

Desenvolvimento económico e instituições em Moçambique

Factores que afectam a gestão das finanças públicas

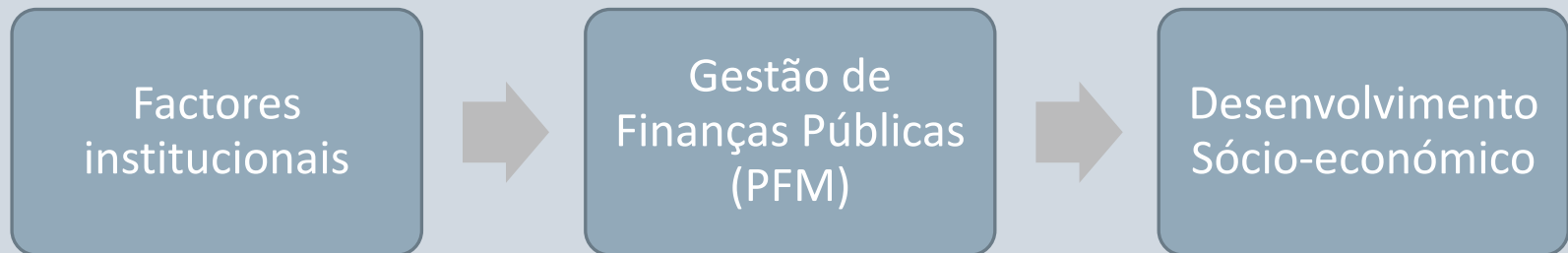
António S. Cruz, Fausto J. Mafambissa

EVIDÊNCIAS PARA MELHORAR O CRESCIMENTO INCLUSIVO

CONFERÊNCIA ANUAL DO MEF, CEEG-FE-UEM, KU, UNU-WIDER
MAPUTO, 4 NOVEMBRO 2020

UK AID, UNIVERSIDADE DE COPENHAGA - DERG

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



Teorias historicamente aplicadas

ECONOMIA DE MERCADO E MÃO
INVISÍVEL: ADAM SMITH

Preços são determinados no mercado competitivo

Instituições “exógenas” asseguram que os mercados funcionem

Sociedades do sistema capitalista, até hoje

SISTEMAS ECONÓMICO E POLÍTICO
SEPARADOS

SOCIALISMO CIENTÍFICO E
COMUNISMO: KARL MARX

No capitalismo, proletários e burgueses são antagonistas

Revolução dos trabalhadores cria sociedade comunista

Propriedade comum e planificação central

Países socialistas: URSS, outros e China (esta é hoje uma economia mista)

SISTEMAS ECONÓMICO E POLÍTICO
COMBINADOS

Teoria em progresso

Economia institucional: Douglass North et al

INSTITUIÇÕES:

Regras de jogo, formais e informais, que se espera que os actores políticos, sociais e económicos sigam, individual e colectivamente

Sociedades agrícolas:

Ordem de acesso limitado



Sociedades industrializadas:

Ordens de acesso aberto

Há separação entre os sistemas económico e político?

