

WIDER Working Paper 2020/133

## **Desenvolvimento económico e instituições em Moçambique**

Factores que afectam a gestão das finanças públicas

António S. Cruz<sup>1</sup> and Fausto J. Mafambissa<sup>2</sup>

Outubro 2020

**Resumo:** Moçambique alcançou um desenvolvimento socioeconómico incipiente mas ainda frágil, desde 1975. Apesar de o sistema de gestão das finanças públicas ter sido reformado e melhorado, o seu desempenho tem vindo a enfraquecer desde 2013. Utilizando uma abordagem económica institucional, identificámos a estratégia de crescimento económico, o princípio da separação de poderes e o grau de descentralização como factores-chave que afectam o sistema de gestão das finanças públicas. Como a actual estratégia baseada nos recursos naturais parece estar a falhar, sugerimos uma estratégia alternativa de crescimento balanceado no contexto de um sistema político democrático efectivo. Isso implicaria a identificação de políticas prioritárias necessárias para promover um desenvolvimento sustentável e inclusivo.

**Palavras-chave:** democracia, estratégia de crescimento, economia institucional, Moçambique, gestão das finanças públicas

**Classificação JEL:** H50, H60, O43, P51

**Agradecimentos:** Agradecemos a Johnny Flentø, Inês Ferreira e Finn Tarp pelos seus comentários e pela revisão deste artigo. Agradecemos igualmente a Fotini Antonopoulou pelas suas revisões dedicadas e cuidadas e pelas discussões conceptuais perspicazes. Agradecemos a Telma Loforte pelas suas contribuições sobre a gestão das finanças públicas em Moçambique.

**Nota:** Esta é uma versão traduzida do Documento de Trabalho em Inglês que se encontra disponível [aqui](#) (available in English).

As citações incluídos no artigo foram traduzidos do Inglês.

---

<sup>1</sup> Consultor independente, Freamunde, Portugal. <sup>2</sup> Ministério da Economia e Finanças, Maputo, Moçambique. Autor correspondente: [antonioscruz@gmail.com](mailto:antonioscruz@gmail.com).

Este estudo foi preparado no âmbito do projecto UNU-WIDER [Crescimento inclusivo em Moçambique – reforçando a investigação e as capacidades](#), implementado em colaboração entre UNU-WIDER, Universidade de Copenhaga, Universidade Eduardo Mondlane e o Ministério da Economia e Finanças de Moçambique. O projeto é financiado através das contribuições dos programas específicos dos Governos da Dinamarca, Finlândia e Noruega.

Copyright © UNU-WIDER 2020

Informações e pedidos: [publications@wider.unu.edu](mailto:publications@wider.unu.edu)

ISSN 1798-7237

Texto dactilografado preparado por Gary Smith. Traduzido por Sofia Roborg-Søndergaard.

O *United Nations University World Institute for Development Economics Research* fornece análises económicas e consultoria sobre políticas, com o objectivo de promover o desenvolvimento sustentável e equitativo. O Instituto iniciou as suas operações em 1985, em Helsínquia, Finlândia, como o primeiro centro de investigação e formação da Universidade das Nações Unidas. Hoje, é uma mistura única de *think tank*, instituto de investigação e agência das Nações Unidas, fornecendo uma gama de serviços, desde consultoria política a governos a investigação original disponível gratuitamente.

O Instituto é financiado com a receita de um fundo de dotação, com contribuições adicionais para o seu programa de trabalho da Finlândia, da Suécia e do Reino Unido, além de contribuições direccionadas para projectos específicos de vários doadores.

Katajanokanlaituri 6 B, 00160 Helsínquia, Finlândia

As opiniões expressas neste artigo são da responsabilidade do(s) autor(es) e não reflectem necessariamente as opiniões do Instituto ou da Universidade das Nações Unidas, nem dos doadores do programa / projecto.

## 1 Introdução

Moçambique tornou-se independente de Portugal em 1975 e passou por várias transformações, alcançando um processo de desenvolvimento socioeconómico incipiente, mas ainda frágil ao longo de 45 anos. Em 2019, o país ficou classificado em 180.º lugar entre 189 países no Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (PNUD 2019). Nas últimas quatro décadas, os governos nem sempre fizeram o melhor uso da gestão das finanças públicas (GFP) para ajudar a alcançar os seus objectivos de desenvolvimento. Há mais de 20 anos, desde 1993, que as reformas da GFP têm coincidido com elevadas taxas de crescimento económico. Contudo, à medida que os riscos financeiros se tornaram elevados em meados da década de 2010, e que a crise da dívida oculta se tornou conhecida do público em 2016, a taxa de crescimento desacelerou significativamente e as condições de vida deterioraram-se.

Dada a importância, para o desenvolvimento sustentável e inclusivo, de um sistema de GFP que funcione bem, e considerando o pressuposto de que as instituições “estruturam incentivos no intercâmbio humano” e moldam “a forma como as sociedades evoluem”, este documento visa identificar os factores institucionais que afectaram o sistema de GFP em Moçambique nos últimos 45 anos (Fritz et al. 2017; Norte 1990: 3; Schick 1998). O foco desta análise são os factores que afectam a forma como os recursos fiscais são utilizados para fomentar o crescimento económico, que é a base do desenvolvimento (Rodrik 2005: 1).<sup>1</sup>

Baseando-se em elementos conceptuais sobre instituições económicas, estratégias de crescimento económico e análise institucional dos sistemas de GFP, e confrontando-os com estatísticas socioeconómicas, este estudo identifica as estratégias de crescimento económico, o princípio da separação de poderes e o processo de descentralização como os principais factores institucionais que afectam o sistema e as reformas de GFP.

Considerando um cenário alternativo à actual estratégia de crescimento baseada nos recursos naturais — uma estratégia de crescimento económico mais balanceada no contexto de um sistema político democrático efectivo —, este documento propõe um conjunto de políticas prioritárias para promover o desenvolvimento sustentável e inclusivo. Para serem eficazes, estas políticas requerem o apoio de técnicas de GFP. Contudo, estas técnicas não são o foco do presente estudo.<sup>2</sup>

O restante texto inclui: A secção 2 refere-se aos conceitos básicos e factores mencionados na literatura. A secção 3 apresenta os principais factores institucionais que influenciam o sistema de GFP. A secção 4 resume a principal mensagem das avaliações PEFA (Despesa Pública e Responsabilidade Financeira), com referência a vários anos entre 2002 e 2014, os limites da abordagem da GFP, e a questão específica da coordenação de políticas. A secção 5 explica o cenário alternativo de uma estratégia de crescimento balanceado, e ilustra um conjunto de políticas prioritárias para fomentar o desenvolvimento socioeconómico. A secção 6 conclui.

---

<sup>1</sup> No seu documento de 2005, ‘Rethinking Growth Strategies’, Rodrik assume que é através do crescimento económico que os países pobres “conseguem uma redução sustentada da pobreza”.

<sup>2</sup> Para os leitores interessados, os relatórios governamentais, as avaliações PEFA, os relatórios do FMI e outros estudos fornecem informações completas e uma avaliação das reformas da GFP em Moçambique (CEDSIF 2015; FMI 2015b, 2019b; MEF 2016b; ver também Tabela 2).

## 2 A abordagem institucional

A análise actual baseia-se em conceitos e factores causais da abordagem da economia institucional, na definição de instituições adoptada pelo projecto de investigação Desenvolvimento Económico e Instituições (EDI), nas análises institucionais aplicadas aos sistemas de GFP, e na natureza diversificada dos documentos académicos sobre instituições e economia (Andrews 2010; Fritz et al. 2017; Marx 1859, 1887; North 1991; North et al. 2009; Smith 1776, 1790).

O estudo da economia, e as suas relações com a política, regras sociais e história, evoluiu ao longo dos séculos. Destacam-se dois autores, Adam Smith e Karl Marx, que estudaram economia em ligação com estes outros campos nos séculos XVIII e XIX. Eles elaboraram teorias da realidade social que têm influenciado as escolas de pensamento e os sistemas económicos desde então. Muitos países e os mais avançados que operam em economias de mercado e sistemas políticos democráticos são inspirados pela escola de pensamento de Smith. Os países socialistas desde a Revolução de Outubro de 1917 na Rússia, incluindo a China após a revolução de 1949, operando num sistema económico de planificação central, foram inspirados pela escola de pensamento de Marx. Com o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em 1991, a Federação Russa implementou uma transição de um sistema de planificação central para uma economia de mercado. A China parece estar a utilizar um sistema misto, combinando a planificação central com uma economia de mercado.

Na segunda metade do século XX, Douglass North foi um dos autores que tentou integrar o estudo da economia com a política no contexto de diferentes etapas históricas (North 1990; North et al. 2009). Esta combinação permitiria “pensar sistematicamente o problema central da violência nas sociedades humanas” (North et al. 2009: 55). Estes autores tentaram explicar como as sociedades agrícolas (“ordem de acesso limitado”) de 10.000-5.000 anos atrás até à Idade Média diferem das sociedades industrializadas (“ordens de acesso aberto”) com base no conceito de instituições: regras formais ou informais de jogo, que se espera que os actores políticos, sociais e económicos sigam, individual e colectivamente.

A *ordem de acesso limitado* é governada por uma coligação dominante. “As pessoas fora da coligação têm apenas acesso limitado a organizações, privilégios e recursos e actividades valiosas” (North et al. 2009: 56). Este acesso aos recursos cria rendas que alimentam a coligação dominante e permitem o controlo da violência. Esta sociedade também limita a concorrência e persiste no tempo. A transição para a sociedade de *ordens de acesso aberto* ocorre quando a coligação dominante passa a ter interesse em “transformar as relações pessoais e privilegiadas intra-elite” em novos acordos, institucionalizando o “acesso aberto para todos”. Contudo, na abordagem de North et al., não está claro quando e porquê a coligação dominante estaria disposta a alterar os acordos para abrir o acesso a todos.

Ao aplicar uma abordagem institucional que tenha em conta diversas experiências internacionais, deve considerar-se que não são só as democracias de tipo ocidental que têm condições para aumentos sustentáveis da produtividade económica e melhoria consistente das condições de vida. Outras sociedades em diferentes fases de maturidade política e económica, como a Rússia e a China, podem também ter essas condições.

Relativamente à abordagem institucional na análise dos sistemas de GFP, alguns estudiosos identificaram e analisaram factores relacionados com a política em quadros ou modelos para explicar as mudanças nas reformas da GFP ou a eficácia e eficiência dos sistemas de GFP (Andrews 2010; Fritz et al. 2017: 1). Estes autores aplicaram análises quantitativas e qualitativas para explicar

os factores que levam ao sucesso das reformas de GFP. Eles incorporaram variáveis que consideraram captar a dimensão institucional em quadros estatísticos ou modelos econométricos.

Aplicando uma análise quantitativa e qualitativa, o recente artigo de Fritz et al. (2017) identificou os principais factores que influenciam a qualidade dos sistemas de GFP: a) seja de forma positiva, o “rendimento *per capita*”, ou b) de forma negativa, a “elevada percentagem de rendimentos obtidos a partir de recursos naturais”. Outros factores de influência mais fracos são o “crescimento do PIB *per capita*”, a “estabilidade política”, o “regime político”, e a “dimensão da população”. O factor “partidos políticos programáticos” tem uma forte influência quando se utilizam dados da PEFA, mas é um factor mais fraco quando se utilizam dados da Política Nacional e Avaliação Institucional (CPIA, na sigla inglesa). Outros factores identificados são “choques fiscais”, “choques de crescimento”, “dependência da ajuda em percentagem do PIB” e “receitas em percentagem do PIB”. Os dados PEFA parecem ser uma fonte de dados amplamente aceite para analisar as reformas de GFP.

Andrews (2010) estabeleceu o “crescimento económico”, a “estabilidade”, a “principal fonte de receitas do Estado” e o “mandato de reforma” como factores relevantes<sup>3</sup> que influenciam o desempenho da GFP em 31 países africanos. A herança colonial parece ser um factor fraco. Os países com maior crescimento do PIB *per capita* têm sistemas de GFP mais fortes; os estados não frágeis produzem progressos na GFP; os países “onde a maioria das receitas são cobradas internamente aos cidadãos” têm sistemas de GFP mais fortes do que os países “onde as receitas são obtidas de fontes externas pelas quais o governo não é responsável, incluindo recursos naturais, impostos sobre o comércio externo, doadores externos”, ou mesmo países ricos em petróleo; “Períodos mais longos de amplo compromisso com reformas fomentam o progresso da GFP” (Andrews 2010: 34, 36). Estes factores foram identificados com base em evidências quantitativas e qualitativas das pontuações do índice PEFA, medidas como médias e desvios padrão. A qualidade é reforçada pela triangulação dos próprios controlos do Secretariado da PEFA, complementada com um relatório de desempenho da GFP (PFM-PR, na sigla inglesa) e vários relatórios do Banco Mundial.

### 3 Factores institucionais que influenciam o sistema de GFP

Com base na definição de instituições do EDI, na revisão bibliográfica, nas entrevistas com informadores-chave, e considerando a história recente de Moçambique, são identificados três factores institucionais fundamentais pelo seu impacto no sistema de GFP: a estratégia de crescimento económico, o grau de separação de poderes, e o avanço do processo de descentralização. As seguintes ideias serão aprofundadas:

- O governo pode afectar a estratégia de crescimento económico real, o que pode influenciar o sistema de GFP. Uma estratégia de crescimento é considerada um conjunto de regras de jogo, formais e informais, que o governo, os políticos, a sociedade civil — incluindo empresas, produtores individuais e consumidores — e a comunidade internacional devem seguir para atingir um objectivo. Tal estratégia deve ter fontes de financiamento.

---

<sup>3</sup> Os indicadores para estes quatro factores são: taxas de crescimento do PIB *per capita*; estados frágeis em comparação com os não frágeis; estados fiscais, rentistas, ou ricos em petróleo; e número de PRSPs (Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza) e duração temporal de cada documento de política, respectivamente.

- Uma doutrina de direito constitucional postula o princípio da separação dos poderes executivo, legislativo e judicial como base de uma democracia liberal e do estado de direito. Além disso, quando o executivo opera independentemente do partido no poder, cria mais oportunidades para pesos e contrapesos.
- Um maior grau de descentralização pode ter um efeito estabilizador na relação entre as entidades centrais e locais, ou entre o Estado e os cidadãos.

### 3.1 Estratégias de crescimento económico e GFP

Desde 1975, Moçambique tem seguido diferentes estratégias de crescimento, que têm vindo a moldar o sistema de GFP para melhor se adequar aos objectivos da estratégia. Sempre que a estratégia foi vista como estando a falhar ou a atingir os seus limites, as autoridades alteraram-na e adaptaram o sistema de GFP à nova estratégia.

