

A Economia Política do Orçamento em Moçambique

Autor: Tony Hodges e Roberto Tibana

Agosto 2005

Era [uma] vez um Estado que tinha um orçamento.
Coisa pequena, a gente espreitava por cima e já via o fundo.
Pouquito dinheiro para tanto sonho. Umas economias sagradas,
amealhadas à custa de séculos. Onde se pensava estar só dinheiro
afinal estava suor. Estava sangue. Estavam vidas que pediam respeito.

(Mia Couto, A Dívida Externa, *O País do Queixa Andar*, 2003: 141-142).



O objecto de estudo deste livro é o processo orçamental em Moçambique. A partir do próprio título, os autores deixam claro que a sua análise centra-se na economia política. Isto significa duas coisas. Por um lado, designa fenómenos concretos: crescimento ou estagnação da produção nacional; rendimento e distribuição da riqueza; dinâmica das receitas e despesas públicas; dependência e ajuda económica internacional, entre outros aspectos. Por outro lado, pelo menos desde a famosa *Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações* (1776) de Adam Smith, a economia política passou a ser um discurso analítico totalmente autónomo de outros discursos acerca das sociedades humanas. Como ciência, capaz de criar teorias, metodologias e leis sobre os determinantes da produção e distribuição da riqueza, a economia política é usada, para o bem ou para o mal, no aconselhamento dos decisores políticos sobre o que fazer com a economia do país.

1. Estrutura da recensão e apresentação do livro

A presente recensão crítica divide-se em quatro partes. A primeira parte, apresenta um sumário da estrutura do livro, enquanto a segunda destaca alguns factos relevantes sobre o processo orçamental como fenómeno. A terceira e quarta partes, debruçam-se sobre o discurso analítico, nomeadamente os méritos e deméritos da perspectiva institucional adoptada no livro e algumas questões que ele suscita para debate actual ou reflexão futura.

O livro de Hodges e Tibana totaliza duzentas páginas e está organizado em oito capítulos. O Capítulo 1 introduz os principais temas e argumentos. O Capítulo 2 expõe o quadro conceptual, ‘centrado na natureza e no papel das instituições e dos actores do processo orçamental que afectam os resultados orçamentais’ (p. 27). O Capítulo 3 aborda o contexto e os antecedentes (histórico, económico e político) do orçamento actual, enquanto Capítulo 4 debruça-se sobre as despesas públicas e as fraquezas na sua gestão. Os três capítulos seguintes são dedicados à economia política das instituições, ou as “regras do jogo” no quadro das quais o processo orçamental tem lugar e os actores se envolvem, nomeadamente: a influência do sistema político no processo orçamental (Capítulo 5), os interesses e a capacidade dos diferentes actores (Capítulo 6) e um estudo de caso sobre as despesas governamentais com o tratamento anti-retroviral para os doentes com HIV/SIDA (Capítulo 7). Finalmente, o Capítulo 8 apresenta as conclusões do estudo e perspectivas de mudança.

A principal conclusão do livro é que existe uma quase total ausência de exigência interna em todo o processo orçamental, desde as fontes das receitas à gestão e monitoria das despesas. Na ausência de pressão interna, por parte da própria sociedade moçambicana, o Governo não gere o processo orçamental inspirado numa visão de desenvolvimento inteiramente comprometida com os objectivos estratégicos e prioridades do combate à pobreza, de que tanto se fala na retórica dos discursos contemporâneo. Neste contexto, a ajuda externa assume um protagonismo e papel fundamentais, quer porque excede substancialmente as receitas internas, quer porque tem gerado uma crescente capacidade nos doadores de

exercerem um certo travão ‘substituto’ dos mecanismos de ‘freios e contrapesos’ que a sociedade moçambicana carece.

