

Co-45 Eco-249

As Finanças Públicas em Moçambique no período de 1975 à 2005

ECO
249

Mery Deize da Graça Mondlane

Maputo, Maio de 2008

Trabalho de licenciatura em Economia

Faculdade de Economia

Universidade Eduardo Mondlane

Declaração

Declaro que este trabalho é da minha autoria e resulta da minha investigação. Esta é a primeira vez que o submeto para obter um grau académico numa instituição educacional.

A declarante

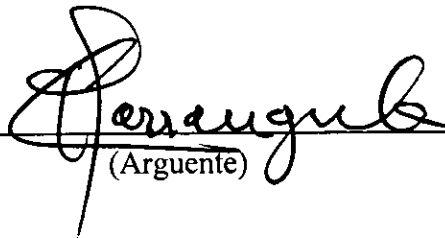
Mery Deize da Graça Mondlane
(Mery Deize da Graça Mondlane)

Aprovação do Júri

Este trabalho foi aprovado com 12 valores no dia 5 de Maio
de 2008 por nós, membros do júri examinador da Universidade Eduardo Mondlane.



(Presidente do Júri)



(Arguente)



(Supervisor)

Dedicatória

Dedico este trabalho à sociedade moçambicana no geral, em especial àqueles que tenham interesse na área das Finanças Públicas.

Dedico especialmente, aos meus Pais, Jaime Joaquim Mondlane e Alina da Graça Mandjate, que muito contribuíram para que a minha formação se tornasse um facto real, pois depositaram todos os esforços materiais e morais para que este objectivo se concretizasse com sucesso.

À minha filha, Daisy Ivânia Alegre, porque espero o mesmo sirva de fonte de inspiração para que ela também obtenha forças para estudar e realizar o meu desejo de vê-la numa formatura.

Ao meu avô, Leonardo Mandjate, que muito me incentivou à estudar, sob o lema “quem não estuda não trabalha, é molwene”.

Aos meus irmãos, para que o mesmo sirva de exemplo e abertura de novos horizontes.

Agradecimentos

Durante o percurso de formação, muitos foram os amigos e aliados que encontrei desde o ensino primário até ao ensino superior. Foram muitos os meus amigos e colegas, muitos não me lembro mais dos nomes, mas ainda tenho lembrança dos rostos deles, quando ainda sentávamos no chão e levávamos com vara quando o T.P.C. não estivesse feito.

Em primeiro lugar agradeço aos meus pais que ensinaram-me o caminho da escola, em segundo lugar, agradeço a Deus por ter me concedido força e perseverança para seguir os estudos até ao ensino superior.

Agradeço ao meu supervisor, Professor Doutor José Chichava, pela disponibilidade e rigidez no acompanhamento do trabalho e pela sua presença em todos os momentos em que dele precisei.

Agradeço aos meus irmãos e familiares que cuidaram da minha filha enquanto ia à escola, nomeadamente, Telma, Flávio, Gizela, Nikita, Deny, Tiffany, Bia, Jéssica e Welka, especialmente ao Ivo Alegre.

A todos os meus colegas do curso em geral e em particular ao Celso Bila, Kátia de Moraes e Teresa Muhorro que foram membros do meu grupo de estudo desde o início até ao fim das aulas, com eles dissertei e fiz trabalhos de investigação, inclusive este que hoje é meu trabalho de licenciatura.

Agradeço a todos os professores e funcionários que contribuíram para que a minha formação se tornasse um facto.

Enfim, agradeço a todos aqueles que directa ou indirectamente deram a sua mão para que este trabalho se tornasse realidade e que venha a servir para futuras pesquisas.

Muito obrigado!

Resumo

O presente trabalho pretende analisar o comportamento das finanças públicas em Moçambique e o impacto no desenvolvimento económico no período de 1975 à 2005.

Durante os 30 anos de análise, verificaram-se várias reformas fiscais e orçamentais com o objectivo de adequar o sistema de cobrança e abranger cada vez mais sectores da economia.

Além das reformas, desenvolveram-se e executaram-se vários planos e programas de desenvolvimento que visavam minimizar a pobreza e os efeitos nefastos da guerra, contribuindo para o melhoramento da rede sanitária, educação, vias de comunicação, boa governação, entre outras.

A 1ª fase da reforma fiscal realizada em 1978, tinha como objectivo adequar o sistema fiscal à filosofia do Estado que acabava de emergir, promovendo maior justiça social e contribuindo para o progresso social.

A 2ª fase da reforma fiscal, realizada no contexto do PRE, tinha como objectivo corrigir os desequilíbrios da economia nacional, assim como minimizar os efeitos nefastos da guerra. Este introduziu novas reformas no sistema fiscal e fez com que reduzissem alguns impostos e tornou-se muito importante por ter reduzido alguns canais de distribuição que surgiram com o sector informal, além de adequar o sistema de liquidação, cobrança e correcção do calendário fiscal.

A 3ª fase da reforma fiscal, realizada não só com intenção de alterar aspectos meramente financeiros mas também com a intenção de introduzir reformas na à áreas dos recursos humanos.

É nesta fase da reforma que se introduziu o IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado), IRPS (Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Singulares) e o IRPC (Imposto sobre os Rendimentos das Pessoas Colectivas).

Foi introduzido o SISTAFE (Sistema de Administração Financeira do Estado), que estabelece e harmoniza regras e procedimentos de programação, gestão, execução e controlo do erário público.

O SISTAFE gerou reformas na área dos recursos humanos com o objectivo de adequá-los às tendências da globalização, emergência e introdução generalizada de sistemas de informação e comunicação.

A Reforma Orçamental tinha como objectivo modernizar o sistema de modo a torná-lo adequado às mudanças políticas e institucionais e às reformas económicas em curso em Moçambique, dotando o país de um sistema orçamental adequado às necessidades de desenvolvimento.

O Estudo conclui que as políticas adoptadas na área das finanças públicas foram pouco eficazes no âmbito da arrecadação de impostos e na realização de despesas, o desenvolvimento económico e social foi muito baixo e/ou quase não se fez sentir nas zonas rurais durante muito tempo.

O Estado continua dependente, em grande escala, da ajuda internacional para realizar grande parte das suas despesas precisando de cerca de 50% de capital para financiar o défice do orçamento do Estado.

Índice

Declaração.....	i
Dedicatória	ii
Agradecimentos.....	iii
Resumo.....	iv
Capítulo 1 – Introdução e conceitos	1
1. Introdução	1
1.1. Objectivos	1
1.2. Problema	2
1.3. Hipótese	2
1.4. Metodologia	2
1.5. Importância	3
2. Revisão de Literatura	3
3. Caracterização das Finanças Públicas.....	5
3.1. As Receitas Públicas	5
3.2. As Despesas Públicas.....	6
3.3 Funções das Finanças Públicas	7
Capítulo 2 - Políticas Orçamental e Fiscal.....	9
4. Política Orçamental.....	9
4.1. Reforma Orçamental	9
5. Política Fiscal.....	10
5.1 A Reforma Fiscal em Moçambique	10
5.1.1 1ª Fase da Reforma Fiscal	11
5.1.2. Programa de Acção Económica.....	12
6. Análise da evolução de Despesas e Receitas do Governo 1975 à 1985	13
Capítulo 3 – 2ª Fase da Reforma Fiscal	18
7. 2ª Fase da Reforma Fiscal.....	18
7.1. Impacto da Reforma no período do PRE	19
7.1.2. Programa de Reabilitação Económica	19
8. Análise da evolução de Despesas e Receitas do Governo 1986 à 1993	20

9. Críticas a esta fase.....	25
------------------------------	----

Capítulo 4 - 3ª Fase da Reforma Fiscal..... 26

10. 3ª Fase da Reforma Fiscal de Junho de 2002.....	26
---	----

10.1. O Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE)	27
---	----

10.2 Receitas e Despesas do Estado de 1994 à 2005.....	29
--	----

11. Dados Estatísticos do IRPS, IRPC e IVA.....	30
---	----

Capítulo 5 – Impacto das Finanças Públicas 35

12. Impacto das Finanças Públicas no Desenvolvimento Económico.....	35
---	----

12.1 Progressos iniciais.....	35
-------------------------------	----

12.2 A Crise Económica	36
------------------------------	----

Capítulo 6 – Conclusões e Recomendações..... 38

13. Conclusões	38
----------------------	----

14. Recomendações.....	40
------------------------	----

14. Recomendações.....	40
------------------------	----

15. Bibliografia	41
------------------------	----

Anexo

Guião de entrevista com o Dr. Ibraimo Ibraimo

Capítulo 1 – Introdução e conceitos

1. Introdução

As primeiras medidas mais evidentes que foram um sinal de mudança na forma de encarar o papel do Estado e as Finanças Públicas tiveram a sua origem em grande parte na grande depressão dos E.U.A em 1930. Uma forte recessão económica nesse país, com elevadas taxas de desemprego, decréscimo acentuado do produto, fome e miséria, teve efeitos globais negativos nas economias dos países industrializados e nos países em vias de desenvolvimento.

O New Deal do Presidente Roosevelt foi o primeiro sinal claro que nem sempre os mercados são auto-regulados¹ e que pode ser necessária a intervenção pública para relançar o crescimento económico e o emprego.

A teorização deste fenómeno surgiu anos depois com a obra de Keynes (1936)², que explicava como as economias podem estar em situação de equilíbrio abaixo do pleno emprego e que, para relançar a procura efectiva pode ser necessário a despesa pública mesmo que improdutivo. Ficou conhecida uma expressão célebre de Keynes de que até se justificava pagar as pessoas para abrir e tapar buracos pois os rendimentos pagos a esses trabalhadores iriam estimular a procura e relançar a economia.

Este trabalho mostra a evolução das finanças públicas moçambicanas desde a independência em 1975 até 2005, evidencia a crise económica de 1983-1987 que foi devida a guerra dos 16 anos e problemas climatéricos (seca em 1983), os vários programas adoptados e implementados pelo Governo, as três (3) vagas de reformas que ocorreram no período em análise, o PRE (Programa de Reabilitação Económica) e uma análise estatística sobre o valor real de receitas obtidas e despesas realizadas durante 30 anos.

1.1. Objectivos

a) Geral: caracterizar e avaliar as políticas de arrecadação de receitas em Moçambique

b) Específicos:

1. Verificar o impacto das Finanças Públicas no desenvolvimento económico do País;
2. Determinar através dos indicadores macroeconómicos, a eficácia das políticas adoptadas para arrecadação de receitas do Estado;

¹ Mercados auto – regulados, como um processo justo e quase eficiente, com alguns fracassos de mercado.

² A obra de Keynes (1936) é a Teoria do Juro, do Emprego e da Moeda.

3. Comparar o grau de realização de despesas em relação às receitas obtidas no período em análise.

1.2. Problema

Em Moçambique, as finanças públicas enfrentam uma carência de recursos devido ao seu fraco desenvolvimento económico por um lado e, por outro lado, devido a resistência dos agentes económicos em pagar os impostos praticando desta forma a evasão fiscal e à ineficiência da administração na cobrança de impostos. Estes aspectos fazem com que haja dependência da política fiscal em relação à ajuda internacional.

1.3. Hipótese

Será considerada hipótese da investigação, o fracasso ou pouca efectividade das políticas usadas no País (Moçambique), na área das finanças públicas no âmbito de arrecadação de receitas e realização de despesas para promoção do crescimento e desenvolvimento sustentável do País.

1.4. Metodologia

Com a finalidade de obter dados empíricos marcantes, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, utilizando para o efeito vários livros, cujas referências estão ao longo do texto.

Além dos livros foram feitas consultas aos mapas estatísticos fornecidos pelo INE – Instituto Nacional de Estatísticas para apurar-se indicadores macroeconómicos como Receita, Despesa, PIB e o crescimento económico anual.

Para consolidar estes dados, foram consultados alguns relatórios do Banco de Moçambique para consolidar o valor real de Receitas e Despesas do Estado e a situação da Balança de Pagamentos no período em análise.

Foi também utilizado o método-hipotético dedutivo, utilizando como base os dados fornecidos pelo INE e formulando um cenário futuro através da construção de tabelas e gráficos.