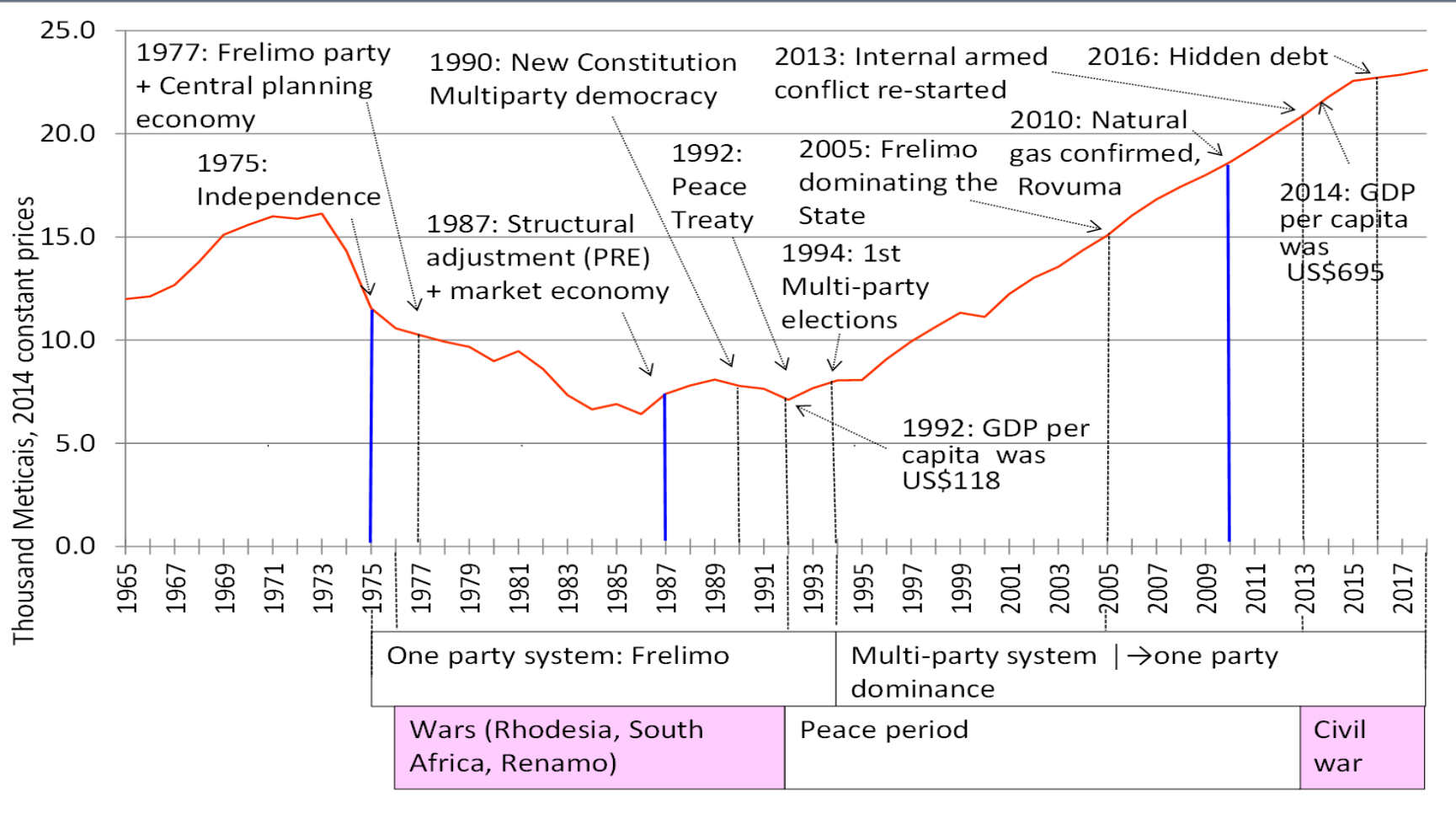
Que factores determinam a transição entre estes dois tipos de sociedade?

As instituições podem influenciar
o desempenho nas várias actividades da sociedade,
facilitando ou atrasando/impedindo o desenvolvimento social e
económico

Será que as fontes de financiamento do Orçamento de Estado influenciam a sua aplicação? Isto é, o dinheiro “tem cor”?

Será que o Estado numa “economia de Mercado” pode ter um papel de facilitador e promotor da actividade económica competitiva?

PIB per capita (1965-2018)



Factores institucionais que afectam a Gestão das Finanças Públicas

- 1. Estratégias de crescimento económico**
- 2. Separação de poderes: executivo, legislativo e judicial**
- 3. Descentralização**

