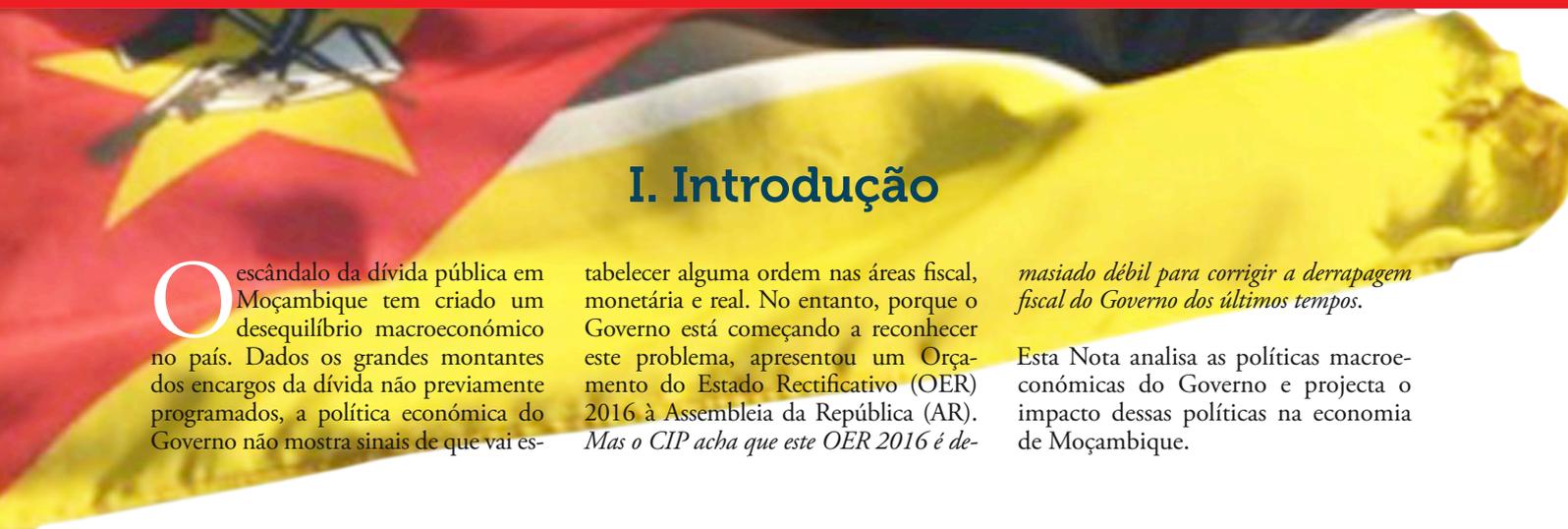


AS FALHAS NAS POLÍTICAS
MACROECONÓMICAS DO
GOVERNO ESTÃO A LEVAR

A ECONOMIA MOÇAMBICANA a um caminho de difícil retorno



I. Introdução

O escândalo da dívida pública em Moçambique tem criado um desequilíbrio macroeconómico no país. Dados os grandes montantes dos encargos da dívida não previamente programados, a política económica do Governo não mostra sinais de que vai es-

tabelecer alguma ordem nas áreas fiscal, monetária e real. No entanto, porque o Governo está começando a reconhecer este problema, apresentou um Orçamento do Estado Rectificativo (OER) 2016 à Assembleia da República (AR). Mas o CIP acha que este OER 2016 é de-

masiado débil para corrigir a derrapagem fiscal do Governo dos últimos tempos.

Esta Nota analisa as políticas macroeconómicas do Governo e projecta o impacto dessas políticas na economia de Moçambique.

II. As políticas Macroeconómicas desde finais de 2015

Em Novembro de 2015, o Governo negociou um programa financeiro com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o *Stand-By Credit Facility* (SCF), para 2015-2017 num montante à volta de US\$ 283 milhões. As negociações resultaram numa Carta de Intenções (*Letter of Intent*), que é um documento assinado, do lado Moçambicano, pelo Ministro de Economia e Finanças e pelo Governador do Banco de Moçambique (BM). Além disso, o SCF foi discutido no Conselho de Administração do FMI e o seu programa foi aprovado no dia 15 de Dezembro de 2015, dando luz verde para a sua implementação.

A Carta de Intenções do SCF contém uma tabela de Critérios de Avaliação/Desempenho e Metas Indicativas (Anexo 1). Esta tabela é utilizada pe-

los funcionários do FMI para medir o progresso na implementação do programa financeiro. Algumas metas são mais importantes que outras: os desvios nos **Critérios** têm que ser aprovados pelo Conselho de Administração do FMI (um procedimento formal que inclui uma censura pelo Conselho), enquanto os desvios nas **Metas** são discutidos com as missões de avaliação do programa quando estas visitam o país.

No caso de Moçambique, a Tabela de Critérios de Avaliação/Desempenho e Metas Indicativas foi elaborada durante a missão de negociação em Novembro de 2015. Supõe-se que as metas acordadas pelo Governo para Dezembro de 2015 (mês que representa a base para o programa inteiro) deviam ter sido fáceis de realizar,

pois só faltavam poucas semanas para finalizar o ano. Só que não foi assim: duas semanas depois da aprovação do SCF pelo Conselho de Administração do FMI (no dia 15 de Dezembro de 2015), o Governo já tinha falhado de forma contundente os primeiros critérios de avaliação.

