

A Aventura e Limites da Gestão das Finanças Públicas

por

António S. Cruz (apresentador), Ines A. Ferreira, Johnny Flentø,
Finn Tarp, Mariam Umarji

Maputo, 20 March 2024

Programa conjunto de Crescimento Inclusivo em Moçambique

Estrutura

1. Conceitos: Economia Institucional e Gestão das Finanças Públicas
2. Moçambique: Evolução do Sistema de GFP
3. Avaliação do processo de reformas da GFP
4. Três questões chave na reforma da GFP
 - O papel dos Doadores
 - Separação de Poderes e Estado de Direito
 - Descentralização
5. Conclusão

1. Conceitos

Economia Institucional (D. North, J. Wallis, and B. Weingast 2009)

Instituições:

São regras de jogo formais ou informais em que se espera que os actores políticos, sociais e económicos as sigam, individual ou colectivamente.

Sociedade Agrícola:

Ordem de acesso limitado

(10 a 5 mil anos atrás)



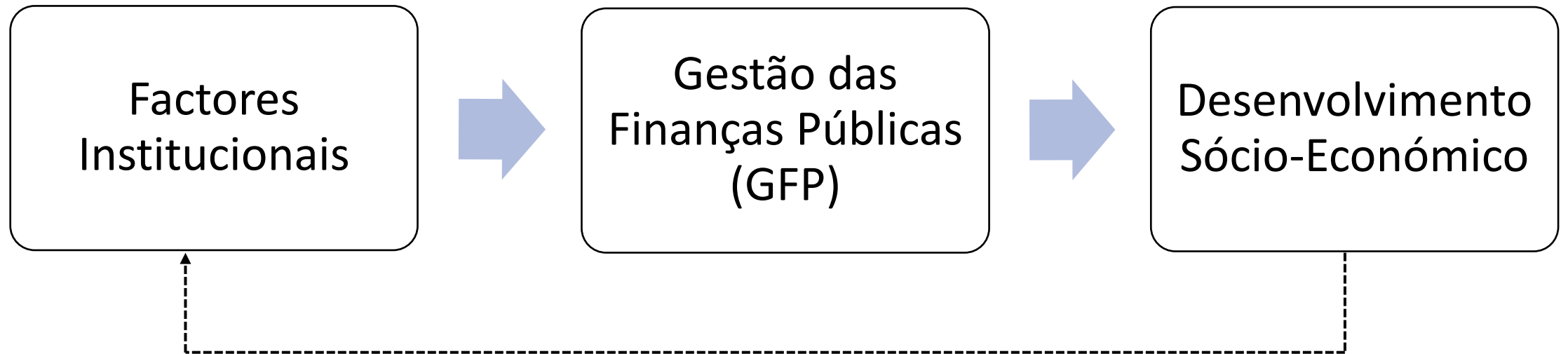
Sociedade Industrializada:

Ordens de acesso aberto

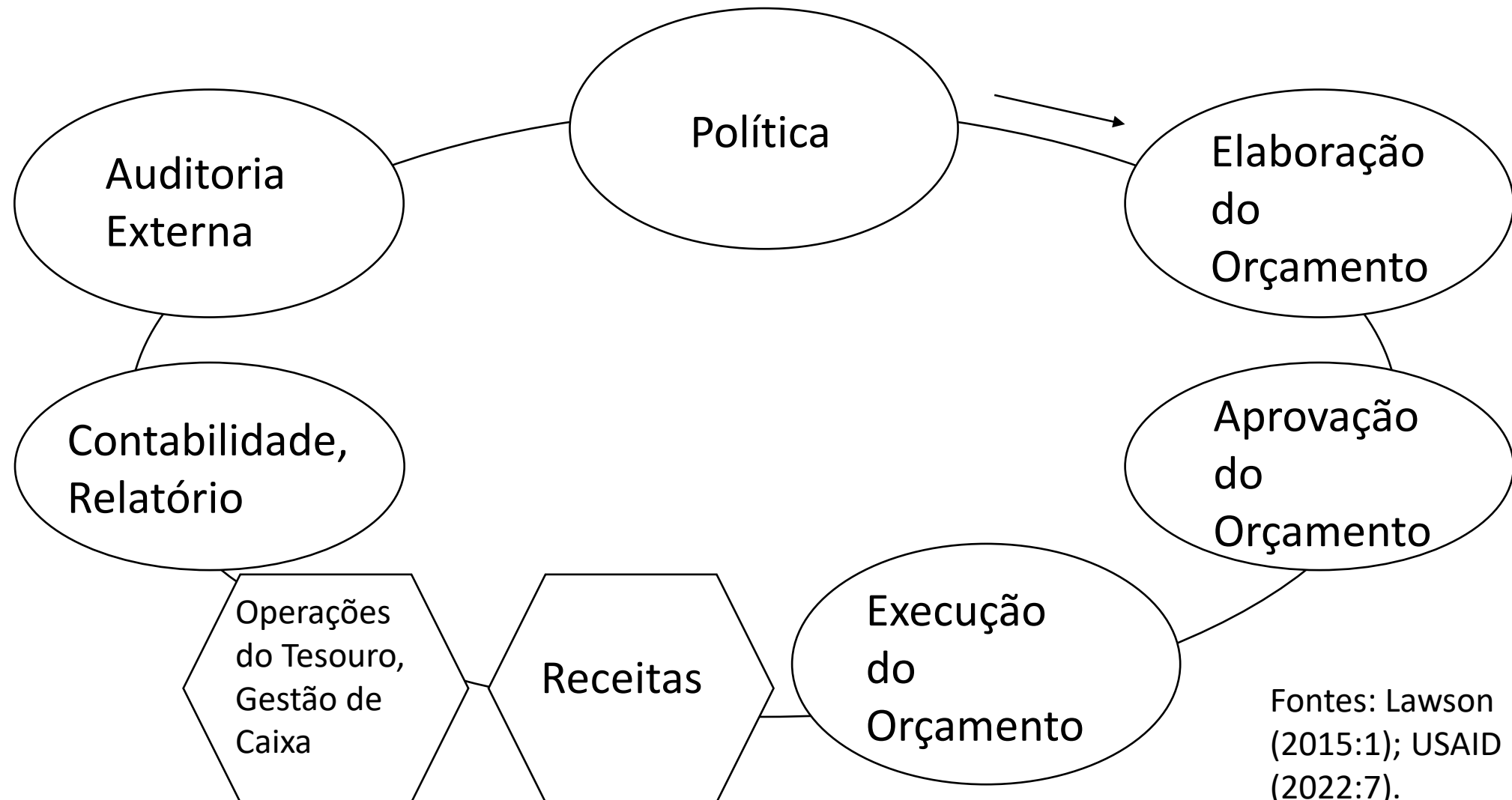
(desde 1800's)

A transição para a sociedade de *ordens de acesso aberto* ocorre quando a coligação dominante assume como seus próprios interesses 'transformar as relações pessoais e privilegiadas intra-elite' em novas formas institucionalizando o "acesso aberto para todos".

Como os factores institucionais afectam os padrões de desenvolvimento através da gestão das finanças públicas?



Ciclo da Gestão das Finanças Públicas (GFP)



Objectivos da Gestão das Finanças Públicas (GFP)

- Disciplina Fiscal:
 - Definição de limites de despesa que são obrigatórios ao nível agregado e dos ministérios, departamentos e agências → Evita despesa em excesso
- Eficiência Alocativa:
 - Habilidade para distribuir recursos orçamentais de acordo com as prioridades do governo tal como são definidas nos documentos de planificação estratégica e princípios de eficiência fiscal e operacional → Exemplo: Um governo que tenha os cuidados de saúde e a educação como prioridades definidas, mas afecta o grosso do orçamento para a defesa
- Eficiência Operacional ou Técnica:
 - Habilidade do governo de prestar bons serviços ao público a preços acessíveis
- Promoção de Responsabilidade e Transparência:
 - Tornar a informação acessível ao público e aplicar pesos e contra-pesos democráticos

Fontes: Lawson (2015:2); USAID (2022:9-10).

