



© UNICEF/MOZA.2013-00251/Alexandre Marques

ANÁLISE DO ESPAÇO FISCAL

2019

unicef  para cada criança



Coordenação: UNICEF Moçambique

Texto e Gráficos: Poorva Karkare, Soren Kirk Jensen, Jonathan Wolsey, Corrado Minardi e Paul Beckerman

Grafismo e ilustração: The Fisher Agency

As constatações, interpretações e conclusões expressas neste relatório são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente as políticas ou opiniões do UNICEF.

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

© UNICEF, Maputo, Moçambique, 2019

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	5
1. INTRODUÇÃO E METODOLOGIA	7
1.1 Objectivo da Análise do Espaço Fiscal	7
1.2 Metodologia	7
1.2.1 Categorias de despesas prioritárias para as crianças	7
1.2.2 “Identidade” e análise do espaço fiscal	7
1.2.3 Fontes de dados	8
1.3 Organização da parte de Análise do Espaço Fiscal (AEF)	8
2. CONTEXTO MACROECONÓMICO E FISCAL DE MOÇAMBIQUE	9
2.1 Tendências económicas nacionais a longo prazo	9
2.1.1 Crescimento real do PIB	9
2.1.2 Tendências demográficas	9
2.1.3 Estrutura e características da economia nacional	9
2.1.4 Pobreza	10
2.2 Recentes Desenvolvimentos Macroeconómicos	11
2.2.1 Crescimento real do PIB	11
2.2.2 Comércio internacional	11
2.2.3 Inflação e taxa de câmbio	12
2.3 Tendências recentes na ODA e IDE	12
2.3.1 ODA	12
2.3.2 IDE – Investimento Directo Estrangeiro	14
2.4 Desempenho fiscal recente	15
2.4.1 Desempenho financeiro do governo	15
2.4.2 Desempenho da receita	17
2.4.3 Desempenho da despesa corrente	19
2.4.4 Desempenho da despesa de investimento	19
2.4.5 Empresas estatais	20
2.4.6 Dívida pública (externa, interna)	21
2.5 Perspectivas	22
2.6 Conclusão	22
3. TENDÊNCIAS DAS DESPESAS PRIORITÁRIAS E DESAFIOS DE POLÍTICAS	23
3.1 Composição das despesas prioritárias e evolução recente	23
3.1.1 Evolução recente das despesas prioritárias para as crianças	24
3.1.2 Eficiência das despesas prioritárias	26
3.2 Questões sectoriais das despesas prioritárias	26
3.1.1 Educação	26
3.1.2 Saúde	29
3.1.3 Acção Social	31
3.1.4 Água, saneamento e higiene (WASH)	32
3.2 Implicações para o Espaço Fiscal	32
4. CENÁRIO DE BASE	34
4.1 Pressupostos do cenário de base	34
4.2 Resultados da projecção do cenário de base	34
Cenário de base e “mapeamento” do espaço fiscal	35

5. CENÁRIOS ALTERNATIVOS	37
5.1 Opções para aumentar o espaço fiscal	37
5.2 Cenários e projecções alternativos comparados com o cenário de base	37
5.2.1 Cenário alternativo 1: maior crescimento do PIB	38
5.2.2 Cenário alternativo 2: maior apoio dos doadores às áreas prioritárias	39
5.2.3 Cenário alternativo 3: maior crescimento do PIB + apoio dos doadores em áreas prioritárias	40
5.2.4 Cenário alternativo 4: menor crescimento do PIB	41
5.2.5 Cenário alternativo 5: menor apoio dos doadores nas áreas prioritárias	43
5.2.6 Cenário alternativo 6: menor crescimento do PIB + menor apoio dos doadores nas áreas prioritárias	44
5.2.7 Cenário alternativo 7: maior crescimento do PIB + menor apoio dos doadores nas áreas prioritárias	45
5.2.8 Cenário alternativo 8: melhor administração do IVA	49
5.2.9 Resumo dos Resultados do Cenário	49
5.3 Outras possibilidades para melhorar o espaço fiscal	52
5.3.1 Medidas de política fiscal	52
5.3.2 Melhoria do ambiente de negócios:	52
5.3.3 Eficiência da despesa	52
5.3.4 Saldos rolantes	52
5.3.5 Redução dos fluxos de financiamento ilícito	52
6. CONCLUSÕES	54
REFERÊNCIAS	55
APÊNDICE 1: PROJEÇÕES DO ESPAÇO FISCAL	57
Pressupostos da programação do cenário de base	58
Resultados da projecção do cenário de base	65

Sumário Executivo

O crescimento económico de Moçambique abrandou significativamente a partir de 2015, com a desaceleração exacerbada pela descoberta de grandes dívidas ocultas. O crescimento começou a desacelerar em 2015, com a queda dos preços internacionais das *commodities*. Este facto, aliado aos efeitos da seca causada pelo fenómeno El Nino na parte sul do país, impulsionou a inflação e a moeda depreciou-se. A depreciação foi ainda mais acelerada nos meses seguintes à descoberta das dívidas ocultas. O Investimento Directo Estrangeiro, especialmente na economia não associada aos megaprojectos, caiu para metade entre 2015 e 2017. Isto afectou a actividade do sector privado, já confrontado com o elevado custo do crédito, uma vez que a política monetária foi restringida para responder às pressões inflacionárias. Em resultado disso, o crescimento do PIB desacelerou para um mínimo de 3,8% em 2016 e de 3,7% em 2017.

Embora o orçamento se tenha expandido em termos nominais, as despesas prioritárias – definidas como sendo as que beneficiam directamente as crianças nos sectores da educação, saúde, protecção social e água, saneamento e higiene (WASH) – caíram em termos reais em 2015 e 2016. Os gastos do governo nos sectores económico e social, incluindo os sectores mencionados anteriormente, caíram para 48 por cento do total da despesa em 2016. Por outro lado, os custos do serviço da dívida subiram para 21 por cento do orçamento. De acordo com o relatório do Artigo IV do FMI, espera-se que esses custos aumentem ainda mais para 30 por cento do orçamento a médio prazo. O crescimento lento da actividade económica tem implicações para o crescimento das receitas do Estado. A suspensão do programa do FMI no país e do apoio geral ao orçamento pelos doadores também exerceu pressão sobre o envelope fiscal. Além disso, os crescentes custos do serviço da dívida estão a excluir as despesas prioritárias.

Os sectores prioritários também enfrentam problemas de eficiência de alocação de recursos. Com a crescente procura de serviços sociais básicos à luz de uma população em rápido crescimento, coloca-se uma necessidade urgente de aumentar a eficiência dos gastos, com o intuito de obter melhores resultados com recursos limitados. Uma comparação entre gastos e resultados em sectores como a educação e saúde mostra que Moçambique gasta mais em comparação com os seus pares para alcançar resultados semelhantes. Além disso, os resultados permanecem aquém das expectativas. A título de exemplo, apesar dos investimentos significativos no sector, menos de metade das crianças ingressou no ensino primário completo. O progresso na redução da mortalidade materna e infantil tem sido lento. Os programas de acção social alcançaram menos de 20 por cento dos agregados familiares-alvo. Da mesma forma, cerca de metade da população ainda não tem acesso à água potável, enquanto uma proporção relativamente pequena utiliza saneamento melhorado. O aumento dos gastos nesses sectores não reflecte claramente as necessidades no terreno. Os gastos não são equitativos entre as províncias e não estão direccionados de forma eficaz aos quintis mais pobres da população.

Num cenário de status quo de linha de base em que a média do crescimento económico se situa em cerca de 3,8 por cento, os gastos nos sectores prioritários aumentariam, mas criariam um grande défice de financiamento (défice fiscal). Sob um conjunto de pressupostos neutros e não controversos, as despesas prioritárias aumentam como uma percentagem da despesa total, mas diminuem em percentagem do PIB. As despesas prioritárias por criança aumentariam de US\$ 97,6 em 2018 para US\$ 103,5 em 2024. O fluxo médio da dívida interna líquida seria de 1,0 por cento do PIB, o que indica que o Governo poderia concretizar este cenário com níveis moderados de endividamento interno. No geral, isto levaria a défices fiscais sustentados, que diminuiriam gradualmente de 4,7 por cento do PIB em 2018 para 1,1 por cento do PIB até 2024. Ao mesmo tempo, a consolidação fiscal levará a uma redução moderada da dívida (interna e externa), atingindo cerca de 103 por cento do PIB em 2024.

A despesa prioritária de Moçambique, bem como o défice fiscal, são fortemente afectados pelo nível de crescimento do PIB alcançado. Supondo um aumento do crescimento do PIB para 4,4 por cento em média entre 2018 e 2024, levaria a um aumento da média das despesas prioritárias por criança de US\$ 136,6 (cenário de base) para US\$ 138,4. O fluxo de financiamento interno registaria uma queda para 0,8 por cento do PIB e o stock da dívida diminuiria para 98 por cento do PIB em 2024. Por outro lado, as taxas mais baixas de crescimento do PIB de 3,3 por cento entre 2018 e 2024 levariam a uma redução da média da despesa prioritária por criança de US\$ 136,6 no cenário de base para US\$ 134,8. Além disso, o fluxo da dívida interna aumentaria para 1,2 por cento do PIB, com o stock da dívida a aumentar para 108,4 por cento em 2024.

A atracção de subvenções externas permitiria que Moçambique aumentasse a despesa prioritária. Assumindo que Moçambique consegue obter 1,6 por cento do PIB em subvenções até 2024, a dívida externa reduziria para 102,3 por cento e o défice fiscal seria de 0,9 por cento. Deste modo, as subvenções externas permitiriam ao país aumentar a média das despesas prioritárias por criança de US\$ 136,6 no cenário de base para US\$ 140 sem aumentar ainda mais o défice fiscal. Por outro lado, se o apoio dos doadores às áreas prioritárias reduzisse para 0,5 por cento do PIB, a média das despesas prioritárias de Moçambique por criança diminuiria de US\$ 4,6 para US\$ 132. O fluxo da dívida interna aumentaria para 1,1 por cento do PIB e o stock da dívida também aumentaria para 103,4 por cento do PIB até 2024.

Uma combinação de um maior crescimento do PIB e maior apoio dos doadores às áreas prioritárias permitiria ao país um maior aumento na despesa prioritária. Se Moçambique pudesse simultaneamente aumentar a sua taxa de crescimento do PIB para uma média de 4,4 por cento ao longo do período de projecção, ao mesmo tempo que conseguisse atrair subvenções externas equivalentes a 1 por cento do PIB até 2024, a despesa prioritária média por criança poderia aumentar para US\$143,1 (mais do que US\$ 136,6 no cenário de base). O fluxo da dívida interna reduziria

para 0,8 por cento do PIB e o stock da dívida baixaria para 98 por cento até 2024.

Pelo contrário, uma combinação de baixo crescimento do PIB e uma nova redução no apoio dos doadores às áreas prioritárias levaria a uma diminuição substancial das despesas prioritárias.

Uma redução simultânea da taxa de crescimento do PIB para uma média de 3,3 por cento durante o período de projecção e uma nova retirada paralela do apoio externo em sectores prioritários faria com que a média das despesas prioritárias por criança reduzisse para US\$ 130,3 (inferior a US\$ 136,6 cenário de base). O fluxo da dívida interna aumentaria ainda para 1,3 por cento do PIB, fazendo com que o stock da dívida aumentasse para 108,7 por cento até 2024.

Moçambique poderia reduzir o défice fiscal de forma mais eficaz, melhorando a eficiência da administração do IVA.

Pressupondo uma melhoria de 30 por cento na eficiência da cobrança do IVA interno e do IVA sobre as importações ao longo do período de projecção, Moçambique poderia colmatar o défice fiscal até 2022, alcançando um fluxo médio positivo de -0,8 por cento do PIB durante o período de projecção, 1,8 pontos percentuais abaixo do que no cenário de base. Supondo que o país mantenha a média da despesa prioritária por criança em US\$ 136,6 (semelhante ao cenário de base), isto permitiria ao país usar os recursos adicionais para pagar a dívida, e deste modo, o stock da dívida permaneceria em 91,8 por cento do PIB até 2024.

Principais Mensagens de Advocacia na Colaboração com o MEF e outros Ministérios

A análise dos recentes desenvolvimentos na economia moçambicana mostra que existe um espaço limitado para aumentar as alocações aos sectores prioritários nos próximos 5-6 anos. A literatura disponível também sugere que a eficiência da execução nestas áreas continua relativamente fraca quando comparada com outros países. Com a crescente procura de serviços sociais básicos por uma população em rápido crescimento, há uma necessidade urgente de melhorar a eficiência da alocação para obter melhores resultados.

Os cenários deste estudo demonstram que se o governo não resolver a actual crise e conseguir estabilizar o crescimento e recuperar o acesso ao financiamento dos doadores, as crianças do país pagarão o preço tanto em termos de gastos mais baixos nos serviços públicos que melhorariam as suas habilidades e oportunidades à medida que crescem, mas também em termos de herdar uma enorme dívida que terão que pagar. Esta é uma mensagem forte que o UNICEF está em perfeitas condições de destacar. O UNICEF não deve deixar de salientar que os responsáveis pela tomada de decisões se encontram neste momento a fazer escolhas que não afectam a si próprios, mas sim às crianças de Moçambique e às

gerações vindouras. Eles devem ser responsabilizados por estas decisões e as evidências produzidas neste relatório podem ser usadas com eficácia para esse fim.

Está claro, por exemplo, que o crescimento económico acelerado será fundamental para reduzir o défice de financiamento e aumentar os gastos em áreas relevantes para as crianças. Ao mesmo tempo, o aumento dos gastos dos doadores tem um impacto maior no aumento dos gastos por criança, embora possa não ajudar directamente na redução do peso da dívida do país. Deste modo, uma combinação dos dois cenários pode trazer melhorias significativas para os gastos com as crianças. Isto seria possível se o actual impasse com o FMI e os doadores fosse resolvido.

Por outro lado, uma deterioração em qualquer um destes factores pode ter um impacto sério nos gastos sociais com as crianças. Mesmo um cenário em que o crescimento do PIB aumenta, mas o financiamento dos doadores diminui ainda mais, pode trazer resultados piores, já que a perda deste último supera os benefícios do primeiro. Assim, este estudo fornece ao UNICEF evidências objectivas de que a resolução da crise actual deve ser a prioridade máxima que deve ser transmitida ao governo. Um alvo importante de uma estratégia de influência seria o Ministério da Economia e Finanças, uma vez que tem o poder de propor medidas concretas para esse fim. Um outro grupo a visar são os doadores, pois as evidências também demonstram que estes têm a sua quota-parte, pois apesar das preocupações relativas aos riscos fiduciários, o financiamento dos doadores para estas áreas traz, de forma incontestável, melhorias nos resultados destes sectores sociais e seria crucial continuar esse apoio com vista a melhorar a vida das crianças em Moçambique. Por último, a criação de procura de responsabilização internamente será fundamental para melhorar os resultados. Nesta perspectiva, seria essencial melhorar a capacidade do Parlamento e das assembleias locais de fiscalização do orçamento e assegurar que reflecta as necessidades locais. Da mesma forma, enquanto as organizações da sociedade civil têm uma plataforma onde podem levantar preocupações sobre o orçamento (por exemplo, através do Parlamento), a sua capacidade precisa aumentada para que questões como a eficiência e a equidade sejam também levantadas e discutidas. O mesmo pode ser dito em relação às organizações do sector privado, instituições religiosas e órgãos de informação.

De um modo geral, todos os cenários resumidos acima fornecem, em primeiro lugar, evidências tecnicamente sólidas que enfatizam e apoiam os pontos de entrada recomendados, que são apresentados na Análise da Economia Política. O UNICEF poderia considerar a possibilidade de tornar os resultados mais fáceis de usar, por exemplo, recorrendo a infográficos ou outras ferramentas de comunicação que os tornariam mais fáceis de entender pelos responsáveis pela tomada de decisões e demais intervenientes (incluindo crianças e adolescentes).

1. Introdução e metodologia

O UNICEF encomendou um estudo para desenvolver uma abordagem metodológica e realizar um exercício de projecção que o UNICEF possa usar para informar o seu diálogo que está a decorrer com o governo e demais intervenientes sobre o “espaço fiscal” para as despesas essenciais para as crianças. Para o presente estudo, o conceito de espaço fiscal significa simplesmente o fluxo de recursos fiscais disponíveis para gastos com as necessidades das crianças. O conceito é fundamental no diálogo do UNICEF com as autoridades: a médio prazo, o foco das atenções do UNICEF incidiria em garantir uma taxa de crescimento tão alta quanto possível para os gastos que beneficiariam as crianças, essencialmente sujeita a duas restrições: primeiro, a necessidade de assegurar que a economia mantenha uma formação de capital suficiente para garantir um crescimento real sustentado do PIB; e segundo, a necessidade de garantir a estabilidade macroeconómica.

1.1. Objectivo da Análise do Espaço Fiscal

A Análise do Espaço Fiscal (AEF) começa por rever a evolução recente da disponibilidade de recursos financeiros dentro do orçamento do Estado para fluxos de despesa directamente relevantes para o bem-estar e o desenvolvimento das crianças. Isto é feito através de um quadro contabilístico do espaço fiscal, centrado no orçamento do Estado e na identificação dos sectores “prioritários” considerados mais relevantes para o bem-estar das crianças.

A análise também examina e avalia opções para aumentar o espaço fiscal global disponível em cada área económica. O quadro contabilístico do espaço fiscal permite examinar as consequências de conjuntos de pressupostos – “cenários” – descrevendo as condições macroeconómicas futuras para o espaço fiscal. Cenários diferentes produzem resultados diferentes para o espaço fiscal e têm diferentes implicações para a capacidade do governo de financiar a sua despesa relevante para as crianças. Os cenários descritos no presente relatório são ilustrativos, no sentido de que pretendem mostrar como o UNICEF poderia aplicar o exercício para informar as suas discussões. Não obstante, as opções seleccionadas para os cenários baseiam-se em discussões com o escritório nacional do UNICEF e com os principais intervenientes.

Um exercício de projecção deste tipo poderia ajudar o UNICEF a envolver-se num diálogo técnico com os responsáveis pela formulação de políticas e outros intervenientes visando discutir as diferentes abordagens das políticas governamentais possíveis para determinar como e se essas políticas possibilitariam às autoridades sustentar e talvez aumentar o espaço fiscal para a despesa nos sectores de que as crianças dependem. Nestes termos, o ponto do exercício, tal como é aqui apresentado, não é tanto analisar hipóteses e resultados específicos, mas sim mostrar como o UNICEF poderia usar este exercício no seu diálogo com os responsáveis pela formulação de políticas e outros intervenientes.

1.2. Metodologia

A análise é efectuada com recurso a um exercício de projecção baseado em Excel (MozFS.xlsm). A secção 1.2.1 descreve a definição usada para despesas prioritárias; a secção 1.2.2 descreve

o quadro da análise do espaço fiscal usando uma identidade fiscal; e a secção 1.2.3 destaca algumas limitações em termos de dados.

1.2.1. Categorias de despesas prioritárias para as crianças

Este relatório usa o termo “despesa prioritária” para se referir a categorias de despesas consideradas benéficas para as crianças. Este rótulo não implica que as despesas definidas como “prioritárias” devam ser “priorizadas” em detrimento das não prioritárias. A justificação é antes destacar, dentre todas as categorias de despesas, as que são de interesse específico para o mandato do UNICEF, designadamente defender a protecção dos direitos das crianças, ajudar a satisfazer as suas necessidades básicas e alargar as suas oportunidades para alcançar o seu pleno potencial que lhe foi conferido pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Para Moçambique, as categorias de despesas “prioritárias” para as crianças compreendem as seguintes categorias de despesas “institucionais”:

1. Educação;
2. Saúde;
3. Acção Social;
4. Água, Saneamento e Higiene (WASH)

Vários pontos sobre a expressão “despesas prioritárias” devem ser esclarecidos logo de início. Em primeiro lugar, a composição da despesa definida como tal é inevitavelmente arbitrária. Algumas despesas nas categorias enumeradas acima podem não visar ou beneficiar as crianças, directa ou indirectamente. Por outro lado, os gastos não enumerados nas categorias podem beneficiar as crianças, pelo menos indirectamente. Análises futuras desta natureza poderiam funcionar com diferentes definições de despesa prioritária, embora a metodologia usada neste estudo ainda fosse aplicável. Em segundo lugar, esta discussão de espaço fiscal diz respeito às despesas executadas pelo governo dentro do seu orçamento.

1.2.2. “Identidade” e análise do espaço fiscal

Para analisar o espaço fiscal relativo às despesas prioritárias, a metodologia parte primeiro da “identidade” que rege a relação da despesa prioritária com o seu espaço fiscal subjacente.

Esta identidade indica que a despesa total (incluindo despesas correntes, relacionadas ou não com juros e despesas de capital) menos a soma do total da receita e das subvenções externas é (identicamente) igual ao total do défice, que por sua vez é igual ao fluxo do financiamento externo e interno líquido ao governo. Se o total da despesa for dividido em três categorias de despesas (1) prioritárias e (2) não prioritárias e não relativas a juros e (3) despesa com juros, essa identidade pode ser reordenada para qualquer ano, conforme é apresentado na caixa.

FIGURA 1

Identidade Fiscal

Despesa prioritária =

Receita fiscal e não fiscal
 + Subvenções externas
 - Despesas não prioritárias
 - Serviço da dívida externa
 - Despesa com juros internos
 + Desembolsos da dívida externa
 + Fluxos de financiamento interno líquido

Tomadas em conjunto, as contas “abaixo da linha” constituem um espaço fiscal para o fluxo de despesas prioritárias. Para uma *análise retrospectiva* – isto é, para a análise do desempenho fiscal em anos históricos – esta estrutura pode ser aplicada directamente para mostrar como os fluxos abaixo da linha (o espaço fiscal retrospectivo) se conjugaram para financiar os fluxos de despesas prioritárias. O Capítulo 3 descreve a evolução histórica das despesas prioritárias em Moçambique relativamente aos anos 2009-2016.

Para a *análise de projecção*, a identidade contabilística é aplicada de maneira diferente. Para cada ano de projecção, o fluxo de despesas prioritárias é projectado com base em hipóteses de programação, abrangendo os vários determinantes da despesa corrente e não corrente nas categorias de educação e saúde. Da mesma forma, as contas abaixo da linha, exceptuando os fluxos de financiamento interno líquido, são projectadas com base nas hipóteses de programação. O fluxo total de financiamento interno líquido para cada ano é então calculado como residual, para garantir que a identidade contabilística seja satisfeita.

Para qualquer ano de projecção, este fluxo de financiamento interno líquido é o “défice” do espaço fiscal, ou seja, a diferença entre o fluxo de despesas prioritárias projectadas e o espaço fiscal. Se este défice for “muito grande”, as hipóteses de programação, tomadas em conjunto, seriam consideradas inviáveis. Os critérios de “muito grandes” incluem os limites sobre a capacidade do governo de contrair empréstimos nos mercados financeiros internos e o aumento implícito do rácio PIB-dívida pública. Os decisores políticos presumivelmente querem evitar que o fluxo do endividamento interno líquido em percentagem do PIB supere o crescimento nominal do PIB nos próximos anos, para evitar que o stock da dívida interna aumente em percentagem do PIB.

O exercício de projecção é formulado aplicando-se vários pressupostos que, juntos, constituem um “cenário” para a base de dados histórica. O exercício de projecção ilustrativo relativamente simplificado aplica cenários aos dados históricos (conforme discutido no Apêndice 1).

Cada cenário abrange as hipóteses de programação para os anos de 2017 a 2024, cobrindo:

- Condições económicas mundiais;
- Variáveis macroeconómicas básicas de Moçambique;
- Exportações e importações de mercadorias;
- Receita fiscal e não fiscal;
- Subvenções externas ao governo;
- Despesa do governo nas categorias prioritárias e não prioritárias; e
- Dívida externa e interna

Para cada cenário, algumas das linhas de hipóteses são definidas como números simples (taxas de crescimento, percentagens do PIB, etc.). No entanto, muitas das hipóteses são construídas a partir de outras hipóteses. Por exemplo, as taxas de crescimento real do PIB e do nível de preços são números que o analista escolhe para um determinado cenário. É fácil combinar estas hipóteses numa taxa de crescimento assumida para o PIB nominal.

1.2.3. Fontes de dados

De um modo geral, as graves deficiências em termos de dados em toda a linha constituem um grande impedimento à realização desta Análise do Espaço Fiscal.

A principal fonte de dados para a análise retrospectiva é o Ministério das Finanças. Outras fontes de dados são o Banco Mundial / Sociedade Financeira Internacional (International Finance Corporation – IFC), o Fundo Monetário Internacional (Estatísticas Financeiras Internacionais e World Economic Outlook (Perspectivas Económicas Mundiais)) e o Fundo das Nações Unidas para a População. Os sectores prioritários são identificados utilizando a desagregação do sector de execução do orçamento, conforme reportado pelo UNICEF no seu relatório anual, a fim de manter a continuidade em diferentes relatórios. Embora os dados sobre a despesa de todos os sectores estejam disponíveis até 2016, os dados referentes a 2017 não estiveram disponíveis a tempo, o que limita a precisão das nossas projecções. Além disso, a desagregação por categoria económica não estava totalmente disponível para todos os sectores, pelo que as desagregações por “pessoal” e “não pessoal” são, em grande parte, estimativas.

Por último, os dados do orçamento geral do Estado reportados pelo Ministério das Finanças também apresentam várias inconsistências. Em resultado disso, os dados executados para a colecta de receitas e o total da despesa são, de uma maneira geral, inconsistentes e provavelmente incompletos.

A análise da composição das despesas prioritárias no Capítulo 3 baseia-se nos dados apresentados no relatório anual do UNICEF, que por sua vez se baseia em dados de contas gerais do Estado anteriores (Conta Geral do Estado, CGE). Outras fontes importantes são a recente revisão da despesa pública do sector, em particular nos sectores da educação e saúde, levada a cabo pelo Banco Mundial.

1.3. Organização da parte de Análise do Espaço Fiscal (AEF)

A parte restante deste relatório encontra-se organizada nos seguintes moldes. O Capítulo 2 resume o actual contexto macroeconómico de Moçambique – em particular o seu contexto fiscal. O Capítulo 3 analisa a evolução recente dos fluxos de despesa nas categorias de despesas prioritárias e descreve alguns desafios específicos nas várias áreas relevantes de despesas relativas às crianças. O Capítulo 4 e 5 discute várias opções disponíveis para os responsáveis pela formulação de políticas aumentarem o espaço fiscal, usando um exercício de projecção ilustrativo para os fluxos de despesas prioritárias e o espaço fiscal que as financiaria para os anos de 2017-2024. O exercício é uma análise de sensibilidade que consiste numa projecção do cenário de base fundamentada numa ampla gama de pressupostos macroeconómicos e de política fiscal, com vários cenários alternativos baseados em mudanças nos pressupostos do cenário de base. O Capítulo 6 apresenta um resumo das principais conclusões da análise. O Apêndice 1 contém mais detalhes sobre a análise de sensibilidade.

*UNICEF anniversary report is the “10 Years of the Budget Briefs anniversary analysis”.

2. Contexto macroeconómico e fiscal de Moçambique

Este capítulo irá destacar algumas das tendências a longo prazo e desenvolvimentos recentes. As tendências a longo prazo incluem o crescimento económico, a estrutura da economia juntamente com as tendências demográficas e indicadores do desenvolvimento social, tais como a pobreza. Os desenvolvimentos recentes referem-se ao crescimento económico num passado recente, seguido de desenvolvimentos noutros indicadores macroeconómicos como a conta externa, a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, o Investimento Directo Estrangeiro e o desempenho fiscal.

2.1 Tendências económicas nacionais a longo prazo

2.1.1 Crescimento real do PIB

Moçambique registou um rápido crescimento económico nas duas décadas que se seguiram ao fim da guerra civil, embora a partir de uma base pequena. Com um crescimento médio de 8 por cento ao ano, tornou-se numa das economias de crescimento mais rápido do mundo. O impacto da crise financeira global desacelerou temporariamente o crescimento para menos de 7 por cento em 2009 antes de começar a recuperar nos anos subsequentes¹. Grandes investimentos na reconstrução pós-guerra estiveram na origem do crescimento e a produção agrícola aumentou significativamente, uma vez que mais agricultores deslocados regressaram, colocando mais terras sob cultivo. Todavia, os ganhos de produtividade permanecem reduzidos, limitando a geração de renda para o sector. Outros sectores produtivos como a indústria, que podem absorver a força de trabalho em crescimento, também estagnaram. O crescimento está a ser cada vez mais guiado pelo sector dinâmico de indústrias extractivas, que mereceu muita atenção nos últimos anos com a descoberta em Moçambique de enormes reservas de gás natural no Norte do país, em Cabo Delgado. O país produz carvão, areias pesadas, alumínio e pedras preciosas, tendo recentemente aberto uma mina de grafite no local do maior depósito do mundo.

2.1.2 Tendências demográficas

De acordo com o censo de 2017, existem actualmente 28,9 milhões de habitantes no país. O crescimento da população duplicou desde o fim da guerra civil, a uma taxa média anual de 3 por cento. A população do país é a 12ª maior de África². A esperança de vida, de 57,6 anos, situa-se entre as mais baixas do mundo. A taxa de fecundidade de 5,9 situa-se entre as mais elevadas do mundo, com uma fecundidade observada mais elevada do que o desejado, indicando uma maior necessidade de serviços de planeamento familiar³. Além do anteriormente mencionado, a gravidez na adolescência no país continua entre as mais elevadas da África Subsaariana⁴. Uma grande população jovem (45 por cento da população encontra-se na faixa etária de 0-14 anos) implica uma elevada taxa de dependência, em que relativamente poucas pessoas economicamente activas cuidam dos que são dependentes, especialmente crianças e idosos. Isto pode significar

um peso na capacidade do governo de fornecer bens e serviços básicos. Aliado à inexistência de medidas destinadas a criar oportunidades de emprego, isto pode deteriorar as percepções de exclusão entre a juventude crescente (a proporção da população entre os 15 e 29 anos de idade) e ser um impulsionador significativo da instabilidade⁵. O desemprego dos jovens aumentou de 24,7 por cento em 1997 para 38,6 por cento em 2009⁶.

2.1.3 Estrutura e características da economia nacional

Os padrões de crescimento das últimas duas décadas não levaram a mudanças significativas na estrutura da economia moçambicana. Embora a agricultura continue a ser o sustentáculo da economia, empregando directa ou indirectamente cerca de 70 por cento da população, a produtividade mantém-se bem abaixo da dos seus pares⁷. A maior parte da produção de culturas é de sequeiro, daí que o desempenho continue a ser vulnerável aos caprichos da natureza. Além disso, Moçambique é um dos países mais afectados pelas mudanças climáticas; as cheias no Norte do país (incluindo a bacia do Zambeze) são devastadoras, enquanto se têm registado situações de seca no Sul. O país é também propenso a actividades ciclónicas na zona costeira do Oceano Índico. Apesar de ser um pilar do desenvolvimento nacional identificado na Estratégia Nacional de Desenvolvimento (ENDE), os investimentos na agricultura e desenvolvimento rural têm sido inconsistentes e irregulares⁸. Com o crescimento a desacelerar durante uma década, a contribuição do sector para o valor acrescentado global na economia reduziu de cerca de um terço em 1993 para pouco menos de um quarto até 2016.

De acordo com os dados publicados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), o crescimento da indústria tem sido lento, com a sua proporção no valor acrescentado total a registar um declínio de 15 por cento nos anos que se seguiram à guerra para um único dígito nos últimos anos. A produtividade continua a ser um desafio gigantesco neste sector, conforme assinalado por Jones e Tarp (2012). Não só o crescimento da produtividade no sector secundário reduziu ao longo do tempo, como a produtividade das empresas industriais de Moçambique se situa bem abaixo da dos seus pares⁹. Com uma economia aberta, as empresas industriais não conseguem competir com as importações baratas. O sector é também estrangulado pela falta de acesso a financiamento e por procedimentos burocráticos morosos. Na reconstrução pós-guerra, com a construção de infra-estruturas, o sector de construção recebeu um novo ímpeto. Este manteve-se com a descoberta de recursos naturais, o que exigiu a construção de caminhos-de-ferro, portos, estradas e estruturas civis.

Os dados publicados pelo INE também mostram que os serviços foram responsáveis por cerca de metade do valor acrescentado total da economia. Entre eles, predominam o comércio e os transportes (representando, em conjunto, cerca de 45% do

1. O impacto da balança comercial era limitada, uma vez que o impacto negativo da redução dos preços de exportação, especialmente do alumínio, foi de certa forma compensado pela redução dos valores de importação do petróleo e produtos alimentares. Além disso, a integração internacional limitada do mercado financeiro moçambicano também significou que o choque da crise não afectou o país tanto quanto a vizinha África do Sul. (Castel-Branco e Ossemane, 2010).

2. Porter et al. (2017).

3. DHS, 2011 and World Bank (2017c).

4. World Development Indicators (2014)

5. Porter et al. (2017).

6. Banco Mundial (2016c).

7. Banco Mundial (2016c)

8. Orre e Renning (2017).

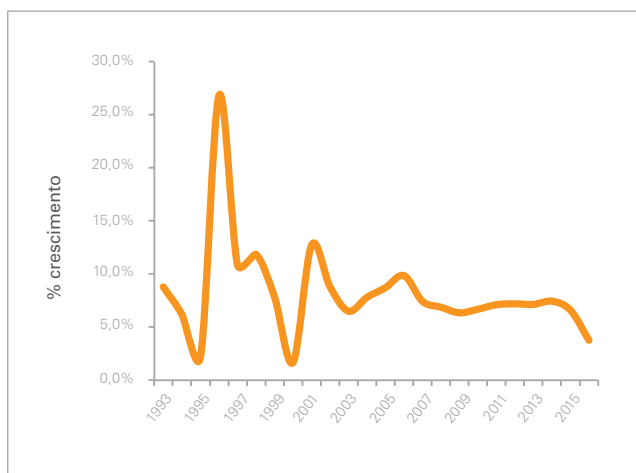
9. Jones e Tarp (2012)

valor acrescentado total nos serviços). A administração pública registou aumentos significativos do valor acrescentado, e serviços como educação e saúde também contribuem significativamente para o valor acrescentado total (representando cerca de 22 por cento do valor acrescentado total dos serviços). Ironicamente, os serviços financeiros também têm sido um sector em rápido crescimento, embora as altas taxas de juros tornem o acesso ao crédito proibitivamente caro para as pequenas e médias empresas (PME). Apesar de ser considerado um pilar do crescimento, o sector de turismo não conseguiu produzir renda significativa no país; a proporção do valor acrescentado no total aumentou apenas lentamente (em média, 4 por cento do valor acrescentado total nos serviços).

As quotas descendentes dos sectores agrícola e industrial foram substituídas por um aumento das quotas das indústrias extractivas.

De acordo com os dados publicados pelo INE, este sector registou um rápido crescimento desde a entrada para o novo milénio, com uma média de 20 por cento ao ano, embora isso oculte a volatilidade no crescimento. Embora a partir de uma base pequena, este sector está a impulsionar cada vez mais o crescimento. Grandes investimentos para os chamados “megaprojectos” entraram no país. Com poucas ligações ao resto da economia, estes projectos de capital intensivo dependem principalmente de bens e serviços importados para construir a sua infra-estrutura e do investimento directo estrangeiro para os financiar. A natureza dos negócios nessas indústrias significa que os ganhos crescem cada vez mais para os que possuem grandes habilidades¹⁰. Estes projectos são caracterizados ainda por incentivos fiscais generosos, ostensivamente para atrair investimentos, deste modo contribuindo pouco para a mobilização de receita interna.

FIGURA 2.1 Moçambique registou um rápido crescimento económico desde o fim da guerra civil..