Sendo o processo orçamental dominado pelo relacionamento entre o poder executivo e os doadores, a quem o Governo presta contas mais do que à sociedade moçambicana, a ajuda externa assume um papel crucial nas instituições moçambicanas. Isto já aconteceu na última década, associado ao papel positivo que a ajuda desempenhou na reconstrução pós-guerra e na expansão impressionante dos serviços públicos. Agora, tal como sugere o livro, a ajuda externa poderá revelar-se igualmente crucial, se a curto e médio prazo conseguir compensar a fraqueza das instituições nacionais. Obviamente, este papel dos doadores tem limitações e riscos, principalmente se os grupos de interesse influentes no poder político se sentirem demasiado questionados e controlados. Por isso, no leque de direcções que as mudanças poderão tomar, o livro não descarta a possibilidade de uma delas ser de natureza “... destrutiva e que atrase o país em termos de desenvolvimento económico e social” (p. 194). Os exemplos negativos que abundam no continente africano concorrem, em parte, para este cepticismo. Adicionalmente, embora Moçambique tenha conseguido consolidar a paz estabelecida em 1992, com relativo sucesso, a estabilidade não está assegurada. E neste caso, sendo o orçamento público um dos instrumentos fundamentais de afectação de recursos, ele poderá acabar por actuar em dois sentidos opostos: como factor curativo ou como agravante dum retrocesso no desenvolvimento.

2. Alguns factos relevantes sobre o orçamento em Moçambique

A citação de Mia Couto em epígrafe capta, com elegância e perspicácia, a característica mais importante sobre o actual orçamento em Moçambique, e que este livro de Hodges e Tibana ilustra de forma quantitativa. Trata-se da exiguidade dos recursos públicos de Moçambique e da sua base tributária extremamente débil e dependente da ajuda externa. O livro estima que apenas 8%, ou seja, cerca de 800 mil moçambicanos em idade economicamente adulta pagam impostos directos (p. 48). Relacionado com isto, vale a pena recorrer a alguns dados, que o livro não apresenta mas fornecem uma imagem sumária dos factos relevantes: 1) nos últimos cinco anos, a média anual das receitas internas orçamentais representaram cerca de US\$ 30 por habitante, dos quais apenas US\$ 3 (9%) são provenientes de impostos directos, US\$ 19 (62%) de impostos indirectos, e US\$ 9 (29%) de outros impostos, receitas não fiscais e receitas consignadas.

O segundo facto é que mais de metade dos recursos orçamentais públicos totais provêm da ajuda externa. Enquanto a relação receitas internas/PIB variou entre 11%, em 1997, e 14%, em 2003 (p. 53), a relação ajuda/PIB representa cerca de 15% (p. 48). Nos últimos cinco anos, a ajuda pública ao desenvolvimento recebida por Moçambique atingiu uma média anual de US\$ 60-70 por habitante. Este peso da ajuda externa no PIB de Moçambique é cerca de duas vezes maior do que a média na África Subsariana (p. 189). Sendo esta região a mais dependente de ajuda a nível mundial, Moçambique emerge assim como uma das economias mais dependentes da ajuda no mundo.

Um terceiro facto, ainda no lado das receitas, refere-se à enorme fragmentação das fontes orçamentais e, em particular, à relação do orçamento formal, sobretudo o que é aprovado pelos órgãos de soberania e registado nas contas públicas, de um lado, e o orçamento extra-orçamental (off-budget), do outro. Visto que por lei as receitas e despesas públicas deviam ser registadas num orçamento único e abrangente, na prática a maior parte dos fluxos orçamentais circulada por vias e mecanismos extra-legais. A dimensão de tais fluxos extra-orçamentais é algo que apenas pode ser adivinhado, “... mas não há dúvida de que eles são muito substanciais, especialmente no caso da ajuda externa” (p. 70). Recorrendo à Conta Geral do Estado, o livro revela que a percentagem dos donativos externos não registados atingiu 47% em 2001 e 27% em 2003 (p. 70).

Por seu turno, do lado das despesas orçamentais, a relação despesas/PIB foi de 34% em 2002. O défice orçamental antes dos donativos duplicou de aproximadamente 11% em 1998, para 20% em 2002. Já o

défice após donativos oscilou entre 5% a 8% do PIB no período 2000-2003. Mas o livro reconhecer ser extremamente difícil, se não mesmo impossível, avaliar com rigor a qualidade das despesas públicas, porque as contas governamentais reúnem uma parte apenas, e muito incompleta, dos recursos públicos disponíveis e da despesa efectivamente realizada. Isto dificulta a avaliação da distribuição territorial da despesa, devido não só ao grande volume da despesa extra-orçamental não registado nas contas, mas também ao facto de os recursos do OE atingirem as províncias e distritos por diferentes canais.