Como forma de compatibilizar a teoria e a prática, foi feita uma entrevista ao Dr. Ibraimo Carimo Issufo Ibraimo ex-Director da Direcção Geral dos Impostos e Auditoria e que actualmente, desempenha funções de Vice-presidente do Conselho de Administração do BCI-Fomento, o qual falou sobre as políticas de arrecadação de receitas e realização de despesas previstas nas três de vagas de reformas, a importância do SISTAFE e sobre o quadro geral das Finanças Públicas de Moçambique ao longo dos 30 anos de análise.

1.5. Importância

As finanças públicas são de extrema importância para todas as economias, porque são uma componente do sistema económico que contribui directamente para a criação do rendimento e da riqueza através da arrecadação de receitas para alocar nos diversos sectores da economia.

Além de vermos as finanças públicas como estabilizadoras da economia, também são impulsionadoras do desenvolvimento e afectam directamente no desenvolvimento do capital humano, a provisão de infra-estruturas básicas, a manutenção da segurança pública e a reconstrução de um sistema de justiça social.

2. Revisão de Literatura

As finanças públicas existem porque há necessidade do Estado realizar despesas e, conseqüentemente, cobrar receitas. O Estado arrecada receitas através de taxas, impostos, receitas patrimoniais e empréstimos públicos (Sousa Franco, 2002).

As finanças públicas em Moçambique são explicadas pelas políticas fiscal e orçamental. A política Orçamental visa uma distribuição do rendimento e da riqueza socialmente mais justa do que aquela que existe. A política fiscal inclui apenas medidas respeitantes a impostos e a sua forma de arrecadação. É neste contexto, que Moçambique adopta várias políticas e reformas fiscais de modo a arrecadar cada vez mais impostos desde a independência até à actualidade (Wandschneider, 1998/99).

As Receitas Públicas são a forma através da qual as entidades públicas obtêm rendimento para fazerem face às suas despesas. As receitas do Estado normalmente, provêm dos impostos, taxas e empréstimos contraídos pelo Estado, sujeitos a um reembolso posterior. (Pereira; Afonso; Arcanjo e Santos, 2005).

As Despesas Públicas são a forma de aplicação das receitas do sector público, com vista a realização de determinados fins, que são despesas de consumo e despesas de investimento. (Pereira; Afonso; Arcanjo e Santos, 2005).

As medidas e políticas para arrecadação de receitas (impostos) e realização de despesas mostram-se eficazes no curto prazo e fracassam no longo prazo não conseguindo alcançar o almejado desenvolvimento e crescimento económico (Ibraimo Ibraimo, 1997).

De uma forma geral, a teoria das finanças públicas gira em torno da existência das falhas de mercado que tornam necessária a presença do governo, o estudo das funções do governo, da teoria da tributação e do gasto público.

Segundo Wandschneider (1998/99), as falhas de mercado são fenómenos que impedem que a economia alcance o óptimo de Pareto, ou seja, o estágio de *welfare economics*, ou estado de bem estar social através do livre mercado, sem interferência do governo. São elas:

- **existência dos bens públicos:** bens que são consumidos por diversas pessoas ao mesmo tempo (ex. rua). Os bens públicos são de consumo indivisível e não exclusivo. Assim, uma pessoa adquirindo um bem público não tira o direito de outra poder adquiri-lo também;
- **existência de monopólios naturais:** monopólios que tendem a surgir devido ao ganho de escala que o sector oferece (ex. água, energia). O governo acaba sendo obrigado a assumir a produção ou criar agências que impeçam a exploração dos consumidores;
- **as externalidades³:** são actividades que envolvem a imposição involuntária de custos ou de benefícios, isto é, que têm efeitos positivos ou negativos sobre terceiros sem que estes tenham oportunidade de o impedir e sem que tenham a obrigação de os pagar ou o direito de ser indemnizados.

Quando os efeitos provocados pelas actividades são positivas, estas são designadas por externalidades positivas. Quando os efeitos são negativos, designam-se por externalidades negativas.

Uma fábrica pode poluir um rio e ao mesmo tempo gerar empregos. Assim, a poluição é uma externalidade negativa porque causa danos ao meio ambiente e a geração de empregos é uma externalidade positiva por aumentar o bem estar e diminuir a criminalidade. O governo deverá agir no sentido de inibir actividades que causem externalidades negativas e incentivar actividades causadoras de externalidades positivas;

- **desenvolvimento, emprego e estabilidade:** principalmente em economias em desenvolvimento a ação governamental é muito importante no sentido de gerar crescimento económico através de bancos de desenvolvimento, criar postos de trabalho e buscar a estabilidade económica.

³ Quando uma acção de consumo, produção ou outra, realizada por um agente, afecta significativamente o bem-estar de outro agente, e esse efeito não é transmitido através de um sistema de preços.

3. Caracterização das Finanças Públicas

As finanças públicas referem-se à aquisição e utilização de meios financeiros por entidades públicas. Dizem respeito às receitas e despesas do Estado e dos Municípios.

3.1. As Receitas Públicas

Nos tempos passados, os Estados obtinham recursos para realização dos seus objectivos e funções através de: recrutamento ou requisição directa de recursos físicos (mão-de-obra directa para construção de estradas, mobilização militar, etc); confisco de bens ou nacionalização de indústrias ou sectores, com afectação do seu uso a fins públicos (produção do aço em períodos de guerra, caminhos de ferro, etc) e utilização de outros meios compulsórios, como empréstimos públicos forçados.

Nos tempos modernos, os Estados têm evitado estas vias de obtenção de recursos por ter efeitos demasiado incertos em termos financeiros face às crescentes e regulares funções por eles prosseguidas; tendem a ser ineficazes em tempos de paz e enfrentam grande resistência por parte dos cidadãos e exigem métodos administrativos e de gestão pesados e altamente dispendiosos.

Os Governos actuais recorrem, portanto, a outros métodos para assegurar a cobertura dos encargos decorrentes da actividade pública, constituindo essas fontes de financiamento as denominadas **receitas públicas** que podem ser definidas, fundamentalmente, como abrangendo todas as somas em dinheiro ou recurso equivalente, cujo beneficiário é o Estado ou uma outra entidade pública administrativa, e que tem como finalidade principal satisfazer as necessidades financeiras e outros fins públicos relevantes.

Existem várias modalidades de receitas públicas, cuja apresentação sob várias perspectivas ou critérios se torna útil, pois que permite evidenciar algumas das suas características distintivas.

Assim, e entre os vários critérios classificativos possíveis distinguem-se, tendo em atenção a sua natureza económica, as receitas correntes das receitas de capital; quanto ao seu grau de efectividade, diferenciam-se as receitas efectivas com carácter definitivo, das receitas não-efectivas, que ao contrário, terão que ser reembolsadas; e finalmente, quanto à respectiva coercividade, distinguem-se as receitas em função da sua natureza e carácter obrigatório ou facultativo que o seu pagamento reveste.

Caracterizam-se seis principais modalidades de receita pública, de acordo com (Pereira; Afonso; Arcanjo e Santos, 2005):

- **Receitas fiscais ou impostos** são prestações pecuniárias de natureza corrente, definitivas, com carácter coercivo e unilateral, porque não tem contrapartida imediata e directa para

quem paga, de que são beneficiários o Estado, uma Autarquia local, outros níveis de governo ou outro ente público.

- **Receitas parafiscais ou contribuições sociais** são tal como os impostos, pagamentos de natureza obrigatória e de carácter corrente, mas deles diferenciando na medida em que tem como contrapartida uma prestação social futura em favor do respectivo beneficiário.
- **Receitas patrimoniais** são as receitas efectivas provenientes do património mobiliário e imobiliário do Estado, podendo assumir carácter corrente ou extraordinário.
- **Taxas, licenças e preços** são prestações pecuniárias, efectivas, de carácter corrente, e de natureza bilateral, porque pressupõem uma contraprestação específica por parte do serviço público que as cobra.
- **Multas, penalidades e coimas** são pagamentos efectuados pelos particulares ao Estado e outros entes públicos, que tem a natureza de penalização/compensação por infração a um regulamento ou outra disposição legal.
- **Receitas creditícias ou empréstimos** são receitas resultantes da contracção de dívidas por parte do Estado, Autarquias locais e outros entes públicos junto dos particulares e demais entidades financiadoras nacionais e estrangeiras e de natureza não-efectiva.

3.2. As Despesas Públicas

A despesa pública é considerada em termos genéricos, como um factor importante para a promoção do crescimento económico e do bem estar social. Por outro lado, um nível reduzido de despesa pública significa que serão necessárias menos receitas públicas para obter o equilíbrio das contas públicas, o que significa também menos impostos e uma maior contribuição para estimular o crescimento e o emprego.

A despesa pública é também uma variável chave no que diz respeito a sustentabilidade das finanças públicas no desenvolvimento. Nesse sentido, um controlo rigoroso e eventuais reduções da despesa pública, quando possível, são importantes para estabelecer o equilíbrio adequado entre um menor endividamento público, menos impostos e o financiamento do investimento público em áreas chaves da economia.

Dessa forma, e em termos genéricos, seria pertinente redireccionar a despesa pública no sentido de aumentar a acumulação de capital – físico e humano – e ainda apoiar a investigação, desenvolvimento e a inovação.

Tem-se constatado que as despesas públicas em Moçambique pecam por uma considerável falta de eficácia que resulta das inúmeras deficiências verificadas ao nível da orçamentação dos recursos do Estado, que podem ser:

- a ausência de uma relação explícita entre as políticas e os objectivos sectoriais expressos no Plano Quinquenal do Governo e no Plano Económico e Social (PES), por um lado, e o orçamento anual, por outro;
- a inexistência de projecções da disponibilidade de recursos financeiros internos e externos no médio prazo, que sirvam de base a uma correcta priorização de programas, projectos e actividades, tomando em consideração os objectivos de política, os resultados esperados e a sustentabilidade das opções tomadas;
- a insuficiente estimação e incorrecta contabilização das despesas derivadas dos investimentos efectuados, de extrema importância para a avaliação da sustentabilidade dos programas de investimento;
- a orçamentação dos gastos correntes com base em métodos incrementais e não em termos da disponibilidade de recursos e da sua contribuição para o alcance dos objectivos e metas traçadas;
- a tendência para os projectos de investimento reflectirem as disponibilidades financeiras e prioridades dos doadores, sem tomarem em devida consideração a sua sustentabilidade e as prioridades do Governo, e sem serem sujeitos a controlo adequado por não se encontrarem incluídos no orçamento do Estado ou por não serem executados pelas agências Governamentais.

3.3 Funções das Finanças Públicas

- **função alocativa ou afectação:** é a provisão de bens e serviços públicos, a correcção do comportamento dos agentes económicos através de impostos ou de subsídios para que incorporem os efeitos externos das suas actividades e, finalmente, a regulação de certas actividades produtivas. A função alocativa relaciona-se à afectação de recursos por parte do governo a fim de oferecer bens públicos (ex. rodovias, segurança), bens semi-públicos ou meritórios (ex. educação e saúde), desenvolvimento (ex. Produção de energia), etc.;
- **função distributiva:** visa a distribuição de rendimento e da riqueza com vista a adequá-la a uma norma distributiva considerada mais desejável quer na provisão em espécie de certos bens e serviços com vista a contribuir para uma maior igualdade de oportunidade. É a redistribuição de rendas realizada através das transferências, dos impostos e dos subsídios governamentais. Um bom exemplo é o destino de parte dos recursos provenientes de

tributação ao serviço público de saúde, serviço o qual é mais utilizado por indivíduos de menor renda.

- **função estabilizadora:** coloca-se ao nível macroeconómico, contribuindo para um crescimento sustentado da economia, para níveis de emprego elevados, para a estabilidade de preços e para um equilíbrio de contas externas, dada a incapacidade do mercado assegurar o alcance de tais objetivos. (Ex. Em caso de ocorrência de Inflação o Estado; em caso de desvalorização da taxa de câmbio, etc)
- **função desenvolvimento:** é o sustento financeiro que o Estado concede aos programas de desenvolvimento. O Estado financia projectos que ajudam ao desenvolvimentos das comunidades e do país em geral. (Ex. Construção de infraestruturas como estradas, pontes, barragens, sistemas de irrigação, distribuição de água e energia, etc.).

Capítulo 2 - Políticas Orçamental e Fiscal

4. Política Orçamental

A intervenção pública envolve uma variedade de políticas, como sejam a política orçamental, monetária, de rendimentos e preços, cambial, comercial, sectorial e de investimento. Os instrumentos utilizados são também vários: incluem, por exemplo, as despesas públicas, os impostos, a taxa de câmbio, a base monetária e diversas formas de intervenção administrativa.