2. Evolução do Sistema de GFP:

(i) Independência e “Economia Centralmente Planificada”, 1975–1986

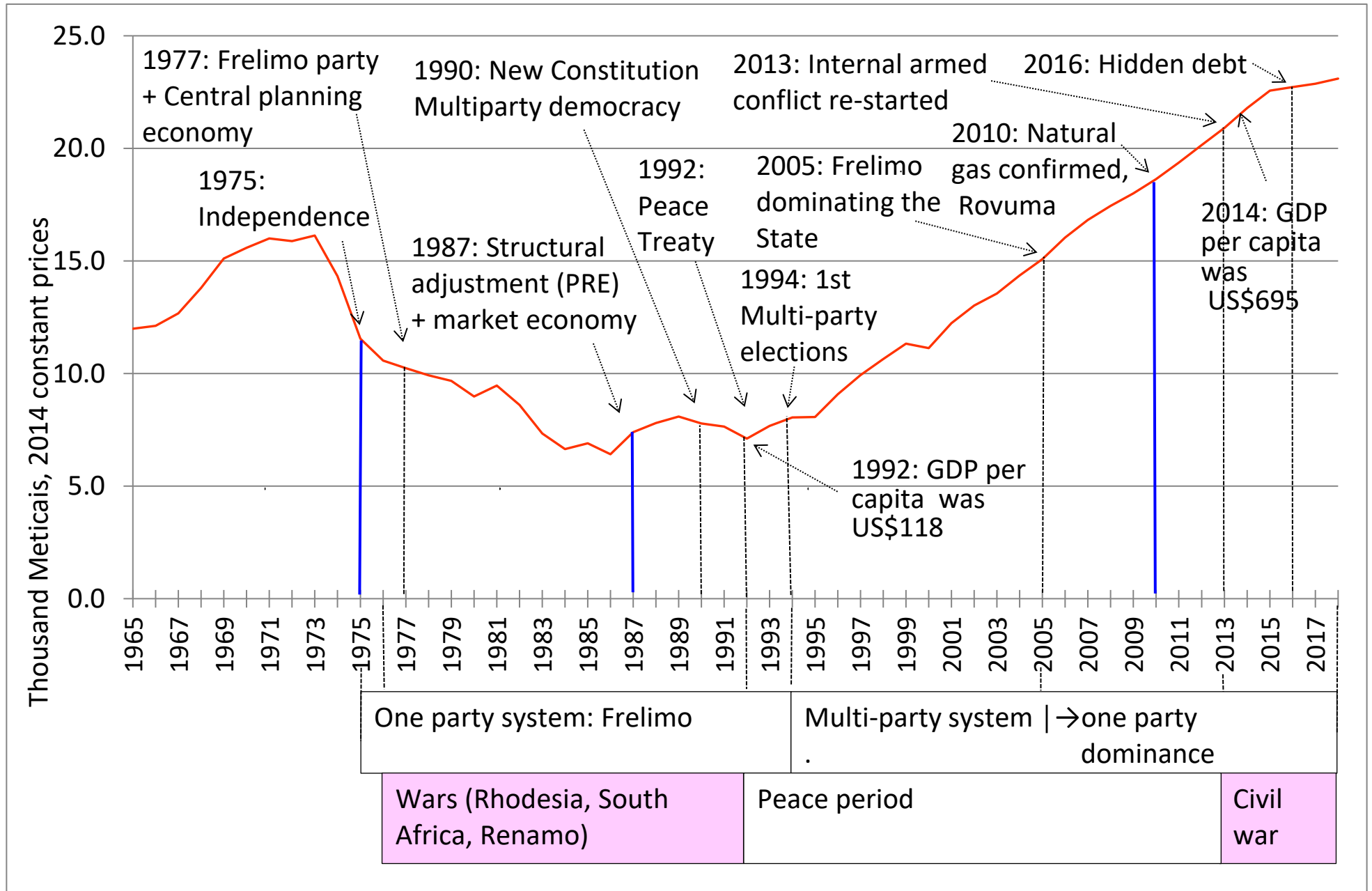
- Reformas da GFP:

- O Código dos impostos for revisto em 1978, em linha com um sistema progressivo
- A distribuição do orçamento tinha em vista promover uma rápida industrialização, a colectivização da agricultura, a expansão das empresas estatais, a expansão da educação primária e serviços de saúde, e de forma crescente as despesas militares para a Guerra contra a Rodésia, África do Sul e a Renamo.