Estas *estratégias de crescimento económico* e os sistemas de GFP relacionados tiveram impacto no *desenvolvimento socioeconómico* do país durante os últimos 45 anos. A relação entre estes três elementos será analisada mais aprofundadamente para os períodos 1975-86, 1987-2009, e 2010-presente, seguindo esta estrutura: principais linhas estratégicas; medidas e instrumentos de política; resumo das reformas da GFP; desempenho económico e principais eventos políticos, de segurança/militares, e sociais; resumo do desempenho da GFP; sumário referente ao período da estratégia; análise.

#### *Economia de planificação central, 1975–86*

Uma vez independente, o governo da Frelimo<sup>4</sup> prosseguiu uma estratégia de crescimento económico baseada na planificação e gestão central da economia e enquadrada num sistema político de partido único (Frelimo 1975, 1977b; GdM 1981). Este governo seguiu o objectivo de acelerar o crescimento económico e transformar a estrutura económica através da industrialização, da construção da indústria pesada, da transformação da agricultura com a criação de grandes empresas estatais, da criação de cooperativas e do desenvolvimento de unidades de produção colectiva em aldeias comunais, e da criação de empresas estatais nas principais actividades económicas do país para se tornarem no maior sector da economia (Frelimo 1977b). A produção foi planificada para substituir gradualmente as importações de alimentos. O programa de industrialização deveria basear-se na importação de equipamento e maquinaria, que ainda não estavam a ser produzidos no país. O investimento na educação foi considerado importante para aumentar a produtividade. As fontes de financiamento para esta estratégia eram receitas internas provenientes de empresas e consumidores, e donativos e empréstimos internacionais de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), de países socialistas<sup>5</sup> e outros, bem como de organizações multilaterais.

Em 1975, as autoridades tomaram medidas políticas para substituir a administração do Estado colonial por uma moçambicana. Nacionalizaram imóveis, serviços de educação e de saúde. A gestão de muitas empresas foi assumida pelo Estado, sendo estas geridas com a participação de representantes dos trabalhadores. Esta política impediu o colapso das empresas quando os gestores e o pessoal técnico superior português deixaram o país.

---

<sup>4</sup> A Frelimo está no poder desde 1975, e a maior parte do tempo molda as principais opções políticas governamentais.

<sup>5</sup> Pickles e Smith (1998) referiram que Moçambique não conseguiu obter subsídios da URSS da mesma forma que o Vietname e Cuba obtiveram.

Em 1977, o Terceiro Congresso da Frelimo definiu a sua ideologia como Marxista-Leninista e decidiu o principal curso de acção para a transição para a revolução socialista (Frelimo 1977a). Os seus principais parceiros internacionais eram países do Bloco Socialista liderados pela União Soviética, incluindo a Alemanha Oriental e outros. A percentagem de importações de países socialistas no total das importações aumentou de 0,5% em 1975 para 14,1% em 1981 (Cruz 1994). A quota das exportações para países socialistas no total das exportações aumentou de 0,01% em 1975 para 20% em 1981. Paralelamente, Moçambique estabeleceu relações com outros países africanos, tornou-se membro do Movimento dos Não-Alinhados, e desenvolveu relações com países ocidentais, incluindo países nórdicos e Itália. A assistência técnica internacional foi prestada por cidadãos destes países, que foram designados ‘cooperantes’.

Devido aos baixos níveis de educação e serviços de saúde deficientes, foi necessário um investimento urgente. Em 1975, 93% da população<sup>6</sup> era analfabeta e a taxa de mortalidade infantil<sup>7</sup> era de 175 por 1000 (INE 2010c). Havia um médico para cada 37.000 habitantes em 1980. Foi implementado um grande programa de educação através da formação de professores, expandindo o número de escolas e enviando milhares de jovens estudantes para outros países — principalmente no Bloco Socialista, incluindo Cuba. Foi implementado um programa para expandir a presença de médicos nas zonas rurais, e as campanhas de vacinação foram alargadas por todo o país, tentando chegar à maioria dos bebés.

No período de 1975-86, o sistema GFP manteve-se consistente com a planificação central. Os recursos foram atribuídos com base na informação sobre as quantidades disponíveis. Previa-se que as empresas estatais se tornassem a principal fonte de receita para o orçamento do Estado. A planificação e execução do orçamento não era transparente, e o público tinha poucas oportunidades de dar o seu contributo. O sistema de pesos e contrapesos era pobre e precário.

Enquanto o governo prosseguia políticas colectivistas inspiradas no Bloco Socialista para ultrapassar o estágio de subdesenvolvimento e uma política internacionalista de apoio aos movimentos pró-independência, um conflito armado começou com a antiga Rodésia em 1976, depois com a República da África do Sul no início da década de 1980. Simultaneamente, eclodiu uma guerra civil com a Resistência Nacional Moçambicana (MNR), que mais tarde tomou a designação de Renamo. Como resultado destes conflitos armados e do fraco desempenho da economia a partir de 1981, incluindo a crise internacional do petróleo em 1979-80, a economia entrou num período de recessão até 1986 (Cruz et al. 2014; Sulemane 2002; Figura 1). Os preços estavam altamente distorcidos; a taxa de câmbio oficial era de 40 meticais por US\$1, mas de 1.500 meticais por US\$1 no mercado paralelo (Banco Mundial 1989). A produção agrícola foi fortemente afectada, bem como as principais vias de transporte.

À medida que a guerra civil se espalhou pelo país, a economia tornou-se mais fraca, reduzindo a oferta de alimentos e outros produtos básicos; como resultado, o sector informal cresceu como proporção do total da economia. As receitas totais diminuíram a partir de 1982, e o défice global após donativos em percentagem do PIB aumentou de 10,1% em 1982 para 15,3% em 1986 (Banco Mundial 1989). A dívida pública, incluindo pagamentos em atraso, aumentou para 3,2 mil milhões de dólares em 1986 (Banco Mundial 1987).

Em resumo, a combinação de uma economia de planificação e gestão central, um sistema autoritário de governo, um ambiente internacional desfavorável da Guerra Fria, uma guerra civil e

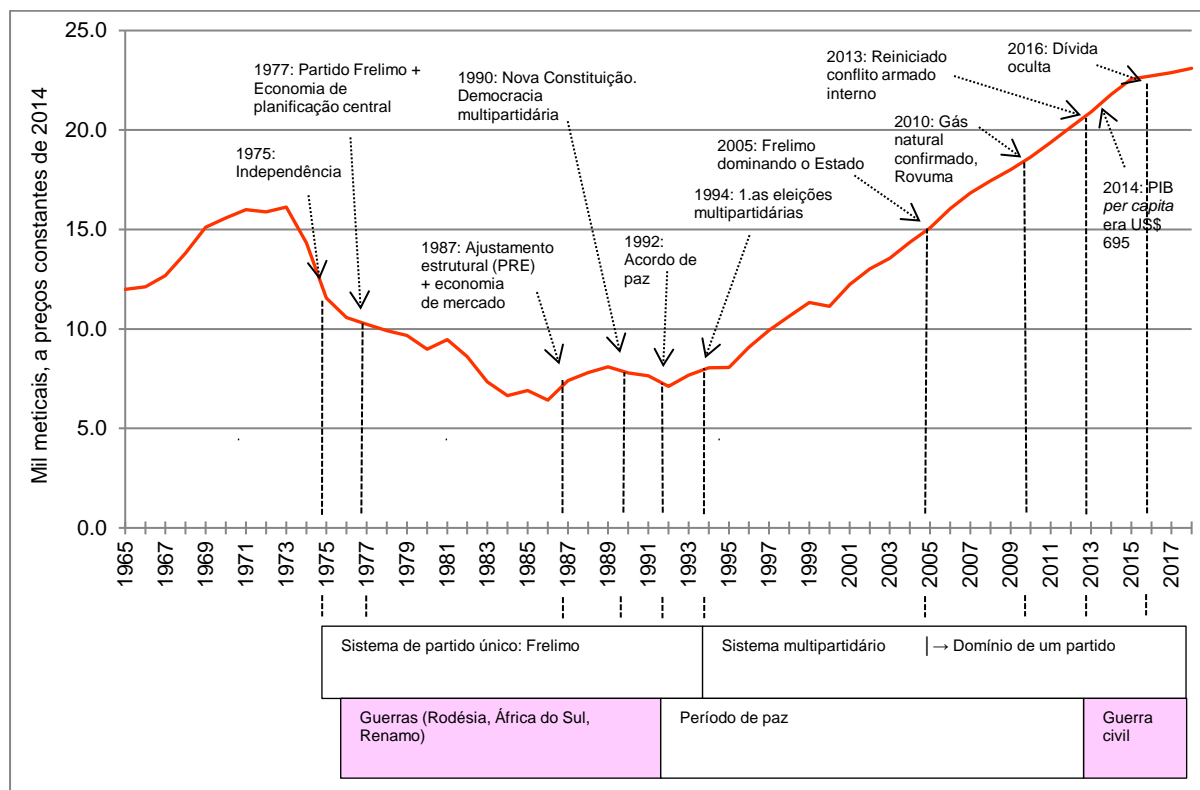
---

<sup>6</sup> Dos que tinham sete anos ou mais.

<sup>7</sup> Trata-se de mortes infantis com menos de um ano de idade para cada 1000 nascimentos vivos.

um conflito regional levaram a um declínio dos indicadores de bem-estar, em particular para a educação e saúde. Um sistema de GFP frágil contribuiu para este resultado. Nas condições nacionais e internacionais da época, esta estratégia de crescimento não conseguiu criar empresas viáveis e sustentáveis que contribuíssem para uma economia equilibrada, tanto nos mercados internos como externos.

Figura 1: Produto interno bruto *per capita*, 1965–2018



Nota: <sup>a</sup> O sistema de partido único sob a Frelimo esteve em vigor no período 1975-94. O sistema multipartidário está em vigor desde 1994, embora tenha havido domínio monopartidário dentro deste sistema desde 2005. <sup>b</sup> Ocorreram guerras com a Rodésia, África do Sul, e Renamo no período 1976-92; seguidas de um período de paz, 1992-2013; depois de guerra civil (com a Renamo e mais tarde com insurgentes em Cabo-Delgado), 2013-presente.

Fonte: gráfico dos autores, com base em dados do BM (2018); INE (2016a, 2019a); Orre e Rønning (2017); Sulemane (2002).

A Frelimo estava sob pressão crescente para encontrar uma solução para o conflito militar, o declínio económico, e a degradação social. Samora Machel, Presidente do Partido e do Governo, faleceu num acidente de avião em Outubro de 1986, e foi substituído por Joaquim Chissano. A facção esquerdista do partido foi substituída por uma facção reformista e moderada. Moçambique já era membro do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) e tinha começado a liberalizar os preços dos alimentos em 1984.

### *Ajustamento estrutural e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, 1987–2009*

A partir de 1987, o governo seguiu uma estratégia diferente de crescimento económico através de um sistema de economia de mercado. Implementou o Programa de Reabilitação Económica (PRE), consistindo em reduzir as despesas governamentais, aumentar as receitas do Estado,



liberalizar os preços e o comércio, prosseguir o ajustamento estrutural, e a privatização<sup>8</sup> (PdM 1987a). A partir de 1989, incluiu medidas de política de apoio aos sectores sociais, e incorporou gradualmente o objectivo de redução da pobreza e a maioria dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (MDG, na sigla inglesa). O sector primário, em particular a agricultura, perdeu importantes políticas de suporte do sector público como o sistema de comercialização, o fornecimento local de sementes melhoradas, e os serviços de extensão. Na década de 1990 e início da década de 2000, as autoridades adoptaram uma abordagem muito pouco interventiva em relação ao sector industrial. O governo promoveu o investimento nacional e estrangeiro, deixando o mecanismo de mercado afectar os recursos sem desenvolver instituições relevantes do sistema de mercado, tais como a formação, sistemas de informação, e instituições financeiras competitivas.

Esta estratégia foi financiada através de ajuda externa, de empréstimos concessionais e, gradualmente, através do aumento das receitas fiscais e da emissão de dívida interna por via de obrigações e títulos do Tesouro. Uma fonte adicional de financiamento veio do alívio da dívida do Clube de Paris, da Iniciativa dos Países Pobres Muito Endividados (HIPC, na sigla inglesa) pelo FMI e Banco Mundial em 1999 e 2001, da Iniciativa Multilateral de Redução da Dívida (MDRI, na sigla inglesa) em 2006, e outras fontes (FMI 2004b; Ross 2014).

**Instrumentos de política.** Na fase inicial (1987-1992), as autoridades tomaram medidas para reduzir os desequilíbrios macroeconómicos e estabelecer as bases para uma economia de mercado, embora o país estivesse ainda em guerra civil (PdM 1987b; PdM 1990; FMI 2004b). Após o acordo de paz, o governo aprofundou a liberalização e as reformas estruturais em 1993-98. O Programa Quinquenal do Governo para 1994-99 considerou a redução da pobreza uma prioridade, tal como os programas nos seguintes mandatos políticos.