A intervenção e actuação do Estado numa economia, passam, frequentemente, pela realização de despesas e arrecadação de receitas públicas. A relação entre ambas é óbvia no caso da política orçamental.

Em Moçambique, as despesas públicas constituem uma proporção muito significativa do consumo e do investimento na economia. As receitas públicas absorvem uma proporção considerável do rendimento dos contribuintes, por isso, é natural que o Orçamento do Estado tenha um impacto importante na afectação de recursos.

4.1. Reforma Orçamental

O objectivo geral da reforma orçamental é de modernizar o sistema de modo a torná-lo adequado às mudanças políticas e institucionais e as reformas económicas em curso em Moçambique, ou seja, pretende dotar o país de um sistema orçamental adequado às suas necessidades de desenvolvimento de longo prazo, o que passa necessariamente por uma administração pública moderna e eficiente, capaz de planear e executar programas dinâmicos e sustentáveis de despesas, compatíveis com as metas económicas e sociais do Governo.

O objectivo específico da política orçamental é a reconstrução do tecido económico e social (estradas, pontes, infra-estrutura portuária, corredores ferroviários, sectores de educação e saúde e abastecimento de água), o investimento em novas infra-estruturas, o serviço da dívida externa, a manutenção da segurança e ordem públicas e a reforma da administração, entre outras prioridades, colocam grandes desafios ao Governo e exigem deste um enorme esforço financeiro.

Contudo, o Estado depara-se com uma forte carência de recursos derivada do fraco desenvolvimento económico do País, da prática da evasão fiscal por alguns agentes económicos e da ineficiência da administração na cobrança de impostos. Consequentemente, o Governo depende fortemente da ajuda externa para poder realizar uma parte substancial das suas despesas.

5. Política Fiscal

O Sistema Fiscal em Moçambique, que é um país dos PVD's (Países em Vias de Desenvolvimento), é caracterizado por inúmeras deficiências estruturais, que estão em conformidade com as características gerais do Sistema Fiscal dos PVD's, tais como fraco rendimento fiscal, incidência de impostos indirectos, dependência externa, má administração fiscal e falta de quadros qualificados.

A política fiscal em Moçambique é notoriamente expansionária uma vez que é caracterizada por um défice estrutural de cerca de 11% a 12% do PIB⁴. A curto prazo é possível que uma política fiscal expansionária possa incrementar o crescimento económico, ao mesmo tempo que aumenta os preços, taxas de juro e provoca uma desvalorização da taxa de câmbio.

A longo prazo, porque as economias devem estar em plena utilização dos seus recursos e existe espaço para "manobras, a política fiscal expansionária não conseguirá afectar o crescimento económico apenas pela expansão da taxa de imposto. Torna-se necessário introduzir outros factores que contribuem para o crescimento económico, como por exemplo, aumento da produção, que se traduzirá em aumento de emprego e maior capacidade de tributação.

Segundo os dados do PIB (produto interno bruto) e Receitas fiscais de 2004 e 2005, extraídos das Estatísticas do Banco de Moçambique, o peso das receitas fiscais em Moçambique situou-se entre 10,82% e 10,62%, o que leva a concluir que o nível das receitas de imposto é mais ou menos adequado, tendo em consideração o estágio de desenvolvimento económico do País. Esta ideia é errada, por as estatísticas do PIB do país serem extremamente deficientes, não contabilizando a produção do sector agrícola familiar e informal. É aceite, no geral, que o PIB se encontre sub-estimado, o que leva à uma sobre-estimação do peso das receitas fiscais. Em termos reais elas deveriam ser inferiores a 10% do PIB. (Mapas estatísticos do Banco de Moçambique de 2004 e de 2005).

5.1 A Reforma Fiscal em Moçambique

A Reforma Fiscal no país enquadra-se nas reformas fiscais em curso nos PVD's, como anteriormente nos referimos. Esta reforma centra-se na necessidade de aumentar o volume de receitas internas do Estado com base no alargamento da base tributária e através da criação dum quadro fiscal que promova o desenvolvimento do sector privado.

No país destacam-se três fases de Reforma Fiscal após a Independência, a saber:

⁴ Ibraimo Ibraimo, 1997

5.1.1 1ª Fase da Reforma Fiscal

Realizada desde Fevereiro de 1978⁵, e assente nos princípios de política fiscal definidos na resolução n.º5/77 de 1 de Setembro, da Assembleia Popular.

Esta reforma foi induzida para adequar-se o sistema fiscal à filosofia do Estado que acabava de emergir. Na altura dava-se ênfase à necessidade de o sistema fiscal promover maior justiça social e contribuir para o desejado progresso social.

Esta tinha como objectivos:

1. Simplificar o processo de captação de rendimento das Empresas através da retenção antecipada deste no processo de circulação de mercadorias e de facturação de serviços;
2. Manter a Contribuição Industrial e o Imposto Complementar apenas como impostos correctivos;
3. Fundir as diversas formas de tributação do rendimento do trabalho num imposto apenas, estabelecendo-se taxas progressivas neste imposto de acordo com as normas constitucionais;
4. Agravar as taxas dos impostos sobre o lucro das empresas;
5. Simplificar a legislação fiscal em vigor

A reforma introduzida em 1978, permitiu a geração de receitas necessárias e de certa forma contribuíram para o melhoramento do desempenho do Sistema Fiscal até ao biénio 1981/82, coincidindo com o período em que a economia teve sucesso no período pós-colonial.

De acordo com a entrevista ao Dr. Ibraimo Ibraimo, o êxito da reforma de 1978 estava assente nos impostos directos e constituiu uma realidade até 1983. Basta no entanto, verificar que a relação entre receitas fiscais/PIB, subiu de 9% em 1976 para 16% em 1983.

Após este período assiste-se à uma degradação acentuada da economia e, conseqüentemente, à ineficácia do sistema fiscal. O sistema fiscal apresentava ineficaz não porque os serviços da Administração não correspondessem, mas porque era concebido para funcionar normalmente, numa situação de paz em o mercado oficial de mercadorias fosse controlado pelo Estado. Factores como a guerra fizeram com que houvesse um aumento acentuado das despesas públicas não acompanhadas pelo melhoramento das receitas fiscais criando um desajustamento do sistema económico.

Deste modo, a degradação da economia e ineficácia do sistema económico criaram espaço para o surgimento de um amplo sector informal que reduziu o espaço de tributação e das receitas fiscais, porque na altura, os impostos incidiam apenas sobre o mercado de preços oficiais, correspondente

⁵ Ibraimo Ibraimo 2002, O Direito e a Fiscalidade

a 30% dos contribuintes e os restantes 70% correspondiam ao sector informal que não era abrangido pelo sistema tributário.

5.1.2. Programa de Acção Económica

Durante o IV Congresso da Frelimo em 1983, os participantes dirigiram uma crítica acérrima à política de desenvolvimento seguida. Havia um grande descontentamento por se ter gasto tantos recursos nas machambas estatais e por as populações nas zonas rurais terem experimentado tão poucos resultados positivos. No mesmo ano, o Governo formulou um programa de acção para contrariar esta tendência económica decrescente.

O IV Congresso da Frelimo confirma, no essencial mas com uma menor radicalização verbal, as opções políticas e económicas do pós-independência. No entanto, é reconhecido o papel do sector privado no desenvolvimento, desde que integrado no quadro das directivas do plano.

A importância da descentralização do Estado, era de proporcionar uma maior autonomia das empresas estatais introduzindo critérios económicos na gestão.

Foi admitida a importância do sector familiar na agricultura e a necessidade de apoio, nomeadamente através da extensão rural e da comercialização.

O Programa de Acção Económica (PAE) nunca foi realizado tal como planeado e, por isso, não deu os resultados esperados. O crescimento continuou a ser negativo. A produção local só podia satisfazer 10% das necessidades, a indústria trabalhava cerca de 20% a 40% da capacidade instalada. Entre 1981 e 1986 o Produto Nacional Bruto tinha diminuído em 30%. O consumo por pessoa tinha sido reduzido ainda mais, visto que ao mesmo tempo, a população tinha aumentado (Abrahamsson e Nilsson, 1994).

Como forma de reverter a crise económica do país, Samora Machel fez uma visita diplomática à Europa e aos Estados Unidos em 1983. Como resultados destas visitas, foram desbloqueados alguns programas de ajuda, concedidas linhas de crédito e quebrado o gelo diplomático e a agressividade militar de alguns países; o país saiu da "lista negra" dos Estados Unidos em finais de 1983. (Abrahanson e Nilsson 1994: 114).

Depois da visita de Samora Machel a Europa e EUA, as primeiras medidas económicas foram as seguintes:

- Liberalização de alguns preços alimentares não essenciais⁶;
- Introdução de reformas nas empresas estatais;

⁶ Hortaliças, vegetais, fruta, animais de pequena espécie, Mosca (2005: 226)

- Reformulação da política económica rural, designadamente, distribuição de terras ao sector privado e a camponeses, abrandamento da política de cooperativização e das aldeias comunais e criação de uma rede de extensão rural para apoiar a produção de pequena escala;
- A importação e a exportação de determinados produtos foram autorizadas a agentes económicos privados.

As reformas económicas, o acordo de Nkomati, a garantia de não existência de bases soviéticas na região e a abertura política e diplomática eram condições exigidas para que os países ocidentais e as Intituições de Bretton Woods revissem as relações com Moçambique.

As mudanças políticas, diplomáticas e económicas da Frelimo foram em alguns ciclos recebidas com surpresa. Poucos anos antes (inícios dos anos 1980), registaram-se dois acontecimentos que poderiam aparentar uma maior radicalização do processo moçambicano: o primeiro foi o “desmantelamento” de uma rede da CIA em Moçambique, envolvendo agentes americanos e moçambicanos cujo principal alvo de espionagem eram as forças de defesa e segurança e alguns dirigentes, nomeadamente, Samora Machel. O segundo, foi a “ofensiva política e organizacional” desencadeada pelo presidente, que pretendia detectar casos de corrupção, negligência, má gestão, sobretudo nas empresas estatais e nos órgãos do aparelho do Estado. (Mosca, 2005)

Verifica-se que o conjunto destas reformas pretendia, por um lado, incentivar a produção, facilitar as importações de alimentos e captar mais ajuda alimentar internacional para reduzir a fome e proteger a Frelimo e, por outro lado, negociar a dívida externa que estrangulava a economia e convencer as organizações internacionais para a obtenção de financiamentos para novos projectos.

6. Análise da evolução de Despesas e Receitas do Governo 1975 à 1985

A tabela 1, mostra a evolução das despesas do Estado no período de 1975 a 1985. Nota-se que houve uma evolução crescente em todos os gastos do Governo superior a 200%. A educação teve um aumento de 270% em 1985, considerando 1975 como ano base, a saúde também teve uma evolução positiva em 239% em 1985, outros gastos que incluem, defesa e infraestruturas também tiveram evolução crescente em 345%, os outros encargos aumentaram em 325%, sendo um aumento total de gastos entre 1975 e 1985 de 320%.

Estas despesas tiveram um aumento muito significativo, devido a crise petrolífera nos princípios dos anos 1980, que provocou altos níveis de inflação e devido a guerra civil que destruiu toda

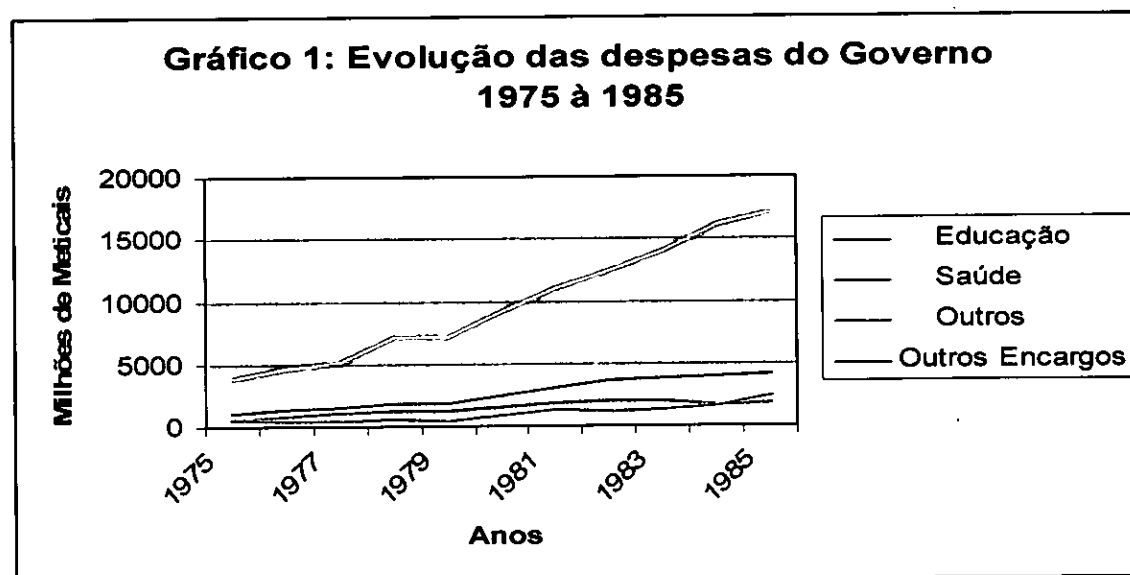
infraestrutura escolar, hospitalar e vidas humanas, tendo provocado elevado número de feridos, mutilados e deslocados de guerra.