• .	1978-1979	1985-1986
• Rácio receitas de impostos directos	26%	33%
• Rácio receitas de outros impostos	14%	27%
• Rácio receitas de impostos indirectos	60%	40%

- O declínio económico a partir de 1981 afectou os recursos públicos e a qualidade dos serviços

PIB per capita



(ii) Reabilitação Económica e Economia de Mercado, 1987–2009

- Com o colapso do sistema de economia centralmente planificada, a Frelimo decidiu adoptar o sistema de economia de mercado e de democracia
 - O governo adoptou reformas abrangentes, incluindo o ajustamento estrutural e políticas de estabilização, num contexto de guerra com a África do Sul e a Renamo
 - Acordo Geral de Paz (1992), 1as eleições multipartidárias e democráticas (1994)
- O partido no poder estava comprometido com reformas políticas e económicas em concordância com o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e vários países, na maioria ocidentais
 - Estes parceiros internacionais estavam dispostos a financiar a agenda de reformas concordada, na forma de ajuda e créditos concessionais
 - O governo comprometeu-se a afectar recursos para reduzir a pobreza e para os sectores sociais

Selected reforms in the PFM system

PFM system	Reforms
Public finance policy documents and reform units	Economic Rehabilitation Programme legislation package, 1987 Budget Reform Strategy approved, 1997 UTRAFE, 2001; CEDSIF, 2010 State Financial Administration System (SISTAFE) Public Finance Vision 2011-2015
Revenue collection and management	Tax policy reform, 1987, 2002, 2007 Crown Agents, 1996 VAT introduced, 1999 Tax system basic law (PoM 1987c, 2002b) Tax Authority creation (PoM 2006)
Budget formulation and approval	State budget, 1987, 1997, 2002 Three-year Medium Term Expenditure Framework, first version 1998
Budget execution and internal audit	State Procurement decree (GoM 2005b, 2010) e-SISTAFE implementation Single treasury account (CUT) Finance General Inspection (IGF)
Accounting and reporting	Budget execution reports, quarterly, 2000
External audit	Administrative Court, 1992 State General Account, 1997 Planning and Budget Commission Reports, Parliament

(iii) Extracção de Recursos Naturais, 2010-presente (“2021”)

- As companhias prospectoras de hidrocarbonetos confirmaram a existência de reservas de gás natural em Cabo Delgado em 2010.
 - O governo mudou o foco de uma gestão macroeconómica prudente e reformas da GFP para procurar oportunidades nos mega-projectos a operar no gás e petróleo.
 - Esta mudança provavelmente seja uma reacção à decisão dos doadores do G19 de suspender o apoio geral ao orçamento no início de 2010, devido a irregularidades nas eleições parlamentares e presidenciais de 2009.
- As reformas da GFP continuaram, mas perderam ímpeto neste período.
- Em 2016, quando as dívidas ocultas foram tornadas públicas, os doadores do G19 e o FMI interromperam o apoio geral ao orçamento, provocando instabilidade macroeconómica.
- Conflitos armados ressurgiram com a Renamo (2013) e os insurgentes em Cabo Delgado (2017)

3. Avaliação do processo de reformas da GFP

(i) Montando um Sistema de GFP: Successos e Constrangimentos

- **1975–86**, o sistema de GFP foi ajustado para realizar a revolução nacional, na base da ideologia Marxista-Leninista, durante a guerra, num quadro político de partido único.
 - De 1974-1975 a 1981, o governo geriu com sucesso a transição do período colonial para o pós independência e iniciou a implementação da estratégia de desenvolvimento baseada no modelo dos países socialistas liderados pela URSS.
 - Depois de 1981, durante a guerra e o declínio económico, o mecanismo de planificação e gestão central colapsou.
- Durante **1987–1994**, o sistema de GFP mudou substancialmente, adaptando-se à economia de mercado e tornando-se mais eficiente e transparente.
 - Contudo, o esforço de reformas estava limitado pela guerra, uma fraca separação de poderes, um fraco Estado de Direito, e um sistema político de partido único.