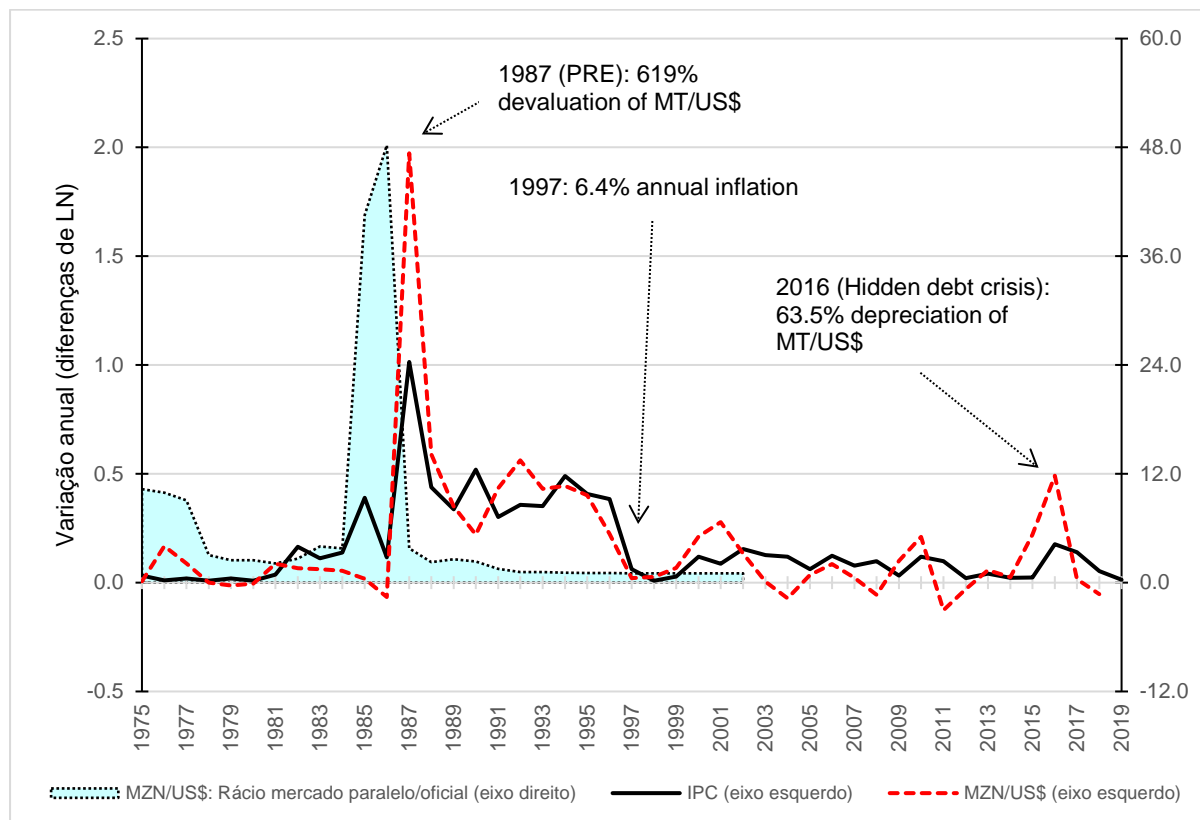
Em seguida, consolidou a primeira geração de reformas e no período 1999-2005 introduziu o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) para 2001-05, seguido do PARPA para 2006-09. Estes documentos estratégicos sobre a pobreza definiram áreas prioritárias como os sectores sociais (educação, saúde e protecção social), infra-estruturas, agricultura, boa governação, e políticas macroeconómicas. Definiram também o objectivo de atribuir 65% do orçamento total do governo a estes sectores.

**Exemplos de medidas de política específicas.** O governo desvalorizou o metical de 40,43 meticais por US\$1 em 1986 para 290,73 meticais por US\$1 em 1987, a fim de reduzir a diferença de preços entre o mercado paralelo e o mercado oficial, e para equilibrar o mercado externo (Sulemane 2002; Figura 2). Esta medida de política fez parte de um longo período de reformas graduais efectuadas passo a passo que afectaram vários sectores. Incluiu a criação do banco central separado dos bancos comerciais, a reforma do sector financeiro e do regime de supervisão bancária, a liberalização total das taxas de juro até 1994, o aumento da flexibilidade do regime cambial, a privatização da habitação e das empresas, e a permissão da prestação de serviços privados de educação e saúde (FMI 2004b; Ross 2014). A ajuda externa fora do orçamento foi gradualmente incluída no orçamento e foi criada uma conta única do tesouro (CUT) para gerir os fundos estatais. Em 2009, o país apresentou a candidatura de adesão à Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas (ITIE) e foi declarado em conformidade em 2012 (ITIE 2020).

---

<sup>8</sup> Decreto n.º 21/1989, de 23 de Maio, 'Boletim da República', Moçambique (Castel-Branco et al. 2001; Banco Mundial 1990).

Figura 2: Políticas de estabilização, impacto na inflação e crise recente da dívida oculta



Fonte: gráfico dos autores baseado em dados do BM (1998, 2002, 2018); FMI (2004a); INE (1998, 2003, 2004, 2006, 2010b, 2012, 2014, 2016b, 2018b, 2019b, 2020); e Sulemane (2002).

**Exemplos de reformas fiscais.** Os códigos fiscais foram gradualmente reformados em 1987, no final da década de 1990, em 2003, e em 2007-08 (PdM 1987c; Ross 2014). O imposto sobre o valor acrescentado (IVA) foi introduzido em 1999, substituindo o imposto de circulação. O governo também ratificou o protocolo comercial da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) em 1996 para liberalizar o comércio regional até 2015. As operações aduaneiras foram geridas pela Crown Agents durante alguns anos a partir de 1996, e a nova e autónoma Autoridade Tributária foi criada em 2006 (Tabela 1).

Tabela 1: Reformas seleccionadas no sistema de GFP<sup>9</sup>

Sistema de GFP	Reformas
Documentos de política de finanças públicas e unidades de reforma	Pacote legislativo do Programa de Reabilitação Económica (PdM 1987a) Estratégia de Reforma Orçamental aprovada, 1997 (Fozzard 2002) UTRAFE, 2001 <sup>a</sup> ; CEDSIF, 2010 <sup>b</sup> Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) (PdM 2002a) Visão das Finanças Públicas (GdM 2012b)
Cobrança e gestão de receitas	Reforma da política tributária, 1987 (PdM 1987c) Crown Agents, 1996 (FMI 2004b) IVA introduzido, 1999 Lei de bases do sistema tributária (PdM 2002b) Criação da Autoridade Tributária (PdM 2006)
Elaboração e aprovação do orçamento	Orçamento do Estado Quadro de Despesas de Médio Prazo de três anos, primeira versão 1998 (Fozzard 2002)
Execução do orçamento e auditoria interna	Decreto de 'Procurement' do Estado (GdM 2005b, actualizado mais tarde) Implementação do e-SISTAFE Conta única do tesouro (CUT) Inspecção Geral de Finanças (IGF)
Contabilidade e relatórios Auditoria externa	Relatórios de execução orçamental Tribunal Administrativo Conta Geral do Estado Relatórios da Comissão de Planeamento e Orçamento, Parlamento

Notas: <sup>a</sup> Em 2001 foi criada a UTRAFE (Unidade Técnica de Reforma da Administração Financeira do Estado); <sup>b</sup> em 2010 foi criado o CEDSIF (Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação Financeira).

Fonte: compilação dos autores.

**Exemplos de reformas orçamentais.** Do mesmo modo, a planificação e execução orçamentais foram gradualmente reformadas em 1987, em 1997 com a nova lei orçamental do Estado, e em 2002 com a adopção do novo Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE). Este novo sistema de GFP foi implementado por fases e integrado através do 'e-SISTAFE', um sistema informatizado para aumentar a transparência no orçamento e nas transacções financeiras desde 2004 (GdM 2012b; MEF 2016b). Outros objectivos incluíam o aumento da eficiência, responsabilização e a realização de uma maior coerência entre os objectivos políticos, o orçamento, e a sua execução (Fozzard 2002; PdM 1987b).

**Desempenho económico em 1987-92.** A economia respondeu positivamente às reformas em 1987-89, quando o PIB *per capita* cresceu em média 8,1% ao ano (ver Figura 1). Contudo, a guerra continuou, e as condições foram agravadas por uma seca severa em 1991-92. O PIB *per capita* diminuiu 4,2% ao ano, em média, em 1990-92. Moçambique tornou-se extremamente pobre em 1992, com um PIB *per capita* de 118 dólares (INE 1997, 1999a; Sulemane 2002).

**O processo de paz em 1990-92.** O fim da Guerra Fria, o fim do *apartheid* na África do Sul em 1990, a pobreza extrema em Moçambique devido a 16 anos de guerra, as más condições económicas, a grave seca recente, a qualidade da visão de liderança da Frelimo na altura, a confiança da Renamo nessa liderança, e o interesse e contribuição da Comunidade de Sant'Egídio em Itália e dos mais pró-activos da comunidade internacional levaram ao acordo de paz entre o governo e a Renamo em 1992.

<sup>9</sup> A Tabela 1 resume estas reformas, revelando um grande investimento em termos de legislação e regulamentos, competências humanas para gerir um sistema cada vez mais complexo, e investimento em sistemas de computadores, electrónicos e de informação.

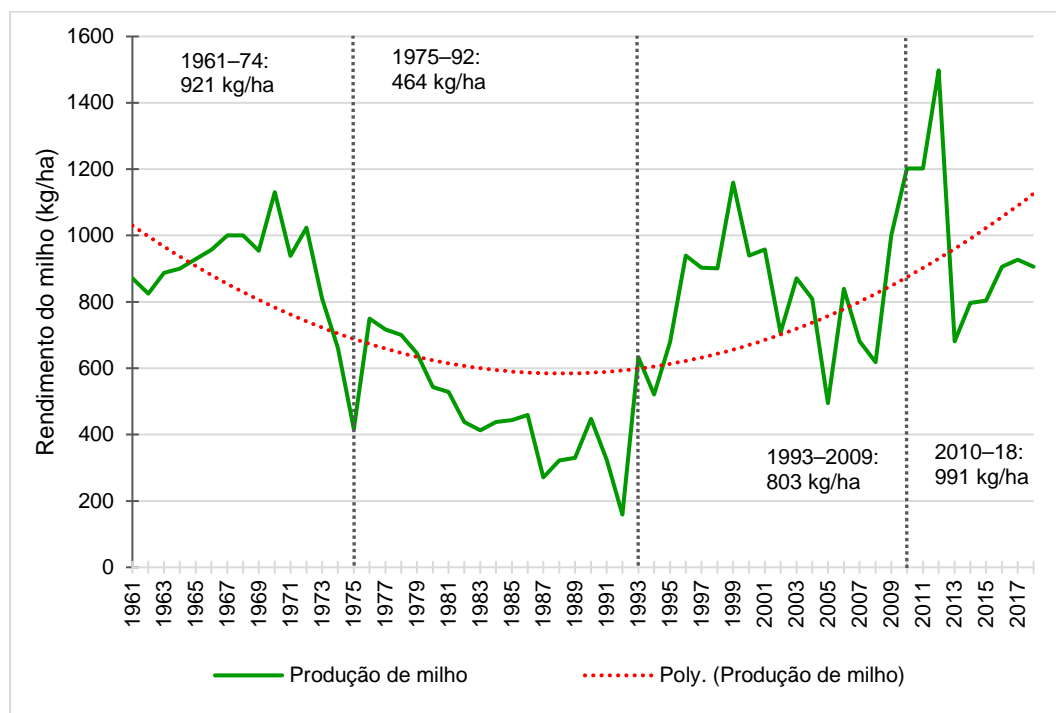
**Desempenho económico em 1993-2009.** As eleições multipartidárias e a vitória do ANC na África do Sul em 1994 e as eleições multipartidárias em Moçambique em 1994 contribuíram para criar condições para a transição para um novo sistema político e económico. A determinação da liderança da Frelimo, a extensão e continuidade das reformas, o apoio político, técnico e financeiro da comunidade internacional, e o apoio e interesse dos cidadãos levaram a uma considerável expansão económica entre 1993 e 2015. Em parte deste período, 1993-2009, o PIB *per capita* cresceu 5,7% por ano em média. O rácio das receitas do Estado em relação ao PIB aumentou de 12,4% em 1989 para 17,9% em 2009 (FMI 2004b; MPD 2013). A percentagem de financiamento externo no orçamento total do governo diminuiu de 53% em 1989-91 para 43% em 2008-10 (FMI 2004b, 2010, 2013). O rácio do *stock* da dívida sobre o PIB diminuiu de 164% em 1986-88 para 41,6% em 2009-11 (FMI 2001, 2010, 2015a).

Estavam a ser estabelecidas as bases para um sistema de economia de mercado. Empresas privadas locais e estrangeiras estavam a operar na maioria dos sectores. Estavam em curso a reabilitação e novos investimentos em infra-estruturas públicas como estradas, pontes, portos, aeroportos, ferrovias, telecomunicações, escolas, centros de saúde e edifícios da administração pública. A maior parte dos serviços públicos de educação e saúde estavam a ser prestados a uma população jovem e em crescimento. Os serviços privados estavam também a expandir-se nos sectores sociais.

Em quase todos os sectores estava a ocorrer a expansão da economia. Era uma economia em crescimento para o mercado interno. As exportações estavam a expandir-se, de 11,5% do PIB em 1993-95 para 30% do PIB em 2007-09 (INE 2018a). Mas as importações também estavam a crescer, embora a um ritmo mais lento, de tal forma que a balança comercial de bens e serviços em percentagem do PIB melhorou de -41,4% em 1993-95 para -10,1% em 2007-09. A expansão das exportações concentrou-se em bens primários provenientes da agricultura, gás natural, areias pesadas, electricidade hidroeléctrica, e lingotes de alumínio. Este último produto correspondia a 42% das exportações totais de bens e serviços (BM 2016). O alumínio é produzido pela Mozal, uma empresa internacional, num projecto semelhante a um enclave com poucas ligações à economia nacional.

**Análise da transformação estrutural.** Ocorreu uma limitada transformação estrutural no país no último meio século (Cruz e Mafambissa 2016). A produtividade na agricultura tem melhorado muito pouco. A figura 3 mostra os rendimentos médios do milho de 803 kg/ha durante o período 1993-2009. O milho representa uma importante cultura alimentar e comercial em Moçambique. Embora haja necessidade de melhorar as estatísticas agrícolas e assegurar a compilação e publicação independente, os dados actuais mostram que o efeito limitador da tecnologia manual continua a prevalecer. A percentagem da força de trabalho no sector primário (agricultura, silvicultura, pescas e mineração) no total da força de trabalho diminuiu de 81,3% em 1997 para 75,9% em 2007 (INE 1999b, 2010a). A percentagem da força de trabalho no comércio e outros serviços aumentou de 8,4% em 1997 para 15,1% em 2007. É muito provável que esta força de trabalho esteja a migrar para áreas urbanas para trabalhar em serviços de baixa produtividade.

Figura 3: A produtividade do milho aumentou pouco no último meio século



Fonte: gráfico dos autores com base na FAO (2020).

A percentagem do valor acrescentado da indústria transformadora no PIB total aumentou ligeiramente de 12% em 1993-95 para 13,3% em 2007-09, influenciada pelo volume da fundição de alumínio. Mas já estava a diminuir à medida que a percentagem do PIB para outros sectores crescia mais rapidamente (INE 2016a). A força de trabalho no sector secundário aumentou ligeiramente de 5,2% em 1997 para 5,9% em 2007 (INE 1999b, 2010a).

O programa de privatização foi ambicioso e coincidiu com o aumento da percentagem do valor acrescentado da indústria transformadora no PIB total entre 1995 e 1999 (Cruz et al. 2014). No entanto, algumas indústrias colapsaram durante o processo de privatização, como foi o caso do processamento da castanha de caju (McMillan et al. 2002). Alguns autores escreveram sobre os desafios das privatizações em Moçambique (Castel-Branco et al. 2001; Cruz et al. 2014; Pitcher 1996). O Estado reduziu o custo público da gestão de empresas deficitárias na década de 1990, mas a falta de uma política industrial consistente levou à desindustrialização da economia, e até impediu a reindustrialização.