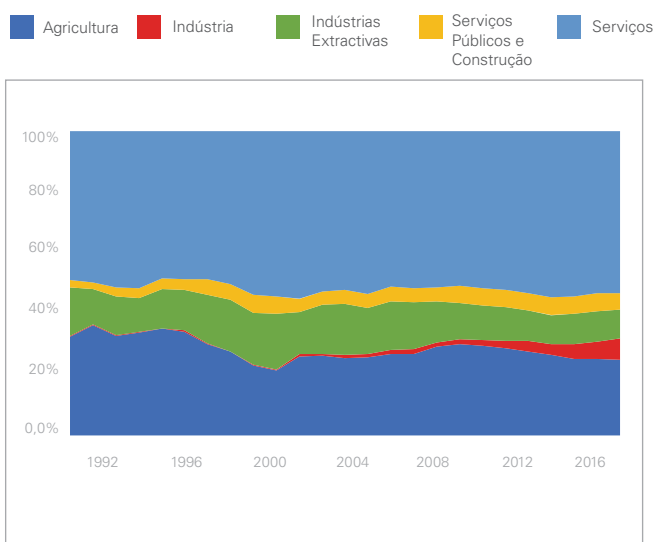


Fonte: INE

2.1.4 Pobreza

O padrão de crescimento também teve implicações na redução da pobreza no país. A incidência de pobreza global reduziu de 68 por cento em 1997 para 56 por cento em 2003. Todavia, desde essa altura que o progresso tem sido limitado, com a incidência de pobreza em 52 por cento em 2009. Apesar da rápida expansão económica, cada 1 por cento de aumento do PIB per capita reduziu a pobreza em 0,04 pontos percentuais entre 2003 e 2009, comparativamente a 0,86 pontos percentuais entre 1997 e 2003¹¹. Esta desaceleração do progresso significou que a média da elasticidade do crescimento da redução da pobreza em Moçambique entre 1997 e 2009 foi de apenas metade da média da África Subsaariana (ASS)¹². Até 2015, a proporção de pobres do país baixou para 46 por cento mas à custa de uma desigualdade (Índice de Gini de 0,4 em 1997 para 0,47 em 2015) que acelerou drasticamente nos últimos anos¹³. Verificam-se disparidades regionais significativas. A título de exemplo, embora a pobreza registada entre 2009 e 2015 tenha reduzido rapidamente no Sul (em 18 pontos percentuais), a redução registada no Centro foi menos rápida (11 pontos percentuais). Além disso, estes ganhos foram de certo modo anulados por um aumento na incidência de pobreza no Norte (10 pontos percentuais)¹⁴. A redução da pobreza

FIGURA 2.2 ...mas não existem sinais de transformação estrutural



Fonte: INE

não foi suficientemente rápida para ultrapassar o crescimento populacional e em 2015 havia mais pessoas na pobreza absoluta do que em 1997.

O progresso desigual na redução da pobreza, com concentração dos pobres no Centro e no Norte, mostra que apesar do facto de o país ter registado um crescimento rápido, este não foi em prol dos pobres. As despesas per capita dos 40 por cento da camada inferior da população moçambicana cresceram mais lentamente do que da população em geral entre 2003 e 2009¹⁵. Esta falta de inclusão do crescimento pode explicar o aumento da desigualdade. Os agregados familiares mais pobres tipicamente têm menor capital humano, empregos de menor qualidade e um rácio de dependência mais elevado. No entanto, o isolamento dos agregados familiares, especialmente nas zonas rurais das províncias da Zambézia e Nampula, significou que os retornos dos activos, especialmente educação e terra, são menores do que no resto do país, enquanto os custos dos insumos são mais altos, acentuando ainda mais a sua pobreza¹⁶. Esta situação é ainda mais exacerbada pela baixa produtividade na agricultura, limitando deste modo a sua capacidade de retirar a população rural da pobreza.

10. Barma et al. (2012).

11. UNICEF (2014)

12. Banco Mundial (2016c).

13. MEF (2016).

14. Ibid.

15. Banco Mundial (2016c)

16. Ibid.

2.2 Recentes Desenvolvimentos

Macroeconómicos

A economia de Moçambique registou uma rápida expansão nas duas décadas que se seguiram à guerra civil e a descoberta significativa de recursos naturais colocou o país no primeiro plano dos sectores de mineração e do gás e produziu muito optimismo. Porém, a queda dos preços das commodities desacelerou o crescimento. Além disso, em Abril de 2016, foram reveladas dívidas ocultas no valor de US\$ 1,4 mil milhões, na sequência da reestruturação da obrigação da EMATUM, um empréstimo já contencioso no valor de US\$ 0,8 mil milhões. A descoberta destas dívidas ocultas desencadeou uma série de eventos, começando com a suspensão imediata de um empréstimo do FMI à economia já debilitada. Como os doadores também suspenderam o Apoio Geral ao Orçamento (AGO), isto deixou um grande buraco nas finanças públicas do país no valor de cerca de US\$ 400 milhões, o equivalente a cerca de 7 por cento do orçamento¹⁷. O peso do serviço da dívida aumentou substancialmente para 21 por cento do orçamento em 2016¹⁸. Esta situação colocou as finanças públicas numa posição precária. O total da dívida atingiu níveis insustentáveis e a notação de crédito de Moçambique pelas agências internacionais foi rebaixada quando o governo deixou de efectuar alguns pagamentos da dívida. O crescimento económico já em desaceleração tem estado sob forte pressão da crise que se seguiu. O Investimento Directo Estrangeiro (IDE) na economia não relacionada com megaprojectos reduziu significativamente devido à diminuição da confiança dos investidores. A alta inflação e a depreciação da moeda levaram a uma erosão da renda real. Com recursos limitados para financiar o crescente défice fiscal, o governo recorreu cada vez mais ao financiamento interno através do banco central. Confrontado com rendimentos em declínio e acumulando dívidas públicas, o sector privado está a enfrentar sérios desafios para sobreviver, afectando ainda mais o crescimento. Assim, o país está preso num círculo vicioso.

As perspectivas para a economia mudaram significativamente. Prevê-se que o crescimento económico continue subjugado ao FMI nos próximos anos¹⁹. Embora a previsão seja de que os investimentos no sector do gás natural avancem, grandes fluxos de receitas, que surgirão assim que a produção do gás iniciar até meados da próxima década, terão que ser cada vez mais utilizados para pagar as dívidas elevadas, e não para o bem-estar da população. Porém, nesse entretanto, permanece uma incerteza significativa. Com o fraco crescimento económico, a mobilização de recursos nacionais será afectada. O relatório de auditoria forense da Kroll para investigar o paradeiro das grandes somas de dinheiro produziu resultados limitados, reflectindo a relutância por parte do governo quanto à transparência fiscal e responsabilização, o que resultou num impasse contínuo nas negociações doadores-governo para descongelar o apoio orçamental.

2.2.1 Crescimento real do PIB

O crescimento económico começou a desacelerar em 2015 quando os baixos preços internacionais de commodities como o alumínio, o carvão, areias pesadas e produtos agrícolas como o caju reduziram as receitas das exportações. Além disso, as tensões militares afectaram a actividade económica, especialmente no Centro do país²⁰. As cheias registadas no Norte afectaram a produção de culturas, colocando o crescimento global em 6,6 por cento. Até 2016, os efeitos negativos da seca provocada pelo fenómeno El Niño, registado na região da África Austral, tornaram-se cada vez mais predominantes em partes do Sul de Moçambique. Os preços dos produtos alimentares nacionais dispararam e fizeram subir a inflação. A descoberta das dívidas ocultas, cerca de um terço do orçamento nacional em 2016, exerceram uma maior pressão no sentido descendente sobre a actividade económica. A moeda depreciou-se significativamente. Na ausência de mudanças consideráveis na política fiscal, o peso dos ajustamentos fez-se sentir cada vez mais através do endurecimento da política monetária. O conseqüente aumento no custo do crédito afectou negativamente a actividade do sector privado, já em dificuldades. Em resultado destes desenvolvimentos, o crescimento económico real caiu para 3,8 por cento em 2016. Embora os preços das commodities estejam a recuperar desde então, resultando num forte desempenho dos megaprojectos, isto não é suficiente para compensar o declínio do crescimento do sector privado, que é afectado pela fraca procura, redução de investimentos e custo elevado do crédito²¹. Deste modo, prevê-se que o crescimento económico em 2017 se tenha mantido baixo em 3,7 por cento. O desempenho divergente da recuperação e resiliência das grandes empresas das indústrias extractivas, especialmente megaprojectos por um lado, e um maior declínio noutros sectores da economia por outro, fez com que alguns caracterizassem Moçambique como uma economia de duas velocidades²².

A médio prazo, o FMI prevê que a actividade económica continuará lenta²³. Apesar dos fluxos de investimento previstos relacionados com os projectos de gás natural no Norte do país, não se prevê que estes levem a uma actividade considerável nos sectores de construção e afins. A actividade na economia não relacionada com megaprojectos continuará deprimida, a menos que o sector privado seja revitalizado através de financiamento (pagamento de dívidas, redução do custo do financiamento, maior procura dos consumidores) e que a confiança empresarial seja reconquistada. Estas previsões levantam sérias questões acerca da renda real numa população que já conheceu um crescimento médio de mais de 3 por cento nos últimos 10 anos. No entanto, estas projecções são contestadas pelo governo como demasiado pessimistas. Na óptica do governo, existem sinais claros de recuperação da economia, pois a inflação está controlada, a moeda estabilizou e estão a ser feitos esforços com vista a resolver a crise da dívida através da tomada de medidas concretas. De acordo com o governo, prevê-se que o crescimento em 2018 atinja 5,3 por cento²⁴.

17. Estimativas do AGO por ano antes de 2016

18. UNICEF (2018)

19. IMF (2018)

20. Após vários anos de paz, a tensão política crescente resultaram em conflitos de baixo nível no Centro do país. Isto manifestou-se através de ataques direccionados à principal estrada que liga o Norte ao Sul, afectando os serviços de transportes e o fornecimento de bens e serviços, assim como as pessoas.

21. Banco Mundial (2017b).

22. Ibid.

23. FMI (2018).

24. GdM (2017).

2.2.2 Comércio internacional

Ao analisar o comércio internacional e a conta externa, é importante fazer a distinção entre os megaprojectos e o resto da economia. Em 2015, as receitas decorrentes dos megaprojectos e das exportações tradicionais reduziram, em linha com os baixos preços das commodities internacionais. Em 2016, as exportações dos megaprojectos recuperaram para US\$ 2,4 mil milhões (de US\$ 2,0 mil milhões em 2015) e recuperaram ainda mais para US\$ 3,4 mil milhões em 2017. As importações dos megaprojectos caíram de US\$ 0,9 mil milhões para US\$ 0,8 mil milhões em 2016 com a conclusão da construção dos projectos em curso, e esperava-se que se mantivessem neste nível em 2017.

Por outro lado, as receitas das exportações não relacionadas com megaprojectos reduziram de US\$ 1,4 mil milhões em 2015 para US\$ 0,9 mil milhões em 2016. Esperava-se que este deslize se mantivesse em 2017, com estas exportações a totalizarem US\$ 0,8 mil milhões. Esta situação pode ser explicada em parte pelos efeitos negativos de eventos relacionados com as mudanças climáticas nas exportações não relacionadas com os megaprojectos, nomeadamente no algodão e na castanha. As importações não relacionadas com os megaprojectos reduziram significativamente de US\$ 6,6 mil milhões para US\$ 4,0 mil milhões em 2016, uma vez que a inflação corroeu seriamente os rendimentos reais e as importações se tornaram demasiado onerosas. Previa-se que as importações se mantivessem no mesmo nível em 2017. Deste modo, o défice da conta corrente geral (incluindo megaprojectos) foi reduzido significativamente de cerca de 40 por cento do PIB num passado recente para 16-17 por cento em 2017, embora tal se deva essencialmente a desenvolvimentos na conta dos megaprojectos. É pouco provável que o grande défice na conta não relacionada com os megaprojectos seja sustentável face à inexistência de actividades dos megaprojectos.

A médio prazo, e de acordo com as projecções do FMI, a redução do défice da conta corrente continuará antes de começar a se expandir significativamente a partir de 2019, impulsionado pelos desenvolvimentos na economia dos megaprojectos²⁵. Os grandes investimentos no gás natural no Norte do país continuarão, obrigando a importações de capital intensivo que serão financiadas essencialmente através do IDE nestes projectos.

2.2.3 Inflação e taxa de câmbio

A inflação registada entre 2012 e 2015 situava-se no dígito único. Porém, até finais de 2015, os preços dos produtos alimentares começaram a subir acentuadamente quando os efeitos negativos da seca causada pelo fenómeno El Niño se tornaram mais proeminentes. A inflação média alimentar registada em 2016 foi superior a 30 por cento. Esta situação foi ainda mais complicada pela depreciação da moeda, que fez subir os preços dos produtos alimentares já escassos, pois a seca se tinha propagado por toda a região. O aumento dos preços dos produtos alimentares fez subir a taxa geral da inflação, que registou uma média de 20 por cento em 2016. A inflação geral em 2017 manteve-se em mais de 15 por cento, com os preços dos alimentos a continuarem a aumentar a inflação na primeira metade do ano e os preços noutras segmentos como os serviços públicos também aumentaram. A elevada taxa

de inflação registada em 2016 e 2017 esvaziou significativamente os rendimentos reais com aumentos do salário mínimo médio bem abaixo da taxa de inflação.

Embora a moeda local se tivesse mantido em cerca de MT 30/US\$ entre 2012 e 2014, até 2015, a redução das receitas das exportações colocou uma pressão considerável na taxa de câmbio. A breve intervenção do Banco Central em defesa da taxa de câmbio reduziu ainda mais os níveis já limitados de reservas internacionais sem o efeito pretendido, pois no final de 2015, a moeda tinha perdido um terço do seu valor em relação ao dólar americano em comparação com 2014. Até 2016, os efeitos da seca, agravados pela descoberta das dívidas ocultas, acrescentaram uma imensa pressão e em Outubro de 2016, o câmbio do Metical em relação ao US\$ era de mais de 75. Em média, o Metical perdeu pouco mais de metade do seu valor entre 2014 (31,4 MT / US\$) e 2016 (63,1 MT / US\$). Esta situação teve profundas implicações para os níveis de endividamento do país, já que a maior parte da dívida é denominada em moeda estrangeira. Tal como é apresentado na secção 2.4.6, os níveis de dívida tornaram-se insustentáveis e os custos do serviço da dívida subiram significativamente.

De acordo com os dados publicados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), a inflação nos primeiros dois meses de 2018 reduziu para 3,4 por cento. Em conformidade com as projecções do FMI, a inflação será controlada a médio prazo e permanecerá bem dentro da banda de inflação da SADC. No entanto, as tendências nas taxas de câmbio implícitas mostram pressão na moeda local, com uma possível depreciação após 2019.

2.3 Tendências recentes na ODA e IDE

2.3.1 ODA

Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA) dominou todo o envelope de recursos disponíveis ao governo nos anos que se seguiram à guerra civil. Os fluxos anuais da ODA desde o início dos anos 2000 estiveram consistentemente acima de US\$ mil milhões. Entre 2006 e 2013, os fluxos aumentaram de US\$ 1,6 mil milhões para US\$ 2,3 mil milhões, antes de caírem rapidamente a partir de 2014. Até 2016, os fluxos da ODA eram equiparáveis aos observados em 2006. Não obstante, os fluxos da ODA como uma proporção do PIB estiveram consistentemente acima dos 13 por cento. Contudo, a proporção da ajuda dos doadores no orçamento global reduziu de 40 por cento em 2006 para cerca de 7 por cento em 2016 (embora não inclua os fluxos fora do orçamento). Isto indica que os recursos dos doadores, assim como o seu significado no orçamento, tem estado a reduzir nos últimos anos, em parte explicado pelo rápido aumento do orçamento global. Esta redução pode ser atribuída a desenvolvimentos a nível nacional nos países dos doadores, os quais, de uma maneira geral, desenvolveram uma fraca tolerância em relação aos riscos fiduciários envolvidos no apoio ao orçamento, assim como uma deterioração do diálogo doadores-governo sob o Presidente anterior. A queda abrupta nos recursos dos doadores no orçamento desde 2016 (para cerca de 4 por cento em 2017)²⁶ deve-se à suspensão do AGO (Apoio Geral ao Orçamento) na sequência da descoberta das dívidas ocultas. Embora o apoio através dos fundos comuns sectoriais tenha continuado, isto implica valores de financiamento comparativamente baixos.

25. FMI (2018).

26. Com base nos dados publicados no Relatório de Execução do Orçamento (REO) em 2018.

FIGURA 2.3

Os donativos bilaterais ainda são predominantes em Moçambique, contudo está em declínio.

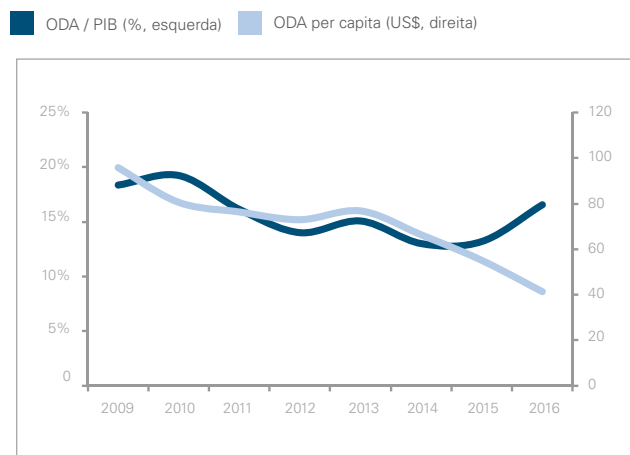


Fonte: MEF, ODAMOZ

A informação do CAD da OCDE apresenta algumas percepções quanto à ajuda em Moçambique. A ajuda bilateral é predominante em Moçambique, representando cerca de 60 por cento da ODA entre 2014 e 2016. Esta inclui a ajuda do grupo de doadores que fornece AGO através da Parceria para Apoio Programático (PAP). Mais de 60 por cento da ajuda bilateral é destinada aos sectores sociais, enquanto cerca de 17 por cento vai para a infra-estrutura económica. As instituições do Reino Unido e da União Europeia têm tradicionalmente disponibilizado mais recursos através do AGO. O maior doador bilateral, os Estados Unidos, fornece um volume significativo de recursos para a saúde, assim como para outros sectores como a agricultura, embora seja essencialmente fora do orçamento. Outros doadores bilaterais importantes são a Suécia, a Alemanha, os Países Baixos e a Noruega. As organizações multilaterais como o Banco Mundial encontram-se entre os maiores contribuintes do PAP. Outras agências importantes são o Banco Africano de Desenvolvimento, o FMI e as Nações Unidas. No sector da saúde, além de doadores como os Estados Unidos (maioritariamente através do Plano de Emergência do Presidente dos EUA para o Alívio do SIDA, ou PEPFAR), o Fundo Global é um actor importante.

FIGURA 2.4

Enquanto a proporção da ODA continua alta no PIB, ODA per capita está em declínio.

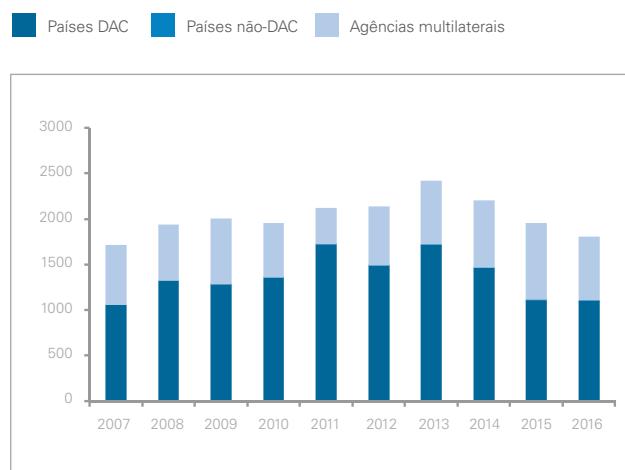


Fonte: OCDE, INE, WDI

Embora entrem no país recursos significativos dos doadores, é difícil obter uma imagem exacta da ODA. A complexidade e inadequação da informação contida na base de dados da ajuda, ODAMOZ, ilustrou a necessidade de um sistema mais abrangente que reflecta os recursos dos doadores que fluem para o país. O Ministério de Economia e Finanças (MEF) encontra-se neste momento envolvido na criação de uma nova base de dados que reflecta os recursos externos, a qual estaria ligada ao e-SISTAFE (Sistema de Administração Financeira do Estado de Moçambique). Vários estudos indicaram a falta de transparência e a fraca coordenação das intervenções dos doadores, o que eventualmente afecta o desempenho da ajuda, assim como os resultados, especialmente em sectores como a saúde, onde a ajuda é particularmente fragmentada²⁷. A Figura 6 mostra que o desempenho em relação aos indicadores de eficácia da ajuda identificados no Quadro de Avaliação do Desempenho (Performance Assessment Framework - PAF), conforme medido por avaliações independentes, tem estado a reduzir.

FIGURA 2.5

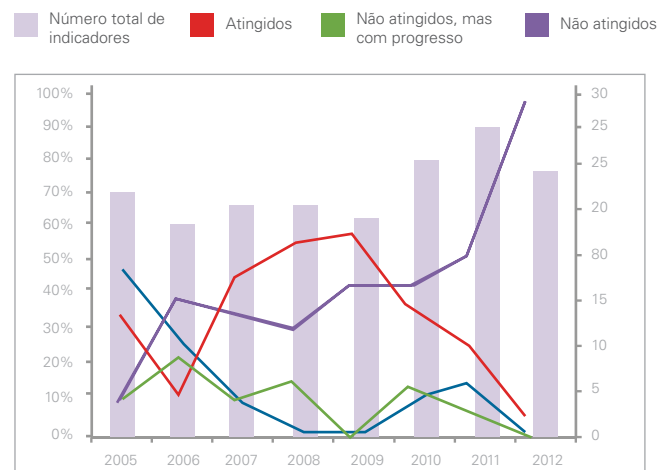
Mais recursos são canalizados através de apoio a projectos.



Fonte: MEF, ODAMOZ

FIGURA 2.6

Contudo, a eficácia de ajuda ainda não teve progressos, conforme a pontuação dos indicadores do PAF



Fonte: ADE, ITAD, COWI (2014), p. 89

27. Por exemplo, com o aumento da ajuda destinada a projectos verticais específicos a doenças, mantém-se um défice no financiamento horizontal para fortalecer os sistemas de saúde, afectando assim os resultados (Banco Mundial, 2016a). Além disso, com o volume considerável de recursos que se encontram fora da conta única do tesouro, ou mesmo do orçamento, o envelope global de recursos não é devidamente conhecido a nível central (Chilundo et al. 2015).

As questões mais gerais relacionadas com o escândalo das dívidas criam uma incerteza considerável em relação às tendências da ODA a médio prazo. O apoio a curto prazo parece fortemente dependente da transparência e da responsabilização relacionadas com as dívidas ocultas, com o FMI a agir como guardião. Ao mesmo tempo, alguns doadores procuram redireccionar o apoio através de diferentes modalidades para mitigar o impacto nos pobres. Consequentemente, a ajuda através do apoio a projectos registou aumentos²⁸. Seria importante avaliar o impacto de tal desvio, uma vez que implica mais do que um aumento dos custos administrativos de prestação de contas pelo governo. Independentemente disso, prevê-se que as subvenções dos doadores continuem numa tendência decrescente a longo prazo²⁹.

2.3.2 IDE – Investimento Directo Estrangeiro

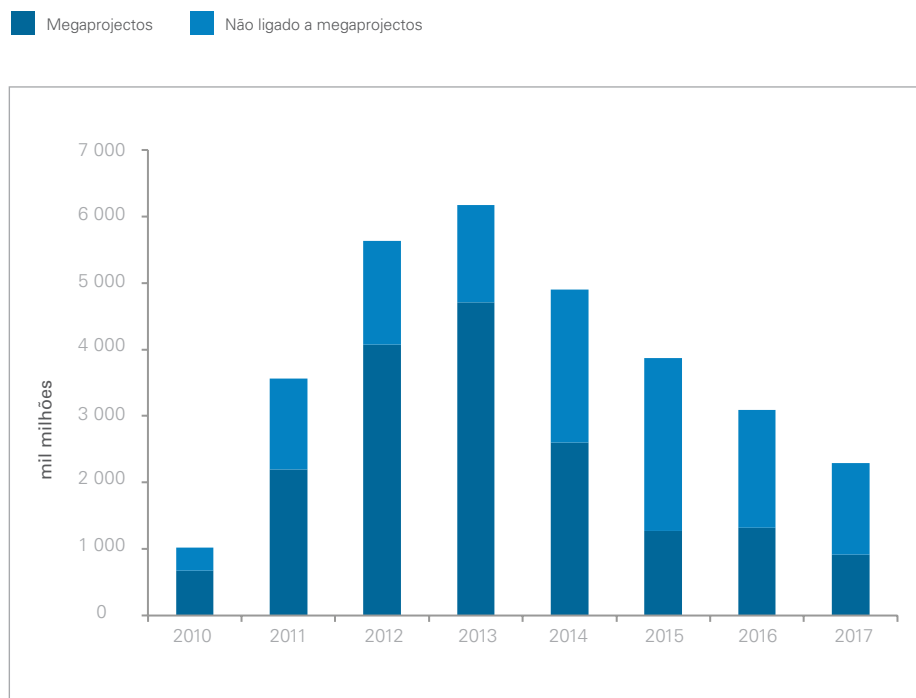
Embora os investimentos tenham sido um grande impulsionador do crescimento em Moçambique, os fluxos do IDE para o país realmente aumentaram nos finais do ano 2000 na sequência da descoberta de recursos naturais substanciais. Moçambique é ricamente dotado de recursos não renováveis, sendo necessários grandes investimentos no sector da indústria extractiva de modo a realizar o seu enorme potencial. Entre 2010 e 2013, o IDE aumentou de US\$ mil milhões para US\$ 6,2 mil milhões maioritariamente graças aos megaprojectos. Estes fluxos foram, na sua maioria, utilizados para importações de capital intensivo. Com o fim do ciclo de construção destes projectos, os fluxos de IDE começaram a reduzir a partir de 2014. Por outro lado, os fluxos do IDE não relacionados com megaprojectos aumentaram, chegando a US\$ 2,6 mil milhões em 2015. Contudo, com o surgimento da crise da dívida e a consequente desaceleração da actividade económica,

estes fluxos reduziram drasticamente para cerca de US\$ 1,3 mil milhões em 2017.

É de realçar que mesmo antes de 2010, a maior porção dos fluxos do IDE se destinou às indústrias extractivas. Outros beneficiários importantes do IDE incluem indústrias afins, nomeadamente os transportes, sector imobiliário, construção e serviços públicos. O IDE noutras indústrias produtivas e de geração de mão-de-obra, tais como a agricultura, empresas industriais e turismo, aumentou para US\$ 588 milhões em 2012, mas caiu para apenas US\$ 12 milhões em 2013. Estes investimentos recuperaram de alguma forma e até 2017 situavam-se em US\$ 201 milhões. A escala de investimentos nas indústrias extractivas supera os fluxos noutras sectores. Por exemplo, enquanto as empresas industriais representaram mais de 60 por cento do total do IDE em 2002, a sua percentagem em 2012 foi de apenas 7 por cento, embora o nível de investimentos em 2012 tenha sido maior (em US\$ 391 milhões) em relação a 2002 (US\$ 263 milhões). No entanto, o IDE em sectores como a agricultura tem sido muito volátil.

Os principais 10 investidores do país mantiveram-se basicamente os mesmos entre 2010 e 2017. Estes são liderados pelos Emiratos Árabes Unidos, seguidos das Maurícias. O IDE chinês está concentrado no sector de construção, enquanto o IDE de países como a Itália e a Austrália está associado aos recursos naturais. Foram recebidos fluxos consideráveis de IDE dos EUA, especialmente entre 2012 e 2014. Os investimentos sul-africanos são relativamente reduzidos comparativamente aos de outros países, mas aumentaram em 2016. Outros actores importantes são Portugal e o Brasil.

FIGURA 2.7 O IDE aumentou significativamente entre 2010 e 2013, guiado essencialmente por megaprojectos.



Fonte: Banco de Moçambique

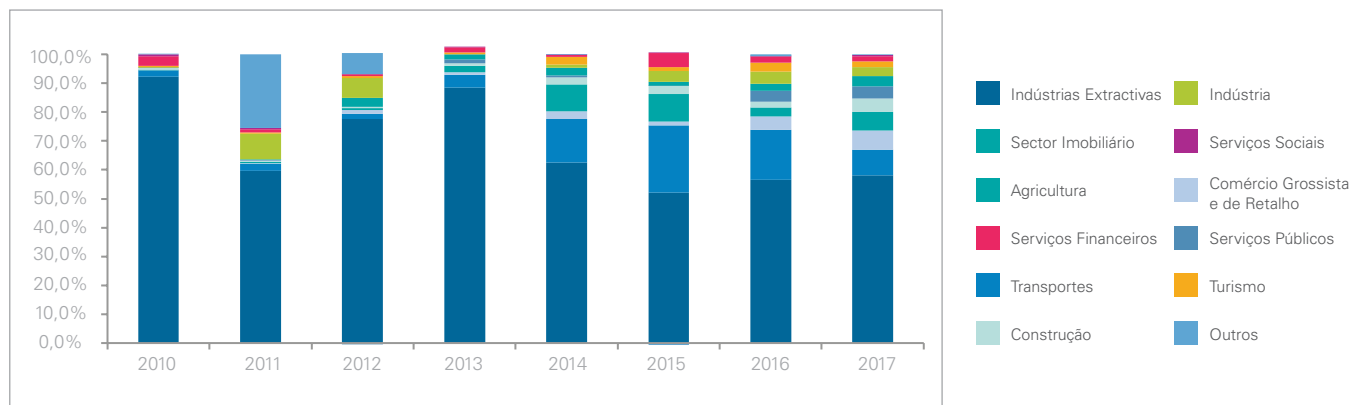
28. Ver PEA, que contém uma análise mais aprofundada sobre esta matéria.

29. FMI (2018).

A médio prazo, e de acordo com as projecções do FMI, o IDE relacionado com os megaprojectos continuará a reduzir antes de voltar a aumentar significativamente em 2019, pois se prevê o avanço de investimentos nos grandes projectos de gás natural, no

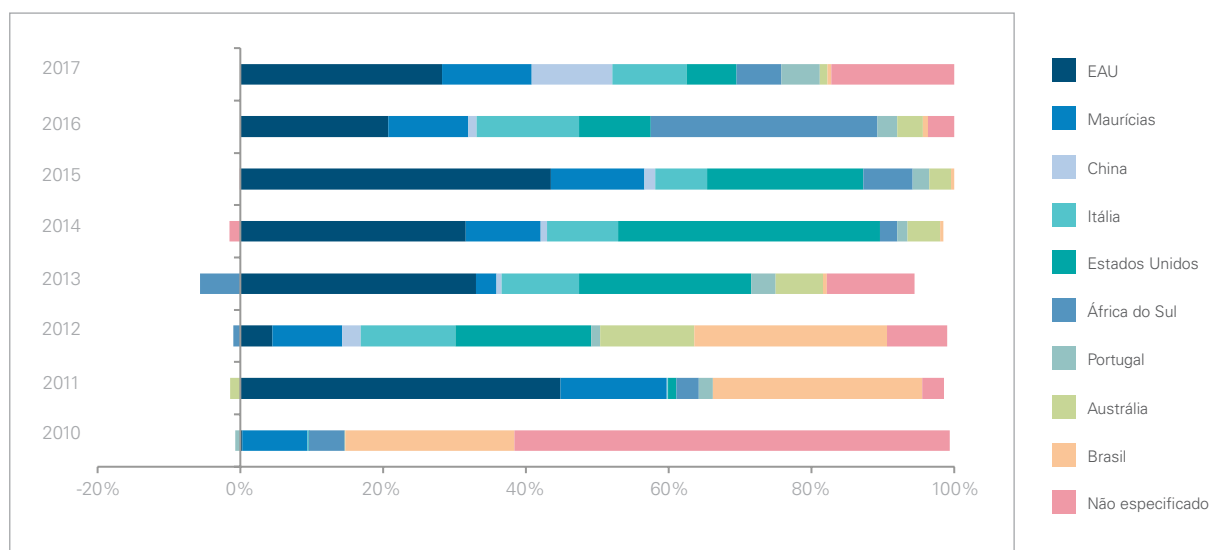
valor de vários milhares de milhões de dólares³⁰. Por outro lado, o IDE não relacionado com os megaprojectos deverá continuar a sua tendência decrescente, uma vez que a actividade económica se mantém fraca³¹.

FIGURA 2.8 Em que os principais beneficiários são as indústrias extractivas e sectores afins



Fonte: Banco de Moçambique

FIGURA 2.9 Os principais investidores em Moçambique representam quase todo o IDE



Fonte: Banco de Moçambique

2.4 Desempenho fiscal recente

2.4.1 Desempenho financeiro do governo

Embora a arrecadação de receitas nacionais se tenha situado bem acima dos 20 por cento do PIB a partir de 2012, o total da despesa tem estado consistentemente acima dos 30 por cento do PIB e o governo tem recorrido cada vez mais ao financiamento do défice através da contratação de dívida. Em 2014, a política fiscal foi expansionista, com a despesa total a atingir 40 por cento do PIB. O défice fiscal após subvenções aumentou de um dígito para mais de 10 por cento do PIB. Eventos pontuais como as eleições presidenciais, e mais importante ainda, a inclusão da EMATUM nas

contas do governo, foram responsáveis por metade do relaxamento fiscal³². Em 2015, houve uma contenção da despesa, a fim de colocá-la numa via mais sustentável, reduzindo em quase 5 pontos percentuais do PIB. Isto também contribuiu para reduzir o défice fiscal.

O orçamento inicialmente aprovado para 2016 teve que ser rectificado com a descoberta das dívidas ocultas, uma vez que a paisagem mudou significativamente. Com o orçamento rectificativo, o total do envelope de recursos registou um declínio de 2,4 pontos percentuais do PIB devido à redução da receita interna (1,5 pontos

30. IMF (2018).

31. Ibid.

32. FMI (2015). O empréstimo da EMATUM fez parte das dívidas ocultas descobertas em 2013 e foi incluído no orçamento de 2014.

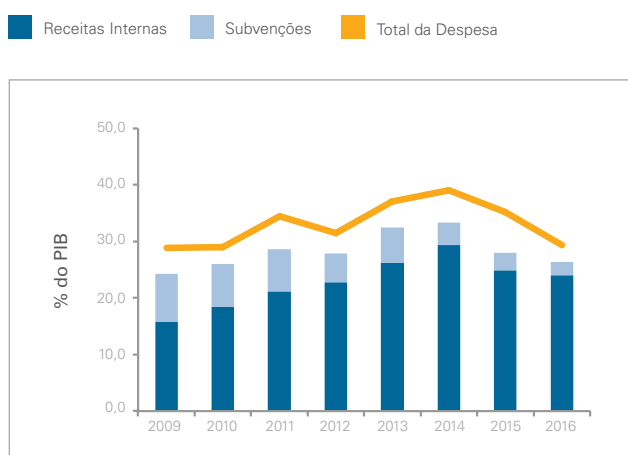
33. FMI (2018). Este número resulta do cálculo de receitas líquidas de pedidos de reembolso do IVA verificados e de despesas baseadas num regime de caixa modificado e incluindo pagamentos em atraso.

percentuais) e do apoio dos doadores (0,9 pontos percentuais) em comparação com o orçamento inicialmente aprovado. Por outro lado, o total da despesa registou uma redução nominal de apenas 0,4 pontos percentuais. Mais especificamente, a despesa corrente aumentou para acomodar pagamentos de juros elevados, enquanto todas as outras rubricas de despesas foram reduzidas. A despesa de investimento foi a mais afectada, reduzindo em mais de 6 por cento do PIB em 2016. Não obstante, o défice fiscal aumentou para 7,6 por cento do PIB³⁴. A política fiscal em 2017 manteve-se pouco rígida à luz das pressões dos gastos. Enquanto o Imposto sobre Rendimentos de Capital (IRC) impulsionou as receitas nacionais em quase 2,7 por cento do PIB, o défice fiscal permaneceu em 5,5 por cento do PIB³⁴.

Em termos nominais, a despesa corrente tem vindo a aumentar rapidamente nos últimos anos, embora esta inclua igualmente pagamentos de juros. As despesas de investimento foram seriamente afectadas em 2016, altura em que estas despesas caíram em quase 50 por cento. A queda resultou de investimentos financiados

internamente, uma vez que os recursos nacionais estiveram sob uma pressão cada vez maior, assim como os investimentos financiados externamente devido à redução do apoio dos doadores. Esta redução terá um impacto no desenvolvimento de infra-estrutura. Além disso, com o espaço fiscal limitado, a manutenção da infra-estrutura existente poderá também ser afectada, com implicações na capacidade do governo de providenciar serviços básicos. A única forma de mitigar os impactos negativos é encontrar ganhos de eficiência através de uma melhor gestão do investimento público e de uma melhor governação da infra-estrutura. Algumas das medidas necessárias para aumentar a eficiência dos investimentos públicos são o alinhamento dos programas do investimento público, de modo a considerar a viabilidade dos projectos, as limitações em termos de capacidade de absorção e sustentabilidade da dívida³⁵. De acordo com o Índice de Gestão do Investimento Público, que reflecte as dimensões ex-ante e ex-post das várias etapas do processo de investimento, a pontuação de Moçambique situa-se abaixo da mediana relativa aos Países de Baixa Renda (LIC), com particulares deficiências nas avaliações dos projectos³⁶.