Quanto à distribuição da despesa *per capita*, esta apresenta-se normalmente na razão inversa da incidência da pobreza, particularmente nas províncias com níveis mais elevados das despesas *per capita* (p. 60-61). As fraquezas nos resultados orçamentais e o próprio processo de gestão da despesa pública são ainda destacadas em relação a três pontos fracos principais: falta de conexão entre os instrumentos de planeamento e o orçamento; pouca consistência entre a despesa executada e as dotações de despesas aprovadas no OE; e falta de abrangência orçamental.

3. O papel das instituições nos antecedentes históricos do processo orçamental

A compreensão científica da realidade, seja ela natural ou social, depende menos da quantidade de factos empíricos reunidos do que da qualidade do quadro teórico ou explicativo utilizado nas análises. Neste caso específico, Hodges e Tibana reduziram os dados estatísticos e as descrições sobre os resultados e os processos orçamentais ao mínimo necessário. De uma maneira geral, esta opção não parece ter prejudicado o tratamento dos temas e o argumento principal; pouco adiantaria, do ponto de vista da compreensão do objecto de estudo, se o livro se alongasse em pormenorizadas descrições e previsões estatísticas detalhadas.

As conclusões surgem assim como o corolário da aplicação do quadro conceptual aos resultados e processo orçamentais relacionados com os factos orçamentais. Em geral, os argumentos flúem no livro, de forma sistemática e consistente com o quadro conceptual, através duma narrativa simples, elegante e clara. Mas existe uma importante excepção a esta consistência, imediatamente depois da apresentação do quadro conceptual sobre o contexto histórico e estrutural do processo orçamental.

Estranhamente, o Capítulo 3 parece ter ficado na soleira da porta do quadro conceptual aplicado aos demais capítulos, como se os antecedentes históricos e o contexto sócio-económico não fossem moldados pelas instituições. Isto é pena, pois o livro perde aqui uma boa oportunidade para fazer justiça à importância que uma vasta e crescente literatura sobre desenvolvimento económico tem atribuído às instituições, com destaque para: a estabilidade política; os direitos de propriedade particular; o sistema legal e as limitações às acções das elites; e a igualdade de oportunidades para amplos segmentos da sociedade (Acemoglu, 2005; Acemoglu et. al, 2004).

Relativamente aos antecedentes históricos relevantes para a compreensão do processo orçamental em Moçambique, Hodges e Tibana optaram por uma leitura meramente panorâmica; na verdade, uma leitura que não passada duma repetição da vulgar interpretação histórica amplamente divulgada, nas últimas três décadas, pelos intelectuais do regime. Por exemplo, o Capítulo 3 começa por afirmar que, enquanto colónia portuguesa, Moçambique apenas conheceu retardamento. Que desconheça a história de Moçambique facilmente poderá ficar com a ideia que as instituições em que assenta o aparato formal do orçamento em Moçambique foram desenvolvidas pelo Estado Independente, e não pelo Estado Novo da administração colonial portuguesa.

Porém, para quem tenha lido atentamente a *História de Moçambique*, de Malyn Newitt, uma das obras referenciadas na bibliografia, perceberá como a vulgarização da história de Moçambique continua a dificultar o debate sobre questões cruciais na evolução económica e política de Moçambique, no último meio século. Algumas passagens no livro de Newitt desafiam a diabolização da história, em que certos intelectuais do regime continuam a insistir, quanto à trágica transição da era colonial para a era que se

supunha ser de independência. Independência, tanto da administração colonial portuguesa como das formas de dependência que, entretanto, sucederam: primeiro, uma economia suicida e moribunda, depois a economia de emergência e ajuda extremas e, mais recentemente, uma economia mendiga. O contraste da histórica económica de Moçambique, nas três últimas décadas, torna-se evidente quando se considera a imagem sobre Moçambique esboçada por Newitt, segundo a qual o Estado Novo terá sido uma experiência rigorosa, mas de modo algum completamente negativa. “Quando os Portugueses saíram finalmente em 1975, Moçambique possuía uma ampla série de indústrias e uma variedade de exportações ... já não servia exclusivamente as necessidades da economia metropolitana. Alcançara também a independência económica de Portugal antes de atingir a independência política (Newitt, 1995: 392).