Tabela 1: Evolução das despesas correntes do Estado

(10⁶ MT)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Despesas do Estado											
<i>Educação</i>											
<i>Saúde</i>											
<i>Outros</i>											
<i>Outros encargos</i>											
Total de gastos											

Fonte: Informação Estatística 1975-1985, Direcção Nacional de Estatística



Fonte: Tabela 1

De acordo com a tabela 2, o fundo de salário teve um comportamento diferente das outras despesas do Estado. O salário do sector agrário e indústria e construção, tiveram uma redução de 5% e 2%, respectivamente, em 1984, considerando 1980 como ano base.

No entanto, os salários dos transportes e comunicações e serviços tiveram um aumento de 3% e 62,5%, respectivamente, em 1984. O aumento no sector de serviços foi porque este representa a maior parte da concentração da actividade económica moçambicana.

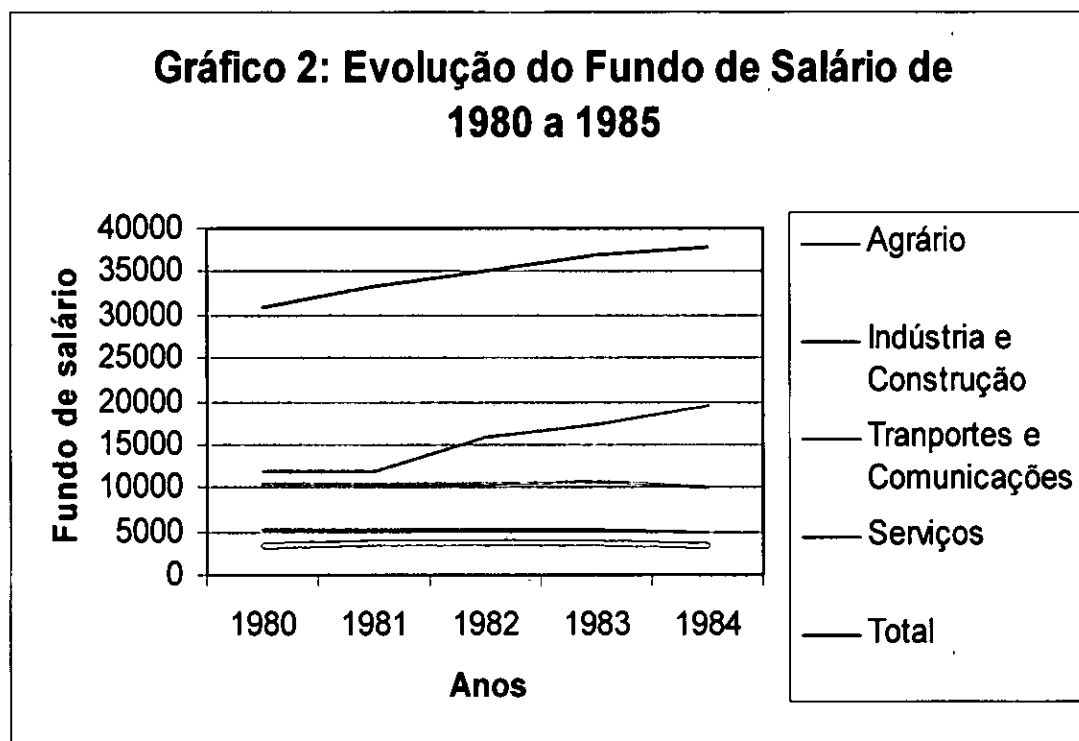
No total houve evolução positiva de 23% do fundo de salário de 1980 a 1985.

Tabela 2: Evolução do Fundo de Salário

(10⁶ MT)

	1980	1981	1982	1983	1984
Agrário					
Indústria e Construção					
Tranportes e Comunicações					
Serviços					
Total					

Fonte: Informação Estatística 1975-1984 – Direcção Nacional de Estatística



Fonte: Tabela 2

Considerando que de 1975 a 1981, conseguiu-se deter a queda dos níveis de produção, todos os ramos de actividade económica explorados estavam a gerar rendimentos e tinham capacidade para contribuir para os cofres do Estado através dos impostos.

Entre 1975 a 1985 o volume de receitas cresceu em 207%, sendo que a maior parte deste valor provinha dos impostos indirectos. Em 1983 e 1984 registaram-se os maiores volumes de impostos em todas as categorias, e, foi neste período que o Estado alcançou as maiores receitas para financiamento das suas actividades.

Apesar da seca de 1982 e 1983 que afectou drasticamente a agricultura e consequentemente, a indústria transformadora, estas mantiveram a sua capacidade de contribuição industrial até 1984 por causa dos excedentes que conseguiram produzir até 1981.

Com a intensificação da guerra em 1985, grande parte da população abandonou as zonas rurais, muitas indústrias foram destruídas pela guerra, houve destruição de vias de comunicação. As empresas quase não existiam nas zonas rurais e mesmo as que estavam nas zonas seguras (cidades e vilas) não tinham acesso a matéria prima e nem aos mercados, por isso, contribuíam muito pouco e/ou quase nada para as receitas do Estado.

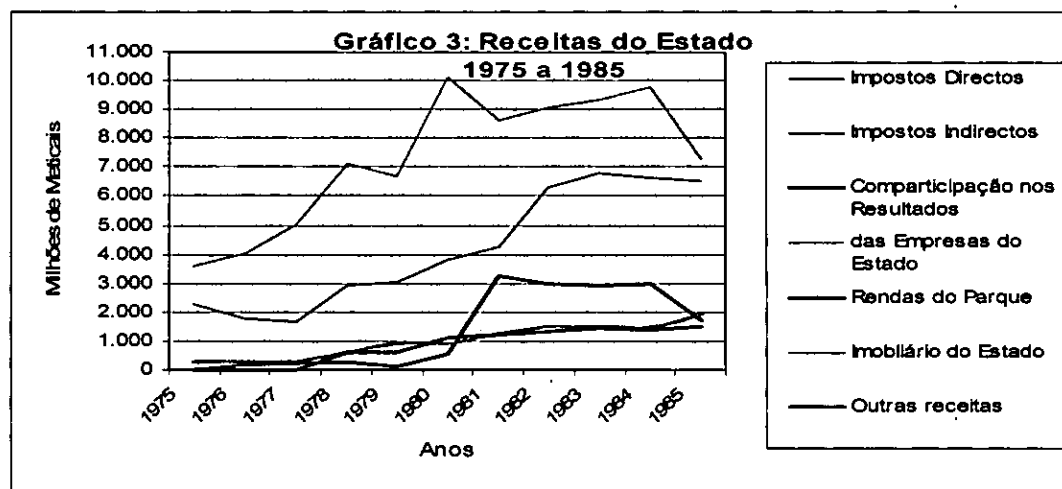
É por esta razão, que em 1985, o volume de receitas reduziu 15% em apenas um ano. (Vide tabela 3 e gráfico 3).

Tabela 3: Receitas Correntes do Estado 1975-1985

(10⁶ MT)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Impostos Directos											
Sobre as Empresas											
Sobre a População											
Impostos Indirectos											
Imposto de Consumo											
Diferenciais Cambio interno											
Direitos Aduaneiros											
Imposto de Selo											
Taxas Diversas											
Comparticipação nos Resultados das Empresas do Estado											
Rendas do Parque Imobiliário do Estado											
Outras receitas											
Total de Receitas Correntes											

Fonte: Informação Estatística 1975-1985, Direcção Nacional de Estatística



Fonte: Tabela 3

Como se pode notar no gráfico 4, em 1980 houve um crescimento da despesa em cerca de 321,50%, proveniente das despesas de defesa e segurança, incorporada na componente de outros gastos, que

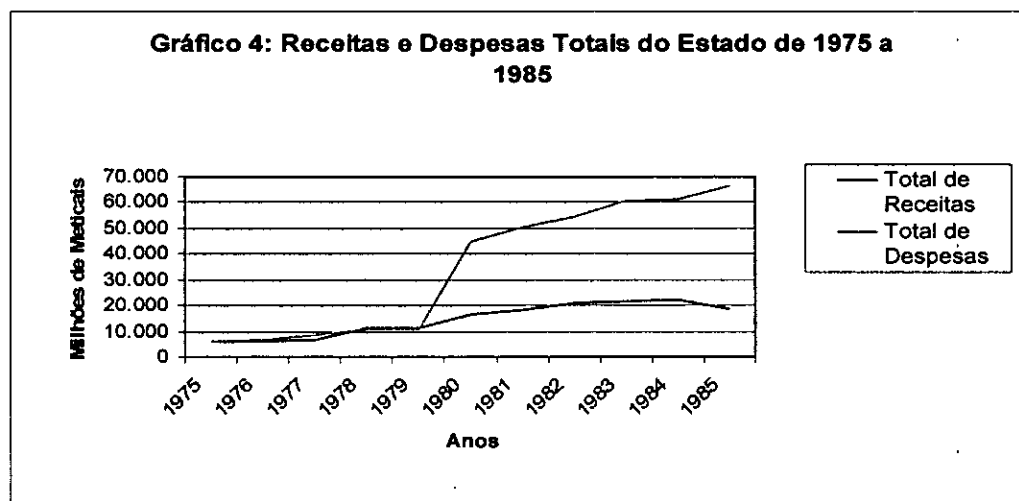
teve tendência crescente até 1985, ano mais intenso da crise económica. É por esta razão que se verifica um grande défice do Orçamento do Estado.

Tabela 4: Receitas e Despesas Totais do Estado entre 1975 a 1985

(10⁶ MT)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Total de Receitas											
Total de Despesas											

Fonte: Informação Estatística 1975-1985, Direcção Nacional de Estatística



Fonte: Tabela 4

Capítulo 3 – 2ª Fase da Reforma Fiscal

7. 2ª Fase da Reforma Fiscal

Dá-se a reforma fiscal no contexto do PRE (Programa de Reabilitação Económica), em 1987, que tinha como objectivo corrigir os desequilíbrios da economia nacional, assim como minimizar os efeitos nefastos da guerra, condição fundamental para o êxito das medidas na arena económica.

O Programa no domínio da reabilitação da economia consistia numa série de acções de formação de preços, de taxa de câmbio, de política fiscal e outras estruturais e administrativas visando melhorar a eficiência dos agentes económicos, aumentar o abastecimento e a produção e ajudar a restabelecer o equilíbrio financeiro. O sistema tributário tinha em vista aumentar a elasticidade das receitas em relação ao PIB e alargar a base tributária.

O PRE que também precisou de novas reformas na área fiscal, fez com que se reduzissem alguns impostos tal como o imposto de circulação. Este imposto ganha proeminência por se considerar que era importante para a redução dos canais de distribuição que tinham surgido com o desenvolvimento do sector informal.

Objectivos essenciais desta fase:

1. Realização de receitas com vista a custear a actividade corrente do Estado e a financiar as suas instituições;
2. Realizar a justiça social através de uma tributação diferenciada dos rendimentos de trabalho, do capital e de uma personalização e progressividade do imposto;
3. Oneração dos consumos através da tributação diferenciada de imposto de consumo;
4. Canalização de excedentes para o orçamento do Estado que permitia o financiamento do investimento directo do Estado.