Estratégias de crescimento económico

| Elementos institucionais \ Períodos | 1975-1986 | 1987-2009 | 2010-2020 |
|--|---|--|--|
| Estratégias de crescimento económico | Planificação e gestão central da economia | Ajustamento estrutural e os 'MDGs' | Extracção de recursos naturais |
| Sistema produtivo | Planificação e gestão central da economia. | Economia de mercado, com algum controlo das licenças e da composição do capital. | Economia mista: Controlo das licenças e da composição do capital, e mecanismo limitado do mercado. |
| Sistema de propriedade | Propriedade estatal e colectiva; limitação da privada. | Propriedade estatal, privada, cooperativa, público-privada; controlo da privada. | Propriedade estatal, privada, cooperativa, público-privada; controlo oligárquico da privada. |
| Estado e sistema de governação | Governança autoritária e pelo exemplo da liderança; com limitação na eficiência e transparência; centralizada. | Sistema democrático formal. Estado de direito, até 2004; semi-autocrático de 2005 em diante. Com limitação de transparência e responsabilização; início da descentralização. | Sistema democrático formal. Semi-autocrático na prática. Limitação do Estado de direito. com grande limitação de transparência, responsabilização e eficiência; limitação da descentralização. |
| Fontes de financiamento do Orçamento do Estado | Interno (rendimentos das empresas estatais e colectivas); externo (donativos e créditos concessionais); externo (limitação do crédito comercial). | Externo (donativos e créditos concessionais); interno (impostos em expansão; títulos e bilhetes do tesouro). | Interno (receitas dos recursos naturais; títulos e bilhetes do tesouro); externo (créditos comerciais); outros impostos internos (limitados ao sector formal e comércio internacional); outros externos (declínio dos donativos e créditos concessionais). |

Factores institucionais - Impacto na Gestão das Finanças Públicas

| Factores institucionais e impacto na GFP | 1975-1986 | 1987-2009 | 2010-2020 |
|---|--|--|--|
| Estratégias de crescimento económico | Planificação e gestão central da economia | Ajustamento estrutural e os 'MDGs' | Extracção de recursos naturais |
| Separação de poderes: executivo, legislativo e judicial | Poderes concentrados | Separação de poderes prevista na Constituição (1990) e gradual prática até 2004. Concentração de poderes a partir de 2005. | Prática de concentração de poderes |
| Descentralização | Elevado grau de centralização | Reformas de descentralização, de 1990 em diante. Expansão do nº de municípios. | Expansão do nº de municípios em 2013. Lei de eleição de governadores e de secretários permanentes. |
| Impacto na gestão das finanças públicas | Fraca: transparência, eficiência, responsabilização, participação pública. | Reforma generalizada e gradual. Fortalecimento de: transparência, eficiência, responsabilização, participação pública. | Reformas limitadas. Violação da lei orçamental (2013-2014). Enfraquecimento da GFP. Crise de confiança na GFP. Ineficiência da descentralização após 2018. |

As avaliações PEFA (Despesa Pública e Responsabilidade Financeira) atingiram o melhor resultado em 2007-2009, em Moçambique

| Indicador | Período avaliado | | | |
|---|------------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2002-04 | 2004-06 | 2007-09 | 2012-14 |
| PEFA, global | 2.40 | 2.72 | 2.87 | 2.67 |
| A. RESULTADOS GFP: credibilidade do orçamento | 2.75 | 3.25 | 3.75 | 2.75 |
| B. QUESTÕES TRANSVERSAIS CHAVE: abrangência e transparência | 2.42 | 2.58 | 2.83 | 2.83 |
| C. CICLO ORÇAMENTAL | 2.48 | 2.76 | 2.75 | 2.78 |
| C(i) Orçamentação baseada em políticas | 2.75 | 3.00 | 3.00 | 3.00 |
| C(ii) Previsibilidade e controlo na execução orçamental | 2.19 | 2.94 | 3.25 | 3.00 |
| C(iii) Contabilidade, registo e elaboração de orçamentos | 2.50 | 2.25 | 2.25 | 2.63 |
| C(iv) Controlo e auditoria externa | 2.50 | 2.83 | 2.50 | 2.50 |
| D. PRÁTICAS DOS DOADORES | 1.67 | 2.17 | 2.50 | 2.00 |

Notas: ^a Uma classificação de letras PEFA foi convertida em números como se segue, A = 4, B+ = 3,5, B = 3, C+ = 2,5, C = 2, D+ = 1,5, e D = 1. ^b A agregação foi obtida através de uma média simples. ^c O período 2012-14 é comparável aos períodos anteriores excluindo os itens PI-2, PI-3, e PI-19, como referido por Lawson et al. (2016).

Fonte: compilação dos autores com base em Lawson et al. (2006), Umarji et al. (2011), e Lawson et al. (2016).