Uma explicação hipotética para a falta de transformação estrutural é que Moçambique é uma sociedade de *ordem de acesso limitado*, sem experiência histórica na gestão de empresas manufactureiras (North et al. 2009). Se expandirmos este argumento, ele pode também explicar porque é que o sector público está a ter extrema dificuldade em gerir com sucesso empresas estatais. Há muitos exemplos de empresas públicas em colapso, como a Mabor, a Mcel, a LAM, e mesmo o Mozabank, necessitando de fundos extra para compensar perdas financeiras, ou uma mudança na equipa de gestão para sobreviver. Há capacidade de gestão e gestores cumpridores da lei no país, mas a interferência política nos negócios é tão generalizada que o país não tem sido capaz de utilizar este instrumento — as empresas públicas — para fins de crescimento e desenvolvimento.

O comportamento de procura de rendimentos improdutivos [*rent seeking*] pode impedir as empresas e os projectos de prosperar e difundir os benefícios entre comunidades e indivíduos, e

mesmo ao longo do tempo. Durante muito tempo, e em relação a um vasto leque de casos, houve histórias relacionadas com o abuso antiético e ilegal de fundos públicos — inclusive através da drenagem de recursos das empresas estatais — incluindo dos bancos BCM e BPD (Hanlon 2001, 2018; Haysom et al. 2018; Williams e Isaksen 2016). É uma guerra de baixa intensidade em que profissionais respeitáveis são mortos ou espancados em vez de operarem num ambiente aberto e de trabalho árduo. Muitos produzem riqueza, e alguns lucram à força, se necessário. Em tempos de crise económica, em particular gerada por políticas erradas e abusivas, perde-se o potencial de prosperidade colectiva. Consequentemente, a sociedade recorre à violência aberta. Esta hipótese pode explicar a guerra de insurreição em Cabo-Delgado que começou mais tarde, em 2017.

Em resumo, houve um crescimento rápido e persistente durante este período. No entanto, a transformação económica estrutural foi insignificante, a competitividade foi fraca nos mercados internacionais, e a redução da pobreza foi ainda limitada. A proporção de pobres no total da população diminuiu de 69,4% em 1996-97 para 54,7% em 2008-09. A desigualdade de rendimentos medida pelo coeficiente de Gini mudou ligeiramente, de 0,40 em 1996-97 para 0,42 em 2008-09 (MEF 2016a: 10, 27).

Na década de 2000, as fontes internas de crescimento foram consideradas limitadas. A economia não era competitiva nos mercados internacionais. As políticas foram vistas como estando sob excessivo controlo externo. O novo governo formado em 2005 começou a afastar-se gradualmente da estratégia de crescimento económico anterior. A Frelimo tornou-se abertamente dominante nas estruturas governamentais. Esta era uma forma de ganhar controlo sobre as políticas públicas. Como indicador preliminar da mudança na estratégia económica, em 2006 o governo concedeu direitos exclusivos tanto à AMA1 (Anadarko) como à EEA (ENI) para explorar hidrocarbonetos na Área 1 e na Área 4 da Bacia do Rovuma, respectivamente (ERM e Impacto 2014). Esperava-se que se estas empresas descobrissem grandes reservas de hidrocarbonetos, estas reservas se tornariam uma fonte significativa de receitas estatais e privadas.

#### *Extracção de recursos naturais, 2010–presente*

A mudança da Frelimo para uma nova estratégia de crescimento económico baseada na extracção intensiva de recursos naturais teve lugar em 2010, com a confirmação da existência de reservas de gás natural na Bacia do Rovuma.<sup>10</sup> As perspectivas de lucrar com a extracção de recursos de hidrocarbonetos, carvão mineral, rubis e outros minerais preciosos e semi-preciosos, e areias pesadas foram combinadas com uma estratégia de promoção do investimento em infra-estruturas públicas e outros projectos públicos financiados também por empréstimos não-concessionais.<sup>11</sup> O objectivo era acelerar ainda mais o crescimento económico, aumentar as oportunidades para o desenvolvimento de empresários locais, e extrair rendas relacionadas com o gás natural e outros negócios de recursos naturais. As receitas estatais obtidas a partir dos recursos naturais seriam uma fonte fundamental de financiamento do orçamento, para além de outras receitas fiscais e da emissão de obrigações e títulos do Tesouro. Os ganhos económicos resultantes da expansão dos investimentos e do crescimento pagariam o dinheiro emprestado. Por conseguinte, o risco de um aumento da dívida pública foi negligenciado.

---

<sup>10</sup> A AMA1 (Anadarko) confirmou a existência de 75 biliões (10<sup>12</sup>) de pés cúbicos (tcf, na sigla inglesa) de reservas de gás natural na Área 1 da Bacia do Rovuma em 2010 (Crooks 2018; US-EIA 2018). Em 2011, a ENI confirmou a existência de reservas de gás natural na Área 4 da Bacia do Rovuma (ENI 2011). A US-EIA informou que as reservas de gás natural da ENI ascendem a 85 tcf.

<sup>11</sup> Os empréstimos não-concessionais em percentagem do PIB deveriam aumentar de 0,0% em 2010 para 2,6% em 2014 (FMI 2013). Esta fonte de financiamento seria ainda utilizada nos anos seguintes.

Esta nova estratégia foi parcialmente substanciada nas decisões de investimento tomadas nessa época e parcialmente nos Programas Quinquenais do Governo para 2010-14, 2015-19, no Plano de Acção para a Redução da Pobreza de 2011-14, e numa série de Quadros de Despesas de Médio Prazo (MTEF). Estes planos tinham elementos dos anteriores em termos de apoio aos sectores sociais, políticas de fraco apoio à agricultura, e investimento ambicioso em infra-estruturas. A Visão das Finanças Públicas 2011-2025 e o Plano Estratégico das Finanças Públicas para 2016-19 definiram as linhas de acção para as reformas da GFP para este período (GdM 2012b; MEF 2016b).

Foi dado um enfoque especial aos projectos de investimento público, à promoção de investimentos privados e de parcerias público-privadas. Os principais investimentos públicos foram listados, analisados, e priorizados no Plano Integrado de Investimento (MPD 2014). A aprovação dos investimentos privados foi gerida através do Centro de Promoção de Investimentos (CPI) e do Gabinete das Zonas Económicas Especiais (GAZEDA).<sup>12</sup> O Plano Estratégico do CEDSIF para 2015-19 forneceu um relato útil da expansão do e-SISTAFE em 2012-14, abrangendo 73% do total das unidades de gestão beneficiárias (UGBs) e vários outros indicadores (CEDSIF 2015).

Os projectos de infra-estruturas de uma ponte de 3 km sobre a baía de Maputo, a estrada para Ponta do Ouro, e a circular da cidade de Maputo são exemplos de grandes investimentos públicos financiados por empréstimos não concessionais no valor de mil milhões de dólares (MPD 2014). O investimento no Aeroporto de Nacala também foi financiado com empréstimos não-concessionais. O volume de investimento público aumentou na primeira metade da década de 2010. O investimento directo estrangeiro (FDI, na sigla inglesa) aumentou de US\$592 milhões em 2008 para US\$6,2 mil milhões em 2013, equivalente a 38% do PIB (BM 2020; Cruz et al. 2018).

Como parte da mesma estratégia, foram estabelecidas a EMATUM, a Proindicus e a MAM. Trata-se de empresas públicas de pesca e segurança que contraíram empréstimos comerciais no mercado internacional no valor de 2,2 mil milhões de dólares em 2013 e 2014 (Hanlon 2017). O governo emitiu garantias para estes empréstimos. Os títulos da dívida no valor de US\$850 milhões emitidos pela EMATUM em 2013 e garantidos pelo governo foi informação pública, mas não foi submetida ao Parlamento na altura. As garantias emitidas para os empréstimos à Proindicus e à MAM não foram incluídas no orçamento apresentado ao Parlamento para aprovação, e só se tornaram públicas em Abril de 2016 (Hanlon 2016; FMI 2016b; Wirz e Wernau 2016). Ficaram conhecidas como “dívidas ocultas”.

No passado tinha sido utilizada a Análise da Sustentabilidade da Dívida com a assistência do FMI para ajudar as autoridades a manter o controlo da dívida pública, em particular a componente externa. No entanto, esta já não era uma preocupação das autoridades na primeira metade da década de 2010. Não só a dívida pública aumentou substancialmente, como também a despesa pública total, de tal forma que o défice público após os donativos atingiu -10,4% em 2014 (FMI 2016a). A política de estabilização macroeconómica prudente não foi aplicada com rigor neste período. As reformas da GFP foram ensombradas pelo relaxamento da disciplina fiscal. O rácio do *stock* da dívida pública em relação ao PIB aumentou de 41,1% em 2012 para 137,6% em 2016 (FMI 2015c, 2019a).

Até 2015, a economia ainda estava a crescer rapidamente, mas a pobreza estava a diminuir lentamente. O PIB *per capita* cresceu em média 3,8% por ano em 2010-15 (INE 2016a, 2019a). O índice do número de pessoas pobres diminuiu de 54,7% em 2008-09 para 49,2% em 2014-15. A

---

<sup>12</sup> CPI, GAZEDA, e o Instituto de Promoção de Exportações (IPEX) foram fundidos em 2017 numa nova entidade, a Agência de Promoção de Investimentos e Exportações (APIEX).

desigualdade de rendimentos medida pelo coeficiente de Gini aumentou neste mesmo período de 0,42 para 0,47 (MEF 2016a: 10, 27). A avaliação global PEFA diminuiu de 2007-09 para 2012-14, revelando um declínio na credibilidade orçamental (ver Tabela 2).

Após as eleições de 2015, a comunidade internacional atrasou os desembolsos, e em 2016 os Parceiros de Ajuda Programática (PAPs) interromperam o apoio orçamental geral ao governo, invocando as dívidas ocultas. Pela mesma razão, o FMI suspendeu a assistência ao país até 2019.

O metical depreciou-se em relação às principais moedas em 2015-16. A inflação acelerou no mesmo período (Figura 2). No entanto, ambos os indicadores estabilizaram em 2017-18. O rácio do *stock* da dívida pública em relação ao PIB diminuiu para um valor projectado de 108,4 por cento do PIB em 2019 (FMI 2020).

O FDI tem vindo a diminuir constantemente desde 2013, para 1,99 mil milhões de dólares em 2019 (BM 2020). Embora a principal razão esteja relacionada com as condições do mercado internacional do gás natural, a instabilidade económica, política e de segurança interna podem não inspirar confiança dos investidores.

No entanto, o PIB *per capita* desacelerou rapidamente para 0,8% por ano em média em 2016-18, agravando os níveis de pobreza (INE 2019a). A produtividade agrícola pouco mudou, tal como a capacidade dos pequenos produtores de aumentar os seus rendimentos de forma sustentável. A percentagem da indústria transformadora no PIB total tem permanecido fraca.

O valor das exportações diminuiu para uma média anual de 3,6 mil milhões de dólares em 2014-16, mas recuperou para 4,9 mil milhões de dólares em 2017-19 (BM 2020). A procura internacional de exportações tem sido favorável nos últimos anos. Contudo, o país continuava a exportar principalmente produtos primários, para além de energia hidroeléctrica e lingotes de alumínio. Moçambique classificou-se em 137 dos 141 países no Índice de Competitividade Global de 2019 (WEF 2019).

Não existe uma avaliação PEFA publicada para o período após 2012-14, o que é uma indicação de um agravamento da transparência e qualidade da GFP. O MTEF para 2019-21 ainda não foi disponibilizado ao público através do *website* do ministério, um sinal de fragilidade na transparência e na responsabilização.

Em resumo, como consequência de políticas distorcidas relacionadas com uma estratégia de crescimento baseada na extracção de recursos naturais na primeira metade dos anos 2010's, e da violação das regras da GFP, a confiança no governo por parte da sociedade e dos parceiros internacionais tem sido afectada negativamente, o que provocou instabilidade macroeconómica e desacelerou o crescimento económico. Simultaneamente, os níveis de segurança têm vindo a deteriorar-se, os conflitos armados estão a agravar-se e as irregularidades nas recentes eleições estão a afectar a estabilidade política. O bem-estar dos cidadãos, e em particular das famílias pobres, tem vindo a diminuir.

**Análise das três estratégias.** Na procura de estratégias para desenvolver empresas viáveis num sistema económico funcional, os governos da Frelimo têm tentado abordagens diferentes desde há 45 anos. Enfrentaram o dilema de tomar decisões soberanas de políticas ou de aceitar opções fundamentais de políticas formuladas por representantes de interesses estrangeiros.

As decisões soberanas de políticas foram tomadas no contexto de uma tentativa de revolução marxista-leninista e, mais recentemente, através da estratégia de crescimento económico baseada



na extracção de recursos naturais e no financiamento de projectos públicos arriscados através de empréstimos não-concessionais.

As opções de políticas formuladas por representantes de interesses estrangeiros foram dominantes durante a transição para a economia de mercado, com políticas económicas liberais, e durante a implementação de políticas relacionadas com os MDGs. O dilema consistia no facto de que as abordagens pró soberania mas distorcidas resultaram em fracassos económicos relativos, enquanto uma abordagem mais dependente, impulsionada pela ajuda mas com uma abordagem menos distorcida, trouxe êxitos relativos.

Os governos da Frelimo também têm enfrentado os desafios da moralidade e da legitimidade. Na fase da economia de planificação central, os princípios morais eram colectivistas. Os indivíduos tinham de estar subordinados às organizações colectivas e, em última análise, ao poder central do partido. Não era suposto os indivíduos enriquecerem através de actividades económicas, nem a isso estavam autorizados. Podiam prosperar estando integrados num grupo. Aqui, o governo tinha legitimidade popular, ainda que houvesse privilégios para os membros do partido de nível superior e para os funcionários do Estado.

Este sistema de valores morais foi perturbado com a transição para a economia de mercado. Como não havia um sistema de redistribuição de rendimentos razoavelmente equitativo, os pagamentos informais eram geralmente aceites, mas não por todos. Embora os cidadãos estivessem conscientes de quão distorcido e corrupto era o sistema, este foi perpetuado e agravado ao longo do tempo, até hoje. Sucessivas gerações de líderes não agiram para mudar o sistema. Estes governos não têm sido inteiramente legítimos, mas têm sido tolerados. No entanto, sempre que os preços dos alimentos ou dos transportes sobem demasiado nas cidades, ou que a economia se torna demasiado fraca, os cidadãos queixam-se abertamente. Esta falta de legitimidade explica também muito provavelmente o comportamento de oposição da Renamo e dos rebeldes islâmicos em Cabo-Delgado.