Nesta reforma, foram incorporados os impostos directos e indirectos.

Os impostos directos incidiam sobre os rendimentos dos indivíduos, enquanto que os impostos indirectos eram cobrados normalmente, com base nos bens e serviços que os cidadãos adquirem. Estas duas categorias de impostos são simples, mas de grande importância dentro do sistema tributário de um país, isto porque o peso de cada um deles mostra a maneira pela qual os tributos atingem os indivíduos na sociedade. Por outro lado, quanto maior for a participação relativa dos impostos indirectos, maior será a abrangência do imposto, à medida que esse imposto recai no consumo de bens e serviços.

Com as medidas fiscais introduzidas no PRE, pretendia-se contribuir para o desagramento do défice do orçamento corrente e inverter a tendência do decrescimento das receitas cobradas em relação ao PIB⁷. De realçar que houve uma melhoria no sistema, os impostos indirectos passaram a ter uma importância mais decisiva, só que a incidência deste imposto significou maior sacrifício dos rendimentos da população. Por outro lado os impostos directos trouxeram maior ajustamento à tributação de rendimentos do trabalho, e o nível de tributação da Contribuição Industrial continuou a perturbar o processo de recuperação das unidades económicas.

7.1. Impacto da Reforma no período do PRE

Esta reforma trouxe para o país um pacote de efeitos que de uma maneira paulatina têm surtido efeito, uma vez que o processo da reforma continua até hoje. É de destacar o seguinte:

- Adequação do sistema de liquidação, cobrança e correcção do calendário fiscal;
- Antecipação da cobrança da contribuição industrial através da tributação industrial provisória, possibilitaram a arrecadação em tempo útil dos impostos devidos.
- Redução da evasão fiscal,
- Correcção monetária das dívidas fiscais;
-

7.1.2. Programa de Reabilitação Económica

A introdução do Programa de Reabilitação Económica em 1987 desencadeou um processo de liberalização económica que continua ainda hoje. Este processo veio a ter enquadramento na Constituição de 1990, segundo a qual “a ordem económica (em Moçambique) assenta na valorização do trabalho, nas forças de mercado, na iniciativa dos agentes económicos, na participação de todos os tipos de propriedade e na acção do Estado como regulador e promotor do crescimento e desenvolvimento económico e social, visando a satisfação das necessidades básicas da população e promoção do bem-estar social”. (Constituição da República, Artigo 41).

A Constituição de 1990 significou, pois, uma profunda alteração na doutrina económica e social do Estado. Este passa a ser visto cada vez mais como uma instituição definidora de políticas e reguladora dos mercados, cabendo a estes a função de afectação e distribuição de recursos na economia. Neste novo contexto, o sector privado (incluindo o sector familiar) assume o papel de motor de crescimento económico, devendo o Estado criar condições propícias para o seu desenvolvimento, através da:

⁷ Ibraimo Ibraimo, O Direito e a Fiscalidade (2002:99)

- criação de um enquadramento legal e administrativo transparente, que proteja os direitos de propriedade e permita a resolução de conflitos;
- manutenção de um ambiente macro-económico estável, que incentive a poupança e o investimento;
- reabilitação e construção de infra-estruturas económicas e sociais (estradas, pontes, escolas, postos de saúde, abastecimento de água rural, etc), que permite o desenvolvimento de actividades produtivas, estimule o investimento e garanta uma expansão do capital humano.

Ao favorecer o crescimento do sector privado e familiar, e ao promover o desenvolvimento do capital humano no país, o Estado estará a contribuir para a redução da pobreza e o aumento do bem-estar das populações. As políticas orientadas para o sector familiar e o desenvolvimento do campo – seja na educação, saúde, água potável ou reabilitação da infra-estrutura de transporte – terão também um impacto positivo no desenvolvimento das finanças públicas e em particular na distribuição da riqueza.

8. Análise da evolução de Despesas e Receitas do Governo 1986 à 1993

Tabela 5: Receitas e Despesas do Estado de 1986 à 1993

(10⁶ MT)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Total de Receitas	22.123	68.601	130.669	227.107	298.000	447.100	661.000	1.092.600
Receitas Fiscais	15.633	58.098	110.097	200.300	266.400	379.900	574.100	995.000
Imposto sobre o Rendimento	4.353	15.079	29.373	45.139	52.900	79.000	102.900	156.600
Imposto sobre Bens e Serviços	8.992	29.696	59.006	105.473	136.800	177.400	281.500	534.600
Direitos Aduaneiros	1.547	9.949	18.508	44.314	65.300	108.900	168.800	278.700
Impostos e taxas diversas	741	3.374	3.210	5.374	11.400	14.600	20.800	25.200
Receitas não fiscais	6.490	10.503	20.572	26.807	31.600	67.200	86.900	97.600
Total de Despesas	51.621	161.000	288.500	460.500	693.200	958.300	1.496.100	2.307.800
Salários	8.049	15.200	24.800	43.000	65.000	101.000	142.500	238.800
Bens e Serviços	13.071	27.700	50.900	85.300	62.000	89.600	172.400	230.000
Defesa e Segurança	12.436	41.700	58.200	102.400	136.000	178.000	259.300	416.800
Outras Despesas(1)	18.065	76.400	154.600	229.800	430.200	589.700	921.900	1.422.200

(1) Inclui juros, subsídio aos preços, transf. p/ empresas estatais, previdência social e ajustamento complementares.

Fonte: Anuários Estatísticos 1987, 1989, 1991, 1992 e 1993 - Direcção Nacional de Estatística

Conforme indicamos nos dados da tabela e gráfico 5, de 1986 até 1993 verificou-se um crescimento nas colectas do Estado na ordem de 620%. Este crescimento deveu-se essencialmente às reformas que o governo fez no sentido de alargar a base tributária.

No entanto, esse aumento das receitas foi acompanhado por um aumento em maior proporção das despesas, sobretudo as despesas de investimento, o que agravou o déficite do Governo. O déficite do Governo foi originado fundamentalmente, pelas despesas de reconstrução, após a guerra civil entre a Frelimo e a Renamo. A implementação do PRE realizou-se até 1992 em ambiente de guerra que dilacerava vastas zonas do País.

Segundo João Mosca (2005), a guerra possuía como objectivo final, depois de assegurado o início das mudanças políticas, criar uma crise económica irreversível à opção socialista, de modo a eliminar os monopólios estatais, criando um ordenamento jurídico que facilitasse as privatizações e posições de privilégio na região.

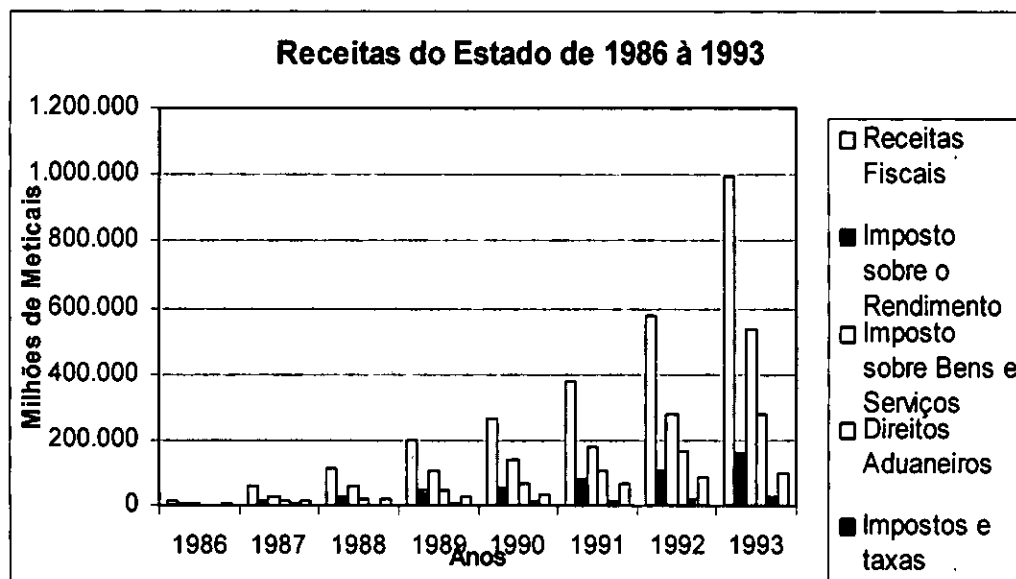
A guerra mantinha-se e reforçava a crise económica que o PRE procurava inverter, ao mesmo tempo que o ajustamento introduzia elementos de maior distorção na economia, não obstante a liberalização dos mercados e a expansão do sector privado, sobretudo os localizados nas zonas urbanas e relacionados com os serviços. Se por um lado havia a disposição das Instituições de Bretton Woods em apoiar o ajustamento moçambicano, por outro lado, existiam forças que procuravam dificultar a recuperação económica; estas duas forças não estavam necessariamente desarticuladas.

Tabela 6: Receitas do Estado de 1986 á 1993

(10⁶ MT)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Receitas Fiscais								
Imposto sobre o Rendimento								
Imposto sobre Bens e Serviços								
Direitos Aduaneiros								
Impostos e taxas diversas								
Receitas não fiscais								

Fonte: Anuários estatísticos 1987, 1989, 1991, 1992 e 1993 – Direcção Nacional de Estatísticas



Fonte: Tabela 6

De acordo com a tabela 6, as receitas tiveram um comportamento positivo, tendo contribuído para o eito as receitas fiscais, principalmente o imposto sobre bens e serviços e o imposto sobre o rendimento.

Considerando que a partir de 1987, começou-se a ensaiar uma economia de mercado em Moçambique, muitas empresas foram privatizadas e houve surgimento de muitas novas empresas privadas, que participavam para as empresas do Estado através da tributação dos seus lucros.

Com essa nova abertura, o comércio com os países vizinhos intensificou-se, importavam-se quase todos os produtos consumidos e por isso os direitos aduaneiros também verificaram um aumento da colecta para os cofres do Estado.

As receitas não fiscais também desempenharam um papel positivo para o aumento da receita, registando um crescimento de 1400% em 1993, considerando 1986 como ano base.

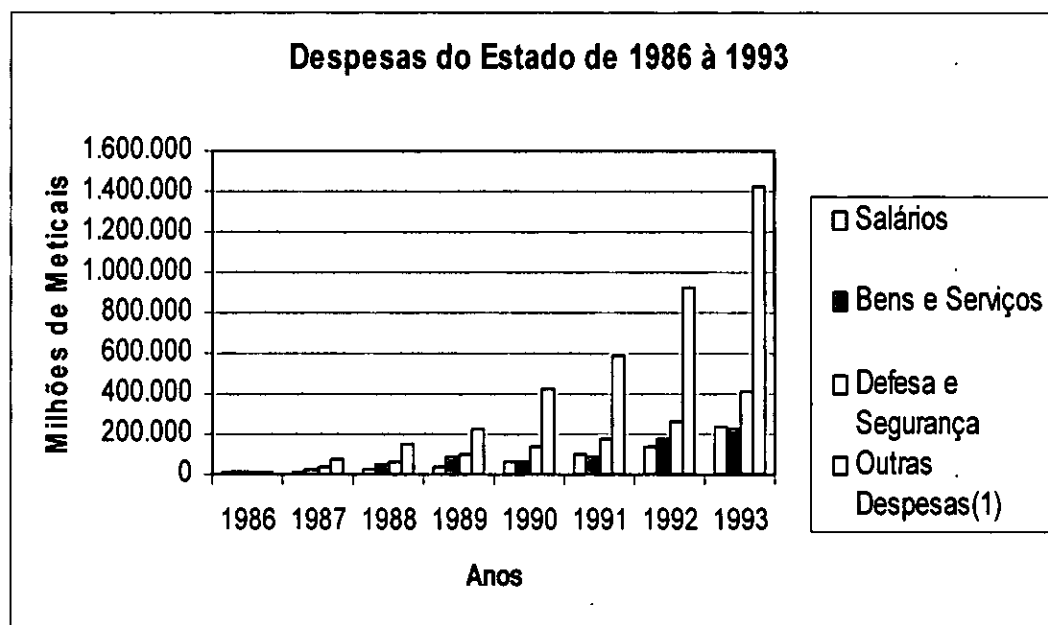
Tabela 7: Despesas do Estado de 1986 à 1993

(10⁶ MT)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Salários								
Bens e Serviços								
Defesa e Segurança								
Outras Despesas(1)								

(1) Inclui juros, subsídio aos preços, transf. p/ empresas estatais, previdência social e ajustamentos complementares

Fonte: Anuários Estatísticos 1987, 1989, 1991, 1992 e 1993 – Direcção Nacional de Estatística



Fonte: Tabela 7

O investimento externo não correspondia e os custos de produção aumentavam devido à guerra. As vias de comunicação eram persistentemente atacadas e a circulação dos bens e pessoas dificultadas ou mesmo impossibilitadas. Vastas zonas não estavam sob controlo governamental; permaneciam

isoladas e sem influência das medidas do PRE. Os custos da guerra absorviam uma elevada percentagem do orçamento público: os gastos com a defesa passaram de 30% em 1986, para aproximadamente 40% do total das despesas públicas em 1990.