Impacto no desenvolvimento

Melhoria dos indicadores

Melhor impacto em 1987-2009

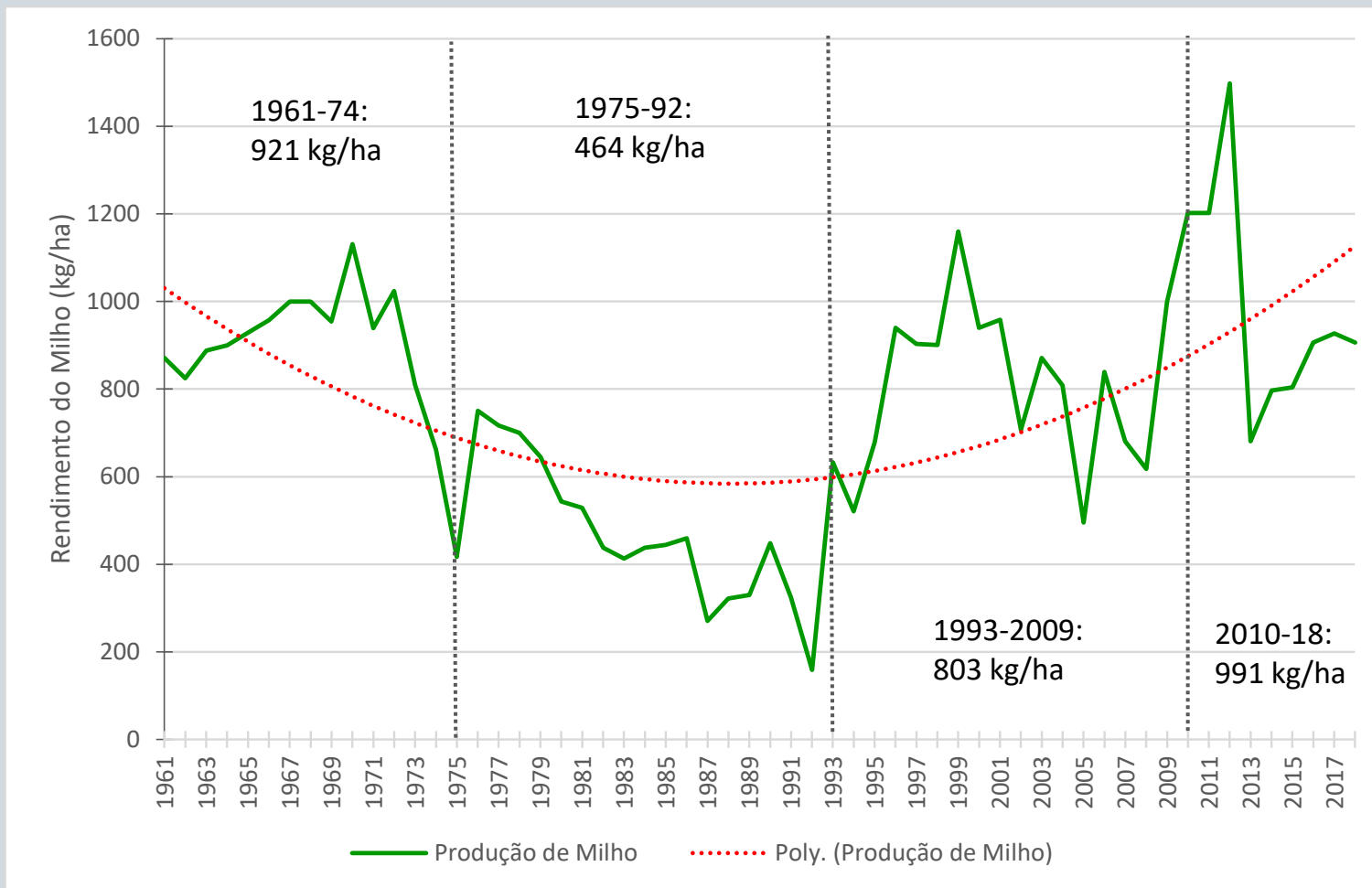
Moçambique entre os 5% dos países com o mais baixo IDH, 2018