Estes sucessivos governos têm igualmente enfrentado o desafio de gerir o poder político. Num sistema democrático, parte da configuração política é a abertura à alternância do poder. Em Moçambique, o mesmo partido tem estado no poder há 45 anos. Possíveis explicações para os interesses e motivações do partido são: assegurar que o país mantenha a sua independência duramente conquistada; alcançar o objectivo de transformar o país numa sociedade desenvolvida; controlar o acesso às principais fontes de receita e rendas; e manter o controlo de um país que os combatentes da liberdade interpretam como sendo propriedade sua e das suas famílias. Sejam quais forem as razões, a história recente mostrou que este país não se saiu bem sob regimes autoritários ou semi-autoritários (Figura 1).

Este documento visa identificar as limitações institucionais nestes processos, numa altura em que a sociedade se encontra numa encruzilhada e o mundo está no meio da pandemia do COVID-19. Por um lado, a instabilidade política, económica, de segurança e militar pode continuar durante muitos anos ou agravar-se rapidamente; por outro lado, a sociedade pode mudar as regras do jogo e estabelecer um contrato social amplamente aceitável.

### **3.2 O princípio da separação dos poderes e a GFP**

Foram introduzidos pesos e contrapesos na Constituição de 1990, mas estes tornaram-se gradualmente disfuncionais a partir de 2005. A Frelimo dominava cada vez mais o executivo. Num sistema presidencial, o papel do presidente no governo é reforçado. Além disso, em Moçambique, tradicionalmente o presidente do partido tem sido também o presidente da República. O presidente nomeia e demite os presidentes do Supremo Tribunal, do Conselho Constitucional, do

Tribunal Administrativo (auditor externo), e o procurador-geral da República. No Parlamento, a Frelimo tem tido uma maioria absoluta desde 1994, e os membros do partido no Parlamento respondem às instruções centralizadas do partido. Num ambiente tão fortemente controlado, não é surpreendente que quando o partido e a liderança do governo decidiram aumentar a procura de crédito não-concessional, não houvesse nenhum mecanismo para impedir a violação sistemática da lei e acções ilegais.

Embora o Parlamento moçambicano tenha um bom historial na produção de legislação e organização das legislaturas, no caso das dívidas ocultas não exerceu uma supervisão plena da gestão do orçamento. Em 2013-14, o governo evitou o Parlamento e contraiu uma dívida directa sob a forma de garantias para os empréstimos no valor de 1,35 mil milhões de dólares, para a Proindicus e a MAM. Em 2016, quando esta informação se tornou pública, o Parlamento não agiu em conformidade. Não houve consequências imediatas ou directas para os responsáveis por violar a Constituição e as leis orçamentais. A falta de acção em resposta à violação das leis fundamentais implica que a maioria dos membros do Parlamento e da Comissão do Orçamento foram politicamente cooptados para esta questão específica e não se empenharam em fazer cumprir a lei. O mesmo aconteceu com o sistema judicial (Orre e Rønning 2017). Foi apenas recentemente, em Fevereiro de 2018, que as autoridades judiciais reagiram ao caso, após terem sido emitidos mandados de captura internacional para os responsáveis envolvidos. Foi apenas em Maio de 2020 que o Tribunal Constitucional deliberou sobre as dívidas secretas, considerando-as “nulas e sem efeito” (Hanlon 2020). Existe o risco de que esta acção possa ser entendida como mais um truque para evitar o pagamento da dívida, contribuindo assim para a desconfiança no Estado moçambicano.

Tal como na primeira fase histórica pós-independência de Moçambique, quando o poder político estava excessivamente concentrado e o sistema de pesos e contrapesos não estava operacional, as recentes decisões de política económica podem ter efeitos graves e duradouros no desempenho económico do país e no bem-estar da maioria dos cidadãos. Isto acontece quando o partido que domina o poder executivo, o legislativo e o judiciário representa um factor institucional que prejudica o sistema de GFP e, por conseguinte, afecta o desenvolvimento sócio-económico.

### **3.3 Descentralização e GFP**

Os princípios da descentralização foram incorporados na legislação logo no início da fase da democratização do país. A nova Constituição da República de Moçambique de 1990, o Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL) em 1991, e a alteração da Constituição através da Lei 9/1996 permitiram a criação de municípios compostos por um órgão executivo, o Conselho Municipal, e um órgão legislativo, a Assembleia Municipal (Fernandes 2007; Simione et al. 2018). O Parlamento e o governo moçambicano aprovaram várias leis e decretos que levaram à implementação da descentralização dos municípios (Cistac 2012; PdM 1997, 2008). Em 1997, 33 cidades e aldeias foram consideradas municípios, 43 em 2008, e 53 em 2013 (Brito 2019).

O processo de descentralização levou a uma maior autonomia nas áreas urbanas, dando assim mais poder às autoridades locais responsáveis por melhorar as condições de vida dos seus cidadãos (Weimer 2012). O aumento gradual do número de municípios significa que a descentralização foi entendida como um processo de expansão das estruturas urbanas para as zonas rurais. No entanto, a transformação das áreas rurais em municípios, no âmbito do processo de descentralização, tem sido um grande desafio. As áreas rurais que não estão incluídas nos municípios são governadas pelas estruturas do governo a nível provincial, distrital, de posto administrativo e de localidade.

Desde 1993 que foi implementado um exercício piloto de planificação e orçamentação descentralizada<sup>13</sup> através do Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD), que foi replicado em outras províncias. Há mais de 20 anos que tem sido assegurado neste campo o desenvolvimento de competências, incluindo formação, a aplicação de novos procedimentos e o investimento em equipamento. Os resultados são positivos, mas é necessário continuar o processo, aprofundando o desenvolvimento do modelo de descentralização adequado ao país.

Outra dimensão da descentralização foi o estabelecimento de assembleias provinciais em 2009 e a eleição de governadores provinciais em 2019 (Brito 2019). Estas são reformas de natureza essencialmente política, mas a sua viabilidade depende de um sistema de GFP com bom desempenho (PdM 2018). As actividades políticas, militares e da sociedade civil têm conduzido a reformas de descentralização, incluindo do sistema de GFP. No entanto, não é evidente que estas reformas sejam bem-sucedidas na prática, uma vez que irão exigir montantes bastante elevados de recursos financeiros. As actuais organizações no aparelho de Estado, assembleias eleitas e posições políticas têm estado sob restrições orçamentais desde 2015.

As reformas da GFP asseguraram que as províncias e distritos têm o direito a decidir sobre os fundos públicos e geri-los. A Lei 8/2003 dos Órgãos Locais do Estado e o Decreto 11/2005 estabeleceram princípios e normas legais para os níveis descentralizados de governo (GdM 2005a; GdP 2003). Esta legislação permitiu uma maior autonomia orçamental a nível provincial e distrital, e tem sido implementada desde então. No entanto, a distribuição desigual do orçamento em termos *per capita* entre províncias continua a ser um desafio (UNICEF 2017).

A instabilidade política e o conflito militar são parcialmente explicados pelo insuficiente grau de descentralização. Isto tem acontecido possivelmente devido a uma percepção do partido no poder do risco de perder o poder político a nível local e potencialmente a nível nacional. Os estrangulamentos políticos no processo de descentralização, as desigualdades *per capita* nas afectações orçamentais, e a interferência política nos critérios de execução orçamental a níveis desconcentrados, em particular a nível distrital, distorcem as funcionalidades do sistema de GFP.

## **4 Reformas da GFP**

### **4.1 Avaliações PEFA**

As avaliações PEFA em Moçambique indicam uma melhoria global no sistema de GFP, com o período de base estabelecido como 2002-04 (Lawson et al. 2006; Tabela 2). A avaliação PEFA para 2012-14 considerou que o sistema de GFP “tem sido suficientemente robusto para assegurar a disciplina fiscal” e que o governo tem afectado mais de 60% do orçamento a sectores prioritários de acordo com Lawson et al. (2016: 17). Matthew Andrews (2010) mostrou que Moçambique estava na segunda posição entre 31 países africanos em termos de qualidade do sistema de GFP.

---

<sup>13</sup> Quando estamos a lidar com entidades estatais a nível local, é considerado ‘desconcentração’. Isto também é válido para o PPFD.

Tabela 2: Avaliações PEFA em Moçambique

Indicador	Período avaliado			
	2002–04	2004–06	2007–09	2012–14
<b>PEFA, global</b>	<b>2.40</b>	<b>2.72</b>	<b>2.87</b>	<b>2.67</b>
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: <sup>a</sup> 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. <sup>b</sup> A agregação foi obtida através de uma média simples. <sup>c</sup> 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).

Contudo, a avaliação PEFA mostrou um declínio na classificação global para 2012-14, devido a um desempenho mais fraco no fornecimento completo de “informação incluída na documentação orçamental”, “taxa de cobrança de dívidas fiscais”, “previsibilidade do apoio orçamental directo”, e “proporção da ajuda que é gerida” através de “procedimentos nacionais” (Lawson et al. 2016: 15-19). Outro factor que contribui para um desempenho mais fraco é um critério mais rigoroso na avaliação do atraso no reembolso do IVA ao sector privado, o fraco “registo do contribuinte e avaliação fiscal” e as persistentes “deficiências” dos “controlos internos para despesas não salariais” (Lawson et al. 2016: 18, 40, 41, 43, 78).

De acordo com Orre e Rønning (2017: 23), uma publicação da Adam Smith International em 2017 sobre Avaliação do Risco Fiduciário de Moçambique considerou que existia um *risco fiduciário “substancial”, “elevado risco de corrupção”, e que o compromisso do governo para com a reforma é “parcialmente credível”*.

#### 4.2 Limites das reformas da GFP e o papel das prioridades de políticas

Outros autores identificaram os limites das reformas da GFP tal como são comumente aplicadas em todo o mundo. Andrews et al. (2017: 4) defenderam que as organizações internacionais e as agências nacionais “produzem frequentemente sistemas administrativos nos países em desenvolvimento que se assemelham aos dos Estados modernos”. Não há correspondência entre o que estes sistemas aparentam ser (a sua forma) e o que realmente fazem (a sua função). Assim, a solução é implementar sistemas que sejam adaptados às condições locais para que sejam funcionais — ou seja, onde haja uma correspondência mais estreita entre *de jure* e *de facto*. Este argumento parece fazer sentido, mas não iremos explorar mais este tema neste estudo.

Adoptando uma visão crítica das avaliações PEFA, pensamos que não é suficiente satisfazer os critérios PEFA para considerar que o exercício orçamental contribuiu para alcançar objectivos fundamentais de política. Por exemplo, Lawson et al. (2016) classificaram com um ‘A’ por terem verificado que mais de 60% dos recursos orçamentais foram aplicados a sectores prioritários (ou seja, pontuação 4 para PI-1), e classificaram com um ‘B’ os classificadores orçamentais em uso (ou seja, pontuação 3 para PI-5). O PI-5 poderia ter sido classificado com um ‘A’ se as *Contas Gerais do Estado* (CGE) tivessem também sido preparadas com base nos *classificadores de programas*. Embora as taxas pudessem ser as mais elevadas (‘A’), o exercício completo do ciclo orçamental para o sector

agrícola não aborda sistematicamente as políticas que levam a aumentos de produtividade e à melhoria do rendimento dos camponeses, ou a qualidade<sup>14</sup> dos jovens instruídos não está a satisfazer a procura do mercado.

Um factor que explica o fraco impacto das políticas públicas na agricultura e educação é a fonte das receitas orçamentais. Quando uma parte significativa das receitas provém da ajuda externa, o governo não é totalmente responsável e não está sob pressão suficiente para transformar a economia de modo a tornar-se competitiva nos mercados doméstico e internacional (Moss et al. 2006). Esta inércia governamental pode acontecer no contexto em que um partido político se assegura de que se mantém no poder durante muitos ciclos eleitorais.

Outro factor é que a política tributária é distorcida por depender demasiado das receitas do comércio internacional e do reduzido número de contribuintes no mercado formal. Isto permite a expansão do sector informal sem se transformar num sector de maior produtividade. Este é um cenário confortável para os líderes governamentais durante um período de abundante ajuda externa.

No contexto da actual estratégia de crescimento, onde uma crescente proporção das receitas poderia vir da extracção de recursos naturais, os líderes governamentais continuariam provavelmente a não ser totalmente responsabilizados e a não estar sob pressão suficiente para transformar o resto da economia, uma vez que a principal fonte de receitas não viria de outras actividades domésticas. Na literatura, os países ricos em recursos naturais, com instituições fracas, têm uma fraca qualidade em termos de GFP (Andrews 2010; Fritz et al. 2017).

Entre 1993-2015 houve factores que ajudaram à expansão da economia, tais como uma população jovem e em rápido crescimento, um pequeno mas crescente grupo de famílias abastadas, e a comunidade internacional pequena mas com rendimentos relativamente elevados. Contudo, Moçambique não tem estado a passar por um evidente processo de transformação estrutural. Por outras palavras, embora os indicadores PEFA tenham demonstrado progressos e as reformas da GFP tenham avançado, a qualidade das políticas relacionadas com o crescimento económico sustentável e inclusivo permaneceu fraca. A baixa qualidade das políticas-chave tem sido um constrangimento vincutivo para o desenvolvimento económico.

### **4.3 Coordenação de políticas**

No contexto do sistema de GFP, a coordenação de políticas é importante, uma vez que pode aumentar a eficiência e a transparência na gestão dos fundos. Os mecanismos de coordenação intersectorial ou vertical-espacial foram introduzidos no processo de planificação e orçamentação a diferentes níveis no início dos anos 2000's.

A elaboração de documentos de políticas gerais de planificação e orçamentação do governo é coordenada pelo Ministério da Economia e Finanças (MEF) (Tabela 3). Programas Quinquenais de Governo (PQGs) como o de 2015-19 têm sido coordenados pelo MEF. As prioridades e a estrutura do PQG baseiam-se no manifesto eleitoral do partido Frelimo. Outras fontes<sup>15</sup> de informação são documentos de estratégia sectorial e provincial, novas prioridades e medidas de política dos ministérios sectoriais. O esboço do PQG está sujeito a consulta nos ministérios e no

---

<sup>14</sup> Jones (2017) reconhece a correlação entre o investimento significativo na expansão dos serviços educativos e a baixa qualidade do ensino.

<sup>15</sup> Outras referências nacionais e internacionais que podem ser consideradas são a Agenda 2025, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento, os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, e a Agenda Africana 2063.

Conselho de Ministros. Após aprovação pelo Conselho de Ministros, é submetido ao Parlamento para discussão e aprovação. Este é o principal documento orientador para as acções de gestão governamental durante o mandato de cinco anos, e será a base para a avaliação interna do governo e para a supervisão parlamentar.