A produção interna respondia parcialmente aos estímulos do PRE devido à guerra, às dificuldades de aprovisionamento de insumos e de escoamento da produção, à situação das empresas estatais e à quantidade de população exilada e em situação de deslocados.

A desarticulação urbano-rural mantinha-se e aprofundava-se. O volume de população deslocada de guerra não parava de aumentar e as necessidades de ajuda alimentar cresciam.

A economia estava cada vez mais dependente do exterior: o déficit corrente do orçamento público que era financiado em cerca de 19% pelos donativos em 1986, passou a sê-lo em 64% em 1989 e 1993; os donativos que em 1986 representavam 34% do déficit da balança de transações correntes, passaram para 50% em 1993. As importações de bens e serviços, que em 1986 representavam 13% da procura agregada, passaram a ter um peso de cerca de 38% em 1993.

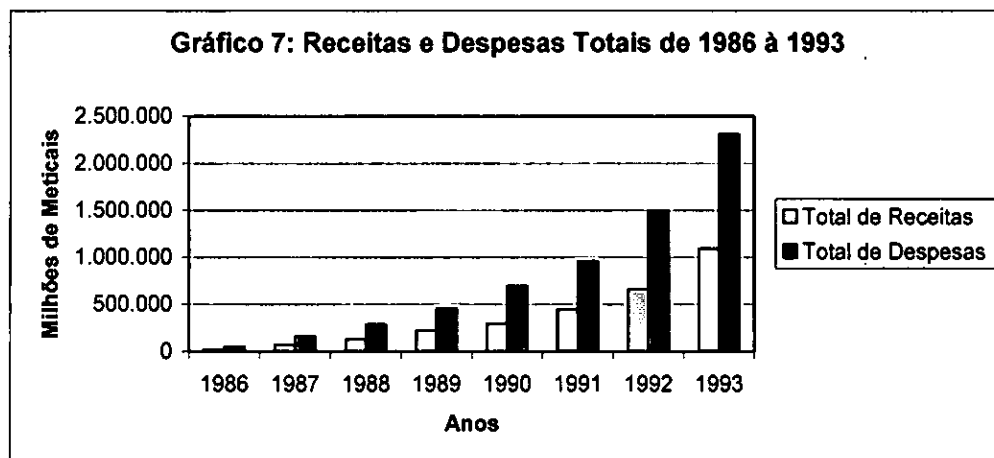
A ajuda alimentar, que em 1985 contribuía com 58% a oferta de cereais nos mercados oficiais, passou a significar 75%, o total de donativos alimentares⁸ somava em 1985 perto de 250 mil toneladas, passando para 644 mil toneladas em 1988 e baixando nos anos seguintes, Mosca (2005). (Vide tabela 7).

⁸ Inclui açúcar, arroz, azeite, feijão, milho e trigo.

Tabela 8: Receitas e Despesas Totais do Estado de 1986 à 1993 (10⁶ MT)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Total de Receitas	22.123	68.601	130.669	227.107	298.000	447.100	661.000	1.092.600
Total de Despesas	51.621	161.000	288.500	460.500	693.200	958.300	1.496.100	2.307.800

Fonte: Anuários Estatísticos 1987, 1989, 1991, 1992 e 1993 - Direcção Nacional de Estatísticas



Fonte: Tabela 8

Ademais, o agravamento do défice governamental ao longo do tempo mostra que o governo continuava ainda extremamente dependente de donativos e fundos externos para o seu funcionamento. Contudo, não se pode deixar de ressaltar que grande parte do défice deve-se a alocação das receitas do Estado nas despesas de investimento que envolvem a construção e reabilitação de infra-estruturas económicas e sociais concebidas no âmbito do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA).

O PARPA considera como áreas fundamentais para a redução da pobreza por serem absolutamente essenciais e abrangentes, as seguintes: educação, saúde, agricultura e desenvolvimento rural, infra-estrutura básica, boa governação e gestão macroeconómica e financeira.

Relativamente à execução das despesas nas áreas prioritárias do PARPA em 2005, de Janeiro à Setembro do mesmo ano foi de 15.005 mdc, correspondentes a 66,9% dos recursos totais despendidos (excluindo os encargos da dívida e operações financeiras), e 3,2% das despesas do Estado para o Orçamento de 2005 (MT 46.783.366.94*10³), distribuindo-se da seguinte forma:

Capítulo 4 - 3ª Fase da Reforma Fiscal

10. 3ª Fase da Reforma Fiscal de Junho de 2002

Nesta fase, a reforma na administração financeira do Estado não só visava alterar aspectos meramente financeiros, como também visava introduzir algumas reformas na área dos recursos humanos.

Nos seus programas orçamentais, o governo tem priorizado a melhoria do grau de efectividade na cobrança da receita conjugada com a alocação eficiente da despesa quer em termos qualitativos, quer em termos quantitativos. Para tal a ênfase recai na continuação da modernização do aparelho de cobrança de impostos internos e sobre o comércio internacional, assim como a redução nas isenções fiscais, o que permitiria o alargamento da base tributária.

Um aspecto importante no sistema de finanças públicas moçambicano deu-se com a Reforma Fiscal de 2002 que iniciou com a introdução do Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA), em substituição dos impostos indirectos que vigoravam, nomeadamente, impostos sobre o consumo e circulação, visava prosseguir os seguintes objectivos:

- Alargamento da base tributária;
- Redução da carga fiscal no conjunto da tributação directa;
- Aumento no nível de receitas fiscais;
- Simplificação dos procedimentos;
- Modernização do sistema de impostos;
- Racionalização do sistema de benefícios fiscais.

Em 2002, o programa orçamental do Estado tinha como linha mestra, a redução do défice orçamental, o que impunha melhorias na colecta de receita pública a par de uma melhor gestão de despesa pública.

A introdução das alterações na estrutura dos impostos, tinha como objectivos repôr alguns princípios técnico-fiscais universalmente usados e que nas anteriores reformas haviam sido negligenciados em benefício de uma melhor eficiência de execução face à realidade de então, quer quanto ao nível dos recursos humanos, quer quanto à capacidade técnica dos contribuintes. Na reforma de 2002, destaca-se a introdução dos Impostos sobre Rendimento de Pessoas Colectivas (IRPC) e do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRPS), com vista à tributação dos rendimentos e da riqueza.

10.1. O Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE)

Através do Decreto nº 23/2004 do Conselho de Ministros de 20 de Agosto de 2004 com base Lei nº 09/2002, Lei do Sistafe, aprovou-se o Regulamento do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE).

O SISTAFE estabelece e harmoniza regras e procedimentos de programação, gestão, execução e controlo do erário público, de modo a permitir o seu uso eficaz e eficiente, bem como produzir a informação de forma integrada e atempada, concernente à administração financeira dos órgãos e instituições do Estado.

O objecto do SISTAFE é o estabelecimento de um sistema integrado, uniforme e harmonizado de normas e procedimentos para sua aplicação.

O SISTAFE tem por objectivos os seguintes:

- Estabelecer e harmonizar regras e procedimentos de programação, gestão, execução, controlo e avaliação dos recursos públicos;
- Desenvolver subsistemas que proporcionem informação oportuna e fiável sobre o comportamento orçamental e patrimonial dos órgãos e instituições do Estados;
- Estabelecer, implementar e manter um sistema contabilístico de controlo da execução orçamental e patrimonial, adequado às necessidades de registo, da organização da informação e da avaliação do desempenho das acções desenvolvidas no domínio da actividade financeira dos órgãos e instituições do Estado;
- Estabelecer, implementar e manter o sistema de controlo interno eficiente e eficaz e procedimentos de auditoria interna internacionalmente aceites;
- Estabelecer, implementar e manter um sistema de procedimentos adequados a uma correcta, eficaz e eficiente condução económica das actividades resultantes dos programas, projectos e demais operações no âmbito da planificação programática delineada e dos objectivos pretendidos.

O SISTAFE rege-se pelos seguintes princípios fundamentais:

- Regularidade financeira, pela qual a execução do orçamento do Estado deve ser feita em harmonia com as normas vigentes e mediante o cumprimento dos prazos estabelecidos;
- Legalidade, o qual determina a observância integral das normas legais vigentes;
- Economicidade, na base do qual se deve alcançar uma utilização racional dos recursos postos à disposição e uma melhor gestão de tesouraria;

- Eficiência, que se traduz na minimização do desperdício para a obtenção dos objectivos delineados;
- Eficácia, de que resulta a obtenção dos efeitos desejados com a medida adoptada, procurando a maximização do seu impacto no desenvolvimento Económico e social.

O SISTAFE, abrange pelo regime geral, todas as empresas em que o Estado detém 100% do capital social e demais órgãos e instituições do Estado, que devem:

- Executar as fases da receita tendo como limite mínimo os montantes fixados nas tabelas;
- Recolher ao Tesouro Público toda a receita cobrada;
- Executar as fases da despesa respeitando o limite máximo fixado nas tabelas; e
- Gerir o património-posto à sua disposição.

O SISTAFE é composto pelo seguintes subsistemas de Orçamento do Estado: O Tesouro Público, o Património do Estado, a Contabilidade Pública e pelo Controlo Interno que são integrados pelos macro-processos seguintes:

- Elaboração das propostas do Cenário Fiscal de Médio Prazo; Plano Económico e Social e Orçamento do Estado;
- Execução do Orçamento do Estado;
- Administração do Património do Estado; e
- Avaliação da Gestão do Orçamento e Património do Estado.

Os macro-processos atrás referidos subdividem-se em processos, ententendo-se por processo um conjunto de procedimentos organizados de modo a instruir, de forma padronizada, as actividades a serem executadas na gestão das finanças públicas.

As actividades a serem exercidas na implementação de um determinado subsistema realizam-se por via de tarefas manuais e de transacções no sistema informático; de acordo com os procedimentos que tratam dos actos e factos da gestão das finanças públicas.

Os procedimentos observam, na sua concepção, o princípio da segregação de funções, garantindo a transparência e o controlo necessário a uma boa gestão das finanças públicas.

O Dr. Ibraimo Ibraimo considera o SISTAFE um excelente programa, contudo não é funcional para a realidade actual Moçambicana, considera é necessário criar um conjunto de condições conjunturais que possam levar a exequibilidade do sistema.

10.2 Receitas e Despesas do Estado de 1994 à 2005

A tabela 10 mostra a evolução das receitas e despesas do Governo no período de 1994 à 2005. Considerando, 1994 como ano base, em 2005, as receitas totais do Governo tiveram um crescimento de cerca de 1127%, e foram acompanhadas por um crescimento de despesas totais na ordem de 1136%.