| Períodos | 1975-1986 | | 1987-2009 | | 2010-2020 | |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|
| | 1975 | 1980 | 1996-97 | 2008-09 | 2014-15 | 2019 |
| Esperança de vida à nascença (anos) | 41.1 | 43.6 | 42.2 | 50.9 | 53.5 | 54.5 |
| Taxa de analfabetismo (%) | 93 | 72 | 60.5 | 50.4 | 49.9 | 39 |
| Taxa de mortalidade infantil (per 1000) | 175 | 159 | 147 | 93 | 80.9 | 68.6 |
| Índice de pobreza (%) | | | 69.4 | 54.7 | 49.2 | |
| Desigualdade (coef. Gini) | | | 0.40 | 0.42 | 0.47 | |
| Fontes: GdM (2001); INE (2009, 2010, 2015a, 2015b, 2019, 2020); MEF (2016) | | | | | | |
| Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) | | | | | | |
| | | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2018 |
| IDH | | 0.246 | 0.217 | 0.301 | 0.396 | 0.446 |
| Classificação Internacional do IDH | | | 146/160 | | | 180/189 |
| Fontes: PNUD (1992, 2014, 2019) | | | | | | |
| | | 1980-1990 | 1990-2000 | 2000-2010 | 2010-2018 | |
| Crescimento anual médio do IDH | | -1.31 | 3.34 | 2.79 | 1.51 | |
| Fontes: PNUD (2014, 2019) | | | | | | |

Limitada transformação estrutural

| Estrutura da força de trabalho (percentagem) | | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 1980 | 1997 | 2007 | 2014-17 |
| Agricultura, Silvicultura, Pesca | 85.3 | 80.9 | 75.2 | 70.4 |
| Extracção mineira | 1.4 | 0.5 | 0.7 | 0.7 |
| Manufatura, Água, Energia, Construção | 5.8 | 5.2 | 5.9 | 4.5 |
| Serviços | 7.6 | 12.3 | 17.9 | 20.8 |
| Desconhecido | | 1.2 | 0.3 | 3.6 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Estrutura do Valor Acrescentado (percentagem) | | | | |
| | 1995-99 | 2005-09 | 2014-18 | |
| Agricultura, Silvicultura, Pesca | 31.8 | 27.3 | 26.7 | |
| Extracção Mineira | 0.3 | 1.4 | 8.9 | |
| Manufatura, Água, Energia, Construção | 18.0 | 19.0 | 14.5 | |
| Serviços | 49.9 | 52.3 | 49.9 | |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | |
| Fontes: Força de trabalho - MPF (1995), INE (1999, 2010, 2017, 2019); | | | | |
| Valor Acrescentado - INE (2018, 2019). | | | | |

A produtividade do milho pouco aumentou no último meio século



Implicações da análise dos factores institucionais

Para se alcançar um desenvolvimento sustentável e inclusivo, seria mais apropriado optar por:

Uma
estratégia de
crescimento
económico
balanceado

Um sistema
politicamente
democrático
de facto

Uma
separação
efectiva de
poderes

Um avanço
no processo
de
descentraliza
ção

- ✓ Assumimos que as fontes de conflitos armados ficam diluídas, tomadas as opções acima indicadas

Estratégia de crescimento económico inclusivo, sustentável e balanceado

| Elementos institucionais | Alternativa à estratégia corrente |
|---|---|
| Estratégia de crescimento económico | Inclusiva, sustentável, balanceada |
| Sistema produtivo | Economia de mercado; sistema competitivo; suporte à agricultura; política industrial; empresas públicas-chave. |
| Sistema de propriedade | Propriedade estatal, privada, público-privada, cooperativa. |
| Estado e sistema de governação | Estado de direito. Governação democrática; pelo exemplo da liderança; com separação de poderes; com descentralização (efectiva, financeiramente viável, e evitando autocracias locais). |
| Fontes de financiamento do Orçamento do Estado, e aplicação de fundos | Interno (impostos em expansão mas viáveis e sustentáveis; receitas dos recursos naturais e sua utilização aplicando políticas macroeconómicas adequadas, títulos e bilhetes do tesouro); externo (balanceado, com análise da sustentabilidade da dívida, das condicionalidades e da viabilidade dos investimentos). |

Esta estratégia alternativa requer a identificação de políticas prioritárias, de formulação e amadurecimento interno