O espaço reservado a esta recensão apenas permite enumerar algumas outras questões que mereceriam figurar, nem que fosse resumidamente, nos antecedentes sobre o papel das instituições no desenvolvimento económico em que o actual processo orçamental emergiu: 1) sendo o papel das instituições estabelecer uma estrutura estável de interações sociais, porque é que as instituições escolhidas não têm sido as que idealmente seriam mais eficientes e benéficas para a sociedade? 2) A crise económica, na primeira década e meia de independência, derivou mesmo e principalmente das opções ideológicas radicais dos grupos em conflito, ou teve por de trás motivações mais substantivas, como defendem certas perspectivas institucionais? 3) Como se articulam os benefícios privados de quem toma as decisões, controla o poder político e delas beneficia directamente, com o uso do bem público e a realização dos benefícios da sociedade toda? 4) Até que ponto as reformas introduzidas na última década e meia, traduzem um reconhecimento genuíno que a economia liberal poderá gerar mais benefícios para a sociedade, em vez de ser apenas a opção conveniente e mais eficaz para preservar o controle do poder político?

4. Instituições fracas, más, ou ambas: Qual é afinal a perspectiva institucional do livro?

Ao colocar o processo orçamental no contexto da economia política das instituições, o livro proporciona uma base de partida inspiradora para novas e mais aprofundadas reflexões sobre o papel das instituições, tanto em relação ao processo orçamental como ao desenvolvimento económico de Moçambique em geral. Mas o que distingue afinal este livro?

A resposta encontra-se no enquadramento que o livro dá à análise do papel das instituições, ou das regras de jogo manifestadas no constrangimentos e incentivos que limitam o que os actores podem fazer no processo e os levam a comportar-se de determinada maneira. E que regras determinam a forma como o ‘jogo do orçamento’ se desenrola em Moçambique? O livro destaca três características: 1) a natureza incremental do processo orçamental dentro do Governo; 2) o papel dos doadores como interlocutores principais do Governo; 3) a fraqueza da exigência interna, através do Parlamento ou da sociedade civil, tendo em vista o melhoramento da gestão das finanças públicas (p. 14).

Esta caracterização das regras de jogo acaba, no entanto, por revelar-se bastante genérica e abstracta. E como o livro também nada diz sobre a inspiração epistemológica ou teórica da abordagem institucional adoptada, torna-se difícil avaliar o sucesso dos autores na articulação entre a perspectiva teórica geral, o quadro conceptual adoptado e a aplicação empírica ao processo orçamental.

Na ausência da explicitação teórica referida, existe ainda possibilidade de procurar identificá-la nas entrelinhas do texto. Neste exercício, a classificação das teorias institucionais em quatro perspectivas, esboçada por Danon Acemoglu (2004, 2005), afigura-se útil: (1) Perspectiva das instituições eficientes: as sociedades escolhem as instituições que maximizam os benefícios da sociedade; (2) Perspectiva ideológica: as instituições são determinadas pelas ideias e valores dominantes; (3) Perspectiva histórica: as instituições resultam de acidentes históricos ou acontecimentos inesperados; (3) Perspectiva dos conflitos sociais: as instituições são escolhidas por grupos com poder político, de acordo com as suas consequências e benefícios económicos.

Entre estas quatro perspectivas institucionalistas, a mais dominante no livro parece ser a perspectiva histórica ou accidental. O livro sugere que o conjunto de instituições económicas e políticas que determinam os processos orçamentais são uma consequência casual de acções e acontecimento accidentais históricos. Neste contexto, o Estado Moçambicano e, em particular, o seu sistema fiscal, a burocracia, o parlamento e os partidos políticos, são vistos como um sistema que congrega finalidades comuns e coincidentes, unidas em torno da mobilização de recursos de acordo com os objectivos fixados pelo Governo.

No entanto, considerando o quadro conceptual, centrado nos interesses políticos e económicos, dificilmente a perspectiva accidental poderia ser mantida consistentemente. Em certas partes do livro, surgem algumas incursões e recurso, tanto à perspectiva das instituições eficientes como à perspectiva sobre os conflitos sociais. Relativamente a esta última, existem algumas referências explícitas a manifestação de processos “rent-seeking”, ou por outras palavras, a existência de um certo “comércio de privilégios governamentais” que gera incentivos para que os empresários se concentrem mais neste tipo de oportunidades, do que não produção.