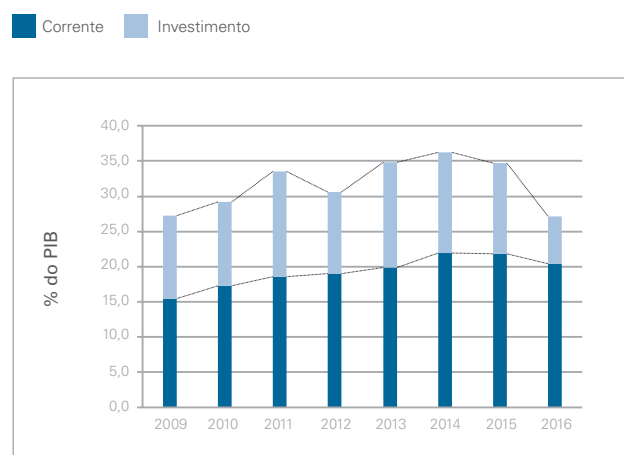
FIGURA 2.10 As despesas superaram os recursos internos, com o governo a recorrer ao financiamento do défice



Fonte: GFS

Os gastos em níveis desconcentrados aumentaram nos últimos anos, mas a maior parte desse aumento é referente à despesa corrente. Além disso, como apontam os informes orçamentais do UNICEF, há uma falta de correlação entre o aumento dos gastos e as necessidades das pessoas, conforme representado pelos indicadores de vulnerabilidade, ou pela distribuição geográfica e espacial da pobreza, desigualdade e acesso. De acordo com os dados disponíveis da CGE, a proporção do total da despesa corrente a nível central diminuiu de 53 por cento para 46 por cento entre 2009 e 2015. Embora os gastos a nível distrital tenham aumentado

FIGURA 2.11 As despesas de investimento suportaram o peso do ajustamento fiscal



Fonte: GFS

de 6 por cento para 25 por cento durante o mesmo período, tal foi em detrimento dos gastos a nível provincial. Em 2016, registou-se alguma inversão nas tendências observadas, com o aumento dos gastos no centro. As despesas de investimento continuam concentradas no nível central; mais de 75% do total da despesa de investimento (de todas as fontes de financiamento) ocorre nesse nível, com menos de 10 por cento ao nível distrital. No entanto, este facto pode ser subestimado, uma vez que tanto o nível central como o provincial executam projectos de investimento destinados ao nível distrital.

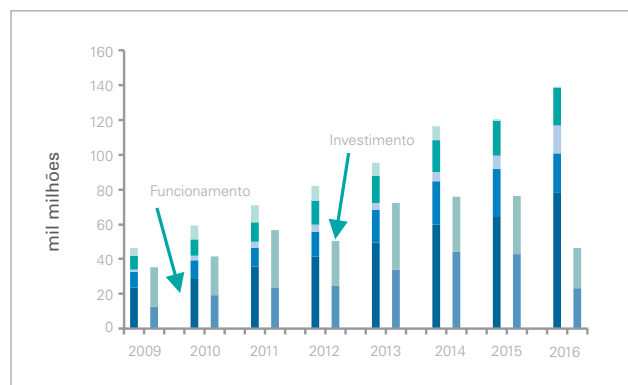
34. Com base em dados do FMI (2018).

35. FMI (2018b).

36. Dabla-Norris et al. (2011).

FIGURA 2.12 A despesa corrente aumentou, enquanto a de investimento sofreu uma redução acentuada em 2016

■ Salários ■ G&S ■ Juros ■ Transferências ■ Outras
■ Internas ■ Externas



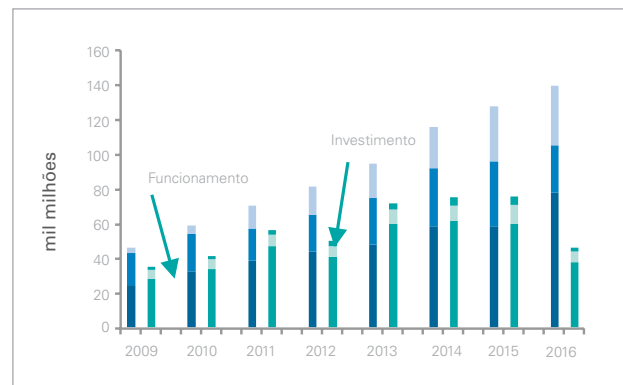
Fonte: GFS

Embora as despesas tenham aumentado rapidamente nos últimos anos em resposta às grandes necessidades de despesa no país, isto aconteceu à custa de riscos fiscais acrescidos. O governo decidiu aumentar o investimento público, ao mesmo tempo que recorria cada vez mais ao endividamento através de empresas estatais (EE). No entanto, considerando a inexistência de um quadro legal e regulador, a dívida (em moeda estrangeira e em termos comerciais) com garantia pública estava a ser contratada cada vez mais por empresas com um fraco desempenho. Uma vez que o endividamento se tornou a principal fonte de financiamento para estas EE, estas tornaram-se a principal fonte de risco fiscal. A descoberta de grandes empréstimos com garantia pública contraídos por três EE que elevaram a crise da dívida e da ajuda constitui um exemplo flagrante disto. Além disso, com a depreciação da taxa de câmbio, o serviço da dívida contratada (essencialmente com denominação em moeda estrangeira) tornou-se oneroso. Com custos insustentáveis do financiamento da dívida a levar ao incumprimento, a margem para um maior endividamento externo é eliminado.

À medida que os crescentes custos do serviço da dívida reduzem as finanças públicas, registam-se cada vez mais desafios no fluxo de caixa. Durante a execução do orçamento, os desembolsos para as unidades responsáveis por despesas são atrasados e há um racionamento dos pedidos de apropriação enviados ao MEF. O Ministério das Finanças liberta fundos de acordo com a disponibilidade de recursos e com base em prioridades (embora estas nem sempre sejam claramente definidas)³⁷. Esta situação pode estar na origem de uma disparidade significativa entre a dotação inicial e os gastos reais. No entanto, níveis mais baixos de execução podem ser enganadores, uma vez que não levam em conta os compromissos, que de facto aumentaram. Um resultado disso é a rápida acumulação de atrasos. Na ausência de registo em tempo real de reserva e verificação no e-SISTAFE, estes atrasos

FIGURA 2.13 Os padrões de despesa em níveis desconcentrados mostram um progresso misto

■ Central ■ Provincial ■ Distrital ■ Central ■ Provincial ■ Distrital



Fonte: GFS, CGE e cálculos do autor

não são devidamente registados. Assim, o défice orçamental é potencialmente muito maior³⁸. Os crescentes atrasos internos no pagamento aos fornecedores, que foram estimados em cerca de 3,7 por cento do PIB até ao final de 2016, exerceram uma pressão significativa sobre o sector privado, afectando directamente o crescimento. Os atrasos registados no pagamento de empréstimos externos não reembolsados totalizaram mais de US\$ 700 milhões em 2017.

Uma outra questão relacionada com o sistema de Gestão das Finanças Públicas (GFP) é a dos saldos transitórios. De acordo com uma nota publicada pelo grupo de reflexão moçambicano IESE (Instituto de Estudos Sociais e Económicos), existem grandes saldos de caixa no final do ano que estão desvinculados da Conta Única de Tesouro (CUT). Estes saldos de caixa representavam cerca de 25 por cento do total de recursos disponíveis para o governo em 2016 e uma média de US\$ 1,9 mil milhões em 2013-2015, quase equivalente à média das alocações de recursos para a educação, saúde, água, saneamento e higiene e protecção social durante esse período. De acordo com a mesma fonte, estes saldos atingiram cerca de US\$ 1,2 mil milhões em 2016. A existência contínua destes saldos sem uma explicação adequada pode ter um impacto no futuro espaço fiscal, nomeadamente para as despesas prioritárias das crianças. Numa resposta recente a uma questão levantada no Parlamento, o MEF afirmou que estes saldos transitórios incluem saldos com entidades que não fazem parte do governo central (municípios, institutos, outros fundos e empresas estatais) e, portanto, também permanecem fora da CUT e consequentemente não são reportados na CGE.

2.4.2 Desempenho da receita

Registou-se um rápido aumento da arrecadação de receitas internas na última década. Desde que a autoridade tributária foi criada em 2006, as receitas internas aumentaram de menos de

37. De acordo com Weimer (2017), as prioridades são o pagamento da dívida, salários e pensões e gastos indispensáveis, incluindo hospitais e segurança.

38. Isto está reflectido nos números apresentados pelo FMI (2018).

39. A ENI, grande investidor nas jazidas de gás natural Coral South, vendeu 50 por cento das suas acções à Exxon Mobil, desencadeando um Imposto sobre Rendimentos de Capital (IRC) de cerca de US\$ 353 milhões, ou 2,8 por cento do PIB.

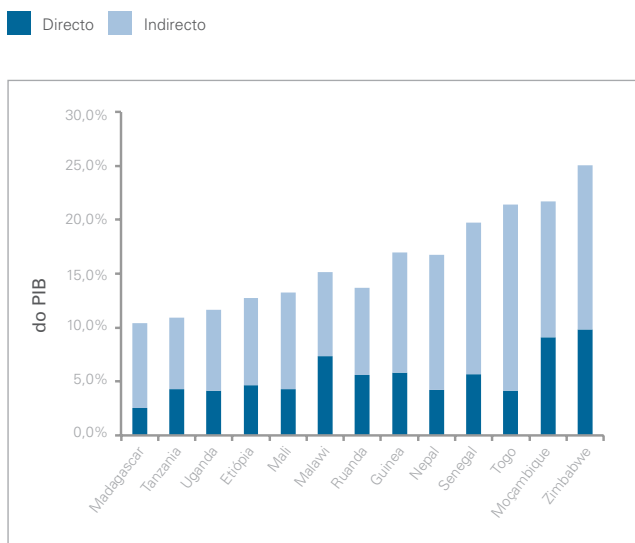
16 por cento do PIB para mais de 25 por cento em 2017. O rácio imposto-PIB de Moçambique mantém-se relativamente elevado em comparação com os seus pares. O total da arrecadação, incluindo receitas não fiscais, aumentou drasticamente para 29 por cento em 2014. Valores significativos do IRC (imposto sobre o rendimento de capital), embora de um pagamento único, aumentaram as receitas em 2012-2014, chegando a atingir 3 por cento do PIB em 2014. Sem o IRC, a arrecadação de receitas em 2015 reduziu ligeiramente em comparação com 2014. Em 2016, a meta da receita foi actualizada, tendo determinado a sua redução, uma vez que o ambiente macroeconómico teve um impacto na arrecadação de um modo geral. Em 2017, a arrecadação de receitas foi de novo impulsionada pelo IRC recebido do governo³⁹.

A maior fonte de receitas para o governo é o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA). Este é seguido pelos impostos sobre os rendimentos de pessoas colectivas, incluindo o IRC pago uma única vez. Em 2013-2014, por exemplo, cerca de 70 por cento dos impostos directos foram cobrados de pessoas colectivas. O IRC totalizou cerca de 30 por cento, enquanto o resto foi o imposto sobre os rendimentos de pessoas colectivas (IRPC). Até 2009, o imposto

sobre os rendimentos de pessoas singulares (IRPS), arrecadou para o Estado mais receitas do que o IRPC. O crescimento do IRPS nos últimos anos é resultado do aumento dos salários reais do governo e de um aumento do número de expatriados com salários elevados⁴⁰.

Embora o IVA seja um imposto regressivo, em que os agregados familiares mais pobres sofrem um peso maior do que os que se encontram numa boa situação financeira, uma vez que gastam uma maior proporção da sua renda no consumo, é aplicado pela sua eficácia na mobilização de receitas. Dado este compromisso equidade-eficiência, é importante complementar o IVA com o sistema de imposto sobre os rendimentos progressivo, bem como os gastos a favor dos pobres, a fim de enfrentar os desafios da equidade⁴¹. Embora a cobrança do IVA possa contribuir para canalizar fundos para tais despesas em prol dos pobres, este imposto não deve substituir os impostos sobre os rendimentos. As contribuições do IRPC são gradualmente responsáveis por uma maior proporção do total da receita em comparação com o IRPS. Seria essencial manter esta tendência. A eliminação de isenções fiscais para os megaprojectos pode dar um impulso significativo à arrecadação de receitas dentro desta categoria.

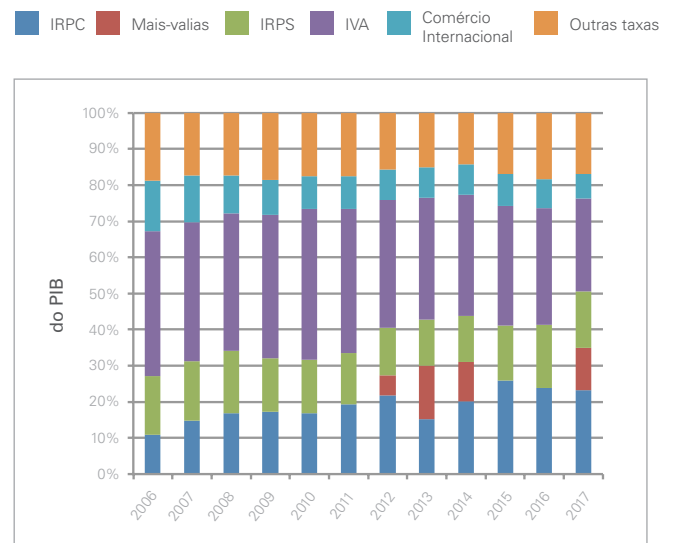
FIGURA 2.14 O rácio impostos-PIB em Moçambique é elevado em comparação com outros países de baixa renda



Fonte: ICTD Government Revenue Dataset, UNU Wider

A base tributária em Moçambique continua limitada, e associada às elevadas taxas legais, constitui um peso considerável nos actuais contribuintes. Esta situação é ainda mais agravada pelo não reembolso do IVA por parte do governo; em 2015, estes atrasos totalizavam 4 por cento do PIB⁴². Aliado ao crescimento decrescente, à acumulação dos pagamentos em atraso e ao elevado custo do financiamento, o sector privado é desproporcionalmente afectado pela actual crise. Por outro lado, as contribuições das grandes empresas, os megaprojectos das indústrias extractivas em particular, para a receita fiscal continuam relativamente reduzidas comparativamente à dimensão das suas operações e aos rendimentos das exportações. Esta situação paradoxal, em que o governo, por um lado, está a acumular pagamentos em atraso

FIGURA 2.15 O IVA é o maior contribuinte, apesar dos incentivos do IRC em impostos directos



Fonte: CGE

no reembolso do IVA, e por outro lado está a conceder benefícios generosos às grandes empresas, aumentou as percepções de injustiça do actual sistema tributário. O ambiente macroeconómico desfavorável coloca o risco de aumentar a informalização da economia, possivelmente revertendo as conquistas positivas do passado, conforme reflectido no rácio imposto-PIB⁴³.

De acordo com o FMI, o desempenho da receita a médio prazo estará sob pressão e será difícil manter o crescimento observado no passado, considerando a desaceleração da actividade económica devido à crise económica. Deste modo, a proporção da receita interna global no PIB deverá reduzir.

40. Swistak et al. (2017).

41. Minh Le (2003)

42. Ibid.

43. De acordo com o último inquérito nacional do sector informal (2004), este sector representava mais de 40 por cento do PIB e não está contabilizado na íntegra nas contas públicas nacionais (Swistak et al., 2017).

2.4.3 Desempenho da despesa corrente

A despesa corrente aumentou rapidamente em linha com o orçamento em expansão. A flutuação neste tipo de despesa tem sido mais suave do que na despesa de investimento que absorveu a maior parte da volatilidade do orçamento do governo. A despesa corrente aumentou de 15 por cento do PIB em 2009 para 22 por cento em 2014. Apesar dos ajustes fiscais ocorridos após o orçamento expansionista em 2014, o nível da despesa corrente permaneceu acima de 20 por cento. Apesar de representar pouco menos de 60 por cento do total da despesa entre 2009 e 2015, em 2016 esta proporção aumentou para 70 por cento.

O fundo de salários, que é a maior componente da despesa corrente, aumentou de 8 por cento do PIB em 2009 para pouco mais de 11 por cento a partir de 2014. Enquanto outras rubricas de despesa podem ser ajustadas para baixo (os atrasos podem ser acumulados através de pagamentos diferidos), as remunerações e salários não podem. Os gastos com a folha de pagamento pública também não são necessariamente aconselháveis, quando se considera o rácio reduzido de prestadores de serviços na educação (por exemplo, rácio professor-aluno) e saúde (por exemplo, rácio profissional de saúde-população). Apesar dos aumentos em termos nominais, a renda real na função pública diminuiu significativamente com o aumento mais lento do salário mínimo do que o nível de preços e o valor em dólares da moeda. Em termos de dólares, o salário mínimo na função pública diminuiu em quase um terço desde o seu pico em 2014⁴⁴. Isto pode potencialmente ter implicações negativas na qualidade dos serviços públicos, uma vez que o absentismo dos professores e profissionais de saúde e outros desafios poderão aumentar.

As transferências são outra linha fixa na despesa corrente, representando cerca de 10 por cento do total da despesa entre 2009 e 2016. O pagamento de juros e o serviço da dívida ganharam muita importância no total, pois subiram abruptamente para 21 por cento de despesa em 2016, excluindo gastos noutras áreas, incluindo os sectores sociais. Por último, depois de se constatar aumentos acentuados entre 2011 e 2013, as despesas com bens e serviços foram ajustadas para baixo de forma acentuada, reduzindo quase 1,5 pontos percentuais do PIB entre 2014 e 2016.

Tomando em consideração estes itens de despesa que são subordinados e (politicamente) difíceis de ajustar drasticamente para baixo, a despesa corrente só pode ser ajustada a um ritmo mais lento. Além disso, dada a natureza muito recorrente destas despesas, a sua taxa de execução tende a ser alta, próxima dos 100 por cento com gastos excessivos em alguns anos, em especial no fundo de salários. Em 2016, considerando os desafios fiscais enfrentados pelo governo, a execução da despesa com bens e serviços caiu para um pouco acima de 90 por cento.

De acordo com o FMI, a médio prazo, e apesar dos persistentes e sérios desafios às finanças públicas, a despesa corrente manter-se-á em mais de 20 por cento do PIB⁴⁵. A curto prazo, tomando em consideração as próximas eleições, que serão realizadas em 2018 e 2019, espera-se que as pressões das despesas aumentem

significativamente, embora haja menos espaço para aumentar estas despesas ao ritmo observado em 2014. A lei da descentralização em discussão também pode resultar em mudanças no padrão de despesas, com uma maior mudança para níveis desconcentrados.

2.4.4 Desempenho da despesa de investimento

O investimento público tem sido uma componente importante da despesa pública em Moçambique, especialmente no contexto do pós-guerra, e representou cerca de 10 por cento do PIB entre 2000 e 2008. A descoberta de recursos naturais em quantidade considerável deu um novo ímpeto a este tipo de despesa. Quando o governo embarcou no investimento público, a despesa aumentou para 14-15 por cento entre 2011 e 2014. Este rácio é elevado, não apenas em comparação com países como o Uganda e a Tanzânia, que também esperam fluxos de receita de recursos naturais, mas também comparativamente aos países que apresentam fluxos estabelecidos como Angola e Botswana⁴⁶. Em 2015, em resposta à necessidade de conter a despesa, a despesa de investimento caiu ligeiramente para 13 por cento do PIB. No entanto, em 2016, estas despesas tiveram um grande impacto e diminuíram para menos de 7 por cento do PIB. A tendência recente da despesa de investimento em termos reais mostra uma imagem preocupante. Enquanto estas despesas cresceram dois dígitos em alguns anos, o crescimento desde 2013 tem apresentado tendência de queda, com uma forte contracção em 2016. É de realçar que enquanto os investimentos financiados no mercado interno tiveram um bom crescimento até 2014, o que gerou uma tendência em geral crescente no total da despesa de investimento, o gasto de investimentos com financiamento externo tem sido volátil, com crescimento médio ao longo do período (2009-2016) de -3 por cento.

A evolução do envelope de recursos para a despesa de investimento mostra que os recursos nacionais obtiveram importância. Em 2004-2009, os recursos nacionais representaram cerca de um terço do total da despesa no investimento público; posteriormente aumentou para 46 por cento entre 2010 e 2013, com a redução gradual da assistência dos doadores no âmbito do envelope de recursos global. Em 2014 e 2015, os recursos nacionais representaram cerca de 60 por cento do total da despesa de investimento público antes de reduzir para 50 por cento em 2016.

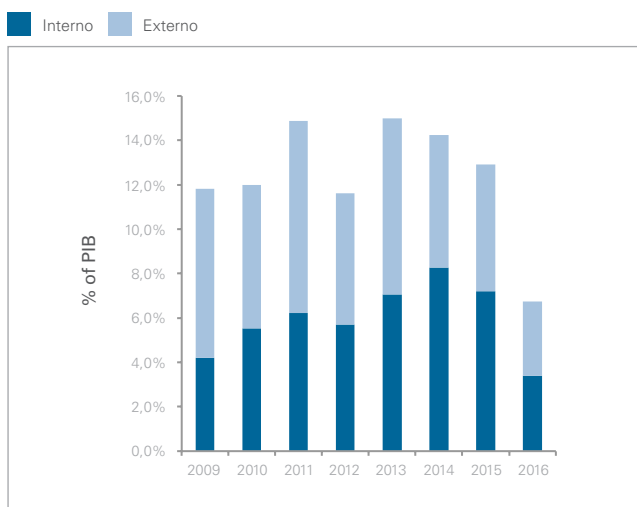
A execução da despesa de investimento financiada internamente tem sido considerável, registando-se em alguns casos gastos excessivos. Por outro lado, a execução da despesa de investimento financiada externamente mostrou-se volátil, com uma média de cerca de 70 por cento. Deste modo, a execução da despesa de investimento geral foi inferior, registando uma média de cerca de 84 por cento entre 2009 e 2014. Em 2015, a taxa de execução baixou para 77 por cento. Apesar de uma revisão para baixo no orçamento rectificativo, em 2016 a execução geral da despesa de investimento foi baixa, tendo-se situado em 66 por cento. Mais uma vez, a execução do investimento financiado internamente (82 por cento) foi elevada, enquanto a dos investimentos financiados externamente caiu vertiginosamente (para 57 por cento).

44. http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/mozambique_409-wage_&_exchange_rate_supplement_2018.pdf

45. FMI (2018).

46. Banco Mundial (2016c).

FIGURA 2.16 Os investimentos públicos em Moçambique são cada vez mais impulsionados pelos recursos nacionais



Fonte: GFS

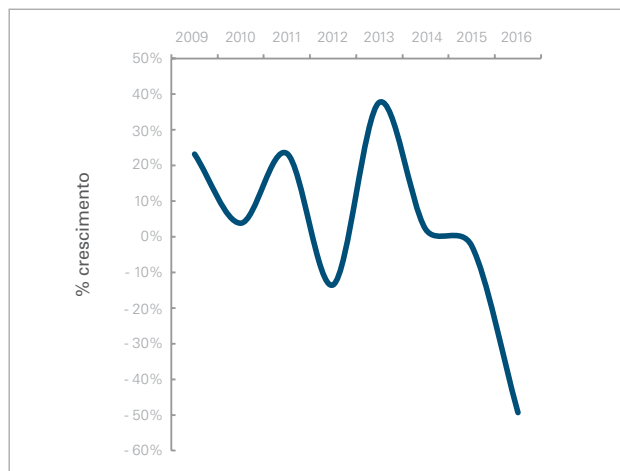
A despesa de investimento é a primeira a ser ajustada em tempos de crise. Com a actual situação das finanças públicas, haverá um espaço limitado para aumentar o investimento público a médio prazo. Os recursos nacionais estarão sob uma forte pressão, ao mesmo tempo que a ajuda reduzida dos doadores limita a margem de mobilização de financiamentos por intermédio deste mecanismo. Com a descida na notação de crédito de Moçambique e a suspensão contínua do programa do FMI, o endividamento no mercado internacional será proibitivamente caro.

2.4.5 Empresas estatais

O Estado tem participações em várias empresas que servem um objectivo social ou cujo objectivo social é financiar o orçamento do Estado. Existem neste momento 13 empresas estatais, ou seja, com uma participação de 100 por cento pelo Estado. Estas incluem sectores estratégicos para serviços públicos (Electricidade de Moçambique, EDM), comunicações (Rádio Moçambique, RM), transportes (operações ferroviárias de passageiros dos Caminhos de Ferro de Moçambique, CFM), incluindo outros sectores como o desenvolvimento agrícola (Regadio do Baixo Limpopo, RBL), desenvolvimento de infra-estruturas (Maputo Sul). Os interesses comerciais do Estado estão representados nos aeroportos (Aeroportos de Moçambique), transportes (CFM), petróleo (Empresa Nacional de Hidrocarbonetos, ENH). Além destas, o Estado tem participações em várias outras entidades, 109 empresas, que podem ou não ter uma participação maioritária do Estado. Estas incluem objectivos estratégicos ou sociais, como por exemplo a participação na Petromoc, que pode ser justificada pelo fornecimento de combustível nas zonas remotas onde as entidades privadas podem não chegar, ou interesses comerciais, tais como a participação na Coca-Cola.

Um relatório recente produzido pelo Banco Mundial apresenta alguns dos principais riscos fiscais decorrentes das empresas públicas. Além do Programa Quinquenal do Governo (PQG), não

FIGURA 2.17 Todavia, o crescimento real tem sido volátil, guiado pelo investimento financiado externamente



Fonte: GFS

existe documentação clara que defina o papel que as empresas públicas devem desempenhar (participação ou regulação) e em que sector⁴⁷. Na inexistência de um quadro regulador apropriado as empresas que exercem monopólio, por exemplo no fornecimento de serviços públicos (EDM), também têm funções de regulador, facto que pode constituir uma fonte de conflitos de interesse. De acordo com dados publicados pelo governo, das 13 EE, apenas duas, os CFM e a ENH, demonstraram lucros, enquanto outras apresentaram prejuízos⁴⁸. Em alguns casos, isto resultou de má gestão. Por exemplo, a interferência política e o congelamento de tarifas significou que as empresas tiveram que absorver os elevados custos de produção, sofrendo deste modo prejuízos⁴⁹. Além disso, os subsídios do governo são relativamente limitados e em muitos casos enfrentam atrasos.

Quando o governo embarcou nos investimentos públicos, as empresas estatais foram usadas como veículo para implementar vários projectos de investimento. O reempréstimo é a principal fonte de financiamento para estas empresas, em especial para a construção, mas os reembolsos continuam fracos⁵⁰. Por vezes, a dívida é contraída directamente por estas empresas, cada vez mais em termos não concessionais e com garantias do Estado, mas a sua posição de dívida consolidada não é conhecida. As garantias às empresas públicas em 2013 e 2014 superaram o limite legislado⁵¹. Mais preocupante ainda é o facto de que a dívida com garantias públicas era cada vez mais de empresas públicas com um mau registo financeiro ou nenhum registo, como é demonstrado pelo facto de as três empresas públicas que contraíram grandes dívidas terem sido criadas pouco antes de os empréstimos terem sido obtidos. Isto mostra que as empresas públicas são uma fonte de risco fiscal significativo para as próprias finanças e é uma questão de urgência monitorizar esses riscos, avançando em direcção a uma maior transparência fiscal e prestação de contas por responsabilidades nas contas do governo.

47. Banco Mundial (2016b).

48. Ibid.

49. Este foi especialmente o caso da EDM. Os preços de energia foram congelados entre 2010 e 2015 em resposta aos distúrbios registados em Setembro de 2010, e por isso a empresa não podia aumentar as tarifas.

50. Banco Mundial (2016b).

51. Ibid.

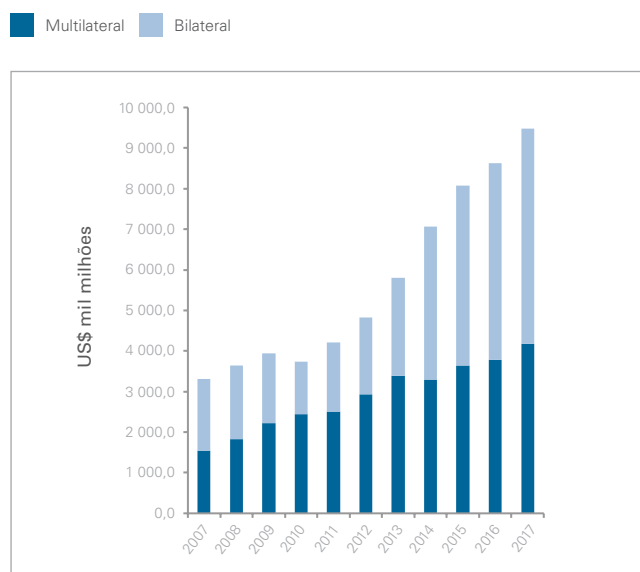
2.4.6 Dívida pública (externa, interna)

A despesa tem sido expansionista e procíclica, sem o necessário financiamento da receita mobilizada internamente nos últimos anos. O apoio dos doadores não foi suficiente para cobrir o défice do financiamento, e deste modo o governo recorreu cada vez mais ao endividamento. De acordo com os dados produzidos pelo banco central, o stock da dívida externa aumentou 2,5 vezes entre 2009 e 2017. Os empréstimos bilaterais dominaram a dívida global, em particular a partir de 2014, que inclui uma combinação de empréstimos concessionais e não concessionais. A acumulação da dívida em termos comerciais levou a um aumento acentuado dos custos do serviço da dívida. A título de exemplo, os empréstimos multilaterais eram equivalentes a 41 por cento do total da dívida em 2016, com custos do serviço da dívida situados em cerca de 18 por cento (do total dos custos do serviço da dívida) dados os seus termos favoráveis. Os empréstimos bilaterais situaram-se em cerca de 42 por cento do total em 2016 e foram contabilizados em representação do mesmo valor no serviço da dívida. Por outro lado, os empréstimos comerciais, em cerca de 17 por cento do total da dívida, foram responsáveis por 40 por cento do total dos custos do serviço da dívida⁵². A descoberta das dívidas ocultas, equivalentes a 10 por cento do PIB em 2015, elevaram os níveis da dívida externa

de 66 por cento para 76 por cento do PIB em 2016⁵³. Todavia, a depreciação da moeda resultante aumentou ainda mais estas proporções, já que a maior parte da dívida está denominada em US\$. Além disso, os termos não concessionais dos empréstimos significaram que os custos do serviço da dívida aumentaram. Em finais de 2016, o stock da dívida externa era equivalente a 104 por cento do PIB⁵⁴. Em 2017, esta proporção baixou um pouco com a estabilização da moeda, mas os níveis da dívida continuam insustentáveis. De acordo com o FMI, a dívida de Moçambique está em dificuldades.

O endividamento interno do governo também é substancial. A dívida interna situava-se num único dígito como proporção do PIB até 2015. No entanto, com as revelações de grandes dívidas externas, as finanças públicas recebem um choque súbito – a actividade económica reduziu consideravelmente, o apoio dos doadores foi suspenso e o financiamento externo passou a ser difícil. Deste modo, o governo passou a contrair empréstimos internamente e esta proporção aumentou para 25 por cento em 2016⁵⁵. Em Dezembro de 2017, o stock da dívida interna situava-se em mais de MT 100 mil milhões.

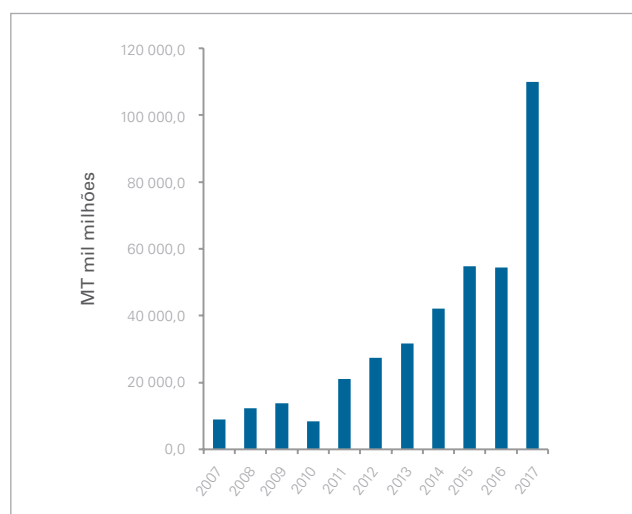
FIGURA 2.18 A dívida externa aumentou rapidamente dominada pela dívida bilateral, que inclui uma combinação de empréstimos concessionais e não concessionais



Nota: Estes números podem não corresponder aos do FMI
Fonte: Banco de Moçambique

Os pagamentos do governo têm estado essencialmente atrasados desde 2016, altura em que falhou o pagamento das dívidas ocultas das empresas (MAM). Em Janeiro de 2017, não efectuou a amortização dos juros das obrigações soberanas que tinham sido trocadas pelas dívidas de uma outra empresa pública (EMATUM)⁵⁶. Os custos do serviço da dívida atingiram 26,5 por cento do total da receita em 2016⁵⁷. Estes custos incluem a dívida externa e interna e deverão aumentar ainda mais. Esta situação possui implicações muito significativas para o espaço fiscal aumentar os gastos com sectores sociais prioritários a médio prazo.

FIGURA 2.19 A dívida interna aumentou drasticamente nos últimos anos



Nota: Estes números podem não corresponder aos do FMI
Fonte: Banco de Moçambique

Embora seja chocante para muitos, vale a pena registar que os empréstimos contratados em 2013 (e depois descobertos em 2016) tiveram lugar num contexto diferente. Em 2013, os preços das commodities eram elevados, a economia estava inundada de investimentos estrangeiros e a antecipação de receitas volumosas provenientes do gás criou grandes expectativas quanto ao futuro, levando a um quadro irrealista do estado da economia. Esta percepção enganosa levou a uma tomada de decisões imprudente, nomeadamente empréstimos a taxas comerciais para projectos que foram aprovados às pressas e não sujeitos a escrutínio e avaliações

52. BAD (2017).

53. Banco Mundial (2017b).

54. FMI (2018).

55. Ibid.

56. BAD (2017)..

57. UNICEF (2018).

suficientes. Esta parece ter sido a história comum para a maioria das decisões do governo naquele período (foco no sector extractivo em vez de outros sectores produtivos, em infra-estruturas económicas e não sociais, no consumo ostensivo e nas importações ao invés de produção através de indústrias locais, contratando dívidas em termos comerciais e não em condições concessionais, etc.). A narrativa de um superaquecimento da economia e um risco fiscal significativo, principalmente em resultado de uma falta de transparência fiscal, não é de forma alguma exclusiva para Moçambique, mas uma pequena economia em desenvolvimento será mais exposta do que as economias maiores e mais avançadas.

2.5 Perspectivas

As perspectivas de uma recuperação iminente da economia são sombrias, embora isso seja contestado pelas autoridades. Embora o crescimento já tivesse começado a desacelerar em 2015, a descoberta das dívidas ocultas mergulhou a economia numa crise profunda. A trajectória do crescimento económico passou de uma média de 7 por cento para menos de 4 por cento em 2016 e 2017. De acordo com o FMI, o crescimento económico anual continuará moderado a médio prazo. Esta visão é contestada pelas autoridades. Mantém-se uma grande incerteza quanto à tendência futura da ODA, embora seja seguro assumir que não se deve esperar nenhum aumento destes fluxos. A combinação de crescimento reduzido e redução do apoio dos doadores continuará a exercer pressão sobre o orçamento. Além disso, sem uma resolução do impasse sobre a responsabilização das dívidas ocultas, a injeção de IDE na economia não relacionada com os megaprojectos pode ser uma possibilidade distante, uma vez que as decisões dos investidores dependem da retomada do programa do FMI. Os custos crescentes do serviço da dívida irão sobrecarregar as despesas em sectores prioritários relevantes para as crianças, que estão sujeitas a uma procura cada vez maior de uma população em crescimento. Com as próximas eleições, se as pressões em termos de gastos não forem tratadas com prudência, podem levar a uma deterioração adicional da posição fiscal do governo. É provável que os níveis de dívida permaneçam acima de 100 por cento do PIB num futuro previsível. Com o aumento do custo do serviço da dívida existente, a margem de aumento do endividamento externo será limitada. O aumento do endividamento interno acontecerá não apenas à custa de maiores dificuldades de pagamento da dívida, que terão que oferecer maiores taxas de juros, mas também à custa da exclusão do sector privado, agravando ainda mais a pressão sobre o crescimento.

As receitas provenientes do gás natural podem ser vistas como uma luz ténue no fim de um túnel muito longo. As grandes importações de capital intensivo e previstas para construir a infra-estrutura destinada a estes megaprojectos serão financiadas por fluxos cada vez maiores de IDE. À medida que estes projectos se tornam operacionais, o fluxo de receitas estimado deverá ter o potencial de aliviar o governo de algumas pressões com que se depara neste momento, mas apenas daqui a uma década. Porém, a economia não relacionada com os megaprojectos não deverá recuperar, a menos que sejam tomadas medidas activas com vista a melhorar o ambiente de negócios e revigorar o sector privado. O desempenho divergente da economia dos megaprojectos em comparação com a

não relacionada com este sector pode tornar-se ainda mais chocante a médio prazo.

O governo está ciente de que as reservas de gás pouco trariam à economia se forem simplesmente exportadas, daí que estejam também a prestar atenção ao desenvolvimento do conteúdo local. De acordo com o Plano Director do Gás Natural, com o início da produção do gás, prevê-se que cerca de 25 por cento seja desviado para uso a nível nacional, a fim de estimular a actividade económica na produção de fertilizantes, produtos químicos e plástico. O desenvolvimento de indústrias que neste momento não existem levará o seu tempo e requer uma governação muito melhorada para garantir a eficiência na produção que é necessária para estimular o crescimento e gerar emprego.