Tabela 3: Principais instrumentos globais de planificação e orçamentação

Documento de política	Aprovado por	Período	Participantes na elaboração
Programa Quinquenal do Governo (PQG)	Assembleia da República	5 anos	Ministérios e membros do Conselho de Ministros
Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP)	Conselho de Ministros	4–5 anos	Grupos de trabalho representados pelo governo, doadores e sociedade civil
Quadro de Despesas de Médio Prazo (MTEF)	Conselho de Ministros	3 anos, regularmente	Todas as unidades estatais com unidades de gestão de execução orçamental (UGE)
Plano Económico e Social (PES)	Assembleia da República	1 ano	Ministérios e membros do Conselho de Ministros
Orçamento do Estado (OE)	Assembleia da República	1 ano	Todas as unidades estatais com unidades de gestão de execução orçamental (UGE)
Relatórios das Missões Macroeconómicas do FMI	Conselho Executivo do FMI	3 vezes/ano	Missão do FMI com o MEF e o Banco de Moçambique
Documento resumo da reunião anual de revisão e planificação e acordo formal	Representantes do GdM e da <i>troika</i> de doadores	2 sessões/ano	Grupos de trabalho representados pelo governo, doadores e sociedade civil
Programa Integrado de Investimentos (PII)	Conselho de Ministros		Ministérios com projectos de investimento seleccionados, e a Comissão Interministerial para o PII

Fonte: compilação dos autores.

Os instrumentos e processos de planificação e orçamentação mencionados na Tabela 3 representam a ponta do icebergue em termos de requisitos de coordenação. Até 2014, o tempo e o esforço de coordenação dentro das entidades governamentais e entre o governo e a comunidade internacional costumavam ser excessivos.

Para além dos instrumentos de planificação, existem instrumentos de informação para a gestão e avaliação como o relatório do PQG, o relatório do PES, o relatório de execução orçamental, a Conta Geral do Estado, e outros. De facto, a intensidade da coordenação é tão elevada que reduz a qualidade de vários instrumentos. Este constrangimento institucional pode tornar-se um estrangulamento, uma vez que induz a deficiências ou mesmo falhas na concepção de políticas, nos relatórios e na avaliação.

O último PARP terminou em 2014. Desde então, não foi produzido um novo PARP, os doadores interromperam o apoio geral ao orçamento (GBS, na sigla inglesa), e a plataforma de coordenação da ajuda estabelecida entre os PAPs e o governo deixou de existir. As Missões Macroeconómicas do FMI continuaram até 2019, mas apenas para controlar as políticas e os relatórios de desempenho ao abrigo do Artigo IV. Embora a interrupção do apoio geral ao orçamento (GBS, na signa inglesa) do Estado tenha constituído uma oportunidade para o governo se concentrar na gestão dos seus próprios recursos escassos, foram reduzidos os esforços destinados à coordenação entre o governo e os parceiros internacionais.

Antes de 2015, os parceiros da ajuda internacional estavam a coordenar directamente com os ministérios sectoriais. De um ponto de vista, a coordenação dos PAP reduziu o papel de liderança do Ministério da Planificação e Desenvolvimento na coordenação e promoção da agenda de

desenvolvimento do governo. Este argumento pode ser válido, mas exigiria uma análise sistemática para o verificar.

Hoje em dia, ainda há ajuda a fluir para Moçambique, prestando apoio directo a sectores e projectos com algum grau de coordenação técnica.

## 5 Prioridades de políticas para fomentar o desenvolvimento socioeconómico

A partir da análise dos factores institucionais que afectam o sistema de GFP, confirmamos que Moçambique empreendeu um ambicioso programa de reforma da GFP (Andrews 2010; CEDSIF 2015; FMI 2015b, 2019b; MEF 2016b; Renzio et al. 2011; Tabela 2). Muitas leis e normas foram aprovadas, sistemas e instrumentos de gestão foram estabelecidos e preparados, profissionais foram formados, e equipamento e material foram adquiridos. Mas o sistema de GFP não tem sido totalmente funcional porque os políticos decidiram de forma diferente — isto é, instrumentos como o MTEF têm sido negligenciados, o reembolso do IVA tem sido atrasado ou negligenciado durante muitos anos, e as leis têm sido violadas ou ignoradas, como aconteceu com o caso das “dívidas ocultas”, por exemplo.

De acordo com a abordagem da economia institucional, a transição para a sociedade das *ordens de acesso aberto* ocorre quando a coligação dominante considera ser do seu próprio interesse “transformar as relações pessoais e privilegiadas intra-elite” em novos acordos, institucionalizando o “acesso aberto para todos” (North et al. 2009: 63). Em Moçambique, isto pode ainda não ter ocorrido.

A partir da análise das estratégias de crescimento, identificámos a baixa qualidade das políticas como um constrangimento vinculativo para alcançar a transformação estrutural a longo prazo. Além disso, as evidências sugerem que Moçambique parece prosperar melhor sob um sistema democrático de governo e economia, e ao assumir a responsabilidade pelas fontes do seu próprio financiamento, incluindo a dívida.

Concluimos que uma abordagem razoável para alcançar um desenvolvimento sustentável e inclusivo é prosseguir uma estratégia de crescimento económico balanceado e persistente através de políticas amadurecidas de formulação interna. É no quadro desta estratégia que as seguintes políticas foram consideradas prioritárias: política tributária e gestão da Autoridade Tributária, gestão dos recursos naturais, políticas agrícolas e industriais, investimento público, e melhoria da qualidade da educação. Os instrumentos da GFP poderiam desempenhar um papel importante na melhoria da planificação e orçamentação das políticas.

### 5.1 Política tributária e gestão da Autoridade Tributária

É necessário alargar gradual e continuamente a base de contribuintes, consolidar as receitas fiscais como parte do PIB, criar um ambiente propício à expansão económica dos contribuintes e melhorar a gestão da Autoridade Tributária (FMI 2019b).

Após a criação da Autoridade Tributária em 2006, foi feito um esforço substancial para aumentar a base de contribuintes nas principais categorias. A quantidade de NUIT<sup>16</sup> registados aumentou 158 por cento de 2011 a 2015 (Tabela 4). Em 2018, os novos registos mantiveram-se

---

<sup>16</sup> NUIT = Número Único de Identificação Tributária.

aproximadamente nos níveis de 2011. Isto significa que ou a Autoridade Tributária já conseguiu registar a maioria dos contribuintes, ou que está a concentrar o esforço de cobrança de impostos num número limitado de contribuintes. A este respeito, a informação disponível ao público sobre tributação é incompleta e afecta a qualidade da análise. Seria importante saber qual é o número total de contribuintes registados e quantos pagam efectivamente impostos todos os anos por categoria fiscal, a fim de avaliar se o objectivo de expandir a base tributária está a ser prosseguido.

Tabela 4: Variação desequilibrada do número de NUIT registados

	Total	Contribuintes singulares	Contribuintes Colectivos	ISPC
<b>Número de novos NUIT registados</b>				
2011	327,602	274,982	6,305	46,315
2012	506,000	n.d.	n.d.	n.d.
2013	574,327	544,756	7,994	21,577
2014	625,529	614,311	11,218	n.d.
2015	846,624	746,166	10,458	90,000
2016	n.d.			
2017	n.d.			
2018	304,594	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Variação percentual no período</b>				
2011–15	158	171	66	94
2015–18	-64			

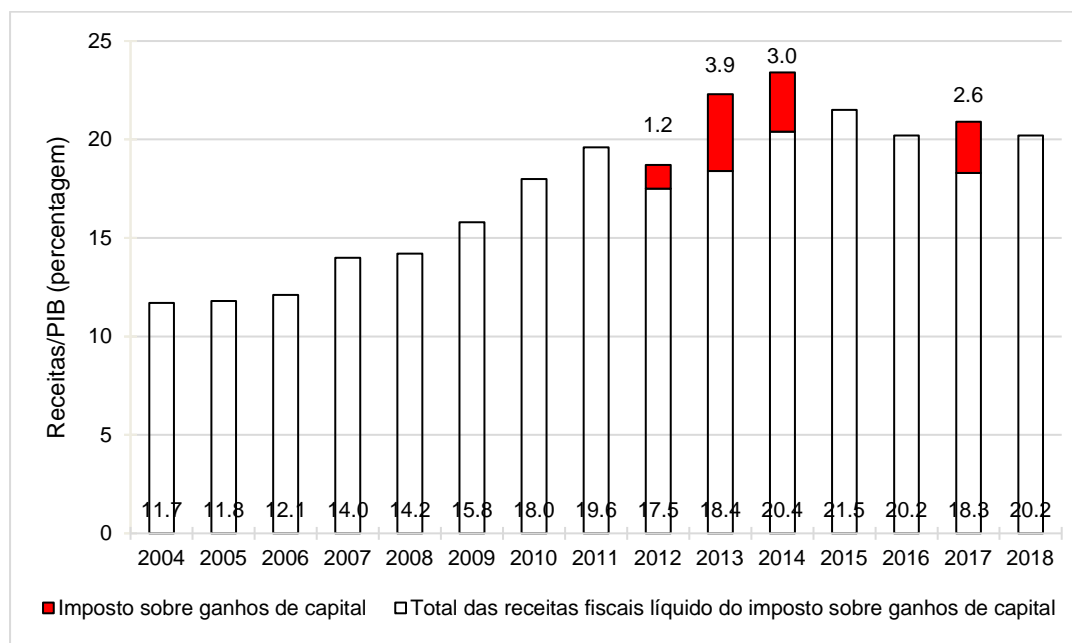
Notas: <sup>a</sup> n.d. = não disponível. <sup>b</sup> Em 2013 e 2015, o NUIT para ISPC foi considerado como fazendo parte do grupo de contribuintes únicos, seguindo o procedimento explícito para 2011 (GdM 2012a); ISPC = imposto simplificado para pequenos contribuintes.

Fonte: compilação dos autores baseada no GdM (2012a, 2013-2019).

A percentagem da receita fiscal total líquida do imposto sobre ganhos de capital aumentou de 11-12 por cento até 2006 para 18-21 por cento em 2011-18 (Figura 4). É importante compreender o papel do imposto sobre as mais-valias e dos impostos sobre a extracção de recursos naturais no relaxamento dos esforços da Autoridade Tributária na cobrança de impostos do resto da economia. A consolidação das receitas fiscais como parte do PIB deve considerar ambos os tipos de sectores — recursos naturais e o resto da economia. Uma razão para esta abordagem é que o sector dos recursos naturais é volátil em termos de preços e procura internacional, bem como de influxos de investimento estrangeiro. Portanto, é importante contar com o resto da economia nacional em termos de uma fonte sustentável de receitas. No entanto, isto não significa que a política tributária se deva tornar um fardo para o resto da economia.



Figura 4: As receitas fiscais líquidas de mais-valias estabilizaram em 2011-18 (percentagem do PIB)



Fonte: gráfico dos autores baseado no FMI (2007, 2009, 2010, 2013, 2016a, 2019a).

O sector privado tem sido prejudicado pelos atrasos no reembolso da dívida do IVA. A fim de liquidar esta dívida de reembolso do IVA, poderia ser criado um fundo baseado nas receitas do IVA ou em receitas extraordinárias. A gestão do IVA e o seu reembolso deve ser racionalizada de modo a que os pedidos de reembolso sejam tratados dentro dos prazos definidos por lei.

A política tributária pode melhorar, aumentando a transparência das informações relativas às obrigações e responsabilidades. A legislação sobre obrigações tributárias deve ser acessível em versão impressa e *online*, com exemplos do cálculo correspondente a diferentes categorias. No ambiente actual existe um nicho de prestadores de serviços para consultores de pagamento de impostos, embora pelas razões erradas: o tempo de espera nos serviços fiscais é demasiado longo, a complexidade da documentação solicitada e a burocracia é excessiva, e a estimativa arbitrária do imposto devido representa um custo elevado para as pessoas singulares e para os contribuintes em termos agregados. Estes estrangulamentos que os contribuintes enfrentam quando lidam com a Autoridade Tributária criam oportunidades de corrupção (FMI 2019b).

## 5.2 Gestão de recursos naturais

Uma política do lado da oferta para a indústria dos recursos naturais proporcionaria uma importante oportunidade de crescimento empresarial, que actualmente não existe no país. Iria gerar conhecimentos locais sobre a indústria e beneficiar entidades públicas, académicas e empresas privadas locais. Esta política implicaria o estabelecimento de uma empresa pública para a exploração e extracção de hidrocarbonetos. Deveria ser desenvolvida uma política competitiva e transparente em consonância com as melhores práticas internacionais para contratar gestores, engenheiros, e outros profissionais. A empresa pública teria de ser gerida com autonomia e independentemente de interferência política directa. Deveria ser supervisionada por um conselho de administração que, por sua vez, operasse sob um sistema de gestão transparente.

Se Moçambique começar a exportar gás natural da Bacia do Rovuma e o influxo de receitas externas aumentar substancialmente, é obrigado a adoptar políticas macroeconómicas para prevenir e corrigir as distorções à economia nacional causadas pela apreciação da taxa de câmbio

real (Henstridge e Roe 2018). Um fundo soberano e um fundo de estabilização devem também ser criados para beneficiar as gerações futuras e para isolar a economia da volatilidade dos preços das mercadorias a curto e médio prazo, respectivamente (Otto 2018; Roe 2018).

### **5.3 Política agrícola**

O sector agrícola, em particular os pequenos produtores, beneficiariam de uma abordagem diversificada e coerente em relação à política agrícola. A programação orçamental da política agrícola deveria visar o aumento gradual da produtividade e do rendimento dos agricultores a médio e longo prazo. Estes objectivos devem ser atingidos de modo a que haja melhorias ao nível da nutrição da população, a oferta de produtos agrícolas responda à procura interna e de exportação, e o apoio à agricultura não resulte num encargo líquido para o orçamento e para a sociedade.

As áreas que requerem melhorias foram amplamente analisadas e identificadas. Por exemplo, investir eficientemente na produção e distribuição de sementes poderia reduzir os custos e aumentar a oferta de insumos. O investimento numa rede de extensionistas divulgaria de forma mais eficiente as tecnologias de produção e distribuição. Desenvolver organizações de financiamento e de seguros dedicadas ao fornecimento de serviços aos pequenos produtores aumentaria o acesso aos recursos e reduziria o risco. A reafecção de parte do orçamento do Estado actualmente gasto na administração pública a um apoio mais directo aos agricultores representaria uma melhoria da gestão orçamental. Isto poderia contribuir para uma decisão de aumentar a proporção do orçamento agrícola no orçamento total do Estado.

### **5.4 Política industrial**

A política industrial deve ajudar o país a desenvolver empresas competitivas que possam ser requalificadas de produtos de baixo para alto valor acrescentado (Rasiah 2017). Esta abordagem deve ser persistente ao longo dos anos, e os decisores de políticas devem estar conscientes de que nem todas as escolhas seriam bem-sucedidas, o que acarretaria um custo para a sociedade. Contudo, outras escolhas seriam bem-sucedidas, contribuindo assim para a diversificação económica, o processo de aprendizagem, e a transformação estrutural (Stiglitz 2017). A economia como um todo desenvolveria bens e serviços competitivos, de modo a que o mercado externo fosse equilibrado. Poderiam ser aplicados diferentes instrumentos de política, tais como uma taxa de câmbio real competitiva e estável, investigação e desenvolvimento, e programas educacionais. Moçambique já aplicou uma política de estabilização, programas de infra-estruturas, zonas francas industriais, e zonas económicas especiais, mas aplicou estes instrumentos num quadro frágil e inconsistente.

