozambican Social Protection Floor, Consolidating a comprehensive social protection system in Mozambique: Analysis of policy alternatives and costs', ESS paper nº 41, Organização Internacional do Trabalho, com o Fundo Monetário Internacional e Oxford Policy Management
- Roy R e Heuty A (2009) Fiscal Space: Policy Options for Financing Human Development, Earthscan
- UNAIDS (2013) Getting to zero: HIV in Eastern & Southern Africa, Programa Conjunto das Nações Unidas para o HIV/ SIDA, Genebra

CRÉDITO FOTOGRÁFICO

- Capa:** © UNICEF/MOZA2012-00610/Caroline Bach
Página 6: © UNICEF Mozambique/2011/Mark Lehn
Página 9: © UNICEF Mozambique/2011/Mark Lehn
Página 12: © UNICEF/MOZA2012-00408/Ian Berry/
Magnum Photos
Página 22: © UNICEF Mozambique/2011/Mark Lehn
Página 27: © UNICEF/MOZA2012-00065/Alex Webb/
Magnum Photos