Recursos naturais abundantes, por si só, não podem garantir um crescimento sustentável e inclusivo, a menos que sejam tomadas medidas urgentes para melhorar o acesso aos serviços básicos e reduzir a pobreza e a desigualdade no contexto da população. Uma análise do estado actual destes serviços e do seu financiamento pode contribuir para identificar áreas que podem ser ainda mais fortalecidas para alcançar melhores resultados e construir capital humano e social crítico.

2.6 Conclusão

O presente capítulo demonstra que embora Moçambique tenha registado uma rápida expansão económica nas últimas duas décadas, o país não conseguiu traduzir este crescimento em melhores condições de vida para a sua população. Ao invés de um crescimento de base ampla, a actividade económica é cada vez mais guiada pelos megaprojectos nas indústrias extractivas. Tendo em vista a recente crise desencadeada pela descoberta das dívidas ocultas, a confiança dos doadores e dos investidores no país reduziu seriamente. Com a diminuição da ODA, as finanças públicas passaram a estar sob uma pressão crescente e a margem do endividamento no mercado internacional é limitado devido aos elevados custos envolvidos. Com o governo a recorrer à dívida interna, o sector privado é excluído, o qual já está sufocado por crescentes atrasos nos pagamentos das dívidas públicas, fraco IDE e procura reduzida. Na ausência de ajustamentos significativos na política fiscal, o peso do ajustamento recai sobre a política monetária, afectando ainda mais o crescimento do sector privado.

A política fiscal continua restritiva. Como os recursos internos substituem cada vez mais as contribuições dos doadores, estes vão mais para a despesa corrente do que para a despesa de investimento. À medida que o governo passou a recorrer ao financiamento do défice através do endividamento, os níveis de dívida rapidamente atingiram níveis insustentáveis. Isto pode já não ser possível daqui em diante. Os custos crescentes do serviço da dívida irão reduzir o espaço fiscal disponível para aumentar os gastos nos sectores sociais. Além disso, com o crescimento moderado, a geração de receita pode não continuar no caminho do rápido crescimento que registou no passado. Estes desenvolvimentos apontam para uma margem limitada para aumentar substancialmente os gastos em áreas favoráveis às crianças.

3. Tendências das despesas prioritárias e desafios de políticas

Este capítulo destaca a evolução das despesas prioritárias ao longo dos últimos anos (2009-2016), olhando em particular para o seu crescimento ao longo do tempo, a composição da despesa e fontes de financiamento. Analisa igualmente questões específicas observadas dentro de cada sector prioritário para o UNICEF.

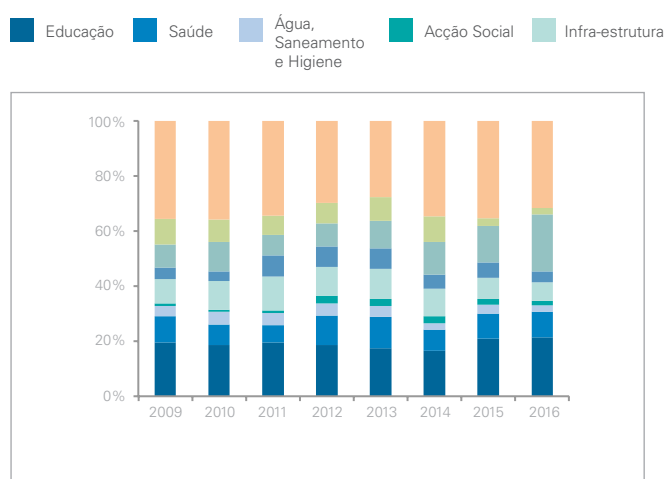
3.1 Composição das despesas prioritárias e evolução recente

Execução do governo nos sectores sociais e económicos:

A despesa nos sectores sociais e económicos considerados prioritários pelo governo aumentou nos últimos anos, tanto em termos nominais como reais. Como uma proporção do total da despesa, esta execução (conforme definido pelo governo, incluindo sectores para o desenvolvimento humano como a educação, saúde, água e saneamento, bem como sectores para a prosperidade económica como a agricultura, infra-estrutura e protecção social) nem sempre esteve em sintonia com a meta de 60 por cento e

em 2016 caiu para 48 por cento⁵⁸. Isto deve-se às despesas não discricionárias, ou seja, o serviço da dívida e as operações financeiras têm sido elevados. Porém, como uma proporção das despesas discricionárias, a execução nestes sectores representa 60 por cento do total⁵⁹. Todavia, como uma proporção do PIB, estas despesas têm estado a reduzir. O crescimento rápido da receita interna significou que mais despesas são financiadas através de recursos internos. Por outro lado, a relevância dos recursos dos doadores, especialmente subvenções, está a reduzir. A análise a seguir utiliza dados da Conta Geral do Estado (CGE) e do recente relatório do UNICEF sobre as tendências das despesas prioritárias⁶⁰. É importante assinalar que a presente análise apenas olha para as despesas que estão dentro do orçamento e são reportadas na CGE, não incluindo os gastos fora do orçamento dos doadores. Este aspecto reveste-se de particular importância no caso da saúde, onde recursos significativos são canalizados para o sector fora do orçamento do Estado.

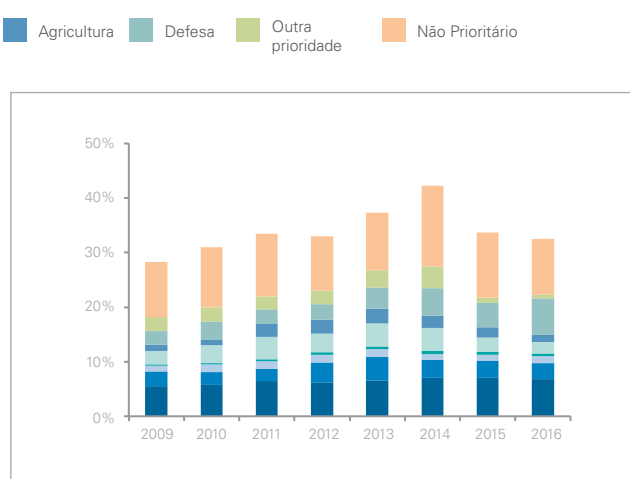
FIGURA 3.1 A despesa prioritária do governo tem-se situado acima dos 60% das despesas discricionárias



Fonte: CGE e cálculos do autor

O crescimento dos gastos com os sectores sociais e económicos prioritários definidos pelo governo tem sido mais lento comparativamente às despesas no geral. O crescimento médio das despesas prioritárias entre 2009 e 2016 situou-se em 6 por cento, embora com um declínio significativo em 2015 e 2016. A despesa corrente aumentou muito mais rapidamente do que a despesa de investimento. Todavia, este aumento de gastos não trouxe resultados significativos. Por exemplo, embora o fundo salarial tenha aumentado, grande parte do aumento dos gastos vai para os ajustes salariais dos funcionários existentes, e não para o recrutamento de novos funcionários. Isto sugere que embora sejam feitos esforços no sentido de reter e motivar os funcionários existentes, a necessidade de recrutar mais funcionários para a prestação de serviços pode não estar a ser atendida⁶¹. A proporção de funcionários sociais continua reduzida, conforme indicado pelo

FIGURA 3.2 Mas como uma proporção do PIB, estas despesas estão a reduzir



Fonte: CGE e cálculos do autor

rácio professor-aluno e também pelo rácio profissionais de saúde-população.

Os gastos nos sectores sociais e económicos em 2015 e 2016 contraíram acentuadamente em termos reais com a redução do total do envelope de recursos, por um lado, e por outro, as despesas não discricionárias aumentaram, excluindo assim estas despesas. No contexto da actual crise, a despesa de investimento público foi cortada em toda a linha. A redução dos gastos com investimentos tem implicações na qualidade da prestação de serviços. No entanto, a análise da despesa mostra tendências variadas para sectores individuais. O foco da análise a seguir incide nos sectores prioritários definidos pelo UNICEF, que incluem a educação, saúde, água e saneamento (WASH) e acção social e aprofundam cada um dos sectores individuais.

58. UNICEF (2018). De acordo com o Memorando Orçamental do UNICEF relativo ao ano fiscal 2018, a proporção dos gastos com os sectores prioritários no orçamento geral aumentou ligeiramente para 53 por cento em 2017, antes de cair para 49 por cento em 2018 (UNICEF, 2017b).

59. UNICEF (2017b)

60. UNICEF (2018)

61. Banco Mundial (2014).

3.1.1 Evolução recente das despesas prioritárias para as crianças

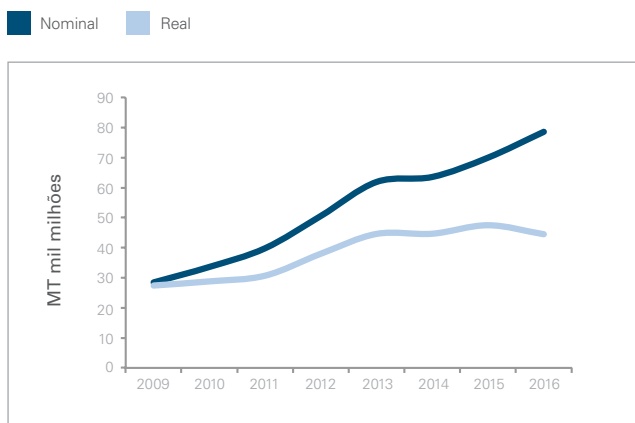
Entre 2009 e 2016, a despesa relativa aos quatro sectores prioritários para efeitos da análise aumentou consideravelmente em termos nominais e reais. Em termos nominais, os gastos com os sectores prioritários aumentaram de MT 28 mil milhões em 2009 para MT 79 mil milhões em 2016, representando um crescimento médio de 16 por cento ao ano. Por outro lado, as despesas reais aumentaram muito mais lentamente em 7 por cento em média ao ano, embora o desempenho entre os diferentes anos continue variado. Foram observados aumentos significativos em 2012 e 2013, enquanto os gastos se mantiveram estáveis em 2014 quando as pressões inerentes ao ano de eleições fizeram com que os gastos se centrassem noutras áreas. A inflação em rápido crescimento em 2016 significou que mesmo com o aumento dos gastos nestes sectores de 12 por cento em termos nominais, estas despesas reduziram em termos reais.

Entre 2009 e 2016, como uma proporção dos gastos do governo,

as despesas dos sectores prioritários representaram mais de 30 por cento do total, reduzindo temporariamente em 2014. Contudo, em todos os sectores são igualmente bem financiados. A título de exemplo, a educação é o maior sector, responsável por 56 por cento do total das despesas prioritárias, seguido da saúde, em cerca de 27 por cento e água, saneamento e higiene em 14 por cento. Embora tenham aumentado durante este período, os gastos com a protecção social continuam relativamente reduzidos em menos de 4 por cento das despesas prioritárias.

Uma comparação entre as alocações iniciais a estes sectores e as despesas reais mostra que a taxa de execução é elevada, situada em mais de 90 por cento em média, embora isto oculte as disparidades consideráveis que se registam entre os sectores, conforme é adiante apresentado. Os anos 2012 e 2013 destacam-se mais uma vez, com os gastos reais mais elevados do que as alocações iniciais. Esta situação foi também observada em 2016.

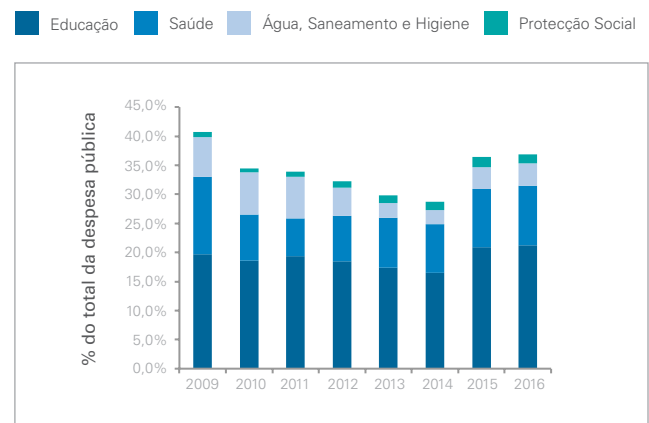
FIGURA 3.3 Os gastos com os sectores prioritários aumentaram rapidamente, embora o crescimento em termos reais seja mais modesto



Fonte: CGE e cálculos do autor

Como fonte de financiamento para as despesas prioritárias, as receitas internas tornaram-se mais significativas em comparação com alguns anos atrás. Em 2009, os recursos internos financiaram cerca de 57 por cento do total das despesas com os sectores prioritários. Em 2015, esta proporção tinha aumentado para 82 por cento antes de cair para 77 por cento em 2016. Todavia, o aumento das despesas decorrentes das receitas internas é direccionado esmagadoramente para a despesa corrente, que aumentou de 48 por cento em 2009 para 72 por cento em 2016. Embora a despesa corrente em termos reais tenha aumentado em média 12 por cento ao ano entre 2009 e 2016, o investimento aumentou apenas 2 por

FIGURA 3.4 Estes sectores são responsáveis por uma proporção considerável do total das despesas do governo



Fonte: CGE e cálculos do autor

cento. Estas despesas têm registado uma diminuição a partir de 2014. É de realçar que os investimentos em despesas prioritárias aumentaram muito mais lentamente em comparação com outros sectores (económicos). A despesa de investimento nos sectores prioritários continua predominantemente a ser suportada por recursos externos que, em média, financiaram mais de 80 por cento das suas despesas, à excepção de 2014 e 2015, altura em que o seu peso reduziu para 62 por cento. Além disso, os recursos externos tendem a ser mais voláteis do que internos. O apoio proveniente de fundos comuns a nível sectorial também reduziu. Esta situação tem graves implicações para a consistência da prestação de serviços.

FIGURA 3.5 A importância dos recursos internos aumentou ao longo dos anos

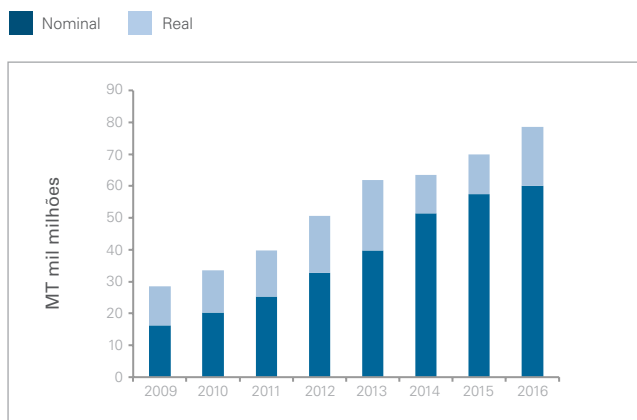


FIGURA 3.6 Todavia, o aumento é canalizado mais para a despesa corrente

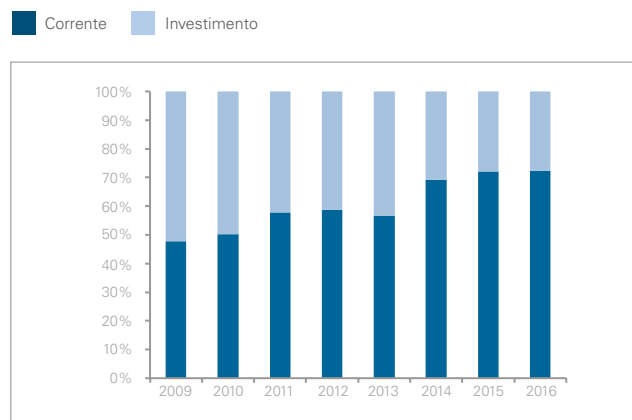


FIGURA 3.7 Os recursos externos dominam os investimentos...

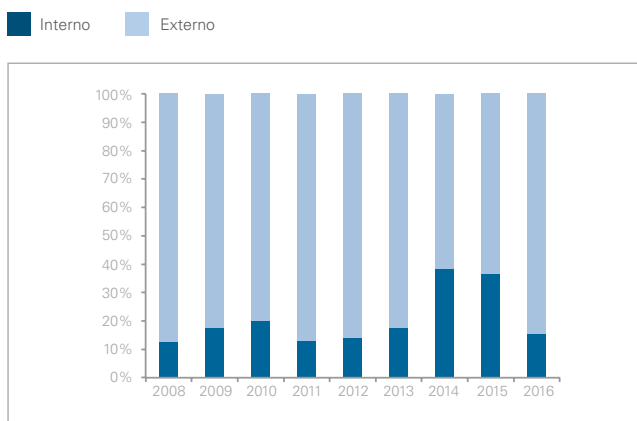


FIGURA 3.8 ... mas sabe-se que são voláteis

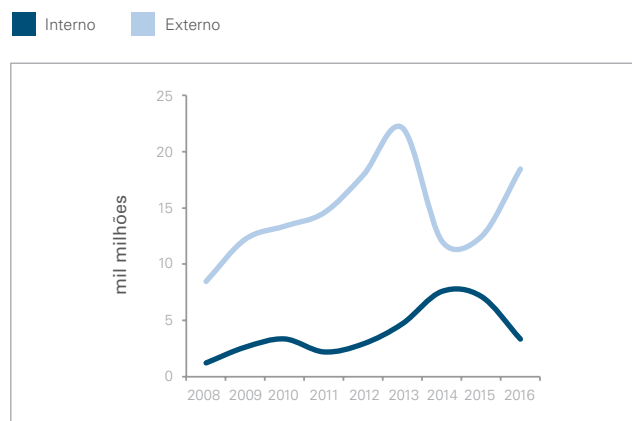
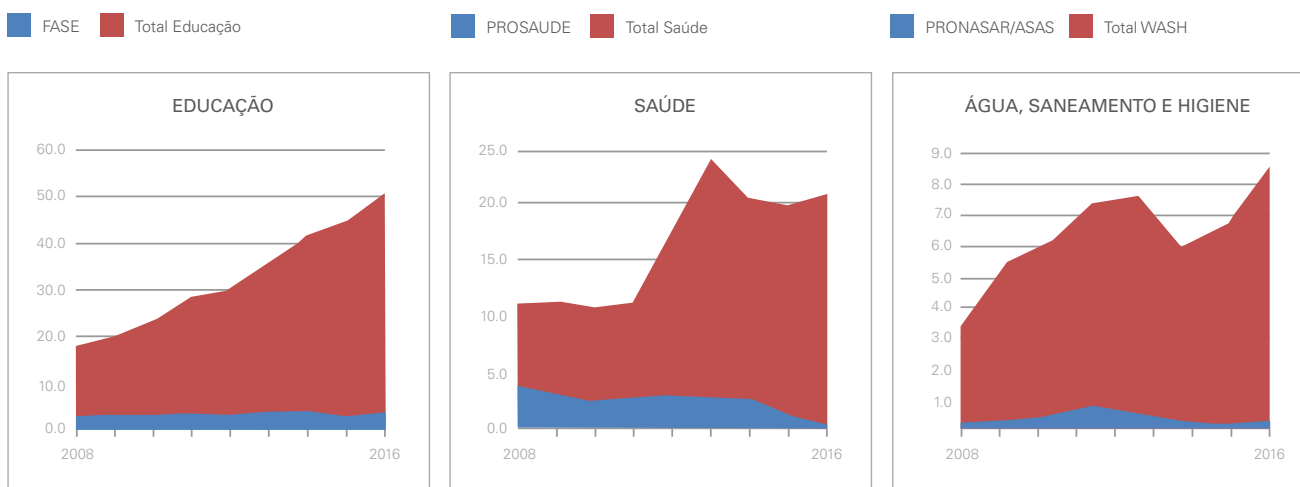


FIGURA 3.9 O apoio dos doadores em termos dos Fundos Comuns Sectoriais também está a reduzir



Fonte: Cálculos do autor com base na CGE e UNICEF

1.1.1 Eficiência das despesas prioritárias:

O nível de despesas prioritárias aumentou significativamente nos últimos anos e o país registou avanços nos indicadores de resultados, tais como taxas de ingresso no ensino primário e secundário, taxas de mortalidade, acesso à água e saneamento melhorado. No entanto, o aumento das despesas não produziu os resultados desejados. Moçambique ainda continua atrás dos seus pares em vários indicadores de desenvolvimento. Além disso, o recente censo revela que a população é maior do que o previsto anteriormente, afectando assim os rácios existentes que determinam o progresso. O facto de o país gastar mais do que os outros países em sectores como a educação para alcançar resultados médios mostra que há espaço para melhorias significativas através de ganhos de eficiência⁶². Por outro lado, em sectores como a saúde, o país gasta menos em relação aos seus pares e, conseqüentemente, o progresso no sentido de alcançar os resultados pretendidos não é o ideal. Ao mesmo tempo, há outros países que alcançaram melhores resultados com níveis semelhantes de gastos, sugerindo que há espaço para melhorar a eficiência. Embora existam estudos limitados com uma análise aprofundada da eficiência dos gastos, as evidências sugerem que a eficiência é baixa em Moçambique. A secção a seguir analisa sectores individuais.

1.2 Questões sectoriais das despesas prioritárias

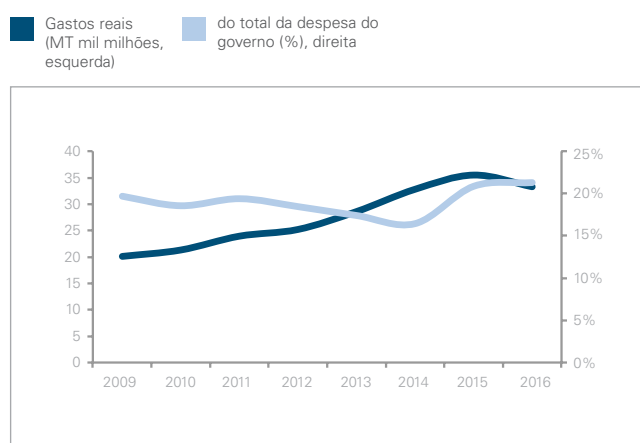
1.2.1 Educação

Gastos: A educação é um sector prioritário para o governo, facto que é evidenciado pelos gastos dos últimos anos. Os gastos da educação como uma proporção do PIB têm sido consistentemente elevados em 6-7 por cento. Este valor é elevado se for comparado a uma média de 4 por cento nos países da África Subsaariana⁶³. Os gastos como uma proporção do total das despesas oscilaram de 20 por cento em 2009 para um pouco mais de 16 por cento em 2014 antes de voltarem a subir e atingirem 21 por cento em 2016.

Não obstante, em média, os gastos com a educação como uma proporção do total dos gastos do governo situam-se em cerca de 19 por cento, valor também elevado comparativamente à média da África Subsaariana de 14 por cento⁶⁴. Em termos nominais, os gastos da educação aumentaram de MT 17 mil milhões em 2009 para MT 47 mil milhões em 2016. O crescimento real registado entre 2009 e 2015 foi positivo, atingindo uma média de 9 por cento. Porém, o crescimento em 2016 foi negativo e o nível da despesa em termos reais estagnou desde essa altura.

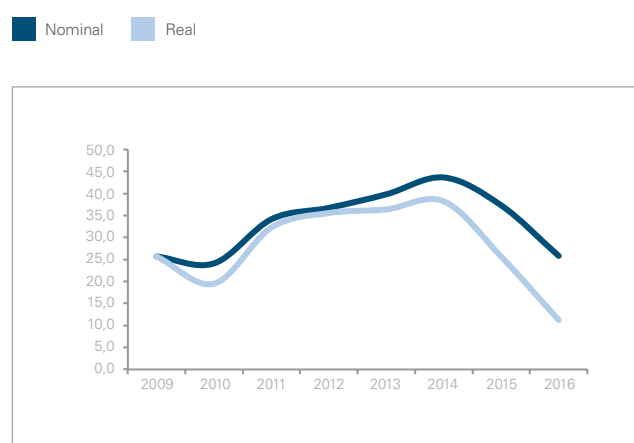
A maior parte dos recursos do sector provém de fontes internas, que aumentaram de 70 por cento do total dos gastos da educação em 2009 para quase 90 por cento em 2015-2017. Contudo, a maioria das despesas diz respeito aos custos correntes, essencialmente salários⁶⁵. Com o tempo, a proporção da despesa de investimento no sector reduziu de 35 por cento em 2009 para 15 por cento em 2016. O financiamento do fundo comum para canalizar os recursos externos para o sector, chamado FASE, também reduziu de 20 por cento para 8 por cento do total do financiamento destinado ao sector. Considerando o elevado nível da despesa corrente, a taxa de execução é elevada, situando-se em 92 por cento comparativamente a 87 por cento referentes às despesas gerais do governo. Embora a execução da despesa interna seja de quase 100 por cento, é ligeiramente reduzida pelo baixo nível de recursos externos que são gastos mais em despesas de capital, bem como bens e serviços. A parcela cada vez mais reduzida de recursos externos tem implicações nos investimentos e na aquisição de bens e serviços no sector. Os gastos são bastante descentralizados, com cerca de 57 por cento do total a ser executado a nível distrital, em parte devido ao alto nível de despesas correntes. No entanto, o orçamento do investimento interno é insignificante, permitindo uma margem limitada para responder às prioridades locais⁶⁶. Por outro lado, os recursos externos mantêm-se bastante centralizados⁶⁷.

FIGURA 3.10 Os gastos reais aumentaram ligeiramente nos últimos anos...



Fonte: Com base nos dados do UNICEF extraídos da CGE

FIGURA 3.11 ...embora a despesa per capita (em US\$) tenha reduzido



Fonte: CGE, WDI e cálculos do autor

62. Banco Mundial (2017a).

63. UNICEF (2018).

64. Ibid.

65. Entre 2009 e 2014, 93 por cento do aumento dos gastos da educação foram na mão-de-obra, seguido de 5 por cento para os investimentos e 2 por cento para bens e serviços (Banco Mundial 2017a).

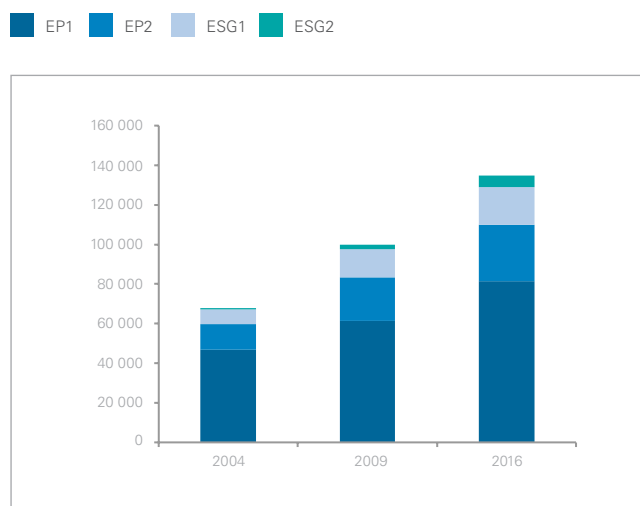
66. Ibid.

67. UNICEF (2018)

Realizações: Os gastos acrescidos no sector da educação trouxeram resultados positivos. De acordo com a Revisão da Despesa Pública da Educação (Public Expenditure Review on Education - E-PER) de 2017, o número de professores quase que duplicou entre 2004 e 2016 (de 67.940 para 134.919), facto que contribuiu para reduzir o rácio aluno-professor de 76 em 2006 para 62 em 2016, embora este rácio continue a ser elevado comparativamente à média da África Subsaariana, situada em média em 41. Dadas as limitações orçamentais, será um desafio conseguir manter a tendência passada de contratar, em média, 8.000 professores do ensino primário por ano. De acordo com o orçamento de 2018, este número baixou para 5.000⁶⁸. Assim, parece pouco provável que o rácio definido de 57 até 2019 seja alcançado. Existem lacunas consideráveis nos conhecimentos dos professores e nas capacidades de ensino, o que é demonstrado pela fraca pontuação obtida em avaliações

como o inquérito do Banco Mundial sobre os Indicadores de Prestação de Serviços. Além disso, os mecanismos de supervisão e apoio tendem a ser limitados. Os investimentos nestas áreas, que mostram resultados palpáveis apenas a médio prazo, tendem a ser descurados e em vez deles são priorizados projectos de grande visibilidade, tais como a construção de escolas e a aquisição de carteiras escolares. A título de exemplo, o absentismo dos professores era elevado (56 por cento) num inquérito recente realizado, em que os professores ou não estavam na escola ou não se encontravam na turma a leccionar quando deviam estar⁶⁹. Esta situação é mais pronunciada no Centro e Norte do país. Mais recentemente, foi implantado um novo mecanismo de supervisão liderado pelos distritos desde 2017. Este mecanismo contribuirá para acompanhar o desempenho dos professores e o aproveitamento dos alunos e minimizar o absentismo.

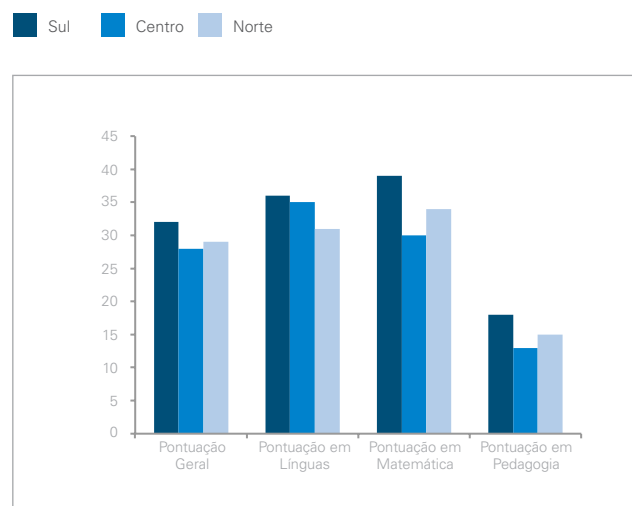
FIGURA 3.12 O número de professores aumentou



Fonte: Banco Mundial (2017a), pág. 53

Grandes investimentos na construção de novas escolas e na aquisição de melhores insumos também produziram melhores resultados, especialmente na redução da distância percorrida até às escolas. Contudo, subsistem disparidades consideráveis entre as regiões. Muitos alunos ainda estudam em escolas feitas de materiais não convencionais e cerca de um terço continua a sentar no chão. Embora o custo de produção do livro escolar tenha sido reduzido significativamente, a sua distribuição ainda é cara e muitos livros são desviados para serem vendidos ilegalmente. Mais uma vez, dadas as restrições orçamentais, estas despesas provavelmente serão afectadas no futuro.

FIGURA 3.13 Mas as competências dos professores continuam fracas



Fonte: Banco Mundial (2017a), pág. 55

Embora o gasto nominal por aluno tenha aumentado por um factor de 3,5 entre 2008 e 2016 em média, os gastos do sector não têm sido equitativos⁷⁰. Tete, Nampula, Cabo Delgado e Zambézia são províncias que consistentemente recebem menos fundos comparativamente às suas necessidades e dimensão. A Zambézia tem sido a província menos financiada ao longo deste período, com níveis de gastos situados em cerca de metade dos gastos por aluno em Maputo em 2016⁷¹. Embora os benefícios do ensino primário sejam equitativamente partilhados entre os pobres e ricos e entre rapazes e raparigas, esta situação não se aplica ao ensino secundário e terciário, que beneficia desproporcionalmente os menos pobres e os rapazes (especialmente no ensino terciário)⁷².

68. MINEDH.

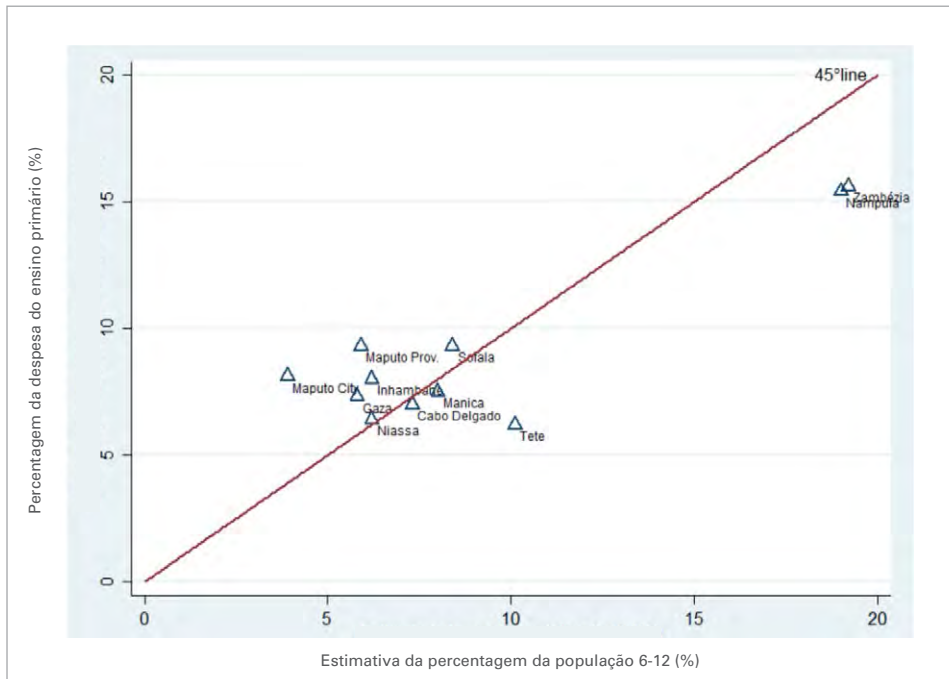
69. Banco Mundial (2015).

70. UNICEF (2018).

71. Ibid. Trata-se de uma melhoria em comparação com o facto de que os gastos por aluno da província eram de um terço do nível em Maputo em 2008.

72. Ibid.

FIGURA 3.14 Os gastos entre as províncias não são equitativos

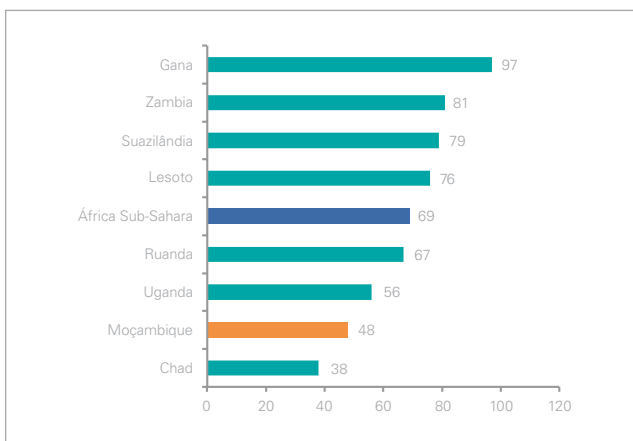


Fonte: Banco Mundial (2017a), pág. 42

Resultados: De acordo com a E-PER, Moçambique registou avanços consideráveis na educação, particularmente em termos de taxas de ingresso. Os ingressos no ensino primário do primeiro grau aumentaram em 63 por cento entre 2004 (altura em que as propinas escolares foram abolidas) e 2016, enquanto os ingressos no ensino primário do segundo grau aumentaram em 88,5 por cento durante o mesmo período. Contudo, de acordo com a mesma fonte, dos matriculados no ensino primário, menos de metade concluíram este nível com sucesso em 2014, comparativamente com 69 por cento na África Subsaariana. Embora os ingressos no primeiro ciclo do ensino secundário tenham aumentado para 41 por cento em 2016, apenas 22 por cento completaram os seus estudos. Este valor é muito inferior ao da média da África Subsaariana, em que o ingresso se situa em 32 por cento, enquanto a taxa de conclusão é de 41 por

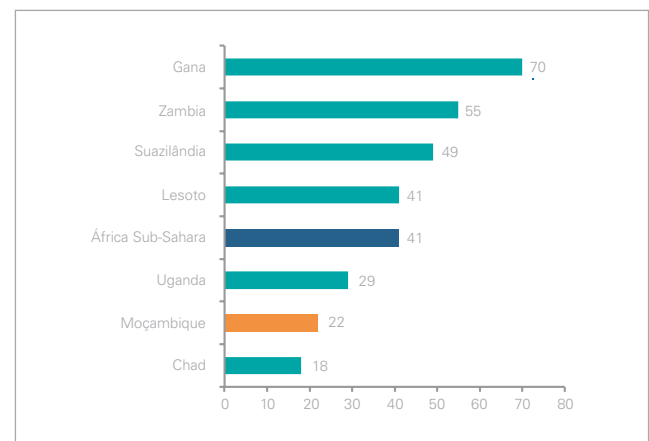
cento. Do mesmo modo, os ingressos no segundo ciclo do ensino secundário de 23 por cento são inferiores aos 32 por cento da África Subsaariana, com uma taxa de conclusão de apenas 9,5 por cento. As baixas taxas de conclusão são causadas pelas elevadas taxas de repetição e desistências. Embora tenham reduzido ao longo da última década, as taxas de repetição continuam elevadas. Com base nos dados do Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH), a E-PER também mostra que apenas 26 por cento dos alunos que ingressam na 1ª Classe concluem a 6ª Classe sem reprovar. Além disso, as taxas de desistência na 1ª Classe são de 17 por cento e na 4ª Classe atingem os 20 por cento. Isto mostra que embora se tenham registado avanços no aumento dos ingressos, o aproveitamento dos alunos é fraco e o sistema educativo não consegue reter os alunos⁷³.

FIGURA 3.15 As taxas de conclusão do ensino primário continuam abaixo da média regional...