Em conformidade com a perspectiva dos conflitos sociais, em vez da que predomina em grande parte da análise, não admira que o livro acabe por reconhecer que, a curto e a médio prazo, a sociedade moçambicana não dispõe de melhor mecanismo de “freios e contrapesos” do que esperar que os doadores actuem “... como travão ‘substituto’ sobre a elite ...” (pp. 25, 193). Este argumento acaba, no entanto, por ser de algum modo escamoteado, porque os autores optam por dar maior destaque ao que designam por efeitos colaterais perversos da ajuda externa, designadamente o enfraquecimento da apropriação nacional da definição de políticas e a fragmentação do planeamento económico e do processo orçamental.

O enfraquecimento da apropriação (nacional?) por parte de certos grupos de interesse não poderá ser compensado pelo fortalecimento de outros grupos nacionais, anteriormente destituídos de qualquer poder de influência? A fragmentação do planeamento económico não poderá fomentar a descentralização, conveniente e eternamente adiada?

Convém sublinhar que este livro de Hodges e Tibana surge na mesma altura em que dois outros estudos acabam publicados. Um é sobre o que os moçambicanos pensam da governação e corrupção em Moçambique, o qual revela uma percepção demolidora sobre a influência de interesses na governação. Por exemplo, a maioria dos moçambicanos considera que o grupo que mais influência exerce sobre o Estado Moçambicano é o dos traficantes de droga, seguido das empresas multinacionais. Consideram ainda que o sistema da Justiça é pouco justo e manipulado por interesses económicos e pela máquina governativa, ao mesmo tempo que não acredita que o Governo esteja apostado em combater a corrupção.

O outro documento refere-se às auditorias do Tribunal Administrativo às contas do Estado. A auditoria às contas de 2002 e de 2003 do Estado testemunha uma gestão danosa das contas do Estado, falta de rigor no cumprimento das normas orçamentais, e concessão de empréstimos em largos milhões de dólares do Tesouro Público, sem a mínima garantia de retorno.

Em suma, não obstante as fraquezas e ambiguidades aqui identificadas, tais fraquezas não eclipsam os méritos do livro de Hodges e Tibana, tanto pelos temas e argumentos que apresenta, como pelas ideias e debates que pode suscitar. O tempo dirá, mas o melhor que se pode esperar e desejar a este livro, é que se converta num instrumento útil ao exercício da política económica actual. Isto é provável e desejável que aconteça, mas tudo dependerá se as mudanças introduzidas pelo novo executivo governativo, no corrente ano de 2005, não redundarem em resultados e impactos cosméticos e temporários.

Moçambique necessita de um novo tipo de economia política, nos dois sentidos acima referidos: fenómeno e discurso analítico. Como discurso analítico, a economia política e as políticas económicas precisam de traduzir-se em acções viáveis e capazes de fomentar um liberalismo genuíno, em vez da mera

caricatura de economia de mercado liberal por enquanto edificada. Como fenómeno, Moçambique precisa duma economia assente num mercado mais saudável, produtivo e dinâmico. Em outras palavras, uma economia assente em “regras de jogo” ou instituições radicalmente diferentes e melhores do que as que até aqui se conseguiu estabelecer. E aí, sim! Com, e unicamente com instituições boas e fortes, é que as economias sagradas, ameahadas à custa de séculos, exaltadas por Mia Couto na citação em epígrafe, serão realmente respeitadas e valorizadas.

Acemoglu, D. S. 2005. Political Economy: Institutions and Development. <http://econ-www.mit.edu/faculty>.

Acemoglu, D. S. Johnson e J. Robinson. 2004. “Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth”. http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=1183

Couto, Mia. 2003. *O País do Queixa Andar*. Maputo: Ndjira.

Newitt, Malyn. 1997. *História de Moçambique*. Lisboa: Publicações Europa-América.

Tribunal Administrativo. 2005. Conta Geral do Estado de 2002. Maputo: Conselho de Ministros.

Unidade Técnica da Reforma do Sector Público (UTRESP). 2005. Pesquisa Nacional de Base Sobre Governação e Corrupção. Relatório Final. Maputo: UTRESP.

António Alberto da Silva Francisco (Ph.D)
Professor Auxiliar, Faculdade de Economia
Universidade Eduardo Mondlane, Maputo.