(ii) Um Fervor Febril de Iniciativas

- De **1994 a 2009**, o partido no poder e o governo estavam comprometidos em prosseguir com as reformas da GFP, em larga escala, como expresso nos programas e orçamentos.
- O governo conseguiu reduzir o déficit público e o peso das empresas estatais ineficientes.
- As receitas dos impostos sobre o comércio internacional, sobre os rendimentos, e sobre o valor acrescentado aumentaram gradualmente.
- A sociedade civil ganhou espaço na monitoria do executivo.
- As avaliações técnicas confirmam que o sistema de GFP se tornou mais robusto.
- ❖ Contudo, o Partido no poder estava num crescendo de domínio sobre as estruturas estatais, após 2005.
- ❖ O parlamento permaneceu fraco em monitorar o executivo, devido à maioria absoluta do partido no poder no parlamento, ao longo dos anos.

(iii) Esperança no Gás, mas nem Tudo o que Brilha é Ouro

- O governo decidiu aumentar o uso de empréstimos comerciais para financiar projectos de investimento público e emitir garantias secretas às empresas Proindicus e MAM.
- Quando as garantias secretas do estado foram descobertas, comprometeram o apoio geral ao orçamento, e minaram a confiança do público no estado.
 - A arquitectura de segurança à volta da futura extracção de petróleo e gás pode ter sido uma consideração chave para a emissão das garantias.
 - Por seu lado, os doadores já tinham a sua atenção noutras partes do mundo relacionada com as guerras contra o terror e os esforços de estabilização pós guerra.
 - Durante alguns anos, já havia uma preocupação internacional com o tráfico de drogas, a pirataria, e havia uma preocupação local sobre o raptos sistemáticos.
- As reformas da GFP continuaram, mas tornaram-se mais tímidas e frágeis em face do aumento do défice público e da dívida.

Três questões chave na reforma da GFP

- Papel dos Doadores
 - As reformas promovidas pelos doadores só resultam no longo prazo, se forem apropriadas e executadas pelo governo hospedeiro.
 - A inanição do sector de segurança levou o governo a circundar o sistema de GFP através de acções secretas, ilegais.
- Separação de Poderes e Estado de Direito
 - Um Partido com excessivo controlo político, confrontando-se com uma fraca oposição; um parlamento e um judiciário que foram incapazes ou evitaram actuar sobre actos ilegais colocaram em causa mais de 20 anos de progresso na GFP.
- Descentralização
 - As reformas da GFP contribuíram para a descentralização.
 - Obstáculos políticos para a descentralização enfraquecem a agenda de reformas da GFP.

Conclusão

- Mudanças nos regimes económicos e políticos levaram a alterações no papel da GFP desde a independência
 - Transição para o socialismo e conflito armado
- Paz e Democracia
 - Reformas ambiciosas para alcançar um sistema moderno de GFP, apoiado pela comunidade internacional de doadores com significativa ajuda externa e condicionalidade.
 - Muitos pilares de um Sistema de GFP moderno e democrático foram estabelecidos no final de 2000's.
- Foco nos recursos naturais, com instabilidade
 - Degradação do sistema de GFP.
 - Falha na separação de poderes e frágil Estado de Direito.

- O desafio fundamental para Moçambique é o Partido no poder:
 - Reconhecer completamente a importância de um Sistema de GFP a funcionar bem.
 - Seguir as etapas para implementar as reformas necessárias,
 - Aceitar a regra democrática de eleições livres e justas, no interesse nacional.

Chapter 8 is based on:

- a) Cruz, A. S. and Fausto Mafambissa (2020). WIDER Working Paper 2020/133.
<https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2020/890-0>
 - Institutional factors:
 - Economic growth strategies
 - Separation of powers: executive, legislative, judicial
 - Decentralization
 - Presented in joint Inclusive Growth in Mozambique annual conference, Maputo, 4 Nov. 2020
- b) Flentø, J. and L. S. Simão (2020). WIDER Working Paper 2020/135.
<https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2020/892-4>
- c) General literature on PFM
- d) Literature and documents related to PFM reforms in Mozambique