Fonte: UIS

FIGURA 3.16 ...Com uma grande lacuna na conclusão do ensino secundário

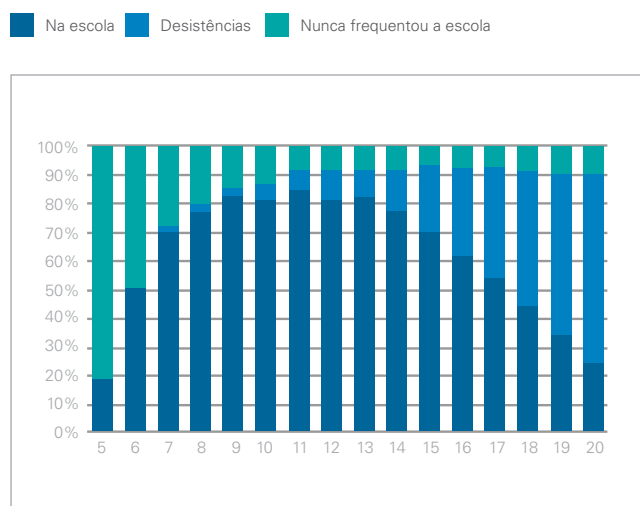


Fonte: UIS

73. Ibid.

O acesso continua a constituir uma preocupação. De acordo com o Inquérito Demográfico e de Saúde (IDS) de 2011, 49 por cento das crianças de seis anos nunca frequentaram a escola, aumentando ainda mais para 56 por cento nas zonas rurais. O absentismo dos alunos é elevado no Norte (65 por cento) e Centro (61 por cento) em comparação com o Sul (20 por cento), sendo constatadas dificuldades económicas com maior frequência, muito embora as propinas tenham sido abolidas. As disparidades de género também são mais elevadas no Centro e Norte do país.

FIGURA 3.17 O acesso continua a ser uma preocupação



Fonte: Banco Mundial (2017a), pág. 24

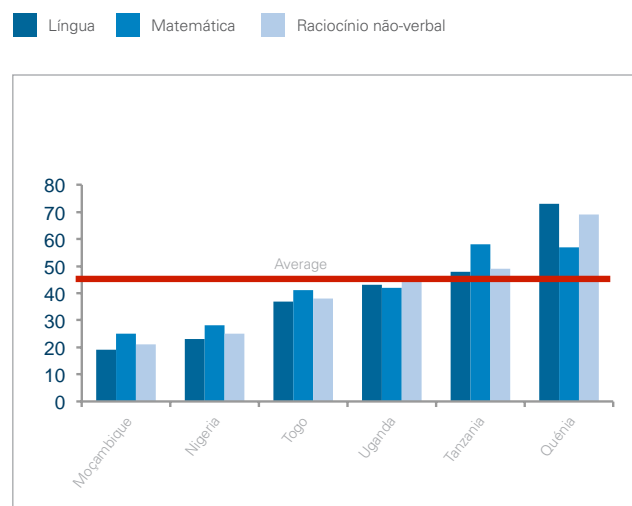
3.1.2 Saúde

Gastos: Os gastos da saúde como uma proporção do PIB atingiram uma média de 3 por cento entre 2009 e 2016, mas têm flutuado significativamente. Do seu pico em 2013, altura em que chegou aos 4,3 por cento do PIB, a despesa da saúde atingiu o seu nível médio de 3 por cento nos últimos anos. São observadas tendências similares ao considerar os gastos da saúde como uma proporção do total das despesas do governo. Após atingir um pico de 11 por cento em 2013, estas despesas aproximaram da sua média de 9 por cento (observada entre 2009 e 2016). Este valor é comparável aos outros países de baixa renda (LIC) da região e ligeiramente inferior à África Subsaariana. Não obstante, mantem-se bem abaixo dos 15 por cento do compromisso ao abrigo da Declaração de Abuja e o país continua longe de atingir os objectivos definidos no plano quinquenal ou a meta dos ODS 2030 para a saúde. Estima-se que Moçambique possua um défice de financiamento de US\$ 53 per capita para atingir uma prestação de serviços essenciais na saúde⁷⁴.

Entre 2009 e 2017, o crescimento em termos reais atingiu uma média de 7 por cento, embora bastante voláteis. Por exemplo, os gastos do sector aumentaram de MT 8 mil milhões em 2009 para MT 16 mil milhões em 2012 e ainda mais para MT 21 mil milhões em 2013, essencialmente em resultado dos fundos dos doadores, impulsionados em parte pela introdução de novos produtos como vacinas. Isto traduziu-se num crescimento real elevado dos gastos da saúde. Na ausência de muitos fundos dos doadores, o crescimento foi negativo em 2014. A partir daí, os gastos em termos nominais têm revelado uma tendência de crescimento lento (de MT

Os resultados da aprendizagem também são fracos. A primeira avaliação nacional da aprendizagem, realizada em 2013, concluiu que apenas 6,3 por cento dos alunos da 3ª Classe possuíam as competências de leitura exigidas. Esta competência também é fraca quando comparada com outros países. Por exemplo, o Inquérito de Indicadores de Prestação de Serviços de 2014 revelou que dos seis países da África Subsaariana com dados equiparáveis, Moçambique apresentava a pontuação mais baixa em termos de competência dos alunos e gastava mais em termos de despesas do governo.

FIGURA 3.18 Os resultados da aprendizagem continuam fracos



Fonte: Com base no Banco Mundial (2017a), pág. 27

17 mil milhões em 2015 para MT 21 mil milhões em 2016), embora em termos reais os gastos tenham reduzido em 2016 devido à elevada inflação.

É importante notar que estas despesas não incluem o financiamento fora do orçamento, que é tipicamente elevado, entre um quarto e um terço do total dos gastos do sector⁷⁵.

Existe um desajustamento consistente entre as dotações orçamentais e a despesa real. Tal se deve principalmente à dificuldade de rastrear os recursos externos dos doadores, uma parte substancial dos quais está fora da Conta Única do Tesouro (CUT) e mesmo fora do orçamento. A falta de relatórios oportunos sobre os recursos dos doadores que estão incluídos no orçamento, mas permanecem fora da CUT distorce a taxa de execução. Por outro lado, a taxa de execução dos recursos internos destinados à saúde é muito alta. A proporção de financiamento dos doadores tem sido volátil e seguiu uma tendência decrescente nos últimos anos de 52 por cento em 2009 para apenas 27 por cento do total do orçamento da saúde em 2016. Reflectindo as tendências dos outros sectores, isso resultou num declínio significativo das despesas de investimento de 61 por cento do total da despesa do sector para 32 por cento durante o mesmo período. O fundo comum PROSAUDE também viu os seus recursos diminuir com o passar dos anos de 52 por cento do total dos gastos do sector em 2008 para apenas 2 por cento em 2016. Isto está a ser substituído, em parte, por um novo programa baseado no desempenho do Banco Mundial

74. Banco Mundial (2016a).

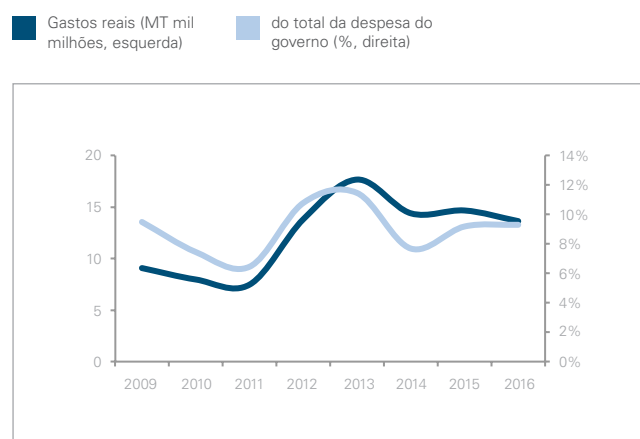
75. Por exemplo, o total dos gastos na saúde, conforme reportado na CGE, é de cerca de MT 21 mil milhões; porém, os gastos reais foram elevados, em MT 32 mil milhões, de acordo com a Revisão da Despesa Pública da Saúde de 2016. Isto também significa que os recursos dos doadores no sector foram muito mais elevados (70 por cento), comparativamente ao que é reportado na CGE (65 por cento).

76. Banco Mundial (2016a).

financiado pela IDA (Associação Internacional de Desenvolvimento), Fundo Fiduciário da Global Financing Facility, um fundo fiduciário de vários doadores e apoio específico a projectos. Os investimentos internos estão cada vez mais a apoiar a construção de unidades de atendimento e outros gastos essenciais, por exemplo, com medicamentos, uma vez que os recursos externos provenientes

do PROSAUDE e outras fontes diminuem⁷⁶. Os gastos dos distritos aumentaram um pouco, já que os distritos executam principalmente a despesa corrente. Por outro lado, a despesa de investimento proveniente de fontes externas continua fortemente concentrada no nível central.

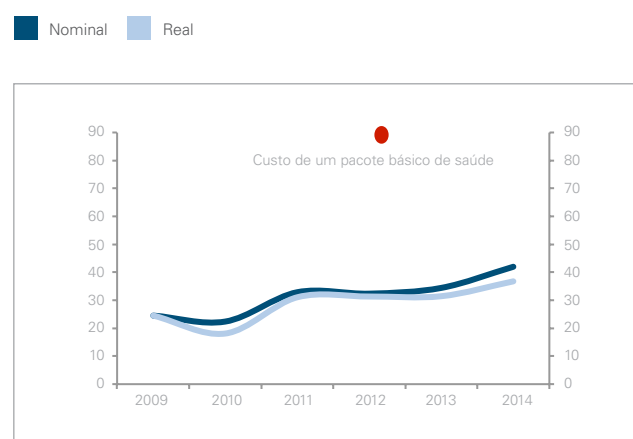
FIGURA 3.19 Os gastos têm sido voláteis e Moçambique está longe de atingir as metas da Declaração de Abuja



Fonte: Com base nos dados do UNICEF extraídos da CGE

Realizações: Apesar do aumento da despesa corrente, registaram-se poucos avanços na melhoria do rácio de médicos e enfermeiros por população, que permanece abaixo do dos pares de Moçambique. De acordo com a Revisão da Despesa Pública de Saúde (H-PER), Moçambique é identificado como um dos 52 países com uma grave escassez de profissionais de saúde, com um rácio de 4,5 trabalhadores por cada 10.000 pessoas, muito abaixo do rácio mínimo sugerido de 23 pela OMS (2006). Apesar dos esforços com vista a envolver agentes polivalentes elementares de saúde através de um programa dedicado, o progresso na melhoria da cobertura continua reduzido em comparação com outros países como a Etiópia, o Malawi e o Níger, que têm despesas per capita semelhantes ou inferiores em comparação com Moçambique. Além disso, o rácio de trabalhadores administrativos por profissionais de saúde permanece elevado e a carga de trabalho entre as províncias é desigual, levando a ineficiências. Embora o aumento dos recursos internos para investimentos seja direccionado para as unidades de cuidados de saúde (primários, secundários, etc.), foi à custa de gastos com o apoio administrativo e institucional. Enquanto indicadores intermédios, tais como a distribuição de ARV, mostram algum progresso graças ao financiamento substancial de programas verticais, o progresso continua abaixo das metas estabelecidas pelo governo. Por exemplo, o país está abaixo da sua meta de pelo menos 80 por cento da cobertura do tratamento ARV de adultos e crianças; o rácio em 2016 foi de 64 por cento e 69 por cento, respectivamente. No entanto, há melhorias nos partos institucionais e na cobertura da vacinação. Os profissionais de saúde e as suas

FIGURA 3.20 Consequentemente, as despesas per capita (em US\$) estão aquém de um pacote de cuidados de saúde essenciais



Fonte: HNPStats e Banco Mundial (2016a)

habilidades também são um problema. Durante uma visita não anunciada em 2014, verificou-se que um quarto dos prestadores de cuidados de saúde estavam ausentes; dos presentes, apenas metade sabia diagnosticar correctamente condições de saúde comuns e apenas um terço conseguia seguir as orientações clínicas para o tratamento⁷⁷. Além disso, apenas um terço das unidades sanitárias dispunha de água canalizada, electricidade e saneamento e apenas dois em cinco tinham todos os medicamentos em stock⁷⁸.

Embora os gastos nominais per capita tenham aumentado substancialmente entre 2008 e 2016, o quadro foi distorcido pelos elevados gastos na província de Maputo. Aqui também existem vastas disparidades regionais. A Zambézia regista o menor gasto per capita entre as províncias. Apenas 57 por cento dos agregados familiares na província recorrem às unidades sanitárias. Por outro lado, o acesso mais baixo às unidades sanitárias regista-se em Cabo Delgado, com apenas 39 por cento dos agregados familiares a ter um centro de saúde a 30 minutos a pé da sua residência. Isto contrasta fortemente com as regiões com maior acesso, como a província de Maputo, com 96 por cento e com as regiões com maior taxa de utilização, como Inhambane, com 81 por cento⁷⁹. Esta pode ser uma possível fonte de ineficiência, aumentando o custo da prestação de serviços e enfatiza vivamente a necessidade de usar os investimentos de forma proactiva, com vista a melhorar o acesso e a qualidade dos serviços sociais⁸⁰. Por último, os gastos com a saúde tendem a beneficiar os menos pobres mais do que os relativamente pobres⁸¹.

77. UNICEF (2017)

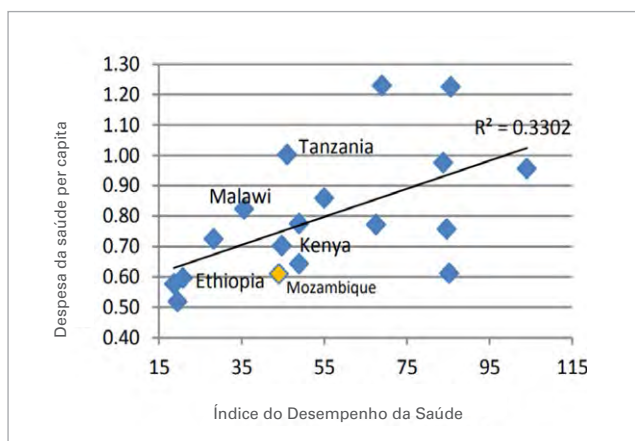
78. Ibid.

79. UNICEF (2018).

80. Banco Mundial (2016a). De acordo com a mesma fonte, possíveis ganhos de eficiência através de uma distribuição mais equitativa dos recursos pode contribuir para colmatar o défice de financiamento em pelo menos 7 por cento.

81. UNICEF (2018).

FIGURA 3.21 Outros países com níveis de gastos per capita semelhantes a Moçambique têm um melhor desempenho



Fonte: Banco Mundial (2016a), pág. 13

Resultados: Foram conseguidas melhorias substanciais na redução da mortalidade materno-infantil. A mortalidade em menores de 5 anos diminuiu para 71,3 por 1.000 nados vivos em 2016, de 220 em 1993, enquanto as taxas de mortalidade materna caíram em quase um terço, para 408 por 100.000 nados vivos, de 1.000⁸². No entanto, o país fica atrás dos seus pares em termos de outros indicadores, tais como a prevalência do HIV/SIDA, malária, tuberculose e nutrição. A esperança de vida, de 55 anos, também é inferior à dos seus pares da região e inferior à dos países de baixa renda, seus pares em termos de renda. Ao longo dos anos, o aumento nos gastos não trouxe os resultados pretendidos e o país continua longe de atingir a meta de saúde dos ODS 2030 referente à taxa de mortalidade neonatal de menos de 12⁸³.

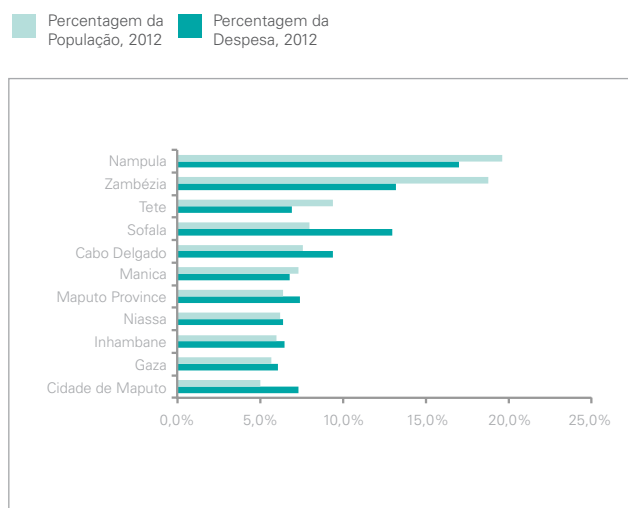
3.1.3 Acção Social

Gastos: Os gastos com a acção social⁸⁴ aumentaram várias vezes e a sua importância no total da execução do governo mais do que duplicou entre 2009 e 2016, passando de 0,8 por cento em 2009 para 1,6 por cento em 2016. Como proporção do PIB, este valor continua insignificante, sendo responsável por cerca de 0,4 por cento do PIB em 2016. Em termos nominais, este gasto aumentou de MT 0,7 mil milhões em 2009 para MT 3,5 mil milhões em 2016. Em termos reais, os gastos com programas de acção social aumentaram em média 40 por cento entre 2011 e 2014. Entretanto, estas despesas reduziram em 15 por cento em 2016.

Os gastos têm sido predominantemente financiados internamente, tendo aumentado de 54 por cento em 2009 para 94 por cento em 2014. Todavia, desde que se registou este pico, o financiamento interno tem vindo a baixar e atingiu os 87 por cento em 2016.

Dada a natureza destes gastos, que incluem principalmente transferências de numerário, a despesa corrente predomina. Em resultado disso, a despesa corrente aumentou de forma constante de cerca de 45 por cento em 2009 para quase 90 por cento entre 2012 e 2016. Uma maior despesa de investimento nos

FIGURA 3.22 Os gastos das províncias não são equitativos



Fonte: Banco Mundial (2016a), pág. 23

primeiros anos pode estar associada à implantação dos sistemas de protecção social. A redução da despesa de investimento é novamente resultado da redução dos níveis de financiamento por parte dos doadores neste sector. Em consequência da despesa corrente elevada, a taxa de execução observada destas despesas também é elevada, apresentando uma média de 87 por cento entre 2009 e 2016.

Os gastos são altamente descentralizados a nível provincial, principalmente pelas instituições provinciais do Ministério do Género, Criança e Acção Social (MGCAS) e pelo Instituto Nacional de Acção Social (INAS)⁸⁵. A proporção da execução a nível central caiu de 53 por cento em 2009 para 12 por cento em 2016. Em 2017, esta proporção deverá aumentar para 22 por cento, à medida que mais recursos dos doadores apoiarem o sector e estes permanecerem concentrados no nível central.

Resultados: À semelhança de todos os outros sectores sociais, os gastos com a protecção social não estão repartidos de forma equitativa por todo o país. Os gastos per capita com os pobres são baixos nas províncias da Zambézia e Nampula, que representam o maior número de pessoas mais pobres do país. Os gastos também são baixos nas províncias de Sofala e Inhambane. Existe pouca relação entre a distribuição geográfica dos programas de protecção social do INAS e a pobreza nas províncias. Esta situação poderá levar a um agravamento das desigualdades no país se não for resolvida a tempo.

A cobertura dos agregados familiares beneficiários nos programas de protecção social ainda é fraca. Em 2016, a cobertura situava-se em 17 por cento, ou seja, abaixo e muito longe da meta de 25 por cento até 2019, de acordo com o plano quinquenal. Da mesma forma, o número de crianças vulneráveis beneficiadas por programas de acção social foi de cerca de 310.000, em comparação com a meta de 350.000 em 2019.

82. UNICEF (2014).

83. UNICEF (2018).

84. Embora a Acção Social e o Trabalho tenham sido fundidos num único sector prioritário de acordo com o orçamento do Estado, a definição utilizada é a mesma que a do UNICEF (2018), ou seja, é norteada pela Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB II) e inclui dotações ao Ministério do Género, Criança e Acção Social (MGCAS) e ao Instituto Nacional da Acção Social (INAS) e exclui as componentes dos subsídios do Trabalho e Sociais.

85. O orçamento para os Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS) está incluído no sector da saúde (UNICEF, 2018).

3.1.4 Água, saneamento e higiene (WASH)

Gastos: Os gastos gerais com o sector de água, saneamento e higiene flutuaram entre 1 e 1,5 por cento do PIB entre 2009 e 2016. Uma esmagadora maioria desses recursos destina-se ao abastecimento de água. Segundo um estudo realizado pelo Banco Mundial sobre programas de água e saneamento (WSP) em África em 2011, Moçambique gasta menos de 0,1 por cento do PIB em programas de saneamento e higiene, abaixo do compromisso de pelo menos 0,5 por cento assumido na Declaração de eThekwin, assinada em 2008 durante a cimeira AfricaSan II. É difícil calcular o nível de despesas com base na classificação actual dos dados apresentados na CGE. Com base nos dados da CGE, como proporção do gasto total do governo, este sector no seu todo (água e saneamento) é responsável por menos de 5 por cento⁸⁶. Os gastos totais relativos ao sector de água, saneamento e higiene aumentaram de MT 3 mil milhões em 2009 para pouco mais de MT 8 mil milhões em 2016. Em termos reais, os gastos neste sector aumentaram em média 11 por cento. Porém, dadas as limitações orçamentais, é improvável que este crescimento seja sustentado. Poder-se-á registar uma redução acentuada nos gastos reais devido às dotações mais reduzidas nos anos subsequentes.

A água, saneamento e higiene é um sector intensivo em termos de investimentos, dada a pesada infra-estrutura necessária para o abastecimento de água e construção de instalações de saneamento. Consequentemente, os gastos inclinam-se fortemente para despesas de investimento, que variam entre 80 e 90 por cento do total. Ao mesmo tempo, as alocações relativamente reduzidas destinadas às despesas correntes, bem como a capacidade humana limitada, podem constituir um constrangimento para a manutenção da infra-estrutura existente. Além disso, a forte presença dos doadores nas despesas de investimento torna o sector especialmente vulnerável à volatilidade. Em média, os recursos internos para este sector foram de cerca de 20 por cento, embora esta proporção tenha aumentado para mais de 30 por cento em 2014 e 2015. No entanto, a partir de 2016, a proporção de recursos internos para o sector caiu significativamente para 12 por cento em 2016 e mais ainda para os 7 por cento previstos para 2017. Vários projectos nos sectores foram paralisados devido à falta de financiamento do governo, contribuindo para uma baixa taxa de execução em 2017⁸⁷. Os recursos dos doadores para os dois fundos comuns do sector também reduziram significativamente em relação ao seu pico em 2011. Os relatórios inconsistentes destes projectos financiados pelos doadores e os atrasos registados reduzem a taxa de execução global do sector, que foi em média de 75 por cento entre 2009 e 2017. Dada a grande dependência do financiamento dos doadores para este sector, num contexto de redução do apoio dos doadores, existem sérias preocupações quanto à sustentabilidade do financiamento ao sector. Por último, e considerando a natureza dos gastos no sector, as despesas continuam razoavelmente centralizadas.

Resultados: Moçambique registou avanços significativos no aumento do acesso à água proveniente de fontes melhoradas, nomeadamente de 41 por cento em 2000 para 51 por cento em 2015⁸⁸. No entanto, este número continua abaixo da média dos

países de baixa renda (LIC) em 66 por cento e 68 por cento da África Subsaariana (ASS)⁸⁹. Em 2011, até 39 por cento da população tinha que percorrer distâncias a pé durante mais de 30 minutos para ir buscar água. Embora se espere que esta proporção tenha diminuído, ainda permanece elevada. Além disso, o país está apenas a meio caminho para alcançar a meta de acesso universal definida para 2030.

Os avanços registados em instalações de saneamento melhorado são muito mais modestos, com a proporção da população com acesso ao saneamento melhorado a aumentar de 14 por cento em 2000 para 21 por cento em 2015. Este valor é baixo quando comparado com os LIC e ASS, que se situa em 28 por cento e 30 por cento, respectivamente. Cerca de 39 por cento da população ainda pratica a defecação a céu aberto, uma das proporções mais elevadas do mundo. São necessárias melhorias significativas nesta área, a fim de alcançar a meta de cobertura universal dos ODS de 2030. Estudos realizados têm revelado que Moçambique perde cerca de US\$ 130 milhões por ano ou 1,2 por cento do PIB devido à falta de instalações de saneamento e higiene adequadas⁹⁰. A falta de instalações pode incorrer em custos directos em termos de tempo perdido para se ter acesso ao saneamento e de contracção e tratamento subsequente de doenças, bem como custos indirectos em termos de perda de produtividade e emprego. Por conseguinte, investimentos de maior dimensão em instalações melhoradas nessa área podem trazer grandes retornos.

As desigualdades de acesso entre as províncias camuflam o progresso registado nas duas áreas. Claramente, os benefícios em fontes melhoradas não favoreceram os mais necessitados. O acesso a estes serviços básicos é muito maior nas zonas urbanas do que nas rurais. Além disso, os gastos beneficiaram os relativamente menos pobres dos quintis superiores do que os dos inferiores. Ao comparar os gastos entre as províncias, as do Centro e do Norte, nomeadamente Zambézia, Nampula, Niassa, Cabo Delgado e Tete, têm o menor acesso ao saneamento melhorado.

3.2 Implicações para o Espaço Fiscal

A partir da análise acima apresentada, podem ser feitas inferências importantes para medir o espaço fiscal daqui em diante. Estas são explicadas de forma resumida a seguir.

Espaço limitado para aumentar substancialmente o financiamento aos sectores prioritários.

Embora as receitas internas tenham aumentado rapidamente na última década, há poucas indicações de que este aumento possa ser sustentado no futuro. Os custos do serviço da dívida, que atingiram 21 por cento do total das despesas em 2016 e que se prevê que atinjam cerca de 30 por cento a médio prazo, irão reduzir o espaço orçamental para aumentar as dotações destinadas aos gastos sociais. Com a crise económica actual, poderá haver uma margem limitada para aumentar as receitas de forma substancial, a menos que sejam tomadas medidas com vista a melhorar a administração da receita. O apoio dos doadores através do AGO foi interrompido desde 2016 e o financiamento através de diferentes fundos comuns sectoriais também registou uma redução significativa.

86. UNICEF (2018)

87. Embora o número exacto de projectos paralisados a nível nacional não seja conhecido, de acordo com a AIAS, cerca de 8 dos seus projectos foram paralisados.

88. UNICEF (2014).

89. UNICEF (2018).

90. FMO (2016), Nweti (2017), WSP (2011), entre outros.

A retomada do apoio depende da responsabilização em relação às dívidas ocultas. Embora o apoio ao projecto tenha aumentado neste entretanto, uma parte considerável é canalizada para fora do sistema do Estado. Na ausência de um registo e coordenação apropriados destas intervenções, as lacunas de informação substanciais podem levar a uma tomada de decisões fragmentada e, em última instância, afectar o desempenho do sector, tal como é apresentado no caso da saúde. Além disso, a volatilidade destes fundos originada por atrasos nos desembolsos dos doadores pode afectar seriamente o planeamento efectivo. Uma vez que há pouca confiança do empresariado e a retomada do programa do FMI ainda não está à vista, também não parece muito provável que a economia não relacionada com os megaprojectos registre uma injeção de investimentos, o que pode libertar alguns recursos para gastos sociais. Um impasse continuado nas negociações do FMI / doadores-governo poderia levar à perpetuação da espiral descendente do crescimento.

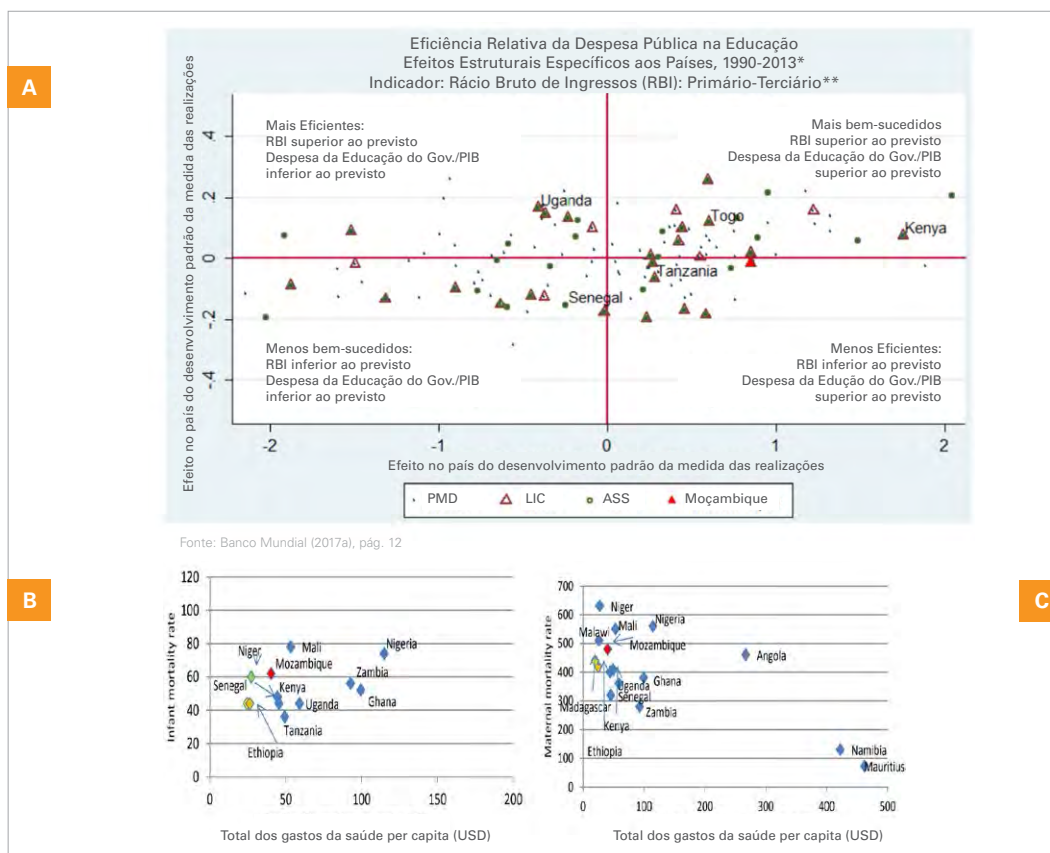
Alocação estratégica e maior eficiência

Embora os gastos nos sectores prioritários tenham aumentado, os recursos não são alocados às áreas mais necessitadas. Por exemplo, a análise anterior mostrou que o aumento de recursos para os sectores prioritários foi mais direccionado à despesa corrente e a proporção da despesa corrente em relação aos investimentos diminuiu. A despesa de investimento será importante para apoiar a infra-estrutura necessária ao fornecimento de serviços, mas também para criar a procura de serviços aumentando a absorção. Ao mesmo tempo, também serão essenciais considerações sobre a capacidade de absorção e o acompanhamento do investimento

na criação de uma força qualificada de provedores de serviços. Por exemplo, embora o número total de deslocações a uma unidade sanitária na Zambézia possa ser baixo, isto é mais um resultado das poucas unidades sanitárias existentes na província do que um resultado de uma menor procura. Um aumento do número de unidades sanitárias e a presença de profissionais de saúde qualificados levarão a um maior número de consultas. A fórmula introduzida para aumentar os gastos de investimento nas províncias atrasadas para harmonizar os resultados não está a ser devidamente usada.

A análise dos gastos sectoriais (baseada nos PER, etc.) sugere que há uma margem considerável para a obtenção de ganhos de eficiência no sector da educação, tal como se pode constatar do facto de que os custos unitários no sector são consideravelmente mais elevados para os resultados previstos em comparação com outros países. O mesmo se pode dizer sobre a saúde, onde países como a Etiópia têm uma menor despesa per capita na saúde, mas obtêm melhores resultados em termos de taxa de mortalidade, e países como o Níger, que têm uma taxa comparável à de Moçambique, mas com uma despesa per capita muito inferior. Isto sugere que a melhoria dos resultados nestes sectores pode ter mais a ver com o aumento da eficiência do que com o aumento de recursos, embora o sector da saúde precise realmente de mais recursos noutras áreas⁹¹. Deste modo, uma maior eficiência significaria melhores resultados, mesmo com recursos limitados. Por outro lado, sectores como o de água, saneamento e higiene e protecção social precisam de mais recursos em geral para atingir as metas estabelecidas.

FIGURA 3.23 A eficiência dos gastos em Moçambique continua fraca



Fonte: Banco Mundial (2016a) pág. 28

Também será importante garantir a equidade entre as províncias para que os gastos sejam direccionados às províncias onde é mais necessário aumentar a eficiência. Por exemplo, os dados referentes à despesa de todos os sectores mostram disparidades nas despesas per capita nas diferentes províncias, registando-se gastos

per capita especialmente baixos nas províncias do Centro e Norte, especialmente Zambézia, Tete, Nampula e Cabo Delgado. Por outro lado, a maior parte dos gastos concentrou-se no Sul, especialmente em Maputo⁹². Consequentemente, os resultados nestas regiões também são divergentes.

91. Por exemplo, e de acordo com o Banco Mundial (2016a), embora possa haver um maior foco nos gastos com fundos verticais para doenças disponibilizados pelos doadores, os fundos horizontais destinados a fortalecer os sistemas de saúde continuam reduzidos.

92. UNICEF (2018).

4. Cenário de base

Os capítulos 4 e 5 apresentam o exercício de projecção. Enquanto o capítulo 4 descreve o cenário de base, o capítulo 5 analisa as opções para aumentar o espaço fiscal, apresenta vários cenários alternativos e compara os resultados desses cenários com o de base.

4.1 Pressupostos do cenário de base

A análise da projecção é feita primeiro com um “cenário de base”, um conjunto de pressupostos directo e relativamente não controverso que abrange os anos 2017-2024. O objectivo deste cenário é ilustrar quanto espaço fiscal estará disponível para o governo moçambicano

nos próximos anos se a economia evoluir de uma maneira que reforce as tendências recentes.

Este cenário centra-se em vários pressupostos fundamentais, nomeadamente as taxas de crescimento do PIB, a taxa de câmbio e a população. Os pressupostos referentes a muitas outras variáveis económicas dependem destes pressupostos fundamentais⁹³. A Tabela 30 do Apêndice 1 enumera os pressupostos do cenário de base e apresenta breves explicações para esses pressupostos. Os principais pressupostos do cenário de base incluem os seguintes:

TABELA 1 Principais pressupostos do cenário de base

Taxas de crescimento	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Real do PIB	2.6	3.0	3.3	3.6	4.0	4.3	4.7	5.0
Índice de preços no consumidor (% crescimento)	21.2	18.9	16.5	14.2	12.0	9.8	7.6	5.5
Crescimento da população	2.9	2.9	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.8

A Tabela 31 do Apêndice 1 enumera os valores numéricos dos pressupostos do cenário de base.

Estes pressupostos reflectem a visão do futuro desempenho económico de Moçambique seguinte. A taxa de crescimento do PIB deverá aumentar gradualmente de 2,6% em 2017 para 5% em 2024. A inflação dos preços no consumidor deverá reduzir gradualmente de 21,2% para 5,5% durante o período de projecção. A taxa de crescimento da população deverá reduzir modestamente de 2,9 para 2,8 por cento.

4.2 Resultados da projecção do cenário de base

A Tabela 2 apresenta alguns dos principais resultados da projecção referentes aos anos 2017-2024 com base nos pressupostos do cenário de base:

TABELA 2 Principais resultados da projecção referentes ao cenário de base

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Despesas prioritárias								
Percentagem do total da despesa	37.3	37.9	38.2	38.6	39.2	40.1	40.9	41.7
Percentagem do PIB	11.3	11.4	11.3	11.2	11.1	11.0	10.9	10.8
Por criança em USD, à taxa de câmbio e preços de 2016	132.4	134.3	134.5	135.1	136.2	137.8	139.9	142.4
Défice de financiamento interno líquido (défice fiscal)								
Percentagem do total da despesa	9.7	9.2	7.1	5.0	2.4	0.2	-2.2	-5.0
Percentagem do PIB	2.9	2.8	2.1	1.5	0.7	0.0	-0.6	-1.3
Défice Fiscal (excedente / défice)								
Percentagem do PIB	-4.7	-4.7	-4.0	-3.4	-2.7	-2.2	-1.7	-1.1

93. Deste modo, por exemplo, presume-se que certas variáveis deverão crescer à mesma taxa que o PIB nominal – ou seja, deverão crescer à taxa “combinada” do PIB real e do deflator do PIB.

Tomados em conjunto, os pressupostos da programação implicariam uma estabilidade aproximada na evolução dos principais rácios da economia. De acordo com estes pressupostos, as despesas prioritárias aumentariam em termos de despesas por criança, mas diminuiriam em percentagem do PIB. Uma vez que a taxa de crescimento continuaria elevada, o défice fiscal aumentaria, pois as despesas aumentariam mais rapidamente do que as receitas. O fluxo líquido do financiamento interno (os recursos necessários para financiar as despesas prioritárias) aumentaria em conformidade, tanto em percentagem da despesa total como em percentagem do PIB.

O cenário de base sugere assim que Moçambique poderá aumentar as despesas prioritárias (de US\$ 132,4 por criança para US\$ 142,4 por criança), criando um défice fiscal médio de 1% do PIB, enquanto o rácio dívida-PIB seria de 103,1 por cento em 2024. Basicamente, isto significa que o Governo de Moçambique poderia sustentar os seus actuais níveis de despesa (a expensas de uma dívida mais elevada) em sectores prioritários se a economia atingisse o seu desempenho esperado e se não fossem tomadas medidas especiais para criar mais espaço fiscal.