Uma opção complementar para o país é identificar as indústrias sem chaminés para tentar competir no mercado internacional. Estas indústrias incluiriam produtos tais como frutas e vegetais (milho bebé, feijão verde, citrinos, bananas, mangas), cereais (milho e produtos relacionados, sésamo), flores cortadas, turismo, electricidade de centrais hidroeléctricas e de gás natural, e serviços de transporte (Cruz e Mafambissa 2016).

### **5.5 Investimento público**

Na última década, Moçambique tem vindo a desenvolver um instrumento de programação para projectos de investimento público, o PII (MPD 2014). Este instrumento visa projectar investimentos que permitam o transporte, as comunicações e a prestação de vários serviços públicos, e reduzir os custos de transacção para a economia. A selecção de projectos deve ser baseada numa análise de custo-benefício e de risco, e num conjunto de critérios para priorizar. A

análise económica e financeira deve apoiar a proposta de projecto na fase de procura de fontes de financiamento. Esta preparação de base deve ser um pré-requisito para a fase de tomada de decisão pelos políticos.

Em 2013, o governo criou o Comité de Coordenação e Selecção de Projectos Públicos (CCSPP), que foi reestruturado em 2015 pelo MEF. Em 2019, o MEF decidiu elaborar uma Estratégia Integrada para a Reforma do Plano e Orçamento, e criou uma plataforma electrónica para a gestão do investimento público, o Subsistema Nacional de Investimento Público (SNIP). Segue-se uma lista de desafios para melhorar a projecção e selecção de projectos de investimento público:

- adopção de critérios transparentes para seleccionar projectos de investimento;
- legislação para incluir informação de *fluxos de caixa plurianuais de custos de manutenção recorrentes para depois do período de construção* nos projectos de investimento público;
- elaboração de um documento com a selecção dos investimentos que utiliza uma metodologia sólida e reconhecida para justificar as escolhas feitas, incluindo análises de custo-benefício;
- separação de ambos os processos: (a) elaboração de PII e (b) tomada de decisões pelos políticos relativamente à aprovação de projectos de investimento público;
- publicação periódica do PII;
- investimento na formação do pessoal que trabalha na elaboração do SRCP, e na especialização “em serviço” destes profissionais;
- definição de um mandato claro para a equipa do MEF que trabalha na elaboração do SRCP com base em termos de referência;
- elaboração de uma proposta de projecto de investimento num banco de desenvolvimento para financiar projectos de investimento público. Este banco não deve ter conflitos de interesse em relação ao partido político no poder ou indivíduos. Deve funcionar como uma entidade autónoma sem interferência política.

## 5.6 Melhoria da qualidade da educação

O foco dos programas de educação deveria ser a melhoria da sua qualidade. Desta forma, os estudantes que terminam os seus cursos poderiam satisfazer a procura do mercado pelas suas competências. A mão-de-obra qualificada acrescentaria capital humano às empresas ou outras organizações, aumentando a sua produtividade e contribuindo para os avanços tecnológicos. Os serviços educativos deveriam encontrar o equilíbrio adequado entre organizações públicas e privadas, de modo a que as oportunidades incluam todos os estudantes. A experiência internacional proporciona lições úteis para diferentes opções para alcançar estes objectivos.

## 6 Conclusão

Moçambique alcançou uma independência arduamente conquistada em 1975, e desde então tem vindo a tentar tornar-se um país próspero através de várias transformações. No início, tentou também tornar-se uma sociedade equitativa. Nestes processos, os governos da Frelimo geriram os recursos fiscais através do que parecia ser a abordagem mais apropriada em cada fase.

Na procura de estratégias de crescimento económico para criar empresas viáveis num sistema económico funcional, os governos tentaram durante 45 anos diferentes abordagens. O sistema económico de planificação central falhou. A transição para a economia de mercado, através do programa de reabilitação económica e de estratégias inspiradas nos MDGs, conseguiu alcançar

uma das taxas de crescimento mais elevadas do mundo e reformar substancialmente o sistema de GFP, em particular de 1993 a 2009. Contudo, não conseguiu alcançar um grau mais elevado de crescimento inclusivo e maior autonomia na elaboração de políticas. A terceira estratégia de extracção de recursos naturais resultou em taxas negligenciáveis de crescimento do PIB *per capita* desde 2016. Esta opção está a revelar-se distorcida pela violação das regras básicas da GFP, frágil gestão macroeconómica e incapacidade de influenciar o aumento da produtividade agrícola ou de melhorar a competitividade internacional. A instabilidade política e de segurança também agravou a insurreição armada. A pobreza é ainda elevada e a desigualdade de rendimentos aumentou substancialmente.

Na literatura, os países ricos em recursos naturais, mas com instituições fracas, têm uma pobre qualidade em termos de GFP. Aplicando a abordagem institucional histórica, Moçambique poderia ser considerado como uma sociedade de “ordem de acesso limitado”, não sendo capaz de proporcionar oportunidades livres para todos participarem na política e prosperarem economicamente, e melhorar a produtividade por longos períodos de tempo. Se depender apenas do livre curso da ganância política e económica das elites, poderia levar gerações a ser transformada numa sociedade de “ordem de acesso aberto”. Ou esta transformação poderia ser fomentada através da alteração das regras do jogo e do estabelecimento de um contrato social amplamente aceitável.

Isto poderia ser conseguido através da prossecução de uma estratégia de crescimento económico balanceado no contexto de um sistema politicamente democrático de facto, uma separação efectiva de poderes, e um avanço do processo de descentralização. Seria necessário identificar políticas prioritárias nesta fase de desenvolvimento, tais como a gestão de recursos fiscais para melhorar as seguintes políticas: gestão da Autoridade Tributária e das receitas, gestão transparente dos recursos naturais e participação de empresa pública, agricultura, indústria, investimentos públicos, e qualidade da educação.

## Referências

- Andrews, M. (2010). ‘How Far Have Public Financial Management Reforms Come in Africa?’ Working Paper RWP10-018. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1724741>
- Andrews, M., L. Pritchett e M. Woolcock (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198747482.001.0001>
- Banco Mundial (1987). ‘People’s Republic of Mozambique: Second Rehabilitation Credit’. Report P-4608-Moz. Washington, DC: Banco Mundial. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/832571468057846532/pdf/multi-page.pdf> (acedido a 4 de Junho de 2018).
- Banco Mundial (1989). ‘Mozambique: Public Expenditure Review’. Report 7615-MOZ. Washington, DC: Banco Mundial. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/793871468323993746/pdf/multi-page.pdf> (acedido a 17 de Fevereiro de 2020).
- Banco Mundial (1990). ‘Mozambique Industrial Sector Study’. Report 7795-Moz. Washington, DC: Banco Mundial. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/217951468279927923/pdf/multi0page.pdf> (acedido a 4 de Junho de 2018).
- BM (Banco de Moçambique) (1998, 2002). ‘Boletim Estatístico’, Junho 1998 e Junho 2002 (No. 20/Ano 6, No. 36/Ano 10). Maputo: Banco de Moçambique.

- BM (2016). ‘Balança de Pagamentos’, 2006–15. File ‘15\_40\_Ink\_pt\_Balanca.xlsx’. Maputo: Banco de Moçambique. Disponível em: [www.bancomoc.mz](http://www.bancomoc.mz) (acedido a 28 de Abril de 2016).
- BM (2018). ‘Exchange Rate Development’, 1998–January 2018. Maputo: Banco de Moçambique.
- BM (2020). ‘Balança de Pagamentos’, 1980–2019. Ficheiro ‘pt\_942\_Dados do Sector Externo—2019.xlsx’. Maputo: Banco de Moçambique. Disponível em: [www.bancomoc.mz](http://www.bancomoc.mz) (acedido a 12 de Maio de 2020).
- Brito, L. de (2019). ‘Multipartidarismo, Geografia do Voto e Descentralização em Moçambique’, in S. Chichava (ed.), *Desafios para Moçambique 2019*. Maputo: IESE.
- Castel-Branco, C., C. Cramer e D. Hailu (2001). ‘Privatization and Economic Strategy in Mozambique’. WIDER Discussion Paper 6. Helsínquia: UNU-WIDER.
- CEDSIF (Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação de Finanças) (2015). *Plano Estratégico do CEDSIF 2015–2019*. Maputo: Ministério da Economia e Finanças.
- Cistac, G. (2012). *Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local*. Lisboa: Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono.
- Crooks, E. (2018). ‘Mozambique to Become a Gas Supplier to World’. *Financial Times*, 27 de Junho. Disponível em: [www.ft.com/content/d34685b2-7995-11e8-bc55-50daf11b720d](http://www.ft.com/content/d34685b2-7995-11e8-bc55-50daf11b720d) (acedido a 29 de Fevereiro de 2020).
- Cruz, A.S. (1994). ‘Transformações da Indústria em Moçambique’, Tese de Licenciatura da Faculdade de Economia, mimeo. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.
- Cruz, A.S. e F. Mafambissa (2016). ‘Industries without Smokestacks: Mozambique Country Case Study’. WIDER Working Paper 2016/158. Helsínquia: UNU-WIDER. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2016/202-1>
- Cruz, A.S., D. Guambe, C.P. Marrengula e A.F. Ubisse (2014). ‘Mozambique’s Industrialization’. WIDER Working Paper 2014/59. Helsínquia: UNU-WIDER. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2014/780-6>
- Cruz, A.S., F. Fernandes, F.J. Mafambissa e F. Pereira (2018). ‘The Construction Sector in Mozambique’. WIDER Working Paper 2018/117. Helsínquia: UNU-WIDER. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2018/559-6>
- EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) (2020). ‘EITI Timeline: Mozambique’. Disponível em: <https://eiti.org/mozambique#validation> (acedido a 9 de Março de 2020).
- ENI (2011). ‘ENI Announces a Giant Gas Discovery Offshore Mozambique’, 20 de Outubro. Milão: ENI. Disponível em: [www.eni.com/en-IT/media/press-release/2011/10/eni-announces-a-giant-gas-discovery-offshore-mozambique.html](http://www.eni.com/en-IT/media/press-release/2011/10/eni-announces-a-giant-gas-discovery-offshore-mozambique.html) (acedido a 9 de Março de 2020).
- ERM e Impacto (2014). ‘Environmental Impact Assessment (EIA) Report for the Liquefied Natural Gas Project in Cabo Delgado Final EIA Report—Vol. I: Chapter 4’. Disponível em: [www.mzlng.com/content/documents/MZLNG/EIA/Volume\\_I/English/Chapter\\_4\\_LNG\\_Final\\_EIA\\_Sept\\_2014\\_Eng.pdf](http://www.mzlng.com/content/documents/MZLNG/EIA/Volume_I/English/Chapter_4_LNG_Final_EIA_Sept_2014_Eng.pdf) (acedido a 29 de Fevereiro de 2020).
- FAO (Food and Agriculture Organization) (2020). ‘Mozambique: Maize Yields 1961–2018’. Disponível em: [www.fao.org/faostat/en/#data/QC](http://www.fao.org/faostat/en/#data/QC) (acedido a 10 de Março de 2020).
- Fernandes, T.M. (2007). ‘Descentralizar é fragmentar? Riscos do pluralismo administrativo para a unidade do Estado em Moçambique’. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 77: 151–64. <https://doi.org/10.4000/rccs.795>
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2001, 2004a, 2004b, 2007, 2009, 2010, 2013, 2015a, 2015b, 2015c, 2016a, 2019a, 2019b, 2020). *Republic of Mozambique, Country Reports: 01-25, 04-51, 04-53, 07-262, 09-49, 10-174, 13-01, 15-12, 15-32, 15-223, 16-09, 19-136, 19-276, 20-141*. Washington, DC: FMI. Disponível em: [www.imf.org](http://www.imf.org) (acedido de 1 de Junho de 2016 a 2 de Maio de 2020).

- FMI (2016b). ‘Transcript of African Department Press Briefing’, 15 de Abril de 2016. Washington, DC: FMI. Disponível em: [www.imf.org/external/np/tr/2016/tr041516a.htm](http://www.imf.org/external/np/tr/2016/tr041516a.htm) (acedido a 2 de Junho de 2016).
- Fozzard, A. (2002). ‘How, When and Why does Poverty get Budget Priority: Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Mozambique. Case Study 5’. Working Paper 167. London: Overseas Development Institute.
- Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique) (1975). ‘Constituição da República Popular de Moçambique de 20 de Junho de 1975’. Maputo: Assembleia da República.
- Frelimo (1977a). ‘Relatório do Comité Central ao 3º Congresso da Frelimo’. Maputo: Frelimo.
- Frelimo (1977b). ‘3º Congresso da Frelimo: Directivas Económicas e Sociais’. Maputo: Frelimo.
- Fritz, V.M., M. Verhoeven e A. Avenia (2017). ‘Political Economy of Public Financial Management Reforms: Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement’. Washington, DC: World Bank Group.
- GdM (Governo de Moçambique) (1981). ‘Linhas Fundamentais do Plano Prospectivo Indicativo para 1981–1990’. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- GdM (2005a). ‘Decreto 11/2005’. Maputo: GdM. (Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado)
- GdM (2005b). ‘Decreto 54/2005’. Maputo: GdM. (Contratação pública)
- GdM (2012a, 2013–2019). ‘Conta Geral do Estado’, Anos 2011–2018. Maputo: GdM.
- GdM (2012b). ‘Visão das Finanças Públicas 2011–2015’. Maputo: Conselho de Ministros.
- Hanlon, J. (2001). ‘Mozambique’s Banking Crisis Killing the Goose that Laid the Golden Eggs’. Metical 1073, 17 de Setembro de 2001 (tradução). Disponível em: [www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Mozambique%E2%80%99s\\_banking\\_crisis-Killing\\_the\\_goose\\_that\\_laid\\_the\\_golden\\_eggs.pdf](http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Mozambique%E2%80%99s_banking_crisis-Killing_the_goose_that_laid_the_golden_eggs.pdf) (acedido a 18 de Maio de 2020).
- Hanlon, J. (2016, 2017, 2020). ‘Mozambique News Reports & Clippings’, edições 330, 359, 487. Disponível em: [www.open.ac.uk/technology/mozambique](http://www.open.ac.uk/technology/mozambique) (acedido de 11 de Julho de 2016 a 24 de Maio de 2020).
- Hanlon, J. (2018). ‘The Uberization of Mozambique’s Heroin Trade’. LSE Working Paper 18-190. London: LSE. Disponível em: [www.lse.ac.uk/international-development/Assets/Documents/PDFs/Working-Papers/WP190.pdf](http://www.lse.ac.uk/international-development/Assets/Documents/PDFs/Working-Papers/WP190.pdf) (acedido a 23 de Março de 2020).
- Haysom, S., P. Gastrow e M. Shaw (2018). ‘The Heroin Coast: A Political Economy Along the Eastern African Seaboard’. ENACT Research Paper 13. Pretória: ENACT. Disponível em: <https://enact-africa.s3.amazonaws.com/site/uploads/2018-07-02-research-paper-heroin-coast.pdf> (acedido a 17 de Maio de 2020).
- Henstridge, M. e A. Roe (2018). ‘The Macroeconomic Management of Natural Resources’. In T. Addison e A. Roe (eds), *Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development*. Oxford: Oxford University Press and UNU-WIDER. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198817369.003.0008>
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (1997, 1999a). ‘Anuário Estatístico’, 1996, 1998. Maputo: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (1998, 2003, 2004, 2006, 2010b, 2012, 2014, 2016b, 2018b, 2019b, 2020). ‘Boletim Mensal, Cidade de Maputo’, vários anos e meses. Maputo: INE.
- INE (1999b). ‘II Recenseamento Geral da População e Habitação: 1997, Resultados Definitivos’. Maputo: INE.
- INE (2010a). ‘III Recenseamento Geral da População e Habitação: 2007, Resultados Definitivos’. Maputo: INE.