Tabela 10: Receitas e Despesas do Estado 1994 – 2005

(10⁹ MT)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total de Receitas												
Receitas fiscais												
Imposto s/ rendimento												
Imposto s/ bens e serviços												
Imposto s/ o Com. Internacional												
Outros Impostos e taxas												
Receitas não fiscais												
Total de despesas correntes												
Salários												
Bens e services												

Fonte: Relatórios do Banco de Moçambique de 1994 a 2005

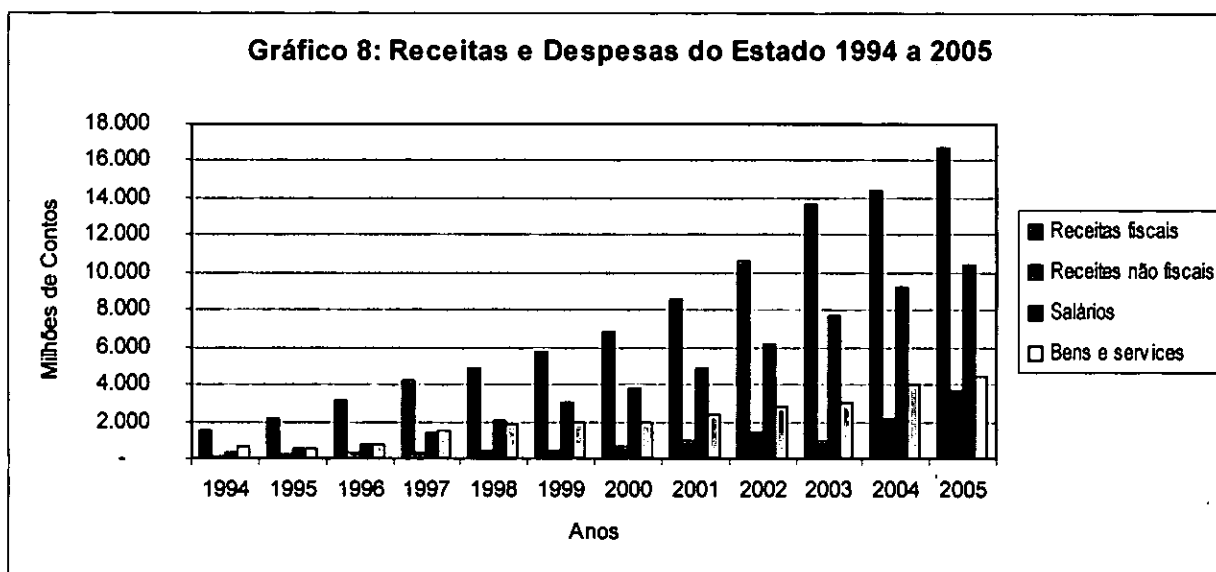
As receitas fiscais quem em 2005 representavam 82% das receitas totais, tiveram um crescimento significativo de 994% em relação à 1994. Este crescimento foi devido à introdução do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRPC), Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRPS) e do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), além do facto do trabalhadores do sector público passarem a contribuir o IRPS. Esta medida foi aprovada através dos Decretos 20/2002 e 61/2003.

O Imposto sobre bens e serviços, que representa 53% das receitas fiscais, teve o maior crescimento verificado no período em análise na ordem dos 1020%, dado que este passou a ser cobrado imediatamente nas vendas de bens e serviços e retido na fonte.

Dada a grande abertura comercial, com os países vizinhos e além fronteiras, especialmente com a África do Sul, o imposto sobre o comércio internacional (direitos aduaneiros), teve um crescimento de 449%, passando a representar cerca de 17% das receitas fiscais em 2005.

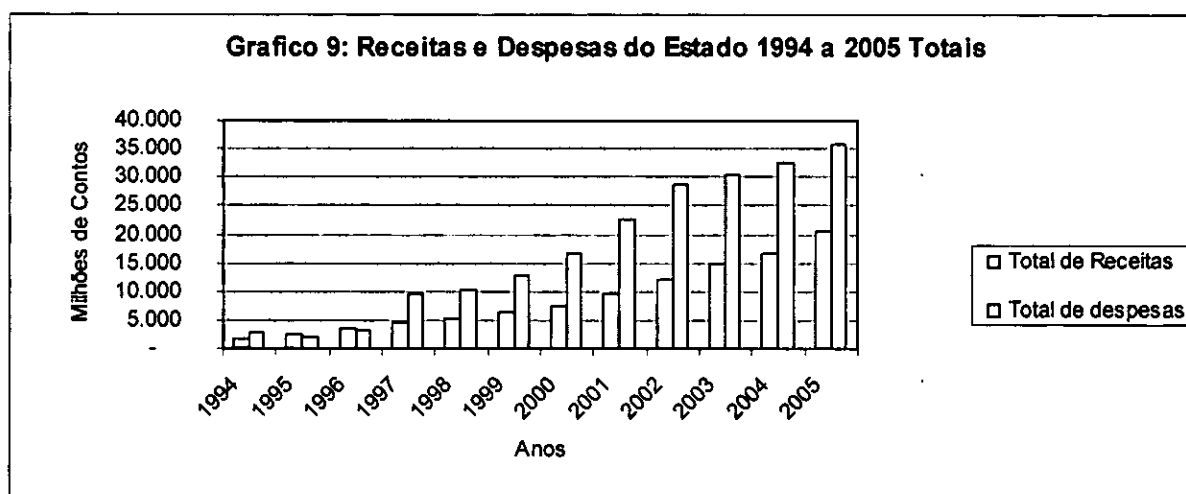
Não obstante o crescimento das receitas do Estado, as Despesas públicas também sofreram um grande aumento, sendo que os salários tiveram uma evolução de cerca de 3586% em 2005, em relação à 1994 e representava cerca de 295 do total das Despesa do Governo.

A aquisição de bens e serviços pelo Governo sofreu um aumento de 596% em 2005 e passou a representar 12% do total das despesas.



Fonte: Tabela 10

Em 2005, o défice orçamental representava 76% do total de receitas e 43% do total de despesas, mostrando que o Governo ainda é muito dependente da ajuda internacional para financiamento do Orçamento do Estado.



Fonte: Tabela 10

11. Dados Estatísticos do IRPS, IRPC e IVA

Faz-se a análise dos vários impostos a saber IRPS (Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares), IRPC (Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas) e IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado) por serem impostos novos no sistema tributário, introduzidos no âmbito das reformas em curso e de modo a analisar-se o seu desempenho, isto é, o seu comportamento desde a

E, como tal, eles vão arranjando várias formas de fuga ao fisco, tais como a subfacturação, não declarando os rendimentos reais obtidos, etc.

Tabela 13. IVA TOTAL – Operações Internas e Importações

% Realização 2000/2004 (mdc)

<i>Cobrado vs Programado</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005

Fonte: MPF, DNIA: SCI Imposto sobre Valor Acrescentado, Matola, Abril de 2005

De acordo com as operações internas de realização do IVA notam-se progressos, tendo em conta os graus de realização devidos em parte pelo aumento de repartições informatizadas, aumento da sensibilidade dos contribuintes referentes ao pagamento do imposto assim como aumento de informação quanto as vantagens e prejuizos do seu pagamento. (Vide tabela 14).

Tabela 14: IVA Operações Internas % Realização 2000/2005 (mdc)

<i>Iva das Operações Internas</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005

Fonte: MPF, DNIA: Imposto Sobre Valor Acrescentado, Matola, Abril 2005

Olhando para a tabela 15, nota-se que o IVA tem um grande peso no desempenho da economia, isto deve-se ao facto do imposto incidir sobre os bens de consumo. Nota-se também que é nos bens e serviços que temos as maiores contribuições, tendo o seu peso atingido 63.3% no ano de 2004. Este desempenho deve-se à grande pressão exercida pelas Alfândegas assim como da fiscalização executada pela entidade de tutela (Ministério das Finanças).

Considerando que Moçambique é um país pobre, grande parte do rendimento é destinado ao consumo e muito pouco para a poupança e/ou investimento, daí que a realização do IVA seja bastante positiva.

Tabela 15: Peso do IVA na receita nos últimos quatro anos

Fonte: MPF.DNIA: Imposto Sobre Acrescentado, Matola, Abril 20
Capítulo 5 – Impacto das Finanças Públicas

Capítulo 5 – Impacto das Finanças Públicas

12. Impacto das Finanças Públicas no Desenvolvimento Económico

No período imediatamente após a independência, a ordem económica em Moçambique assentou no controle estatal dos meios de produção e distribuição. O papel do sector privado na produção de bens foi considerado secundário e subordinado à direcção do Estado. Desta forma, o Estado pretendia dirigir centralmente a afectação e distribuição de recursos na economia, de modo a assegurar a produção de bens estratégicos para o desenvolvimento e a satisfação das necessidades básicas da população.

A agricultura foi considerada a base de desenvolvimento e a indústria o factor dinamizador. A indústria pesada viria a ser definida como o sector determinante e decisivo para a independência económica. A agricultura tinha como funções a produção de alimentos para o povo, matérias primas para a indústria nacional e produtos para a exportação, devendo ser o principal sector gerador de divisas.

Verificou-se que a agricultura, o comércio interno e a oferta de serviços básicos à população foram considerados sectores prioritários. O sector estatal e as cooperativas seriam as bases para a construção do socialismo e considerados formas superiores de produção, devendo as empresas estatais serem dominantes e determinantes.

12.1 Progressos iniciais

Durante o período compreendido entre 1975 e 1981 conseguiu-se deter a queda dos níveis de produção tanto na agricultura como na indústria e obter um aumento de produção que durante 1981 atingiu-se para maior parte de bens de consumo interno e para exportação, os níveis mais altos após a independência (exportação aumentou em 83% entre 1977 e 1981). (Abrahamsson e Nilsson, 1994).

Entre 1977 e 1981, algumas empresas apresentavam sinais de melhoria, muitas tinham recuperado a produção até aos níveis próximos aos dos últimos anos do período colonial; os recursos externos dos países socialistas eram avultados; a Frelimo e o Governo demonstravam, em alguns casos, boa capacidade organizacional; existia uma grande mobilização e receptividade da maioria da população e dos quadros para aplicar as opções da Frelimo; a Renamo actuava sobretudo no centro do país e as acções de desestabilização não afectavam a economia de forma muito significativa; os movimentos de libertação na África Austral tinham perspectivas de vitórias de curto prazo; existiam expectativas, em todos os quadrantes, sobre a experiência moçambicana.

Estes aspectos contribuíram para que se tivesse elaborado o Plano Prospectivo Indicativo (PPI), para 10 anos, entre 1980 e 1990. Este plano era um conjunto de metas económicas e sociais, pretendia a vitória sobre o subdesenvolvimento e a construção de um país socialista.

O PPI pressupunha um amplo e incondicional apoio externo, estabilidade política interna e regional, e capacidade da Frelimo para a mobilização popular. Foram definidas metas ambiciosas (irrealistas), como por exemplo, o crescimento médio anual de cerca de 18%, a socialização total do campo em dez anos e o surgimento de indústria pesada como condição para a independência económica, planificou-se o surgimento de uma desenvolvida indústria de ferro e de aço. (Mosca, 2005)

12.2 A Crise Económica

O desenvolvimento económico depois de 1981 mostra uma tendência decrescente mensurável através das receitas, da prestação de serviços à África do Sul e de decréscimo das exportações. Urge a orientação política e económica tanto a nível nacional como internacional.

Durante 1983, as receitas do Estado tinham diminuído consideravelmente ao mesmo tempo que tinham aumentado muito as despesas militares, as subvenções aos consumidores, empresas estatais e os salários de funcionários públicos. Pela primeira vez desde a independência verificou-se um défice grande no Orçamento do Estado.

As relações com a COMECON (Council for Mutual Economic Assistance) não foram muito bem sucedidas. Segundo Adam (1991: 11), o “falhanço” deveu-se ao facto da organização querer interferir nas políticas internas de Moçambique. Foram acordados 21 projectos dos quais só três é que foram iniciados. A principal característica destes projectos era o facto de 90% do financiamento ter sido usado em assistência técnica.

Adam (1991) refere uma série de razões que justificam o fracasso, nomeadamente: dificuldades de comunicação; deficiências de financiamento; guerra; inobservância contratual por parte de Moçambique; dificuldade de gestão e organização; falta de adequados mecanismos de fiscalização e controlo e, fundamentalmente, existiam reservas para que Moçambique se tornasse um membro efectivo da organização.