TABELA 3 Resultados referentes aos outros elementos da conta fiscal

Resultados	Cenário de base
Média da receita fiscal e não fiscal / PIB, 2017-2024	19.2
Média das despesas prioritárias / PIB, 2017-2024	11.2
Média das despesas prioritárias por criança (USD, a preços e taxa de câmbio de 2015), 2017-2024	136.6
Fluxo da dívida interna líquida / PIB, 2017-2024	1.0
Total da dívida pública / PIB, 2024	103.1

A Tabela 32 do Apêndice 1 mostra os resultados de toda a projecção com base nos pressupostos do cenário de base.

Cenário de base e “mapeamento” do espaço fiscal

O “mapeamento” das fontes de financiamento do governo para os seus programas de despesa e para as suas despesas prioritárias pode ser caracterizado directamente pelos fluxos de financiamento gerais do governo.

Conforme explicado no capítulo 1, o fluxo de financiamento (ou seja, a maneira como o Governo financia a sua despesa) inclui em termos gerais o seguinte:

1. Receitas fiscais e não fiscais;
2. Doações externas; e
3. O financiamento líquido (externo e interno) do défice fiscal.

Em qualquer intervalo de tempo, o total dos fluxos de financiamento é igual ao total dos fluxos da despesa, que incluem as três categorias gerais seguintes de:

1. Despesas prioritárias (conforme definido no capítulo 1);
2. Despesas não prioritárias (despesa com todos os outros sectores, excluindo juros);
3. Despesa com juros.

Salvo algumas excepções, não se pode dizer que alguma categoria de despesa esteja directamente vinculada a qualquer fonte de financiamento específica e não se pode dizer que alguma fonte de financiamento esteja vinculada a qualquer despesa específica. As excepções são que certas subvenções e desembolsos de empréstimos são disponibilizados para financiar despesas específicas do projecto, e estas seriam em sectores específicos. Para além destas excepções, todas as despesas podem ser financiadas por todos os tipos de fluxos de financiamento (por exemplo, as despesas nos sectores prioritários podem ser financiadas pelos impostos, mas também por subvenções ou empréstimos externos).

FIGURA 4.1 Moçambique, gráfico do mapeamento fiscal

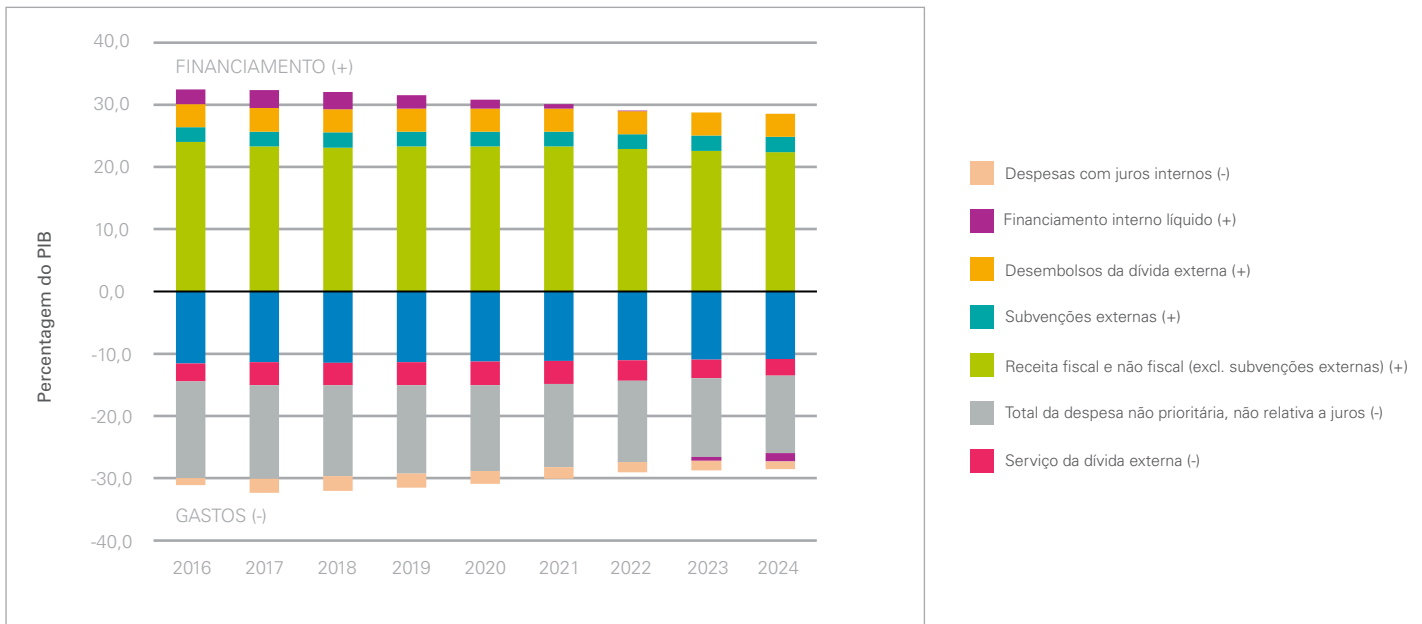


Figura 4.1 é um gráfico de mapeamento fiscal, com projecções de 2017-24, de acordo com o cenário de base. As projecções são apresentadas como percentagens do PIB. Na apresentação de “barras sobrepostas”, as fontes de financiamento estão por cima e os fluxos de despesa por baixo do eixo horizontal. A soma de tudo o que é apresentado por cima do eixo horizontal financia efectivamente tudo o que é apresentado por baixo. Por definição, a soma dos fluxos líquidos de financiamento externo e interno é a mesma do défice fiscal global.

Para o cenário de base, os fluxos de despesa implicariam um fluxo negativo de dívida pública interna líquida. No cenário de base, o défice do governo diminuiria de 4,7 por cento do PIB em 2017 para 1 por cento em 2024, enquanto o fluxo da dívida interna líquida diminuiria de 2,9 por cento do PIB em 2017 para -1,3 por cento em 2024.

5. Cenários alternativos

5.1 Opções para aumentar o espaço fiscal

Em princípio, os responsáveis pela formulação de políticas têm as seguintes opções gerais para aumentar o espaço fiscal para as despesas prioritárias:

1. Aumentar as receitas fiscais e não fiscais, e possivelmente reservar algumas destas receitas para as despesas prioritárias – por exemplo, o aumento da receita fiscal será reservado para ser gasto num sector prioritário como a educação, em vez de um sector não prioritário como a defesa;
2. Aumentar o financiamento externo, isto é, atrair mais ajuda ao desenvolvimento;
3. Reduzir os gastos nos sectores prioritários, possivelmente aumentando a eficiência da despesa;
4. Reduzir as despesas não prioritárias;
5. Reduzir o serviço da dívida externa, presumivelmente através de acordos com credores;
6. Aumentar os desembolsos da dívida externa; e
7. Aumentar dos fluxos de financiamento interno líquido.

Além das escolhas políticas do governo, as mudanças no contexto macroeconómico podem afectar o espaço fiscal. Por exemplo, um maior crescimento do PIB levaria a um aumento do espaço fiscal ao gerar maiores receitas fiscais.

Da análise contida no capítulo 2, as opções de Moçambique de aumentar o espaço fiscal nos próximos sete anos são limitadas. Moçambique deve manter uma política fiscal prudente, uma vez que o país está no meio de uma crise da dívida e, por essa razão, precisa manter a sua dívida externa sob controlo.

Embora as opções para aumentar o espaço fiscal não sejam tão evidentes como para os outros países, Moçambique pode encontrar algum espaço de manobra. Os cenários que apresentamos são principalmente divididos entre um caso positivo e um cenário de dificuldades, o que nos permite ilustrar como diferentes graus de condições económicas positivas e negativas afectariam o espaço fiscal em Moçambique.

Apresentamos três cenários positivos para ilustrar como se poderia criar um espaço fiscal adicional:

- **O cenário alternativo 1** pressupõe que o governo tome medidas com vista a resolver o impasse com o FMI para que o programa seja retomado e seja capaz de atrair investimentos no sector não relacionado com recursos à medida que a confiança for restaurada, aumentando assim o crescimento real do PIB;
- **O cenário alternativo 2** considera como um possível aumento do apoio dos doadores poderia financiar despesas prioritárias;

- **O cenário alternativo 3** - se o cenário 1 acontecer, o mais provável é que o cenário 2 também ocorra. O cenário 3 combina os cenários 1 e 2, produzindo o melhor dos cenários com maior crescimento do PIB, bem como maior apoio dos doadores nas áreas prioritárias.

Apresentamos três cenários negativos para ilustrar como o espaço fiscal diminuiria sob condições económicas negativas:

- **Cenário alternativo 4**, assumindo que os investimentos no sector do gás estão ainda mais atrasados, levando a um crescimento do PIB mais baixo do que o assumido no cenário de base;
- **O Cenário alternativo 5** reflecte o cenário 2, assumindo um declínio no apoio dos doadores às áreas prioritárias;
- **O Cenário Alternativo 6** combina os Cenários 4 e 5, produzindo o pior dos cenários em que Moçambique não consegue alcançar um crescimento económico mais elevado e também enfrenta uma redução do apoio dos doadores.

São igualmente consideradas outras alternativas possíveis para mostrar o efeito de diferentes condições económicas e políticas.

- **O cenário alternativo 7** apresenta uma combinação de maior crescimento económico e menor apoio dos doadores às áreas prioritárias;
- **O cenário alternativo 8** calcula o resultado de uma maior eficácia da arrecadação de impostos.

5.2 Cenários e projecções alternativos comparados com o cenário de base

5.2.1 Cenário alternativo 1: maior crescimento do PIB

Um dos principais desafios para Moçambique é criar e manter um crescimento elevado do PIB. Se o governo conseguir resolver o impasse com o FMI e criar um clima de investimento mais atractivo no sector não relacionado com os megaprojectos, seria possível conseguir um maior crescimento do PIB do que o assumido no cenário de base. A retomada do programa do FMI contribuirá para restaurar alguma confiança na economia, atraindo assim mais investidores.

O cenário 1 usa os mesmos pressupostos que o cenário de linha de base, com a única diferença de que a taxa de crescimento real é agora moderadamente mais alta (aumentando gradualmente de 2,8 por cento em 2017 para 6 por cento em 2024) do que o crescimento assumido no cenário de base. Este pressuposto alternativo é destacado na Tabela 4.

TABELA 4 Principais pressupostos do cenário 1

Taxas de crescimento	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Real do PIB (%)	2.8	3.2	3.7	4.1	4.6	5.1	5.5	6.0
Índice de Preços no Consumidor (%)	21.2	18.9	16.5	14.2	12.0	9.8	7.6	5.5
Crescimento da população (%)	2.9	2.9	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.8

A Tabela 5 mostra os resultados da projecção usando o pressuposto de um maior crescimento do PIB do que no cenário de base. O maior crescimento real do PIB resultará em maiores receitas e maiores despesas para o governo. Em resultado disso, a despesa por criança dos sectores prioritários seria afectada positivamente e aumentaria em 11 por cento durante o período de projecção.

TABELA 5 Principais resultados da projecção do cenário 1

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Despesas prioritárias								
Percentagem do total da despesa	37.3	37.9	38.2	38.7	39.4	40.3	41.1	42.1
Percentagem do PIB	11.3	11.4	11.3	11.2	11.1	11.0	10.8	10.7
Por criança em USD, à taxa de câmbio e preços de 2016	132.5	134.7	135.2	136.2	138.0	140.4	143.4	147.1
Défice de financiamento interno líquido (défice fiscal)								
Percentagem do total da despesa	9.6	9.1	6.8	4.5	1.6	-1.0	-3.8	-7.1
Percentagem do PIB	2.9	2.7	2.0	1.3	0.5	-0.3	-1.0	-1.8
Défice Fiscal (excedente / défice)								
Percentagem do PIB	-4.7	-4.6	-3.9	-3.2	-2.5	-1.9	-1.4	-0.7

A Tabela 6 compara os resultados da projecção deste cenário com os do cenário de base. A média das despesas prioritárias por criança aumentaria para US\$ 147,7 de US\$ 132,5. O fluxo médio da dívida interna líquida seria de 0,8 por cento do PIB (comparado com 1 por cento do PIB no cenário de base). O total do stock da dívida pública (externa e interna) seria de 98 por cento do PIB em 2024 (em comparação com 103,1 por cento no cenário de base).

TABELA 6 Resultados do cenário 1

Resultados	Cenário de base	Cenário 1	Varição
Média da receita fiscal e não fiscal / PIB, 2017-2024	19.2	19.2	0.0 ⁹⁴
Média das despesas prioritárias / PIB, 2017-2024	11.2	11.1	-0.1
Média das despesas prioritárias por criança (USD, a preços e taxa de câmbio de 2015), 2017-2024	136.6	138.4	1.8
Fluxo da dívida interna líquida / PIB, 2017-2024	1.0	0.8	-0.2
Total da dívida pública / PIB, 2024	103.1	98.0	-5.0

94. A diferença é muito pequena, de -0,01.

5.2.2 Cenário alternativo 2: maior apoio dos doadores às áreas prioritárias

As perspectivas de aumento de subvenções dos doadores para os sectores prioritários parecem relativamente limitadas em Moçambique. Não obstante, se o governo resolver com sucesso o impasse com o FMI, que depende principalmente de uma maior transparência e responsabilização em relação às dívidas ocultas, pode haver espaço para angariar mais financiamento por meio de subvenções externas. No entanto, dado o estado actual do diálogo entre doadores e o governo e as tendências das subvenções dos doadores dos anos anteriores, é pouco provável que estas registem um aumento acentuado.

O **Cenário 2** considera um aumento de subvenções externas para financiar despesas prioritárias. Neste cenário particular, presume-se um aumento na despesa prioritária resultante de subvenções destinadas a aumentar as despesas de capital em cada sector prioritário em 20 por cento ao longo do período projectado. Isto aumentaria efectivamente a dimensão das subvenções externas em percentagem do PIB modelada para o cenário de base, permitindo que o governo aumente lentamente as despesas de capital nos sectores prioritários de 1 por cento do PIB para 4,4 por cento do PIB durante o período de projecção. A Tabela 7 enumera os pressupostos padrão, bem como as alternativas usadas para projectar este cenário.

TABELA 7 Principais pressupostos do cenário 2

Taxas de crescimento	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Real do PIB	2.6	3.0	3.3	3.6	4.0	4.3	4.7	5.0
Índice de preços no consumidor	21.2	18.9	16.5	14.2	12.0	9.8	7.6	5.5
Crescimento da população	2.9	2.9	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.8
Pressupostos alternativos								
Total da despesa não corrente	3.2	3.4	3.5	3.6	3.7	3.8	3.8	3.9
Subvenções externas do governo central para a despesa de capital (projectos)	1.0	1.2	1.6	2.0	2.5	3.1	3.7	4.4

A Tabela 8 apresenta um resumo dos resultados da projecção usando estes pressupostos. As despesas prioritárias aumentarão a um ritmo mais rápido do que o projectado no cenário de base, mas o défice de financiamento interno líquido e o défice fiscal permanecerão praticamente os mesmos, uma vez que os fundos adicionais serão disponibilizados por fontes externas, e não por receitas próprias do governo.

TABELA 8 Principais resultados da projecção do cenário 2

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Despesas prioritárias								
Percentagem do total da despesa	37.2	38.0	38.5	39.2	40.0	41.0	42.0	43.1
Percentagem do PIB	11.3	11.5	11.5	11.5	11.4	11.4	11.4	11.4
Por criança em USD, à taxa de câmbio de 2015	131.9	135.1	136.2	137.8	140.1	142.8	146.0	149.8
Défice de financiamento interno líquido (défice fiscal)								
Percentagem do total da despesa	9.3	8.8	6.7	4.5	1.9	-0.4	-2.8	-5.6
Percentagem do PIB	2.8	2.7	2.0	1.3	0.5	-0.1	-0.8	-1.5
Défice Fiscal (excedente / défice)								
Percentagem do PIB	-4.6	-4.5	-3.9	-3.3	-2.5	-2.1	-1.6	-0.9

A Tabela 9 mostra que, com estes pressupostos, o fluxo médio da dívida interna líquida seria menor do que no cenário de base durante o período de projecção (2017-2024). O total do stock da dívida pública (externa e interna) também seria menor. As subvenções poderiam, assim, financiar um aumento das despesas prioritárias sem causar um aumento na dívida pública ou aumentar o défice fiscal.

TABELA 9 Resultados do cenário 2

Resultados	Cenário de base	Cenário 2	Varição
Média da receita fiscal e não fiscal / PIB, 2017-2024	19.2	19.2	=
Média das despesas prioritárias / PIB, 2017-2024	11.2	11.4	-0.3
Média das despesas prioritárias por criança (USD, a preços e taxa de câmbio de 2015), 2017-2024	136.6	140.0	3.4
Fluxo da dívida interna líquida / PIB, 2017-2024	1.0	0.9	-0.1
Total da dívida pública / PIB, 2024	103.1	102.3	-0.8

5.2.3 Cenário alternativo 3: maior crescimento do PIB + apoio dos doadores em áreas prioritárias

Se o Governo de Moçambique conseguisse resolver o impasse com o FMI e os doadores sobre as dívidas ocultas, ao mesmo tempo que demonstrava progressos na melhoria dos indicadores socioeconómicos, atraindo mais investimentos no sector não relacionado com os megaprojectos, poderia criar o melhor dos cenários em que o espaço fiscal é maximizado.

O **Cenário 3** considera uma combinação dos cenários 1 e 2, ilustrando efectivamente o melhor cenário possível para Moçambique.

A Tabela 10 mostra que os principais pressupostos relativos ao índice de preços no consumidor (IPC) e ao crescimento da população permanecem os mesmos, enquanto o pressuposto relativo ao crescimento do PIB é o mesmo que o do cenário 1 e os relativos a subvenções externas e despesa de capital em sectores prioritários são os mesmos que no cenário 2.

TABELA 10 10 Principais pressupostos para o cenário 3

Taxas de crescimento	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Real do PIB	2.8	3.2	3.7	4.1	4.6	5.1	5.5	6.0
Índice de preços no consumidor	21.2	18.9	16.5	14.2	12.0	9.8	7.6	5.5
Crescimento da população	2.9	2.9	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.8
Pressupostos alternativos								
Total da despesa não corrente	3.2	3.4	3.5	3.6	3.7	3.8	3.8	3.9
Subvenções externas do governo central para a despesa de capital (projectos)	1.0	1.2	1.6	2.0	2.6	3.2	3.9	4.6

A Tabela 11 mostra os resultados da projecção quando se utilizam os pressupostos alternativos sobre a eficiência da cobrança de impostos. Os resultados da projecção mostram que o aumento da eficiência da cobrança de impostos levaria a uma redução do défice fiscal no período de projecção de 4,6 por cento do PIB para 0,6 por cento até 2024. Existem várias medidas para melhorar a eficiência geral da cobrança de impostos em Moçambique. De entre elas destacam-se não apenas a simplificação e modernização do sistema de cobrança do IVA e uma fiscalização mais forte dos fluxos fronteiriços para conter a fuga ao pagamento do imposto sobre o consumo específico, mas também a introdução de medidas mais simples, tais como o crédito fiscal, ao invés de deduções de rendimentos para aumentar a geração de receita através da cobrança de impostos. A abolição de isenções fiscais para os megaprojectos é uma outra via significativa para aumentar as receitas fiscais, assim como a expansão da rede tributária no país.

TABELA 11 Principais resultados da projecção para o cenário 3

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Despesas prioritárias								
Percentagem do total da despesa	37.4	38.2	38.8	39.4	40.2	41.3	42.4	43.5
Percentagem do PIB	11.4	11.6	11.6	11.5	11.5	11.4	11.4	11.4
Por criança em USD, à taxa de câmbio de 2015	133.1	136.6	138.1	140.2	143.1	146.7	151.0	156.1
Défi ce de financiamento interno líquido (défi ce fiscal)								
Percentagem do total da despesa	9.5	9.0	6.7	4.4	1.5	-1.0	-3.8	-7.0
Percentagem do PIB	2.9	2.7	2.0	1.3	0.4	-0.3	-1.0	-1.8
Défi ce Fiscal (excedente / défi ce)								
Percentagem do PIB	-4.6	-4.6	-3.9	-3.2	-2.5	-1.9	-1.3	-0.6

A Tabela 12 compara os resultados do cenário alternativo 3 com os resultados do cenário de base. Com as hipóteses do cenário 3, a média das despesas prioritárias por criança aumentaria numa média de US\$ 6,5 durante o período de projecção, em comparação com o cenário de base. O fluxo da dívida interna líquida seria de 0,8 por cento do PIB (em comparação com 1 por cento do PIB no cenário de base). O total do stock da dívida pública (externa e interna) ascenderia a 98 por cento do PIB em 2024 (em comparação com 103,1 por cento no cenário de base), o que significa que as finanças públicas estariam em melhor forma, uma vez que o aumento das receitas permite ao governo pagar a sua dívida.

TABELA 12 Resultados do cenário 3 em comparação com o cenário de base

Resultados	Base Scenário	Scenário 3	Variation
Média da receita fiscal e não fiscal / PIB, 2017-2024	19.2	19.2	0.0 ⁹⁵
Média das despesas prioritárias / PIB, 2017-2024	11.2	11.5	0.3
Média das despesas prioritárias por criança (USD, a preços e taxa de câmbio de 2015), 2017-2024	136.6	143.1	6.5
Fluxo da dívida interna líquida / PIB, 2017-2024	1.0	0.8	-0.2
Total da dívida pública / PIB, 2024	103.1	98.0	-5.1

5.2.4 Cenário alternativo 4: menor crescimento do PIB

Moçambique também poderia estar a enfrentar situações económicas mais conturbadas, incluindo um maior atraso dos investimentos no sector do gás ou choques externos, tais como a volatilidade dos preços das commodities, o que afectaria negativamente o seu crescimento económico. Portanto, este cenário considera um crescimento do PIB menor do que o do cenário de base. Pode ser visto um risco significativo para os actuais planos de investimento no sector do gás nos numerosos ataques dos chamados elementos terroristas no norte do país. Estes ataques podem criar uma instabilidade considerável na região, com um risco possível de atrasar investimentos multibilionários neste sector.

O Cenário 4 usa os mesmos pressupostos que o cenário da linha de base, com a única diferença de que a taxa de crescimento real aumenta gradualmente de 2,5 por cento em 2017 para 4,0 por cento em 2024, um aumento mais lento do que no cenário de base. Este pressuposto alternativo é destacado na Tabela 13.

95. A diferença é muito pequena, de -0.01.

TABELA 13 Principais pressupostos para o cenário 4

Taxas de crescimento	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Real do PIB (%)	2.5	2.7	2.9	3.1	3.4	3.6	3.8	4.0
Índice de preços no consumidor (%)	21.2	18.9	16.5	14.2	12.0	9.8	7.6	5.5
Crescimento da população (%)	2.9	2.9	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.8

A Tabela 14 mostra os resultados da projecção para este cenário. Ao contrário do cenário anterior, o menor crescimento do PIB resultaria num aumento menor da despesa total dos sectores prioritários de 37,3 por cento em 2017 para 41,4 por cento em 2024. A despesa por criança aumentaria para US\$ 138 em 2024, de US\$ 142,4 no cenário de base.

TABELA 14 14 Principais resultados da projecção para o cenário 4

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Despesas prioritárias								
Percentagem do total da despesa	37.3	37.8	38.2	38.6	39.1	39.9	40.6	41.4
Percentagem do PIB	11.3	11.4	11.4	11.3	11.2	11.1	11.0	10.9
Por criança em USD, à taxa de câmbio de 2015	132.3	134.0	133.8	133.9	134.4	135.3	136.5	138.0
Défice de financiamento interno líquido (défice fiscal)								
Percentagem do total da despesa	9.7	9.4	7.4	5.5	3.2	-1.3	-0.6	-2.9
Percentagem do PIB	3.0	2.8	2.2	1.6	0.9	-0.4	-0.2	-0.8
Défice Fiscal (excedente / défice)								
Percentagem do PIB	-4.7	-4.7	-4.1	-3.5	-2.9	-2.5	-2.1	-1.6

A Tabela 15 compara os resultados da projecção com os do cenário de base. O fluxo médio da dívida interna seria de 1,2 por cento do PIB (em comparação com 1 por cento do PIB no cenário de base). O total do stock da dívida pública (externa e interna) seria de 108,4 por cento do PIB em 2024 (em comparação com 103,1 por cento no cenário de base). Este cenário também destaca a fragilidade da economia moçambicana, uma vez que um aumento gradual mais lento da taxa de crescimento do PIB já leva a um aumento de 5,3 por cento da dívida pública em comparação com o cenário de base.

TABELA 15 Resultados do cenário 4

Resultados	Cenário de base	Cenário 4	Varição
Média da receita fiscal e não fiscal / PIB, 2017-2024	19.2	19.2	0.0 ⁹⁶
Média das despesas prioritárias / PIB, 2017-2024	11.2	11.2	0.1
Média das despesas prioritárias por criança (USD, a preços e taxa de câmbio de 2015), 2017-2024	136.6	134.8	-1.8
Fluxo da dívida interna líquida / PIB, 2017-2024	1.0	1.2	-0.2
Total da dívida pública / PIB, 2024	103.1	108.4	-5.3

96. A diferença é muito pequena, de 0,01.

5.2.5 Cenário alternativo 5: menor apoio dos doadores nas áreas prioritárias

Conforme sublinhado no cenário 2, as perspectivas de aumento de subvenções dos doadores nos sectores prioritários parecem relativamente limitadas. Embora o apoio dos doadores já tenha diminuído nos últimos anos, a crise da dívida acentuou esse declínio. Na ausência de medidas destinadas a mostrar o compromisso do governo em termos de maior transparência e responsabilização em relação às dívidas ocultas, os doadores podem estar sob pressão para retirar ainda mais o apoio existente aos sectores prioritários.

O Cenário 5 considera uma diminuição das subvenções externas para financiar despesas prioritárias. Neste cenário particular, o pressuposto é uma redução nas despesas de capital prioritárias de 20 por cento durante o período projectado. Tal reduziria efectivamente a dimensão das subvenções externas em percentagem do PIB modelado para o cenário de base, reduzindo efectivamente as despesas de capital do governo central nos sectores prioritários de 0,8 por cento do PIB para 0,5 por cento do PIB durante o período de projecção. A Tabela 16 enumera as premissas padrão e os pressupostos alternativos usados para projectar este cenário.

TABELA 16 Principais pressupostos no cenário 5

Taxas de crescimento	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Real do PIB	2.6	3.0	3.3	3.6	4.0	4.3	4.7	5.0
Índice de preços no consumidor	21.2	18.9	16.5	14.2	12.0	9.8	7.6	5.5
Crescimento da população	2.9	2.9	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.8
Pressupostos alternativos								
Total da despesa não corrente	3.1	3.1	3.0	2.9	2.9	2.8	2.7	2.6
Subvenções externas do governo central para a despesa de capital (projectos)	0.8	0.8	0.8	0.9	0.8	0.8	0.7	0.5

A Tabela 17 contém um resumo dos resultados da projecção usando estes pressupostos. As despesas prioritárias crescerão a um ritmo mais lento do que o projectado no cenário de base, resultando de uma maneira geral em despesas menores por criança durante o período de projecção. O défice de financiamento interno líquido e o total da dívida pública permaneceriam relativamente estáveis, uma vez que apenas as despesas financiadas externamente diminuiriam.

TABELA 17 Principais resultados da projecção no cenário 5

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Despesas prioritárias								
Percentagem do total da despesa	37.2	37.5	37.7	37.9	38.3	39.0	39.6	40.2
Percentagem do PIB	11.3	11.3	11.1	10.9	10.7	10.5	10.4	10.2
Por criança em USD, à taxa de câmbio e preços de 2015	131.8	132.4	131.6	131.1	131.2	131.7	132.6	133.8
Défice de financiamento interno líquido (défice fiscal)								
Percentagem do total da despesa	9.8	9.4	7.3	5.2	2.6	0.4	-2.0	-4.7
Percentagem do PIB	3.0	2.8	2.1	1.5	0.7	-0.1	-0.5	-1.2
Défice Fiscal (excedente / défice)								
Percentagem do PIB	-4.7	-4.7	-4.0	-3.4	-2.7	-2.3	-1.8	-1.2

A Tabela 18 mostra que com estes pressupostos, o fluxo médio da dívida interna líquida seria ligeiramente menor do que no cenário de base durante o período de projecção (2017-2024). O total do stock da dívida pública (externa e interna) seria maior e a despesa por criança seria em média mais reduzida em US\$ 4,6. Uma diminuição das subvenções poderia, assim, levar a uma redução significativa das despesas prioritárias.

TABELA 18 Resultados do cenário 5

Resultados	Cenário de base	Cenário 5	Varição
Média da receita fiscal e não fiscal / PIB, 2017-2024	19.2	19.2	=
Média das despesas prioritárias / PIB, 2017-2024	11.2	10.8	-0.4
Média das despesas prioritárias por criança (USD, a preços e taxa de câmbio de 2015), 2017-2024	136.6	132.0	-4.6
Fluxo da dívida interna líquida / PIB, 2017-2024	1.0	1.1	0.1
Total da dívida pública / PIB, 2024	103.1	103.4	0.3

5.2.6 Cenário alternativo 6: menor crescimento do PIB + menor apoio dos doadores nas áreas prioritárias

Ao contrário da situação considerada no cenário 3, o pior dos cenários pode resultar de atrasos nos investimentos no sector do gás e da incapacidade do governo moçambicano de resolver o impasse com o FMI e os doadores, levando simultaneamente a um menor crescimento do PIB e à retirada do apoio externo aos sectores prioritários.

O **Cenário 6** considera uma combinação dos cenários 4 e 5, ilustrando o pior cenário possível para Moçambique.

A Tabela 19 mostra que os principais pressupostos respeitantes ao índice de preços no consumidor (IPC) e ao crescimento da população permanecem os mesmos que no cenário de base, enquanto o pressuposto de crescimento do PIB é o mesmo que o do cenário 4 e os respeitantes às subvenções externas e despesas de capital nos sectores prioritários são os mesmos que os do cenário 5.

TABELA 19 Principais pressupostos para o cenário 6

Taxas de crescimento	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Real do PIB	2.5	2.7	2.9	3.1	3.4	3.6	3.8	4.0
Índice de preços no consumidor	21.2	18.9	16.5	14.2	12.0	9.8	7.6	5.5
Crescimento da população	2.9	2.9	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.8
Pressupostos alternativos								
Total da despesa não corrente	3.1	3.1	3.0	2.9	2.9	2.8	2.7	2.6
Subvenções externas do governo central para a despesa de capital (projectos)	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.6	0.5

A Tabela 20 mostra os resultados da projecção ao usar estes pressupostos alternativos. Os resultados da projecção mostram que o menor crescimento do PIB associado ao menor apoio dos doadores levaria a uma maior redução nas despesas por criança em relação ao cenário de base (US\$ 129,7 em 2024 comparado com US\$ 142,4 no cenário de base).

TABELA 20 Principais resultados da projecção para o cenário 6

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Despesas prioritárias								
Percentagem do total da despesa	37.2	37.5	37.6	37.9	38.2	38.8	39.3	39.9
Percentagem do PIB	11.3	11.3	11.1	10.9	10.8	10.6	10.4	10.3
Por criança em USD, à taxa de câmbio e preços de 2015	131.7	132.1	130.9	130.0	129.5	129.3	129.4	129.7
Défi ce de financiamento interno líquido (défi ce fiscal)								
Percentagem do total da despesa	9.9	9.5	7.6	5.8	3.5	1.6	-0.4	-2.6
Percentagem do PIB	3.0	2.9	2.2	1.7	1.0	0.4	-0.1	-0.7
Défi ce Fiscal (excedente / défi ce)								
Percentagem do PIB	-4.7	-4.7	-4.1	-3.6	-2.9	-2.6	-2.2	-1.7

A Tabela 21 compara os resultados do cenário alternativo 6 com os resultados do cenário de base. Com os pressupostos do cenário 6, a arrecadação média de receita fiscal e não fiscal seria praticamente a mesma que no cenário de base. O fluxo da dívida interna líquida seria de 1,3 por cento do PIB (em comparação com 1 por cento do PIB no cenário de base). O total do stock da dívida pública (externa e interna) seria de 108,7 por cento do PIB em 2024 (em comparação com 103,1 por cento no cenário de base), o que significa que, de um modo geral, as finanças públicas estariam em pior situação, uma vez que a dívida em relação ao PIB manter-se-ia em níveis perigosos.

TABELA 21 Resultados do cenário 6 comparados com o cenário de base

Resultados	Cenário de base	Cenário 6	Varição
Média da receita fiscal e não fiscal / PIB, 2017-2024	19.2	19.2	0.0 ⁹⁷
Média das despesas prioritárias / PIB, 2017-2024	11.2	10.8	-0.3
Média das despesas prioritárias por criança (USD, a preços e taxa de câmbio de 2015), 2017-2024	136.6	130.3	-6.3
Fluxo da dívida interna líquida / PIB, 2017-2024	1.0	1.3	0.3
Total da dívida pública / PIB, 2024	103.1	108.7	5.7

5.2.7 Cenário alternativo 7: maior crescimento do PIB + menor apoio dos doadores nas áreas prioritárias

É também possível que o governo moçambicano consiga atrair mais investimentos para o sector não ligado aos recursos, mas o apoio dos doadores poderá, no entanto, continuar a sua tendência descendente.

O Cenário 7 considera uma combinação dos cenários 1 e 5 para ilustrar um cenário de “meio-termo” para Moçambique.

A Tabela 22 mostra que os principais pressupostos do índice de preços no consumidor (IPC) e do crescimento da população permanecem os mesmos que no cenário de base, enquanto o pressuposto de crescimento do PIB é o mesmo que do cenário 1 e os que dizem respeito às subvenções externas e à despesa de capital nos sectores prioritários são os mesmos que os do cenário 5.

97 A diferença é muito pequena, de 0.01.

TABELA 22 Principais pressupostos para o cenário 7

Taxas de crescimento	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Real do PIB	2.8	3.2	3.7	4.1	4.6	5.1	5.5	6.0
Índice de preços no consumidor	21.2	18.9	16.5	14.2	12.0	9.8	7.6	5.5
Crescimento da população	2.9	2.9	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.8
Pressupostos alternativos								
Total da despesa não corrente	3.1	3.1	3.0	2.9	2.9	2.8	2.7	2.6
Subvenções externas do governo central para a despesa de capital (projectos)	0.8	0.8	0.8	0.9	0.8	0.8	0.7	0.5

A Tabela 23 mostra os resultados da projecção ao usar os pressupostos alternativos sobre a eficiência da cobrança de impostos. Os resultados da projecção mostram que na ausência de apoio dos doadores, a despesa por criança reduziria em relação ao cenário de base, apesar dos níveis mais altos de crescimento do PIB. Além disso, as despesas prioritárias seriam inferiores às do cenário de base em percentagem do PIB e em percentagem do total da despesa.

TABELA 23 Principais resultados da projecção para o cenário 7

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Despesas prioritárias								
Percentagem do total da despesa	37.2	37.5	37.7	38.0	38.4	39.1	39.8	40.5
Percentagem do PIB	11.3	11.3	11.1	10.9	10.7	10.5	10.3	10.0
Por criança em USD, à taxa de câmbio e preços de 2015	131.9	132.8	132.2	132.2	132.9	134.1	135.8	138.1
Défice de financiamento interno líquido (défice fiscal)								
Percentagem do total da despesa	9.8	9.2	7.0	4.7	1.8	-0.7	-3.5	-6.9
Percentagem do PIB	3.0	2.8	2.0	1.3	0.5	-0.2	-0.9	-1.7
Défice Fiscal (excedente / défice)								
Percentagem do PIB	-4.7	-4.6	-3.9	-3.3	-2.5	-2.0	-1.4	-0.8

A Tabela 24 compara os resultados do cenário alternativo 7 com os resultados do cenário de base. Com os pressupostos do cenário 7, o fluxo da dívida interna líquida seria de 0,9 por cento do PIB (em comparação com 1 por cento do PIB no cenário de base). O total do stock da dívida pública (externa e interna) ascenderia em 2024 a 98,4 por cento do PIB (em comparação com 103,1 por cento no cenário de base), o que significa que as finanças públicas ficariam em melhor forma graças principalmente aos níveis mais elevados de crescimento. Ainda assim, as despesas prioritárias seriam, em média, US\$ 2,8 mais baixas, destacando a importância do apoio dos doadores aos sectores prioritários em Moçambique.