- INE (2010c). '35 Anos de Independência Nacional: Um Retrato Estatístico'. Maputo: INE.
- INE (2016a). 'Produto Interno Bruto: Óptica da Produção, 1991–2015'. Maputo: INE.
- INE (2018a). 'PIB: Óptica da Despesa, 1991–2017'. Maputo: INE. Disponível em: [www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-economicas/contas-nacionais/anuais-1/pib\\_optica\\_despesa.xlsx/view](http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-economicas/contas-nacionais/anuais-1/pib_optica_despesa.xlsx/view) (acedido a 9 de Abril de 2019).
- INE (2019a). 'PIB: Óptica da Produção, 2011–2018'. Maputo: INE. Disponível em: [www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-economicas/contas-nacionais/anuais-1/pib\\_optica\\_producao-2011\\_2018.xlsx/view](http://www.ine.gov.mz/estatisticas/estatisticas-economicas/contas-nacionais/anuais-1/pib_optica_producao-2011_2018.xlsx/view) (acedido a 29 de Fevereiro de 2020).
- Jones, S. (2017). 'Has the Quality of Mozambique's Education Been Sacrificed at the Altar of Access?'. UNU-WIDER Blogue. Disponível em: [www.wider.unu.edu/publication/has-quality-mozambique%E2%80%99s-education-been-sacrificed-altar-access](http://www.wider.unu.edu/publication/has-quality-mozambique%E2%80%99s-education-been-sacrificed-altar-access) (acedido a 29 de Maio de 2020).
- Lawson, A., P. de Renzio e M. Umarji (2006). 'Assessment of Public Finance Management in Mozambique 2004/05: Based on PEFA Methodology'. London: SAL Consultoria e Investimentos Lda and Overseas Development Institute. Disponível em: [www.pefa.org/sites/default/files/assessments/reports/MZ-Mar06-PFMMPR-Public.pdf](http://www.pefa.org/sites/default/files/assessments/reports/MZ-Mar06-PFMMPR-Public.pdf) (acedido a 14 de Janeiro de 2020).
- Lawson, A., C.L. Baptista, A. Pisani, H. Pflucker e G. Contreras (2016). 'PEFA Assessment of Public Finance Management, 2015: Mozambique—Final Report—Volume One (2011 methodology), December 2015'. Elaborado por AECOM e CESO para Secretariado PEFA. Disponível em: [https://fiscus.org.uk/wp-content/uploads/0072-11\\_Volume-I-PEFA-Report\\_EN\\_Final-Rev-Eng\\_jan2016.pdf](https://fiscus.org.uk/wp-content/uploads/0072-11_Volume-I-PEFA-Report_EN_Final-Rev-Eng_jan2016.pdf) (acedido a 4 de Fevereiro de 2020).
- Marx, K. (1859). *A Contribution to the Critique of Political Economy*. Moscow: Progress Publishers. Disponível em: [https://marxists.architexturez.net/archive/marx/works/download/Marx\\_Contribution\\_to\\_the\\_Critique\\_of\\_Political\\_Economy.pdf](https://marxists.architexturez.net/archive/marx/works/download/Marx_Contribution_to_the_Critique_of_Political_Economy.pdf) (acedido a 3 de Maio de 2020).
- Marx, K. (1887). *Capital: A Critique of Political Economy*. Vol. I. Moscow: Progress Publishers. Disponível em: [www.marxists.org/archive/marx/works/download/pdf/Capital-Volume-I.pdf](http://www.marxists.org/archive/marx/works/download/pdf/Capital-Volume-I.pdf) (acedido a 2 de Maio de 2020).
- McMillan, M., D. Rodrik e K.H. Welch (2002). 'When Economic Reform Goes Wrong: Cashews in Mozambique'. NBER Working Paper 9117. Cambridge, MA: NBER. <https://doi.org/10.3386/w9117>
- MEF (Ministério da Economia e Finanças) (2016a). 'Pobreza e bem-estar em Moçambique: Quarta avaliação nacional, IOF 2014–15'. Maputo: MEF.
- MEF (2016b). 'Plano Estratégico das Finanças Públicas 2016–2019'. Maputo: MEF. Disponível em: <https://www.cedsif.gov.mz/cedsiportal/wp-content/uploads/2018/08/Plano-Estrategico-de-Financas-Publicas-2016-2019.pdf> (acedido a 18 de Fevereiro de 2020).
- Moss, T., G. Pettersson e N. van de Walle (2006). 'An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa'. Working Paper 74. Washington, DC: Center for Global Development. <https://doi.org/10.2139/ssrn.860826>
- MPD (Ministério do Plano e Desenvolvimento) (2013). 'Quadro Macroeconómico'. Maputo: MPD.
- MPD (2014). 'Programa Integrado de Investimentos'. Maputo: MPD.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>
- North, D. (1991). 'Institutions'. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1): 97–111. <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97>
- North, D., J. Wallis e B. Weingast (2009). 'Violence and the Rise of Open Access Orders'. *Journal of Democracy* 20(1): 55–68. <https://doi.org/10.1353/jod.0.0060>

- Orre, A. e H. Rønning. (2017). *Mozambique: A Political Economy Analysis*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs. Disponível em: [www.cmi.no/publications/file/6366-mozambique-a-political-economy-analysis.pdf](http://www.cmi.no/publications/file/6366-mozambique-a-political-economy-analysis.pdf) (acedido a 27 de Fevereiro de 2020).
- Otto, J.M. (2018). 'The Taxation of Extractive Industries: Mining?'. In T. Addison and A. Roe (eds), *Extractive Industries: The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development*. Oxford: Oxford University Press e UNU-WIDER. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198817369.003.0014>
- Pickles, J. e A. Smith (eds) (1998). *Theorising Transition: The Political Economy of Post-Communist Transformations*. London: Routledge.
- Pitcher, M.A. (1996). 'Recreating Colonialism or Reconstructing the State? Privatisation and Politics in Mozambique'. *Journal of Southern African Studies*, 22(1): 49–74. <https://doi.org/10.1080/03057079608708478>
- PdM (Parlamento de Moçambique) (1987a). '1º e 2º Suplementos do Boletim da República', I Série 4, de 30 de Janeiro. Maputo: Assembleia Popular. (Legislação sobre o Programa de Reabilitação Económica)
- PdM (1987b). 'Lei N.º 2/1987'. Maputo: Assembleia Popular. (Orçamento do Estado).
- PdM (1987c). 'Lei N.º 3/1987'. Maputo: Assembleia Popular. (Sistema tributário)
- PdM (1990). 'Constituição da República de Moçambique', 2 de Novembro de. Maputo: Assembleia Popular.
- PdM (1997). 'Lei 2/97'. Maputo: Assembleia da República. (Lei de base dos municípios)
- PdM (2002a). 'Lei 9/2002'. Maputo: Assembleia da República. (Criação do sistema de administração financeira do Estado)
- PdM (2002b). 'Lei 15/2002'. Maputo: Assembleia da República. (Lei de base do imposto sobre o rendimento)
- PdM (2003). 'Lei 8/2003'. Maputo: Assembleia da República. (Órgãos locais do Estado)
- PdM (2006). 'Lei 1/2006'. Maputo: Assembleia da República. (Estabelecimento da Autoridade Tributária)
- PdM (2008). 'Lei 1/2008'. Maputo: Assembleia da República. (Sistemas financeiros e fiscais dos municípios)
- PdM (2018). 'Lei 1/2018'. Maputo: Assembleia da República. (Revisão da Constituição)
- Rasiah, R. (2017). 'The Industrial Policy Experience of the Electronics Industry in Malaysia'. In J. Page e F. Tarp (eds), *The Practice of Industrial Policy: Government–Business Coordination in Africa and East Asia*. Oxford: Oxford University Press e UNU-WIDER. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198796954.003.0007>
- Renzio, P. de, M. Andrews e Z. Mills. (2011). 'Does Donor Support to Public Financial Management Reforms in Developing Countries Work? An Analytical Study of Quantitative Cross-Country Evidence'. Working Paper 329. London: Overseas Development Institute. Disponível em: [www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7098.pdf](http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7098.pdf) (acedido a 9 de Agosto de 2019).
- Rodrik, D. (2005). 'Rethinking Growth Strategies'. WIDER Annual Lecture 8. Helsínquia: UNU-WIDER.
- Roe, A. (2018). 'Extractive Industries and Development: Lessons from International Experience for Mozambique'. WIDER Working Paper 2018/56. Helsínquia: UNU-WIDER. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2018/498-8>
- Ross, D.R. (ed.) (2014). *Mozambique Rising: Building a New Tomorrow*. Washington, DC: FMI. Disponível em: [www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2014/afr1404.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2014/afr1404.pdf) (acedido a 2 de Junho de 2016).
- Schick, A. (1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington, DC: World Bank Institute. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/739061468323718599/pdf/351160REV0Contemporary0PEM1book.pdf> (acedido a 31 de Outubro de 2019).



- Simione, A.A., F. Matos e I.B. Ckagnazaroff (2018). 'A História da Municipalização em Moçambique: Atores, Estratégias e Implicações para a Gestão Pública Local'. *Revista de Administração de Roraima-UFRR*, 8(2): 526–49. <https://doi.org/10.18227/2237-8057rarr.v8i2.5049>
- Smith, A. (1776). *The Wealth of Nations*. Amsterdam: MetaLibri Digital Library. Disponível em: [www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA\\_WealthNations\\_p.pdf](http://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_WealthNations_p.pdf) (acedido a 29 de Abril de 2020).
- Smith, A. (1790). *The Theory of Moral Sentiment*. Amsterdam: MetaLibri Digital Library. Disponível em: [www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA\\_MoralSentiments\\_p.pdf](http://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_MoralSentiments_p.pdf) (acedido a 29 de Abril de 2020).
- Stiglitz, J. (2017). 'Industrial Policy, Learning, and Development'. In J. Page e F. Tarp (eds), *The Practice of Industrial Policy: Government–Business Coordination in Africa and East Asia*. Oxford: Oxford University Press e UNU-WIDER.
- Sulemane, J. (2002). 'Dados Básicos da Economia Moçambicana'. In C. Rolim, A.S. Franco, B. Bolnick, e P.-A. Andersson (eds), *A Economia Moçambicana Contemporânea: Ensaios*. Maputo: Gabinete de Estudos, Ministério do Plano e Finanças.
- Umarji, M., C. Lees, J. Cavanagh, E. Palacio e A. Paulo (2011). 'Relatório Final 2010: Avaliação de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) em Moçambique 2010'. Elaborado por MB Consulting e CIPFA para IGF-MF e PAP. Disponível em: [www.pefa.org/sites/default/files/assessments/reports/MZ-Mar11-PFMPR-Public.pdf](http://www.pefa.org/sites/default/files/assessments/reports/MZ-Mar11-PFMPR-Public.pdf) (acedido a 23 de Outubro de 2019).
- UNDP (United Nations Development Programme) (2019). '2019 Human Development Index Ranking'. New York: UNDP. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-index-ranking> (acedido a 22 de Maio de 2020).
- UNICEF (2017). 'Budget Brief 2017: Health'. Co-publication with Fórum de Monitoria do Orçamento and ROSC. Disponível em: [www.unicef.org/esaro/UNICEF\\_Mozambique\\_--\\_2017\\_--\\_Health\\_Budget\\_Brief.pdf](http://www.unicef.org/esaro/UNICEF_Mozambique_--_2017_--_Health_Budget_Brief.pdf) (acedido a 29 de Maio de 2020).
- US-EIA (US-Energy Information Administration) (2018). 'Mozambique: Natural Gas', May. Washington, DC: US-EIA. Disponível em: [www.eia.gov/international/analysis/country/MOZ](http://www.eia.gov/international/analysis/country/MOZ) (acedido a 9 de Março de 2020).
- Vitek, F. (2009). 'An Assessment of External Price Competitiveness for Mozambique'. IMF Working Paper 2009/165. Washington, DC: FMI. <https://doi.org/10.5089/9781451873122.001>
- WEF (Fórum Económico Mundial) (2019). 'The Global Competitiveness Report 2019'. Cologny: WEF. Disponível em: [www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf) (acedido a 23 de Maio de 2020).
- Weimer, B. (2012). *Moçambique: Descentralizar o Centralismo*. Maputo: IESE.
- Williams, A. e J. Isaksen (2016). 'Corruption and State-Backed Debts in Mozambique: What Can External Actors Do?'. U4 Issue 6. Bergen: Chr. Michelsen Institute. Disponível em: [www.cmi.no/publications/file/6024-corruption-and-state-backed-debts-in-mozambique.pdf](http://www.cmi.no/publications/file/6024-corruption-and-state-backed-debts-in-mozambique.pdf) (acedido a 15 de Maio de 2020).
- Wirz, M. e J. Wernau (2016). 'Tuna and Gunships: How \$850 Million in Bonds Went Bad in Mozambique'. *Wall Street Journal*, 3 de Abril. Disponível em: [www.wsj.com/articles/tuna-and-gunships-how-850-million-in-bonds-went-bad-in-mozambique-1459675803](http://www.wsj.com/articles/tuna-and-gunships-how-850-million-in-bonds-went-bad-in-mozambique-1459675803) (acedido a 5 de Abril de 2016).