Segundo Mosca (2005), entre 1980 e 1983, um conjunto de factos tornou evidente a impossibilidade de concretização dos objectivos de PPI, o discurso político persistia nos objectivos, admitindo a necessidade de revisão dos prazos. A continuidade e o agravamento da crise fizeram posteriormente esquecer o PPI, destacando-se, em síntese, os seguintes motivos:

- Existência de uma gestão macroeconómica pouco eficaz devido a existência de poucos quadros moçambicanos formados e com pouco experiência de gestão. Esta situação é

explicada pela saída massiva de todos os quadros portugueses que geriam o Estado no período anterior à independência nacional;

- A destruição de infraestruturas assumiu proporções enormes devido à guerra civil entre a Frelimo e Renamo;
- Moçambique chegou a ter perto de 40% da população em situação de deslocada de guerra;
- Entre 1980 a 1986, o PIB decresceu em mais de 30%, o crescimento económico anual, no mesmo período, chegou a ser de 20% negativo com mais de cinco anos de crescimento negativo;
- As despesas militares chegaram a representar entre 12% e 18% do PIB e entre 18% e 26% das despesas públicas durante os anos 80;
- A dívida externa aumentou em quase 500% entre 1984 e 1992;
- Entre 1985 e 1993 (período mais violento do conflito), 63% do investimento directo externo foi cancelado ou não se iniciou;
- A destruição de infraestruturas foi devastadora. Apresentam-se alguns dados: cerca de 15% das barragens, 14% de pequenos sistemas de irrigação, 23% das lojas; 11% dos correios, 22% das administrações distritais, 40% das administrações municipais foram destruídas pela guerra;
- Surge a crise das economias socialistas, o que se reflecte, na cooperação e na ajuda; as linhas de crédito e assistência técnica reduzem-se e os grandes projectos de desenvolvimento colapsam, seja pela guerra, seja devido à redução dos apoios externos. A ajuda externa ocidental não chega a Moçambique.
- A pobreza aumenta, o número de deslocados de guerra e a concentração da população em redor dos centros urbanos sobe rapidamente.

A diplomacia era fundamental para a paz, esta era necessária para suster a crise, as reformas económicas eram desejáveis, as vitórias no campo de batalha para que as negociações de paz se realizassem em situação militar não desfavorável.

Capítulo 6 – Conclusões e Recomendações

13. Conclusões

Quando se fala em finanças públicas, refere-se à aquisição e utilização de meios financeiros por entidades públicas, às receitas e despesas do Estado. Constata-se que em Moçambique há inúmeras deficiências ao nível da orçamentação dos recursos e na arrecadação e uso das receitas do Estado. Houve a necessidade de se implementarem reformas de modo a modernizar o sistema orçamental, tornando-o adequado às mudanças políticas e institucionais. O Estado depara-se com uma enorme carência de recursos devido ao fraco desenvolvimento económico do País, a prática da evasão fiscal e a ineficiência da administração na cobrança de impostos. Como resultado, o Governo depende da ajuda externa para poder realizar uma parte substancial das suas despesas.

Com o objectivo de aumentar o volume de receitas internas do Estado, houve uma necessidade de reformular as políticas já existentes, dando origem as reformas fiscais e orçamentais do Governo.

A Reforma Fiscal de 1978 teve o seu êxito assente nos impostos directos e constituiu uma realidade até 1983. Após este período, o sistema apresentava-se ineficaz porque foi concebido para funcionar numa situação de paz e numa economia centralmente planificada.

Ainda na primeira reforma, o Governo adoptou o PAE para inverter a tendência decrescente da economia e desbloquear alguns programas de ajuda e linhas de crédito, além de proporcionar autonomia às empresas estatais criando critérios económicos na gestão. Porém, este programa nunca foi realizado tal como planeado, por isso não gerou o resultado esperado.

A 2ª Reforma de 1987, realizada no contexto do PRE, ganha proeminência por considerar importante a redução dos canais de distribuição que tinham surgido com o desenvolvimento do sector informal e pretendia-se contribuir para o desagravamento do défice do orçamento do Estado e inverter a tendência do decréscimo das receitas em relação ao PIB.

Trouxe melhorias para o sistema, contudo os impostos indirectos significaram maior sacrifício dos rendimentos da população.

Todavia, esta reforma não conseguiu eliminar por completo as dificuldades do anterior sistema de tributação que era deficitária, mas conseguia contribuir para o aumento das receitas fiscais e para a reposição de alguns princípios que orientam as leis do mercado.

A terceira fase da reforma fiscal, realizada em Junho de 2002, não só visava alterar aspectos meramente financeiros como também introduzir reformas na área dos recursos humanos.

Foram introduzidos três novos tipos de impostos a saber: IVA, IRPC e IRPS. O IVA que substituiu o imposto de consumo e circulação visava o alargamento da base tributária aliada à redução do défice orçamental, este imposto incide sobre o comércio interno e internacional.

O IRPC e o IRPS foram introduzidos com vista à tributação dos rendimentos das pessoas singulares e colectivas e à tributação da riqueza.

O SISTAFE foi o ponto mais alto das reformas do sector público, estabelecendo regras e procedimentos de programação, gestão e execução do erário público, permitindo um uso eficaz e eficiente e produzir informação de forma integrada e atempada na administração financeira do Estado.

Apesar do SISTAFE ser um excelo modelo não é funcional para a realidade moçambicana, é necessário criar um conjunto de condições conjunturais que possam levar a exequibilidade do Sistema.

As políticas adoptadas na área das Finanças públicas, no período entre 1975 e 2005, foram pouco eficazes no âmbito da arrecadação de impostos, porque a economia sofreu muito por causa da guerra civil, da crise petrolífera e da seca dos anos 83 e 84, em que muitas empresas e infraestruturas foram destruídas e grande parte da população perdeu emprego, transformando-se em deslocados de guerra nas cidades e em países vizinhos.

Houve quebra de produção e de infra-estruturas económicas e sociais, por falta de matéria prima e por falta de vias de comunicação com as localidades afectadas pela guerra.

As taxas de impostos tinham tendência expansionária, tendência esta que se mostra eficaz apenas no curto prazo, uma vez que no longo prazo, existe espaço para “manobras” exige-se utilização plena de recursos. A expansão da taxa de impostos favorece a fuga ao fisco e a evasão fiscal.

Assim, nos últimos 30 anos, embora tenha havido um crescimento na arrecadação de receitas pelo Estado, não foi acompanhado de um desenvolvimento económico imediato por falta de infraestruturas económicas e sociais, porém houve e ainda está se verificando um crescimento económico sustentável, apesar de se verificar um grande desequilíbrio na redistribuição dos rendimentos e equidade social.

14. Recomendações

Dada a fraca ou pouca efectividade das políticas usadas pelo governo na área das Finanças Públicas, recomenda-se o seguinte:

- a. Que o Estado seja o mais transparente possível, na gestão da execução fiscal, orçamental e patrimonial do Estado;
- b. Que o Estado melhore a organização e acelere o funcionamento da Autoridade Tributária de Moçambique (ATM);
- c. Que o Estado acelere a implantação do e-SISTAFE aliada à preparação dos recursos humanos;
- d. O Estado deve reduzir a taxa do IVA porque grande parte dos contribuintes reclama e quer que esta seja igual a praticada noutros países da África Austral (14%);
- e. De modo a reduzir a fuga ao fisco e à evasão fiscal, o Estado deve impor taxas de acordo com o rendimento das empresas e com a actividade económica;
- f. Promover campanhas de forma a consciencializar os cidadãos de forma a verem o imposto como uma contribuição para o desenvolvimento e não como uma multa;
- g. O debate aberto pode ser um valioso instrumento para uma acomodação pacífica e resolução de diferentes opiniões;
- h. No futuro, dever-se-á registar uma progressiva redução da ajuda externa, o que torna necessária a adopção de medidas urgentes no sentido de aumentar os recursos internos ao dispor do Estado através do aumento da produção interna, redução de importações e formação dos recursos humanos que possam contribuir na gestão-macroeconómica; e
- i. O Estado deve melhorar a utilização que é feita das receitas, sejam elas de origem interna ou externa.

15. Bibliografia

1. Abrahamson, Hans e Nilsson, Anders (1994): *Moçambique em transição. Um estudo da história de desenvolvimento de Moçambique durante o período 1974-1992*. Maputo, impresso por CEGRAF.
2. Adam, Yussuf (1991), *Historiadores e Ideólogos*. Em Moçambique, 16 anos de Historiografia. Maputo, Coleção Painel Moçambicano
3. Boletim da República, nº33, I série de 20 de Agosto de 2004
4. Constituição da República de Moçambique de 1990
5. Decreto 20/2002 de 30 de Junho de 2002
6. Decreto 61/2003 de 24 de Dezembro de 2003
7. Franco, António Sousa (2002) *Manual de Programação Financeira*, GE-MPF-GM, Imprensa Universitária, Maputo.
8. Ibraimo, Ibraimo (1997), *Tributação Fiscal em Moçambique. Sistema Institucional Necessidade de Mudanças*. Editora ART C - INLD, Maputo
9. Ibraimo, Ibraimo (2002), *O Direito e a Fiscalidade. Um Contributo para o Direito Fiscal Moçambicano*, Editora ART C – INLD, Maputo
10. INE - *Anuários Estatísticos 1975 a 2005*
11. Lei nº 09/2002 – *Lei do Sistafe*
12. Mapas estatísticos do Banco de Moçambique de 2004 e de 2005
13. Mosca, João, 2005, *Economia de Moçambique, Século XX*, Instituto Piaget, Lisboa – Portugal
14. MPF, ATI, *Relatório da DGI ao XXV Seminário Nacional a Execução da Política Fiscal – Exercício de 2004*
15. MPF, DNIA:SCI *Imposto sobre Valor Acrescentado, Matola, Abril de 2005*
16. Pereira, Paulo T; Afonso, António; Arcanjo, Manuela; Santos, José Carlos G. (2005); *Economia e Finanças Públicas*, Escolar Editora, Porto – Portugal
17. MPF, ATI, *Relatório da DGI ao XXV Seminário Nacional a Execução da Política Fiscal – Exercício de 2004*
18. *Relatórios do Banco de Moçambique 1994 a 2005*
19. Silva, Aníbal Cavaco e Neves, Da João César, 1992 *Finanças Públicas e Política, Macroeconómica*, Mc Graw Hill, Lisboa - Portugal
20. Wandschneider, Tiago Sequeira,(1998/99), *Lições de Finanças Públicas*, UEM, Maputo

Anexo

Entrevista com Dr. Ibraimo Ibraimo, antigo director da Direcção Geral de Impostos e auditoria – DGI.

Falaremos da política de Impostos praticada em Moçambique entre 1975 e 2005, subdividida pelas 3 vagas de reforma fiscal.

1. Será que a política fiscal de todos os PVD's é expansionária?
2. Acha que nalgum momento, poderá se registar uma redução nas taxas de impostos dos PVD's, em particular Moçambique?
3. Porque é que a política fiscal expansionária só é eficaz no curto e no longo prazo não?

1ª Reforma fiscal

1. O que originou a 1ª reforma fiscal realizada em 1978?
2. Quais eram os objectivos fundamentais?
3. Com a reforma, alcançaram-se os objectivos esperados, porque?
4. Qual foi o período mais crítico para captação de receitas? Porque?

2ª Reforma Fiscal

1. Qual foi o motivo para o surgimento da 2ª reforma fiscal? Teria sido o fracasso da 1ª reforma.
2. Em que medida o PRE contribuiu para a realização da desta reforma?
3. Quais eram os objectivos fundamentais?
4. Será que foram alcançados os objectivos preconizados?
5. Caso não, o foi feito para que não houvesse desvios para o alcance de tais objectivos?
6. Até que ponto a produção interna PIB, contribuía para o aumento da receita fiscal?
7. Até que ponto o Governo dependia da ajuda internacional?
8. Que melhorias foram conseguidas com a admissão de Moçambique no FMI e Banco Mundial?
9. Que medidas foi tomada pelo Governo de Moç para o alargamento da base tributária, sem aumento da carga fiscal.
10. Acha este procedimento correcto?
11. Quais foram os fracassos desta reforma?

3ª Reforma Fiscal

1. Nesta reforma houve 3 componentes novas de imposto introduzidas, o IVA, o IRPC e o IRPS. O que o Governo esperava com a introdução destes? Qual era o objectivo de cada um?
2. Que medidas devem ser tomadas para a redução do défice do orçamento, tendo em conta que cerca de 50% das despesas são financiadas por ajuda internacional?
3. Acha que se o Governo conceder alguns benefícios fiscais com o objectivo de aumentar/atrair novos investimentos, aumentar a produção e o emprego, conseguiria reduzir o défice do Orçamento?
4. Tem se verificado que o crescimento da receita é acompanhado em grande escala por crescimento da despesa. Será que existe uma relação directa entre ambas? Ou existe alguma distorção?
5. O que acha do SITAFE?
6. Será que permite maior abrangência e geração de receitas para o Governo?
7. Será que é realmente um mecanismo de controle eficiente na captação de receitas e realização de despesas?
8. O que acha da política de impostos praticada na 1ª e 2ª reformas e a praticada actualmente?

Obrigado!