TABELA 24 Resultados do cenário 7 comparados com o cenário de base

Resultados	Cenário de base	Cenário 7	Varição
Média da receita fiscal e não fiscal / PIB, 2017-2024	19.2	19.2	0.0 ⁹⁸
Média das despesas prioritárias / PIB, 2017-2024	11.2	10.7	-0.4
Média das despesas prioritárias por criança (USD, a preços e taxa de câmbio de 2015), 2017-2024	136.6	133.7	-2.8
Fluxo da dívida interna líquida / PIB, 2017-2024	1.0	0.9	-0.2
Total da dívida pública / PIB, 2024	103.1	98.4	-4.7

98. A diferença é muito pequena, de -0.01.

5.2.8 Cenário alternativo 8: melhor administração do IVA

Outra opção possível através da qual o governo de Moçambique poderia criar mais espaço fiscal seria a melhoria na arrecadação de receitas. Podem ser tomadas várias medidas com vista a aumentar a receita total. Estas medidas seriam principalmente o aumento da eficiência do sistema tributário actual, em vez de aumentar as taxas de imposto. Estão a ser tomadas algumas medidas num esforço com vista a aumentar a mobilização de recursos internos. Por exemplo, o governo anunciou recentemente a abolição do antigo sistema de cobrança de impostos (TIMS), uma medida muito aguardada desde que a janela única electrónica para a cobrança de direitos alfandegários foi lançada em 2012. Este é um passo importante na prevenção da fuga à cobrança de receitas. Recentemente, o Primeiro-ministro anunciou igualmente o lançamento da plataforma de tributação electrónica, que simplifica os procedimentos de pagamento de impostos através do sistema bancário, em vez de se fazer fila nos escritórios das autoridades tributárias regionais. Este sistema também pode aumentar a transparência e ajudar a reduzir as práticas corruptas envolvidas nos pagamentos directos efectuados em numerário para os funcionários à autoridade tributária. No entanto, registaram-se atrasos significativos na implementação do sistema.

Uma missão do FMI em 2016 realizou uma avaliação profunda do actual sistema tributário, com o objectivo de identificar pontos de entrada para gerar mais receitas. A geração de receitas através do IVA pode aumentar, simplificando e modernizando o regime e ampliando a sua base. No entanto, este tipo de discussões não pode ocorrer sem a devida consideração do pagamento dos reembolsos do IVA. Recentemente, a autoridade tributária anunciou que todos os projectos financiados por doadores estarão isentos do pagamento do IVA, o que poderia resultar em potenciais grandes perdas de arrecadação do IVA. O imposto sobre consumos específicos é outra área em que as receitas podem ser impulsionadas. Um maior controlo das fronteiras, especialmente da África do Sul, pode

melhorar significativamente as receitas desta fonte. No que diz respeito aos impostos sobre os rendimentos, o crédito fiscal, e não a dedução do rendimento, pode não só melhorar a progressividade da taxa média de tributação, como também arrecadar mais receitas. A introdução de um imposto sobre a riqueza também pode trazer mais receitas, mas isso pode ser politicamente difícil de conseguir. Por último, as receitas também podem ser aumentadas através da remoção de benefícios nos megaprojectos. À medida que as isenções atribuídas a certas concessões de mineração de carvão chegam ao fim, estes contratos podem ser renegociados e as isenções abolidas. Embora possa haver pressões para não renegociar tais contratos, dadas as considerações de economia política explicadas no PEA, os benefícios decorrentes da depreciação acelerada podem incentivar novos investimentos e aumentar a produção.

O Cenário 8 considera uma melhoria na eficácia da cobrança de impostos. A Tabela 25 mostra que os principais pressupostos em relação ao PIB, nomeadamente o índice de preços no consumidor (IPC) e o crescimento da população, permanecem os mesmos. Dois pressupostos relacionados com a eficiência da arrecadação de impostos foram alterados em relação ao cenário de base ("pressupostos alternativos").

Os pressupostos alterados dizem respeito a dois tipos de impostos principais: o IVA interno e o IVA de importação. Estes são dois tipos de impostos fundamentais, pois representam cerca de 30 por cento do total das receitas fiscais do governo. Sem aumentar a taxa do imposto (a taxa média dos dois impostos é de 20 por cento e 17 por cento, respectivamente), o governo poderia aumentar a eficiência da cobrança, levando a um aumento na receita e criando assim mais espaço fiscal. Em termos práticos, isso poderia ser conseguido através de uma redução das isenções, que por sua vez poderia reduzir as perdas de receita.

TABELA 25 Principais pressupostos para o cenário 8

Taxas de crescimento	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Real do PIB	2.6	3.0	3.3	3.6	4.0	4.3	4.7	5.0
Índice de preços no consumidor	21.2	18.9	16.5	14.2	12.0	9.8	7.6	5.5
Crescimento da população	2.9	2.9	2.9	2.9	2.8	2.8	2.8	2.8
Pressupostos alternativos								
Eficiência de cobrança do IVA interno (%)	30.1	31.2	32.2	33.3	34.4	35.5	36.6	37.7
Eficiência de cobrança do IVA de importação (%)	60.4	62.5	64.6	66.8	69.0	71.2	73.5	75.8

99. Cerca de 30 por cento do total dos direitos aduaneiros continuaram a ser cobrados através do antigo sistema, com alegações de práticas corruptas.

100. <http://www.rm.co.mz/index.php/component/k2/item/712-governo-introduz-pagamento-de-imposto-via-sistema-bancario.html>

101. Swistak et al. (2017).

102. <http://clubofmozambique.com/news/projects-funded-by-international-partners-are-now-exempt-from-vat-in-mozambique/>

103. Swistak et al. (2017). As estatísticas do comércio entre Moçambique e a África do Sul mostram disparidades significativas em bens sujeitos a impostos de consumo específico, principalmente pelo facto de não serem declarados do lado moçambicano.

104. Baseado em entrevistas.

105. Baseado em entrevistas.

106. Swistak et al. (2017).

A Tabela 26 mostra os resultados da projecção ao usar os pressupostos alternativos sobre a eficiência da arrecadação de impostos. Os resultados da projecção mostram que o aumento da eficiência na arrecadação de impostos faria com que Moçambique obtivesse um excedente fiscal até 2022, chegando a 2,3 por cento em 2024, ao contrário de um défice de -1,1 por cento no cenário de base.

TABELA 26 Principais resultados da projecção para o cenário 8

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Despesas prioritárias								
Percentagem do total da despesa	37.3	37.9	38.3	38.9	39.7	40.8	41.9	43.2
Percentagem do PIB	11.3	11.4	11.3	11.2	11.1	11.0	10.9	10.8
Por criança em USD, à taxa de câmbio e preços de 2015	134.4	134.3	134.5	135.1	136.2	137.8	139.9	142.4
Défice de financiamento interno líquido (défice fiscal)								
Percentagem do total da despesa	8.6	6.9	3.3	-0.3	-4.8	-8.9	-13.5	-18.9
Percentagem do PIB	2.6	2.1	1.0	-0.1	-1.4	-2.4	-3.5	-4.7
Défice Fiscal (excedente / défice)								
Percentagem do PIB	-4.4	-4.0	-2.9	-1.8	-0.6	0.2	1.2	2.3

A Tabela 27 compara os resultados do cenário alternativo 8 com os resultados do cenário de base. Com os pressupostos do cenário 8, a arrecadação média da receita fiscal e não fiscal aumentaria em média 1,5 por cento do PIB durante o período de projecção, em comparação com o cenário de base. O fluxo da dívida interna líquida seria de -0,8 por cento do PIB (em comparação com 1 por cento do PIB no cenário de base) – o que significa que Moçambique poderia reduzir efectivamente o défice fiscal. O total do stock da dívida pública (externa e interna) ascenderia a 91,8 por cento do PIB em 2024 (em comparação com 103,1 por cento no cenário de base), o que significa que as finanças públicas estariam em melhor estado, pois o aumento das receitas permitiria ao governo pagar parte da sua dívida.

TABELA 27 Resultados do cenário 8 comparados com o cenário de base

Resultados	Cenário de base	Scenário 8	Varição
Média da receita fiscal e não fiscal / PIB, 2018-2024	19.2	20.7	1.5
Média das despesas prioritárias / PIB, 2018-2024	11.2	11.2	=
Média das despesas prioritárias por criança (USD, a preços e taxa de câmbio de 2015), 2018-2024	136.6	136.6	=
Fluxo da dívida interna líquida / PIB, 2018-2024	1.0	-0.8	-1.8
Total da dívida pública / PIB, 2024	103.1	91.8	-11.3

Neste cenário específico, apenas modelamos um aumento nas receitas sem um aumento nas despesas prioritárias. Contudo, é possível vislumbrar um cenário em que o governo usa o espaço fiscal criado graças à melhoria da eficiência da arrecadação de impostos para aumentar as despesas prioritárias (ou não prioritárias), em vez de pagar a sua dívida.

5.2.9 Resumo dos Resultados do Cenário

O impacto do cenário considerado no espaço fiscal está resumido na Tabela 28.

TABELA 28 Resumo dos Resultados do cenário

	Dívida pública 2024	Despesas prioritárias por criança (em USD, média de 2017-2024)	Mudança percentual comparada com o cenário de base
Cenário de base	103.1	136.6	=
Maior crescimento do PIB	98.0	138.4	1.4%
Maior apoio dos doadores nas áreas prioritárias	102.3	140.0	2.5%
Maior crescimento do PIB + maior apoio dos doadores	98.0	143.1	4.8%
Menor crescimento do PIB	108.4	134.8	-1.3%
Menor apoio dos doadores nas áreas prioritárias	103.4	132.0	-3.3%
Menor crescimento do PIB e menor apoio dos doadores	108.7	130.3	-4.6%
Maior crescimento do PIB + menor apoio dos doadores	98.4	133.7	-2.1%
Melhor administração do IVA	91.8	136.6	=

O exercício de projecção produziu resultados ilustrativos que mostram meios alternativos de criar um espaço fiscal aprimorado que pode ser usado para financiar as despesas prioritárias e como o espaço fiscal poderia diminuir em resultado de condições adversas. Estes cenários mostram o efeito de diferentes cenários de crescimento económico e de apoio dos doadores, e mostram ainda como o aumento das despesas prioritárias poderia ser financiado de várias maneiras diferentes. Explorámos como o governo poderia procurar criar espaço fiscal através de:

- Um aumento de subvenções externas (Cenários 2 e 3);
- Um aumento gradual na eficiência da administração tributária (Cenário 8).

Os cenários 3 e 6 demonstram o possível efeito das condições económicas mais drasticamente positivas e negativas. Se o impasse com o FMI fosse resolvido e o programa fosse retomado, resultando num crescimento económico maior que o previsto e

num aumento do apoio dos doadores, as despesas prioritárias por criança aumentariam em quase 5 por cento e ao mesmo tempo levariam a uma redução da dívida para 98 por cento do PIB. Deve-se notar que este cenário positivo coloca estes parâmetros (ou seja, o crescimento económico e o nível de apoio dos doadores) em níveis semelhantes aos observados antes da descoberta das dívidas ocultas. Se o crescimento for menor (e diminuir para 4 por cento até 2024) e se os doadores retirarem ainda mais o seu apoio nas áreas prioritárias, registar-se-ia uma redução de 4,6 por cento nas despesas prioritárias por criança em comparação com o cenário de base. Os níveis de endividamento subiriam para 108,7 por cento do PIB.

Mais uma vez, a Figura 5.1, Figura 5.2 e Figura 5.3 apresentam um resumo dos efeitos dos diferentes cenários referentes ao excedente / défice fiscal de Moçambique, ao total da dívida pública em percentagem do PIB e às despesas prioritárias para as crianças em dólares constantes.

FIGURA 5.1 Moçambique, déficit / excedente fiscal em percentagem do PIB

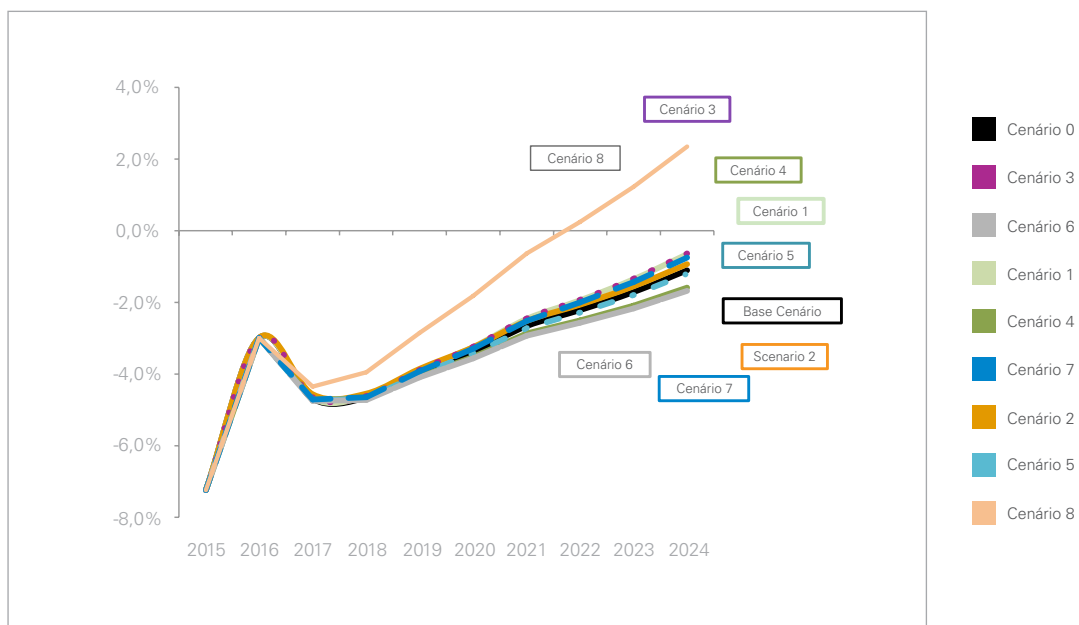


FIGURE 5.2 Moçambique, total da dívida pública em percentagem do PIB

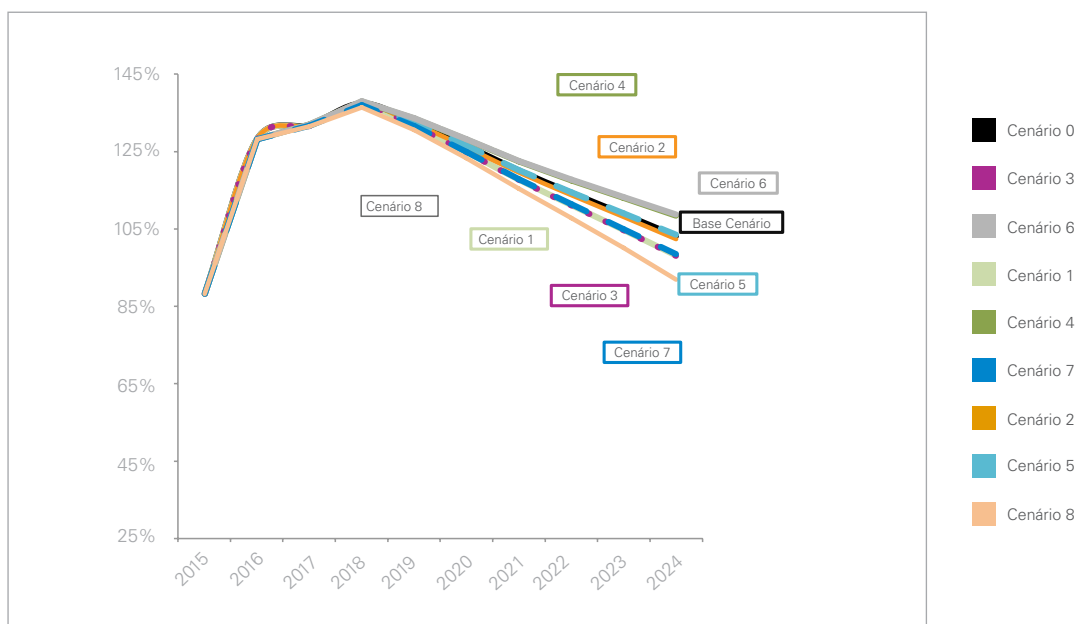
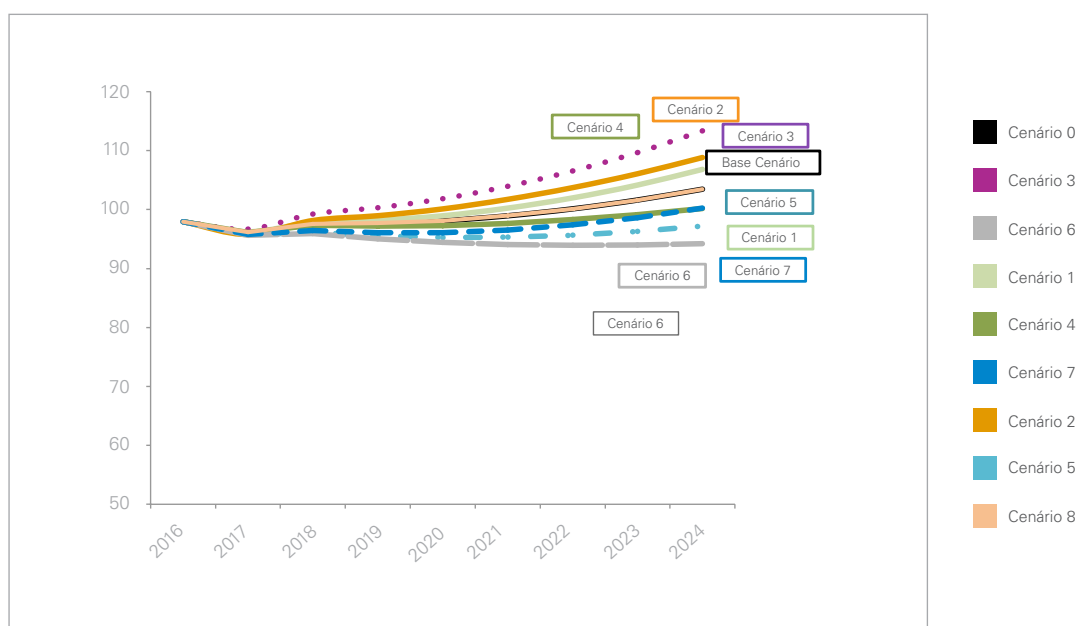


FIGURE 5.3 Moçambique, despesas prioritárias por criança, preço e taxa de câmbio em USD de 2016

Entretanto, a tabela a seguir resume o efeito de cada cenário por sector. A tabela mostra claramente como o governo poderia potencialmente aumentar a despesa média por criança em sectores críticos como a educação e saúde. Moçambique poderia criar um espaço fiscal para as despesas prioritárias, aumentando o crescimento do PIB (cenário 1), obtendo subvenções externas (cenário 2) ou melhorando a sua administração tributária (cenário 8). Conforme destacado na tabela abaixo, estas estratégias não levariam a um aumento da dívida e permitiriam até mesmo que o governo pagasse uma parte significativa da sua dívida, deste modo

expansindo ainda mais o seu futuro espaço fiscal através da redução dos pagamentos de juros.

Por outro lado, os cenários 4, 5 e 6 destacam como as condições económicas e políticas adversas podem afectar negativamente as despesas prioritárias e também levar a um maior stock da dívida. Por último, o cenário 7 ilustra como um conjunto misto de condições económicas e políticas ainda poderia reduzir o espaço fiscal de Moçambique para as despesas prioritárias, mas não levaria necessariamente a um aumento substancial da dívida.

TABLA 29 Resumo dos resultados do cenário por sector

	Dívida pública 2024	Educação	Saúde	Ação Social	Água, Saneamento e Higiene	Total
Cenário de base	103.1	80.9	36.2	5.2	14.2	136.6
Maior crescimento do PIB	98.0	82.0	36.7	5.3	14.4	138.4
Maior apoio dos doadores nas áreas prioritárias	102.3	81.2	37.6	5.4	15.8	140.0
Maior crescimento do PIB + maior apoio dos doadores	98.0	83.4	38.1	5.5	16.1	143.1
Menor crescimento do PIB	108.4	79.9	35.7	5.2	13.9	134.8
Menor apoio dos doadores nas áreas prioritárias	103.4	79.5	34.9	5.0	12.6	132.0
Menor crescimento do PIB e Menor apoio dos doadores	108.7	78.5	34.4	5.0	12.4	130.3
Maior crescimento do PIB + menor apoio dos doadores	98.4	80.5	35.4	5.0	12.8	133.7
Melhor administração do IVA	91.8	80.9	36.2	5.2	14.2	136.6

5.3 Outras possibilidades para melhorar o espaço fiscal

Esta secção menciona outras opções para aumentar o espaço fiscal que não foram usadas nos cenários mencionados anteriormente. Estas opções não foram incluídas nos cenários alternativos ilustrativos definidos, pois o modelo não fornece maneiras de quantificar o efeito destes cenários.

5.3.1 Medidas de política fiscal

Advocacia e alargamento da rede tributária

A base tributária em Moçambique continua limitada e a economia informal é grande; em virtude da inexistência de estimativas mais recentes, o melhor palpite é de cerca de 40 por cento do PIB. A actual crise económica também está a retirar várias empresas do mercado e não é irrealista supor que a formalização possa aumentar. Além da capacidade, esta questão também se relaciona com a vontade de pagar. O fraco contrato social entre o governo e os cidadãos, bem como a falta de confiança de que o sistema usará os recursos contribuídos com prudência podem explicar por que uma grande parte dos economicamente activos permanece fora da rede tributária. A divulgação das dívidas ocultas pode ter consolidado ainda mais esta visão. Além disso, o contexto actual em que as grandes empresas, especialmente os megaprojectos, gozam de isenções e benefícios fiscais generosos, enquanto outras devem pagar impostos a taxas legais elevadas, mesmo quando se verificam grandes atrasos nos reembolsos do IVA por parte do governo, perpetua o sentimento de injustiça do sistema tributário. Estes desafios precisam ser atendidos antes dos esforços com vista a aumentar a rede tributária.

Arrecadação de receitas ao nível municipal

Embora os municípios sejam descentralizados e tenham o mandato de arrecadar as suas próprias receitas, a base permanece extremamente limitada. O imposto sobre a propriedade pode gerar receitas significativas, mas a sua não implementação significa que a capacidade de geração de receitas por meio desta fonte é limitada. Os outros impostos são o imposto sobre veículos, embora se conteste se este imposto pode trazer receitas substanciais, dado que a concentração de veículos regista-se principalmente no sul do país. Em resultado das cobranças de impostos limitadas a este nível, a maioria dos municípios depende fortemente de transferências intergovernamentais.

Arrecadação de receitas ao nível descentralizado

O actual projecto de descentralização não faz referência à mobilização de receitas nos níveis descentralizados. Todavia, uma medida desta natureza pode aumentar o potencial de geração de receita local e fortalecer a autonomia fiscal. Embora a capacidade de gerir e utilizar estes recursos gerados pudesse melhorar a prestação de serviços à população local, seria importante implementar o quadro institucional necessário antes de se tomar tal medida.

5.1.1 Melhoria do ambiente de negócios

Qualquer discussão sobre o aperfeiçoamento da administração tributária não pode ocorrer isoladamente. É essencial um aperfeiçoamento da política orçamental e administração tributária para que sejam propícias ao crescimento das pequenas e médias empresas (PME), que pode vir a ser um motor do crescimento. Tal implicaria não apenas resolver questões ligadas à carga e justiça tributária, mas também aumentar o acesso do país ao financiamento e atrair novos investimentos, num esforço no sentido de tornar este sector competitivo.

5.3.2 Eficiência da despesa

A análise dos sectores prioritários mostra que podem ser obtidos ganhos significativos a partir da eficiência dos gastos. Além disso, e tendo em conta o envelope de recursos limitado, a alocação estratégica de recursos também será essencial. Por exemplo, a análise anterior mostra que na educação, podem ser obtidos mais ganhos melhorando a eficiência do que aumentando simplesmente as alocações para o sector. A equidade nos gastos também deve ser uma consideração importante.

5.3.3 Saldos transitórios

O Capítulo 2 destacou a presença continuada de saldos transitórios, conforme observado por uma organização da sociedade civil em Moçambique, o IESE. A explicação inadequada para a não inclusão destes saldos consideráveis terá uma implicação para o espaço fiscal disponível para aumentar os gastos em áreas relevantes para as crianças.

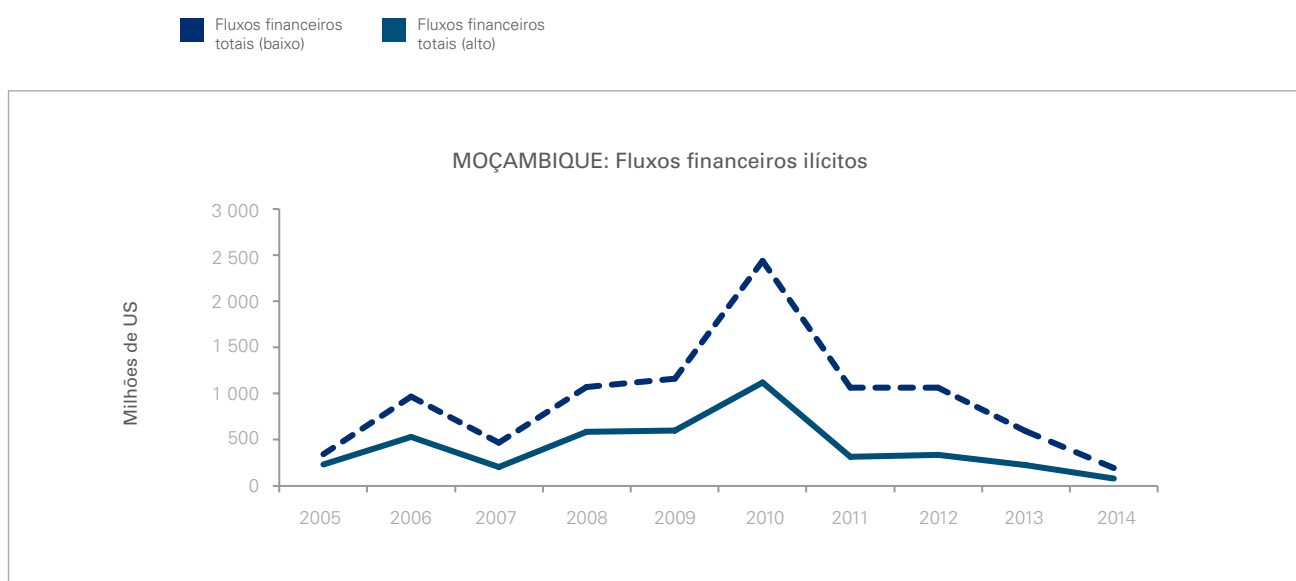
5.3.4 Redução dos fluxos de financiamento ilícito

Embora não esteja incluída no modelo, uma outra opção (não quantificável) para libertar recursos é melhorar a captura de fluxos financeiros ilícitos. Os fluxos financeiros ilícitos (FFI) são movimentos ilegais de dinheiro ou capital de um país para outro. O último relatório da Global Financial Integrity (GFI) investigou estes FFI, usando duas fontes: (1) adulteração deliberada do comércio de mercadorias (a fonte das estimativas baixas e altas da GFI) e (2) fugas na balança de pagamentos (também conhecidas por "hot money flows" - fluxos de dinheiro quente). O relatório da GFI apresenta estimativas baixas, baseadas apenas no comércio entre Moçambique e as economias avançadas; e estimativas elevadas, que também levam em conta o comércio entre os países em desenvolvimento. Naturalmente, as medições dos fluxos financeiros ilícitos são identificadas indirectamente e, por conseguinte, os dados sobre os FFI são imprecisos. A Figura 6 ilustra que as estimativas dos FFI em Moçambique diferem de forma significativa. Ao ter em conta os IFF entre Moçambique e todos os países, as estimativas sugerem um aumento até 2010, após o que os FFI foram de alguma forma reduzidos.

107. Ibid.

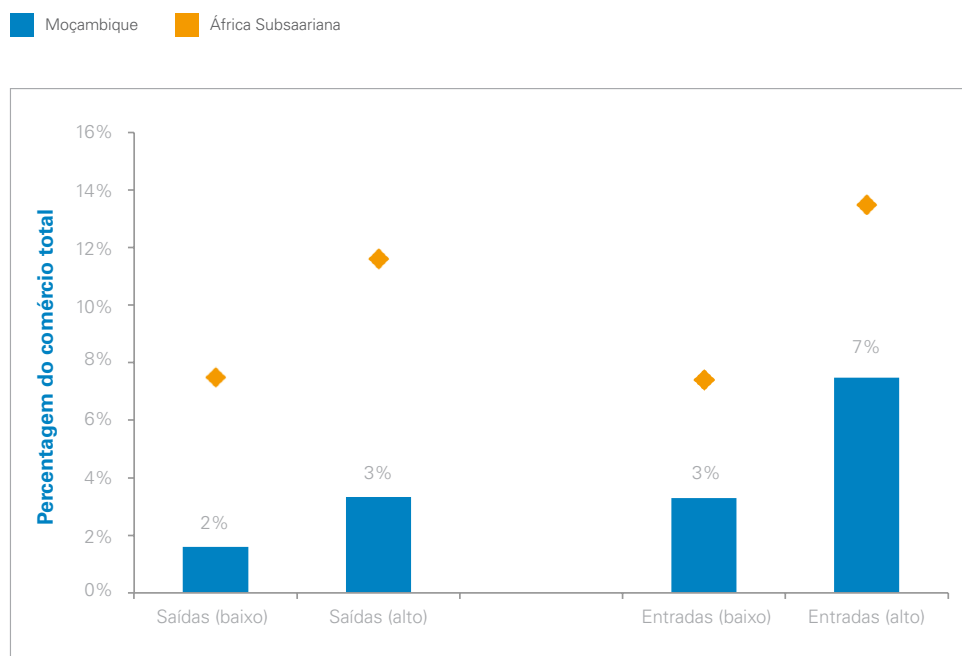
108. Baseado em entrevistas.

109. Global Financial Integrity (GFI), Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014, Abril de 2017, http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/05/GFI-IFF-Report-2017_final.pdf.

FIGURA 5.4 Fluxos Financeiros Ilícitos de Moçambique 2005-2014 (em milhões de US\$)

Fonte: Global Financial Integrity, <http://www.gfintegrity.org>.

A Figura 5.5 demonstra as entradas e saídas ilícitas de fundos como percentagem do comércio total. As saídas ilícitas são estimadas em 2 a 3 por cento do comércio total de mercadorias em Moçambique e as entradas em 3 a 7 por cento do comércio total de Moçambique. Embora as entradas e saídas ilícitas em Moçambique se situem abaixo da média da região, se o governo de Moçambique conseguisse resolver de forma mais eficaz as práticas de avaliação incorrecta das operações comerciais, poderiam ser potencialmente captados recursos significativos e direccionados para sectores prioritários.

FIGURA 5.5 Fluxos Financeiros Ilícitos, média de 2005-2014 (como percentagem do comércio total)

Fonte: Global Financial Integrity, <http://www.gfintegrity.org>

6. Conclusões

O presente relatório destaca desafios significativos enfrentados pelo governo de Moçambique no aumento das alocações em áreas favoráveis às crianças. Tendo em conta o fraco desempenho económico e a ausência de impostos únicos sobre rendimentos de capital, o governo enfrentará dificuldades em arrecadar receitas internas. Além disso, a menos que sejam percebidos esforços por parte do governo com vista a aumentar a transparência e a melhorar a prestação de contas sobre as dívidas ocultas, parece pouco provável que o apoio dos doadores aumente para minorar o envelope de recursos. Do lado da despesa, à medida que mais recursos são destinados ao serviço da dívida, cujos custos aumentaram abruptamente para 21 por cento do gasto total do governo em 2016, o espaço fiscal para despesas relevantes destinadas às crianças será reduzido. Além disso, a priorização contínua do aumento da despesa corrente significa que há recursos limitados para investimentos. Mesmo dentro da despesa de investimento, as despesas em infra-estruturas económicas parecem estar a aumentar mais rapidamente do que em infra-estruturas sociais, o que afecta significativamente o bem-estar das crianças. O actual impasse com o FMI está a prejudicar a economia, corroendo a confiança. A resolução do impasse pode trazer um alívio muito necessário na forma de uma maior assistência dos doadores e impulsionar novos investimentos na economia não relacionada com os megaprojectos.

O relatório passou, então, a demonstrar como o espaço fiscal para despesas favoráveis às crianças pode ser aumentado olhando para o crescimento económico e o apoio dos doadores.

Algumas das principais conclusões destes cenários estão resumidas a seguir:

1. O aumento da actividade económica pode ter um impacto positivo na mobilização de recursos internos. No entanto, num cenário desta natureza, o compromisso de usar o aumento do espaço fiscal para investimentos será importante para a obtenção dos resultados almejados. Por outro lado, um crescimento menor do que o previsto pode ter um impacto negativo, reduzindo os recursos disponíveis. Embora o efeito das mudanças no crescimento económico sobre o gasto médio por criança nas áreas prioritárias pareça positivo, o seu impacto sobre o peso da dívida parece maior.
2. As mudanças nos recursos provenientes da ajuda dos doadores têm um impacto maior nos gastos por criança nas áreas prioritárias. Tais mudanças podem ter um impacto significativo na despesa de investimento nessas áreas. Todavia, este cenário não tem um impacto significativo no peso da dívida.
3. O efeito combinado de aumento / redução da actividade económica, aliado a um aumento / redução da assistência dos doadores, terá, portanto, o maior impacto. O crescimento económico terá impacto na mobilização de recursos internos, enquanto a assistência dos doadores trará mudanças na despesa de investimento. Neste cenário, tanto a despesa média por criança como o peso da dívida serão afectados de forma positiva / negativa.
4. Além disso, a fim de mostrar que os dois parâmetros – crescimento económico e assistência dos doadores – são importantes, também é apresentado um cenário em que o crescimento económico acelera, mas a assistência dos doadores reduz. Neste cenário, os benefícios de um maior crescimento são mais do que anulados pelos efeitos negativos da redução da assistência dos doadores. Isso mostra que mesmo que a importância da assistência dos doadores nos anos anteriores tenha diminuído, não é completamente inconsequente.
5. A melhoria da administração do IVA pode ter um impacto significativamente positivo na mobilização de recursos internos. Além disso, outros aspectos da política fiscal e da administração que não puderam ser modelados também são discutidos, já que se pode esperar que tenham um impacto significativo na mobilização de recursos internos.
6. Será essencial melhorar a eficiência da despesa pública para criar mais espaço fiscal para os gastos em áreas relevantes para o bem-estar das crianças. Tal inclui a redução dos custos unitários e a garantia de equidade nos gastos entre as diferentes províncias.
7. Na presença continuada de saldos transitórios, o espaço fiscal criado não pode ser utilizado de forma eficaz. Assim, seria importante atender a esta questão. Outra área importante do aumento do espaço fiscal inclui a eliminação de fluxos financeiros ilícitos.

O UNICEF está na vanguarda dos debates com o governo sobre a alocação de recursos e o equilíbrio da composição das despesas. A este respeito, a Avaliação do Sector Financeiro (FSA) pode ser um instrumento importante para melhorar a eficácia do diálogo. Este exercício quantitativo pode também ajudar a determinar a importância dos vários parâmetros, designadamente o crescimento económico, em relação a outros, tais como a assistência dos doadores, que pode contribuir para moldar o diálogo com o governo.

Referências

- African Development Bank (2017). Mozambique - Country Note. African Economic Outlook 2018. Maputo, Mozambique.
- Barma et al. (2012). Rents to riches? The political-economy of natural resource-led development. 2012
- Castel-Branco, C. e Ossemame R. (2010). Global Financial Crisis Discussion Series Paper 18: Mozambique Phase 2. Overseas Development Institute. London. Fevereiro de 2010.
- CEP e Nweti (2016). The importance of health user's perception in contributing to the current gaps in assessment of the performance of the health sector. Policy Brief 3. Maputo.
- Chilundo, B. et al. (2015) Uma Análise de Economia Política dos Cuidados de Saúde em Moçambique para informar a Fundação MASC. Maputo. Dezembro de 2015.
- Dabla-Norris, E. et al. (2011) Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency. IMF Working Paper WP/11/37. Washington D.C. Fevereiro de 2011.
- Devinit (2013). Where is aid allocated? Chapter 10 in (ed) Investments to end poverty. Real money, real choices, real lives. Development Initiatives, United Kingdom, 2013, pág. 249-291
- FMO (2016). Pelo aumento das alocações orçamentais, prestação de contas e transparência no sector de Água e Saneamento. Policy Brief. Novembro de 2016.
- Francisco, A. e Semedo, I. (2017) Rolling Balances in the Mozambican State Budget: Did Nyusi Find Coffers Empty? Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social. Boletim 82, Maputo. Fevereiro de 2016.
- Francisco, A. e Semedo, I. (2017) Once Again the Question of the Rolling Balances on General State Accounts. Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social. Boletim 91, Maputo. Setembro de 2016.
- Francisco, A. e Semedo, I. (2017) The Hidden Face of the Mozambican State Budget: Are the Cash Balances Fictitious? Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social. Boletim 93, Maputo. Março de 2017.
- Franco, A. (2012). Capacidade de Absorção: Veículo Crítico de Crescimento. SPEED. Maputo. Outubro de 2012.
- IMF (2015). Fourth Review under the Policy Support Instrument. Agosto de 2015.
- IMF (2016). Fifth Review under the Policy Support Instrument. Janeiro de 2016.
- IMF (2018). Article IV Consultation with the Republic of Mozambique. Março de 2018.
- IMF (2018b). Public Investment Management Assessment – Review and Update. International Monetary Fund. Washington D.C. Maio de 2018
- INE (2015). Relatório final do inquérito ao orçamento familiar (IOF 2014/15). Dezembro de 2015. Maputo.
- INE (2017). Resultados Preliminares do IV RGPH 2017. Maputo, Dezembro de 2017.
- Jones, S. e Tarp, F. (2012). Jobs and Welfare in Mozambique – Country Case Study for the World Development Report 2013.
- Minh Le, T. (2003). Value Added Taxation: Mechanism, Design and Policy Issues. Washington D.C.
- Ministério da Economia e Finanças (2016). Poverty and Wellbeing in Mozambique: Fourth National Poverty Assessment (IOF 2014/15), Confidential Draft, Governo de Moçambique, Agosto de 2016.
- Nweti (2016a). Orçamento da Saúde: a disparidade entre o discurso político e a prática. Policy Brief. Maputo.
- Nweti (2016b). A pharmaceutical logistics still far from answering health concerns of the country: budgetary weaknesses. Policy Brief. Maputo.
- Nweti (2016c). For an efficient, decentralised, transparent and inclusive health system. Policy Brief 4. Maputo
- Nweti (2016d). Rastreo da despesa pública na saúde 2015. Outubro de 2016. Maputo
- Nweti (2017). Access to water in healthcare facilities and violation of human rights. Policy Brief 5 Edition.
- Orre, A., Rønning, H. (2017). Mozambique: A Political Economy Analysis. Report Commissioned by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Outubro de 2017.
- República de Moçambique, GdM, (2017). Conta Geral do Estado para o Ano 2016. Maputo: República de Moçambique. Maio de 2017.
- República de Moçambique, GdM, (2017). Orçamento do Estado para 2018. Maputo: República de Moçambique. Dezembro de 2017.
- República de Moçambique, GdM, (2018). Relatório de Execução do Orçamento do Estado, Ano 2017, Janeiro a Dezembro. Maputo: República de Moçambique. Março de 2018.

Rosário, D. e Ennis, C. (2016). Estudo sobre a Economia Política do Sector da Educação em Moçambique. CESC. Maputo. Moçambique. Fevereiro de 2016

Stella, D. (2016), Analysis of the Budget Allocation Criteria used by the Government of Mozambique: An analysis of the territorial allocation. UNICEF Mozambique Working Paper 2017/06, UNICEF Mozambique, Maputo.

Swistak et al. (2017). Mozambique – Towards More Efficient Non-Resource Taxation: A Strategy for Reform. Technical Assistance Report. Maputo, Mozambique. Março de 2017.

UNICEF (2014). Situation Analysis of Children in Mozambique. UNICEF. Maputo: Mozambique. 2014

UNICEF (2017a). Mozambique - Budget Brief: Health Sector. 2017

2017b). Budget Memo - Analysis of the Social and Economic Sectors in the State Budget Proposal for Fiscal Year. Maputo. Outubro de 2017.

UNICEF (2018). Ten Year of Budget Brief's anniversary report: Changes in Social Budgeting within the past decade (2008-2017). UNICEF. Maputo: Mozambique 2018

Weimer, B. e Carrilho, J. (2018). Political Economy of Decentralisation in Mozambique: Dynamics, Outcomes and Challenges. IESE. Maputo. Agosto de 2017.

World Bank (2014). Mozambique - Public expenditure review: addressing the challenges of today, seizing the opportunities of tomorrow (English). Public Expenditure Review (PER). Washington, DC: World Bank Group. Setembro de 2014.

World Bank (2015). Mozambique – Service Delivery Indicators. Washington, DC: World Bank Group. Março de 2015.

World Bank (2016a). Mozambique – Public expenditure review: Health. Washington, DC: World Bank Group. Maio de 2016.

World Bank (2016b). Mozambique – Assessing Fiscal Risks from the Public Corporation Sector. Washington, DC: World Bank Group. Agosto de 2016.

World Bank (2016c). Accelerating poverty reduction in Mozambique. Challenges and opportunities. Outubro de 2016.

World Bank (2016d). Mozambique Economic Update – Facing Hard Choices. December 2016.

World Bank (2017a). Mozambique – Public expenditure review: Education. Washington, DC: World Bank Group. Abril de 2017.

World Bank (2017b). Mozambique Economic Update – A Two Speed Economy. Washington, DC: World Bank Group. Julho de 2017.

World Bank (2017c). Mozambique Economic Update – Making the Most of Demographic Change. Washington, DC: World Bank Group. Dezembro de 2017.

WSP (2011). Water supply and sanitation in Mozambique. Turning finance into services for 2015 and beyond.

APÊNDICE 1

Projeções do espaço fiscal

Pressupostos da programação do cenário de base

Os pressupostos da programação do cenário de base pretendem ser relativamente simplificados para que o cálculo seja relativamente fácil de fazer e de entender. São registados os seguintes pontos explicativos gerais:

- Os pressupostos são pressupostos de “programação”. Não se pretende que sejam, nem devem ser entendidos como previsões, mas sim como possibilidades plausíveis para efeitos de planificação. De forma particular, as taxas de crescimento das despesas do governo devem ser conjuntos de políticas plausíveis;
- De um modo geral, a finalidade do Cenário 0 é definir pressupostos de programação que sejam “neutros” por natureza. Por exemplo, presume-se que os volumes das exportações de mercadorias de Moçambique deverão crescer à mesma taxa que o volume do comércio mundial, pelo que as exportações de Moçambique mantêm a mesma percentagem do volume do comércio mundial. O volume das importações de mercadorias de Moçambique deverá crescer à mesma taxa que do crescimento real do PIB, pelo que as importações de mercadorias tenderiam a manter a mesma percentagem do PIB. Para a despesa corrente, o pressuposto de que o tamanho do quadro de pessoal aumentará à mesma taxa que a população seria neutro num sentido semelhante. O mesmo seria em relação ao pressupostos de que a taxas de remunerações do governo aumentariam à mesma taxa que o PIB nominal per capita;
- As elasticidades que ajudam a determinar o desempenho da receita do governo são consideradas unitárias para o Cenário 0. Este é também um pressuposto “neutro.” (De um modo geral, não é aconselhável aplicar estimativas de pontos econométricos baseadas em dados históricos para estes valores pelo menos por duas razões. A primeira é que as futuras elasticidades da receita fiscal no que diz respeito aos seus determinantes subjacentes provavelmente serão diferentes das elasticidades históricas. A segunda é que digamos que se a elasticidade de uma determinada rubrica de receita respeitante ao PIB nominal ultrapassar (ser inferior a) um, o fluxo de receitas projectado aumentaria (diminuiria) indefinidamente em percentagem do PIB;
- É fácil definir pressupostos de programação que se ajustem gradualmente ao longo do período de projecção, usando fórmulas de ajuste (“geométricas”). Isto é útil para várias linhas de pressupostos diferentes. Por exemplo, uma grande proporção dos pressupostos é definida como taxas de crescimento. Pode-se supor que estes aumentem ou diminuam gradualmente dos seus valores iniciais de projecção para os seus valores finais de projecção. Uma outra maneira de usar um ajuste gradual seria a elasticidade de uma dada rubrica de receita em relação ao PIB nominal assumir um valor inicial um pouco diferente de um, mas depois gradualmente ajustar para um valor de longo prazo de um.

TABELA 30 Notas dos pressupostos do Cenário de Base

(A) CONDIÇÕES ECONÓMICAS MUNDIAIS (1 3):
(1) A taxa de crescimento do volume do comércio mundial reduz gradualmente do valor previsto para 2017 de 5,9 por cento para o valor de 2024 de 5 por cento.
(2) A taxa de crescimento do nível do preço mundial em dólares americanos reduz gradualmente do seu valor previsto para 2017 de 3,7 por cento para o valor de 2024 de 2 por cento.
(3) A Taxa Interbancária do Mercado de Londres (London Interbank Offer Rate) aumenta gradualmente do seu valor de 2017 de 2,4 por cento para um valor de 2024 de 3 por cento.
(B) VARIÁVEIS MACROECONÓMICAS BÁSICAS DE MOÇAMBIQUE (4 10):
(4) A taxa de crescimento real do PIB aumenta gradualmente de 2,6 por cento em 2017 para 5 por cento em 2024.
(5) O deflator do PIB aumenta à mesma taxa que o índice de preços no consumidor médio do ano.
(6) A taxa de crescimento Dezembro-Dezembro do índice de preços no consumidor (IPC) reduz gradualmente de 21,2 por cento em 2017 para 5,5 por cento em 2024.
(7) A taxa de crescimento Dezembro-Dezembro da taxa de câmbio do dólar americano aumenta a uma taxa (aproximadamente) igual ao diferencial das taxas de inflação do dólar americano do Ruanda e do mundo.
(8) A taxa de crescimento geral da população reduz lentamente de 2,9 em 2017 para 2,8 por cento em 2024.
(9) A taxa de crescimento da população menor de quinze anos mantém-se estável em 2,1 por cento durante o período de projecção.
(10) A incidência de pobreza reduz gradualmente de 55,6 por cento em 2017 para 50 por cento em 2024.
Exportações e importações de bens e serviços, com a reclusão dos rendimentos dos factores (11 17):
(11) O volume das exportações aumenta à mesma taxa que o volume do comércio mundial.
(12) Os preços das exportações aumentam à mesma taxa que o nível de preços em dólares americanos no mercado mundial.
(13) O volume de importações aumenta à mesma taxa que a do crescimento real do PIB.
(14) Os preços das importações aumentam à mesma taxa que o nível mundial de preços em dólares americanos.

(15) As exportações de serviços, com a reclusão dos rendimentos dos factores, aumentam a uma taxa igual à combinação das taxas de crescimento do volume do comércio mundial e do nível de preços em dólares americanos no mercado mundial.
(16) As importações de serviços, com a reclusão dos rendimentos dos factores e os encargos do frete das importações de mercadorias, aumentam a uma taxa igual à combinação das taxas de crescimento do volume do comércio mundial e do nível de preços em dólares americanos no mercado mundial.
(17) Os encargos do seguro e frete mantêm-se estáveis em 12 por cento do valor da importação de mercadorias durante o período de projecção.
Contas da despesa nacional (18 20):
(18) A despesa de consumo por entidades governamentais fora do governo central mantêm-se em -15,3 por cento do PIB durante o período de projecção.
(19) A formação bruta de capital fixo mantêm-se estável durante o período de projecção.
(20) O aumento líquido dos stocks mantêm-se em 0 por cento durante o período de projecção.
(C) RECEITA FISCAL E NÃO FISCAL (21 31):
(21) A elasticidade do imposto sobre os rendimentos de pessoas singulares em relação ao PIB nominal mantêm-se estável em 0,8 durante o período de projecção.
(22) A elasticidade do imposto sobre os rendimentos de pessoas colectivas em relação ao PIB nominal mantêm-se estável em 0,8 durante o período de projecção.
(23) A elasticidade das receitas de outros impostos sobre os rendimentos em relação ao PIB nominal mantêm-se estável em 0,8 durante o período de projecção.
(24) A elasticidade das receitas aduaneiras em relação ao valor das importações de mercadorias manter-se-á no valor de 0,9 durante os anos de projecção.
(25) A elasticidade da receita do imposto sobre o consumo específico em relação ao PIB nominal manter-se-á no valor de 0,9 durante os anos de projecção.
(26) A elasticidade da receita proveniente dos direitos de exportação em relação ao valor das exportações aumenta de 0,3 em 2018 para 0,3 em 2024.
(27) A taxa do imposto sobre o valor acrescentado interno permanece inalterada em 17 por cento.
(28) A eficiência da cobrança do imposto sobre o valor acrescentado interno permanece inalterada em 29 por cento.
(29) A taxa do imposto sobre o valor acrescentado das importações permanece em 20 por cento.
(30) A eficiência da cobrança do imposto sobre o valor acrescentado das importações permanece inalterada em 20 por cento.
(31) A elasticidade da receita não fiscal do governo central em relação ao PIB nominal mantêm-se em 1 durante os anos projectados.
(D) SUBVENÇÕES EXTERNAS PARA O GOVERNO (32 33):
(32) As subvenções externas do governo central para a despesa corrente mantêm-se estáveis em 1,5 por cento do PIB durante o período de projecção.
(33) As subvenções externas do governo central para a despesa de capital reduzem lentamente de 0,9 por cento do PIB em 2017 para 0,9 por cento do PIB em 2024
(E) DESPESA PÚBLICA NAS CATEGORIAS PRIORITÁRIAS E NÃO PRIORITÁRIAS (34 55):
(E.1) Para a despesa corrente não relacionada com o pagamento de juros,
(E.1.a) No sector da educação,
(34) O tamanho do quadro do pessoal cresce à mesma taxa que o número de crianças.
(35) Os salários do pessoal crescem a uma taxa igual à taxa de crescimento do PIB nominal per-capita.
(36) A despesa dos bens e serviços correntes aumenta a uma taxa igual às taxas de crescimento do IPC (média anual) e o tamanho do pessoal sectorial, combinados.
(37) A despesa referente aos gastos correntes não relacionados com o pessoal, excluindo os bens e serviços correntes, cresce a uma taxa igual às taxas de crescimento do IPC (média anual) e o número de crianças, combinados.
(E.1.b) No sector da saúde,

(38) O tamanho do quadro do pessoal cresce à mesma taxa que a população.
(39) Os salários do pessoal crescem a uma taxa igual à taxa de crescimento do PIB nominal per-capita.
(40) A despesa dos bens e serviços correntes aumenta a uma taxa igual às taxas de crescimento do IPC (média anual) e o tamanho do pessoal sectorial, combinados.
(41) A despesa referente aos gastos correntes não relacionados com o pessoal, excluindo os bens e serviços correntes, cresce a uma taxa igual às taxas de crescimento do IPC (média anual) e a taxa de crescimento da população, combinados.
(E.1.c) No sector de protecção social,
(42) A despesa corrente do governo central cresce a uma taxa igual às taxas de crescimento do IPC (média anual) e a população, combinados.
(E.1.d) No sector de água, saneamento e higiene,
(43) O tamanho do quadro do pessoal cresce à mesma taxa que o número de crianças.
(44) Os salários do pessoal crescem a uma taxa igual à taxa de crescimento do PIB nominal per-capita
(45) A despesa dos bens e serviços correntes aumenta a uma taxa igual às taxas de crescimento do IPC (média anual) e o tamanho do pessoal sectorial, combinados.
(46) A despesa referente aos gastos correntes não relacionados com o pessoal, excluindo os bens e serviços correntes, cresce a uma taxa igual às taxas de crescimento do IPC (média anual) e a taxa de crescimento da população, combinados.
(E.1.f) Nos sectores de despesas não prioritárias,
(47) O tamanho do quadro do pessoal cresce à mesma taxa que a população.
(48) Os salários do pessoal crescem a uma taxa igual à taxa de crescimento do PIB nominal per-capita.
(49) A despesa dos bens e serviços correntes aumenta a uma taxa igual às taxas de crescimento do IPC (média anual) e o tamanho do pessoal sectorial, combinados.
(50) A despesa referente aos gastos correntes não relacionados com o pessoal, excluindo os bens e serviços correntes, cresce a uma taxa igual às taxas de crescimento do IPC (média anual) e a taxa de crescimento da população, combinados.
(E.2) Para a despesa não corrente, durante os anos de projecção,
(51) A despesa não corrente do governo central no sector da educação mantém-se no valor de 2017 de 1 por cento do PIB durante os anos de projecção.
(52) A despesa não corrente do governo central no sector da saúde mantém-se no valor de 2017 de 1 por cento do PIB durante os anos de projecção.
(53) A despesa não corrente do governo central no sector da protecção social mantém-se no valor de 2017 de 0,2 por cento do PIB durante os anos de projecção.
(54) A despesa não corrente da Água e Ambiente mantém-se no valor de 2017 de 1,2 por cento do PIB durante os anos de projecção.
(55) A despesa não corrente e não prioritária do governo central aumenta gradualmente do valor de 2017 de 3,8 por cento do PIB para um valor de 2024 de 7 por cento do PIB.
(F) PARA A DÍVIDA EXTERNA E INTERNA (56 60):
(56) As taxas de juro médias no stock da dívida externa do fim do ano anterior aumentam (reduzem) com a LIBOR.
(57) As taxas de juro médias no stock da dívida interna do fim do ano anterior mantêm-se estáveis em 11,2 por cento durante o período de projecção.
(58) Os desembolsos da dívida externa mantêm-se estáveis em 11,2 por cento durante o período de projecção.
(59) Os pagamentos da dívida externa mantêm-se estáveis em 3,7 por cento do PIB durante o período de projecção.
(60) Os desembolsos da dívida externa em cada ano de projecção totalizam 55,1 por cento do total da despesa não corrente.

TABELA 31 Pressupostos para o cenário de base

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
(A) VARIÁVEIS EXTERNAS 'STATE-OF-THE-WORLD':								
Taxas de crescimento:								
*Volume do comércio mundial	0.06	0.06	0.06	0.06	0.05	0.05	0.05	0.05
** Nível do preço mundial do US\$	0.04	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02
Preço médio mundial do petróleo em US\$ (US\$/bbl.)	-0.14	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02
Taxas de juro:								
London Interbank Offer Rate – LIBOR (Taxa Interbancária do Mercado de Londres)	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
(B) VARIÁVEIS MACROECONÓMICAS BÁSICAS:								
Taxas de crescimento:								
Produto interno bruto (moeda nacional – milhões)	0.17	0.14	0.20	0.19	0.17	0.16	0.14	0.12
Produto interno bruto aos preços e taxa de câmbio (US\$ milhões) de 2016	0.03	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05
Deflator do PIB	0.14	0.10	0.17	0.15	0.13	0.11	0.09	0.06
Preços no consumidor (média ao ano)	0.14	0.10	0.17	0.15	0.13	0.11	0.09	0.06
Preços no consumidor (Dezembro)	0.21	0.19	0.17	0.14	0.12	0.10	0.08	0.06
Taxa de câmbio (média ao ano)	0.00	0.03	0.16	0.12	0.10	0.00	0.00	0.00
Taxa de câmbio (Dezembro)	0.17	0.15	0.13	0.11	0.10	0.06	0.04	0.03
População (milhões)	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
População menor de quinze anos (milhões)	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
População na pobreza	0.13	0.11	0.09	0.07	0.10	0.06	0.04	0.03
Incidência da pobreza	0.56	0.54	0.52	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50
Taxas de crescimento (US\$ milhões):								
Exportações de mercadorias:	-0.09	0.09	0.09	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08
Valor unitário	-0.14	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02
Volume	0.06	0.06	0.06	0.05	0.05	0.06	0.06	0.05
Exportações de cobre:	-0.09	0.09	0.09	0.08	0.08	0.08	0.08	0.08
Valor unitário	-0.14	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02
Volume	0.06	0.06	0.06	0.05	0.05	0.06	0.06	0.05
Exportações não relacionadas com o cobre:	0.10	0.09	0.09	0.08	0.07	0.10	0.10	0.08
Valor unitário	0.04	0.03	0.03	0.03	0.02	0.04	0.04	0.03
Volume	0.06	0.06	0.06	0.05	0.05	0.06	0.06	0.05
Importações de mercadorias:	-0.20	0.06	0.07	0.07	0.06	0.06	0.05	0.05

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Valor unitário	-0.14	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02
Volume	0.06	0.06	0.06	0.05	0.05	0.06	0.06	0.05
Importações de petróleo:								
Valor unitário	-0.14	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02
Volume	0.03	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05
Importações não relacionadas com o petróleo:								
Valor unitário	0.06	0.06	0.07	0.06	0.06	0.08	0.08	0.08
Volume	0.04	0.03	0.03	0.03	0.02	0.04	0.04	0.03
Valor unitário	0.04	0.03	0.03	0.03	0.02	0.04	0.04	0.03
Volume	0.03	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05
Taxas de crescimento:								
Receitas de serviços, com a reclusão dos rendimentos dos factores	0.10	0.09	0.09	0.08	0.08	0.07	0.07	0.07
Os pagamentos de serviços, com a reclusão dos rendimentos dos factores, excluindo o seguro e frete das importações de mercadorias	0.06	0.06	0.07	0.06	0.07	0.07	0.07	0.07
Rácios:								
Rácio, custos do seguro e frete / valor da importação de mercadorias	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12	0.12
Rácio incremental capital-produção	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Percentagem do PIB:								
Despesa de consumo pelos governos, excl. o governo central	-0.15	-0.15	-0.15	-0.15	-0.15	-0.15	-0.15	-0.15
CONTAS FINANCEIRAS GERAIS DO ESTADO:								
Receita fiscal e não fiscal (excl. subvenções externas) (+):								
(C) RECEITA FISCAL:								
Governo central:								
Elasticidades do...								
imposto sobre os rendimentos de pessoas singulares em relação ao PIB nominal	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80
imposto sobre os rendimentos de pessoas colectivas em relação ao PIB nominal	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80
receitas de outros impostos sobre os rendimentos em relação ao PIB nominal	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80
receitas aduaneiras em relação ao valor das importações de mercadorias	0.89	0.87	0.86	0.85	0.84	0.82	0.81	0.80
receitas dos impostos sobre o consumo específico em relação ao PIB nominal	0.90	0.90	0.90	0.90	0.90	0.90	0.90	0.90
receitas dos direitos de exportação em relação ao valor das exportações	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30
receitas do IVA interno em relação ao PIB nominal	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27
receitas do IVA provenientes das importações em relação ao valor das importações de mercadorias	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Impostos sobre o consumo:								
IVA interno:								
Taxa do IVA externo	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17
Eficiência da cobrança do IVA externo	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29
RECEITAS NÃO FISCAIS:								
Elasticidades de...	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20
receitas não fiscais do governo central em relação ao PIB nominal	0.58	0.58	0.58	0.58	0.58	0.58	0.58	0.58
RECEITAS NÃO FISCAIS:								
Elasticidades de...								
receitas não fiscais do governo central em relação ao PIB nominal	0.87	0.87	0.87	0.87	0.87	0.87	0.87	0.87
(D) Subvenções externas (+):								
Percentagem do PIB:								
Subvenções externas do governo central para a despesa corrente	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
Subvenções externas do governo central para a despesa de capital (projectos)	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
(E) DESPESA DO GOVERNO CENTRAL:								
Taxas de crescimento:								
Despesa corrente da educação:	0.16	0.13	0.20	0.19	0.17	0.16	0.14	0.12
Despesa corrente da educação do governo central:								
Pessoal da educação	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04
Taxas de remuneração da educação	0.14	0.10	0.17	0.16	0.14	0.12	0.11	0.09
Despesa corrente da educação não relacionada com o pessoal:	0.17	0.13	0.20	0.18	0.16	0.14	0.12	0.10
Despesa corrente da educação com bens e serviços	0.17	0.13	0.20	0.19	0.17	0.15	0.13	0.11
Outra despesa corrente da educação não relacionada com o pessoal	0.16	0.13	0.19	0.18	0.15	0.13	0.11	0.09
Despesa corrente da saúde:	0.17	0.14	0.21	0.20	0.18	0.17	0.15	0.14
Despesa corrente da saúde do governo central:	0.17	0.14	0.21	0.20	0.18	0.17	0.15	0.14
Pessoal da saúde	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05	0.06
Taxas de remuneração da saúde	0.14	0.10	0.17	0.16	0.14	0.12	0.11	0.09
Despesa corrente da saúde não relacionada com o pessoal:	0.17	0.14	0.20	0.19	0.17	0.15	0.13	0.11
Despesa corrente da saúde com bens e serviços	0.18	0.14	0.21	0.20	0.18	0.16	0.14	0.12
Outra despesa corrente da saúde não relacionada com o pessoal	0.17	0.14	0.20	0.19	0.16	0.14	0.12	0.09
Despesas correntes não prioritárias:	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05	0.06

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Despesas correntes não prioritárias do governo central:	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05	0.06
Pessoal não prioritário	0.14	0.10	0.17	0.15	0.13	0.11	0.09	0.06
Taxas de remuneração em sectores não prioritários	0.18	0.15	0.22	0.21	0.19	0.17	0.15	0.13
Despesas correntes não prioritárias não relacionadas com o pessoal:	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
Despesa corrente não prioritária com bens e serviços	0.14	0.10	0.17	0.16	0.14	0.12	0.11	0.09
Outras despesas correntes não prioritárias não relacionadas com o pessoal	0.11	0.10	0.14	0.14	0.12	0.11	0.09	0.08
Percentagem do PIB:								
Despesa não corrente da educação:	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Despesa não corrente da educação do governo central:	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Despesa não corrente da saúde:	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Despesa não corrente da saúde do governo central:	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Despesa não corrente da acção social	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Despesa não corrente da acção social do governo central:	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Despesa não corrente não prioritária:	0.04	0.04	0.05	0.05	0.05	0.06	0.06	0.07
Despesa não corrente não prioritária do governo central	0.04	0.04	0.05	0.05	0.05	0.06	0.06	0.07
(F) DÍVIDA EXTERNA E INTERNA:								
Taxas de juro médias (aplicadas ao stock da dívida do fim do ano anterior):								
Taxas de juro médias da dívida externa	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
Taxas de juro médias da dívida interna	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11
Percentagem do stock da dívida do fim do ano anterior:								
Pagamentos da dívida externa (-)	-0.03	-0.03	-0.03	-0.03	-0.03	-0.03	-0.03	-0.03
Percentagem do PIB:								
Desembolsos da dívida externa (+):	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
Desembolsos da dívida externa / total da despesa não corrente	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55	0.55
Pagamentos da dívida externa (-)	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02	-0.02
Fluxo líquido da dívida interna (+):	0.04	0.05	0.05	0.06	0.07	0.07	0.08	0.10

Resultados da projecção do cenário de base

A Tabela 32 apresenta os resultados das projecções relativas ao cenário de base (ou seja, utilizando os pressupostos mencionados nas tabelas anteriores).

TABELA 32 Resultados da projecção do cenário de base

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
(A) TOTAL DAS DESPESAS PRIORITÁRIAS NÃO RELATIVAS A JUROS	11.58	11.58	11.60	11.63	11.69	11.76	11.86
Total da despesa da educação	6.80	6.80	6.81	6.82	6.83	6.85	6.88
Total da despesa da saúde	3.02	3.05	3.09	3.12	3.16	3.21	3.26
Total da despesa da acção social	0.56	0.52	0.49	0.47	0.45	0.45	0.45
Total da despesa da água, saneamento e higiene	1.20	1.21	1.22	1.23	1.24	1.25	1.27
Despesa corrente prioritária:	8.20	8.15	8.12	8.09	8.09	8.11	8.16
Despesa corrente da educação:	5.77	5.76	5.76	5.75	5.75	5.76	5.78
Despesa corrente da educação do governo central:	5.77	5.76	5.76	5.75	5.75	5.76	5.78
Despesa com o pessoal da educação	3.67	3.67	3.69	3.71	3.73	3.77	3.83
Despesa corrente da educação não relacionada com o pessoal:	2.10	2.09	2.07	2.05	2.02	1.99	1.95
Despesa corrente da educação com bens e serviços	1.08	1.07	1.07	1.06	1.06	1.05	1.04
Outra despesa corrente da educação não relacionada com o pessoal	1.02	1.01	1.00	0.98	0.96	0.94	0.91
Despesa corrente da saúde:	2.03	2.04	2.06	2.08	2.10	2.12	2.16
Despesa corrente da saúde do governo central:	2.03	2.04	2.06	2.08	2.10	2.12	2.16
Despesa com o pessoal da saúde	1.29	1.30	1.32	1.34	1.36	1.40	1.43
Despesa corrente da saúde não relacionada com o pessoal:	0.74	0.74	0.74	0.74	0.73	0.73	0.72
Despesa corrente da saúde com bens e serviços	0.38	0.38	0.38	0.38	0.39	0.39	0.39
Outra despesa corrente da saúde não relacionada com o pessoal	0.36	0.36	0.36	0.35	0.35	0.34	0.33
Despesa corrente da acção social:	0.38	0.33	0.28	0.25	0.23	0.21	0.20
Despesa corrente da acção social do governo central:	0.38	0.33	0.28	0.25	0.23	0.21	0.20
Despesa corrente da água, saneamento e higiene:	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
Despesa corrente da água, saneamento e higiene do governo central:	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
Despesa com o pessoal da água, saneamento e higiene	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Despesa corrente da água, saneamento e higiene não relacionada com o pessoal:	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
Despesa corrente da água, saneamento e higiene com bens e serviços	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Outra despesa corrente da água, saneamento e higiene não relacionada com o pessoal	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Despesa não corrente prioritária:	3.38	3.43	3.49	3.54	3.59	3.65	3.70
Non-recurrent education expenditure:	1.03	1.04	1.05	1.06	1.08	1.09	1.10

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Despesa não corrente da educação do governo central:	1.03	1.04	1.05	1.06	1.08	1.09	1.10
Despesa não corrente da saúde:	0.99	1.01	1.03	1.05	1.06	1.08	1.10
Despesa não corrente da saúde do governo central:	0.99	1.01	1.03	1.05	1.06	1.08	1.10
Despesa não corrente da acção social:	0.18	0.19	0.20	0.21	0.23	0.24	0.25
Despesa não corrente da acção social do governo central:	0.18	0.19	0.20	0.21	0.23	0.24	0.25
Despesa não corrente da água, saneamento e higiene:	1.18	1.19	1.21	1.22	1.23	1.24	1.25
Despesa não corrente da água, saneamento e higiene do governo central:	1.18	1.19	1.21	1.22	1.23	1.24	1.25
(B) RECEITA FISCAL E NÃO FISCAL (EXCL. SUBVENÇÕES EXTERNAS) (+):	22.61	22.28	21.86	21.48	20.87	20.40	20.02
Receita fiscal:	18.81	18.56	18.21	17.91	17.35	16.93	16.60
Receita fiscal do governo central:	18.81	18.56	18.21	17.91	17.35	16.93	16.60
Imposto sobre os rendimentos:	8.84	8.54	8.26	8.01	7.80	7.61	7.45
Imposto sobre os rendimentos de pessoas singulares	3.71	3.59	3.47	3.37	3.28	3.20	3.13
Imposto sobre os rendimentos de pessoas colectivas:	5.09	4.91	4.75	4.61	4.49	4.38	4.29
Outros impostos sobre os rendimentos	0.04	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
Imposto sobre o valor acrescentado:	9.37	9.48	9.47	9.45	9.16	8.97	8.83
Imposto sobre o valor acrescentado sobre transacções internas	4.94	4.94	4.94	4.94	4.94	4.94	4.94
Imposto sobre o valor acrescentado sobre as importações	4.43	4.54	4.53	4.52	4.23	4.04	3.89
Direitos aduaneiros e impostos especiais de consumo:	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Direitos aduaneiros	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Impostos de consumo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Direitos de exportação	0.61	0.54	0.49	0.44	0.39	0.35	0.32
Receitas não fiscais (excl. subvenções externas) (+):	3.80	3.72	3.65	3.58	3.52	3.47	3.42
Receitas não fiscais do governo central:	3.80	3.72	3.65	3.58	3.52	3.47	3.42
(C) SUBVENÇÕES EXTERNAS (+):	2.39	2.39	2.39	2.39	2.40	2.40	2.40
Subvenções externas para a despesa corrente:	1.51	1.51	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50
Subvenções externas do governo central para a despesa corrente:	1.51	1.51	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50
Subvenções externas para a despesa de capital (projectos):	0.88	0.88	0.89	0.89	0.89	0.90	0.90
Subvenções externas do governo central para a despesa de capital (projectos):	0.88	0.88	0.89	0.89	0.89	0.90	0.90
(D) TOTAL DA DESPESA NÃO PRIORITÁRIA NÃO RELACIONADA COM JUROS (-):	-15.67	-15.78	-15.97	-16.22	-16.55	-16.94	-17.40
Despesa corrente não prioritária:	-11.55	-11.28	-11.05	-10.85	-10.68	-10.53	-10.40

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Despesa corrente não prioritária do governo central:	-11.55	-11.28	-11.05	-10.85	-10.68	-10.53	-10.40
Despesa não prioritária com o pessoal	-6.62	-6.62	-6.62	-6.62	-6.62	-6.62	-6.62
Despesa corrente não prioritária não relacionada com o pessoal:	-4.93	-4.66	-4.43	-4.23	-4.06	-3.91	-3.78
Despesa corrente não prioritária com bens e serviços	-1.79	-1.54	-1.33	-1.17	-1.04	-0.95	-0.87
Outra despesa corrente não prioritária não relacionada com o pessoal	-3.14	-3.12	-3.10	-3.07	-3.02	-2.97	-2.91
Despesa não corrente não prioritária:	-4.12	-4.50	-4.92	-5.37	-5.87	-6.41	-7.00
Despesa não corrente não prioritária do governo central:	-4.12	-4.50	-4.92	-5.37	-5.87	-6.41	-7.00
(E) DESEMBOLSOS DA DÍVIDA EXTERNA (+):	3.70	3.70	3.70	3.70	3.70	3.70	3.70
Desembolsos da dívida externa (+) (US\$ milhões):	522.56	543.44	579.35	616.40	712.33	809.63	905.07
(F) SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA (-):	-3.57	-3.67	-3.68	-3.56	-3.18	-2.90	-2.66
Despesa externa com juros (-)	-1.76	-1.88	-1.96	-1.89	-1.69	-1.54	-1.39
Despesa externa com juros (-) (US\$ milhões)	-247.68	-276.17	-306.23	-315.03	-324.65	-336.75	-340.17
Pagamentos da dívida externa (-)	-1.81	-1.79	-1.72	-1.67	-1.49	-1.36	-1.27
Pagamentos da dívida externa (-) (US\$ milhões)	-256.01	-262.68	-269.70	-277.44	-285.91	-296.57	-309.40
(G) FLUXOS FINANCEIROS INTERNOS LÍQUIDOS (INCLUINDO JUROS INTERNOS) (+):	2.11	2.66	3.30	3.84	4.44	5.10	5.79
Fluxo da dívida interna líquida (+):	4.54	5.10	5.81	6.53	7.40	8.43	9.61
Desembolsos da dívida interna (+)							0.00
Pagamentos da dívida interna (-)							0.00
Despesa com juros internos (-)	-2.43	-2.44	-2.52	-2.69	-2.96	-3.33	-3.82
Discrepância (+)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

TABELA 33 Resumo dos resultados da projecção por cenário

Cenário	1	2	3	4	5	6	7	8
MÉDIA AO LONGO DOS ANOS PROJECTADOS								
Despesas prioritárias por criança em US\$ a preços e taxa de câmbio de 2016								
Total da despesa prioritária não relativa a juros:	142.67 7	146.70 0	142.94 4	148.38 8	140.72 2	135.14 4	133.37 7	138.77 7
Total da despesa da educação	83.64	85.87	83.07	86.67	82.56	81.57	80.54	83.69
Total da despesa da saúde	38.20	39.33	38.53	39.68	37.65	35.84	35.35	36.85
Total da despesa da acção social	6.04	6.15	5.57	5.65	5.99	5.14	5.11	5.20
Percentagem do PIB								
Excedente do governo central:	-8.47	-8.11	-8.02	-7.81	-8.65	-8.23	-8.42	-7.88
Excedente primário do governo central	-3.92	-3.75	-3.56	-3.50	-4.01	-3.73	-3.81	-3.56
Receita fiscal	17.95	17.89	17.95	17.89	17.98	17.95	17.98	17.89
Outra receita	3.63	3.61	3.63	3.61	3.63	3.63	3.63	3.61
Subvenções externas	2.39	2.39	2.77	2.77	2.39	1.98	1.98	1.98
Total da despesa não relativa a juros (-)	-27.89	-27.65	-27.91	-27.77	-28.02	-27.29	-27.41	-27.04
Juros externos e internos do governo central	-4.55	-4.36	-4.46	-4.31	-4.65	-4.51	-4.61	-4.32
Total da despesa prioritária não relativa a juros:	11.64	11.53	11.66	11.66	11.69	11.03	11.09	10.93
Total da despesa da educação	6.82	6.75	6.78	6.81	6.86	6.66	6.69	6.59
Total da despesa da saúde	3.11	3.09	3.14	3.11	3.13	2.92	2.94	2.90
Total da despesa da acção social	0.49	0.49	0.46	0.45	0.50	0.42	0.43	0.41
Financiamento líquido (bruto dos juros):	8.47	8.11	8.02	7.81	8.65	8.23	8.42	7.88
Financiamento externo líquido	2.07	2.12	2.07	2.12	2.05	2.07	2.05	2.12
Financiamento interno líquido	6.39	5.99	5.95	5.69	6.61	6.16	6.37	5.76
Stock da dívida pública do governo central, ano final	129.09	119.12	126.46	117.32	134.49	127.63	133.00	117.70
Stock da dívida pública externa do governo central, ano final	85.21	79.55	85.21	79.55	88.25	85.21	88.25	79.55
Stock da dívida pública interna do governo central, ano final	43.88	39.56	41.25	37.76	46.24	42.42	44.75	38.15