A Tabela 1 mostra a magnitude dos desvios em Dezembro de 2015 nas variáveis sob controlo do Governo e/ou do BM. Estes desvios agravaram-se ainda mais durante o primeiro semestre de 2016, com base no último mês disponível (Maio) no portal do BM. *Para o CIP isto significa que o Governo não teve nenhuma intenção de seguir o programa negociado com o FMI e só utilizou o FMI para conseguir o “presente” do primeiro desembolso do SCF de US\$118 milhões em Dezembro de 2015.*

Tabela 1. Critérios Selectivos de Avaliação/Desempenho e Metas Indicativas (Em milhões de Meticais, salvo indicação em contrário)

Indicador	DEZEMBRO 2015		MARÇO 2016		JUNHO 2016	
	Critério/Meta	Efectivo	Critério/ Meta	Efectivo	Critério/Meta	Efectivo
Crédito Líquido ao Governo Central: Tecto cumulativo	11.999	23.272	-940	16.709	-1.876	25.310 (Maio)
Excedente	...	11.273 (93,9%)	...	17.649 (1,778%)	...	27,186 (1,349%; Maio)
Saldo da base monetária (tecto)	69.850	73.908	66.443	70.364	64.815	73.714 (Maio)
Excedente	...	4.058 (5,8%)	...	3.921 (5,9%)	...	8.899 (13,7%)
Saldo das reservas internacionais líquidas do BM (mínimo, milhões de US\$)	2.025	2.196	1.925	1.827	2.000	1.700 (Maio)
Excedente/deficiência (-)	...	171 (8,4%)	...	-98 (-5,1%)	...	-300 (-15,0%)
Receita pública (mínimo cumulativo)	151.000	154.369	35.289	32.784	81.164	...
Excedente/deficiência (-)	...	3.369 (2,2%)	...	-2.505 (-7,1%)	...	n/a

Fontes: FMI, Relatório do Corpo Técnico Sobre...o Pedido de um Acordo de 18 Meses ao Abrigo da Linha de Crédito Stand-By, Janeiro 2016.
www.BancoMoc,mz/Estatísticas/Estatísticas Monetárias/Síntese Global.

Especificamente, segundo os dados que constam desta tabela podemos dizer o seguinte:

- O Crédito Líquido ao Governo Central ultrapassou em 68% a meta de 11.999 milhões de Meticais acordada pelo Governo. Este desvio aumentou para 1,349% em Maio de 2016, comparando com a meta de Junho de 2016. As cifras efectivas para

Junho ainda não estão disponíveis, portanto, há uma grande probabilidade de que o desvio ainda venha a ser muito mais alto.

- A base monetária (a emissão de dinheiro sob controlo do BM) teve um desvio de 5,8% em Dezembro de 2015, que aumentou para 13,7% em Maio. As cifras efectivas para Junho ainda não estão disponíveis, por tanto, há uma

grande probabilidade de o desvio poder ser ainda maior.

- As reservas internacionais líquidas do BM estavam mais altas que a meta para Dezembro de 2015 (em 8,4%), mas em Maio ficaram abaixo da meta em 15%. As cifras efectivas para Junho ainda não estão disponíveis, portanto, há uma grande probabilidade de que o desvio também venha a ser mais alto.

III. Impactos das Políticas Macroeconómicas em 2016

É importante reconhecer que os impactos nas variáveis monetárias resultam da política fiscal desordenada do Governo: os pagamentos da dívida ilegal representam despesas não programadas em divisas que causaram grandes desvios na programação macroeconómica. A evidência directa está no aumento do Crédito Líquido ao Governo Central (desvio de 1,349% das metas até final de Maio).

A reacção do BM perante estas falhas é limitada aos instrumentos de política monetária – nada mais e nada menos que, a curto prazo, velar a variação do ritmo de depreciação do Metical e da taxa de juros. Ao mesmo tempo, o BM tem que vigiar o nível das Reservas Internacionais Líquidas. Neste caso, em vez de confiar excessivamente nesses dois instrumentos, o BM também tratou de gerar vendas das suas divisas mediante restrições para transacções ditas “correntes”: viagens e importações *ad hoc*. Mesmo assim, a queda nas reservas internacionais líquidas do BM excedeu, já em Maio, em 15,0% a meta para Junho de 2015.

A depreciação, quer dizer, a queda na taxa de câmbio frente a todas as moedas estrangeiras, ocorre no caso de Moçambique no contexto dum regime de câmbio flutuante.¹ A taxa de câmbio flutuante de Moçambique ajusta-se diariamente (às vezes apenas por uns Centavos de Metical) e, em princípio, ela pode apreciar (ganhar valor) ou depreciar (perder valor). Só que, já por muitos meses, o Metical só está perdendo valor frente a outras moedas estrangeiras.

A nível **microeconómico**, no caso de uma depreciação acelerada, como a que está a ocorrer agora, o homem da rua paga cada vez mais pelos produtos importados. As importações alcançaram em 2014 38% do PIB², o que é substancial e significa que o impacto dos preços mais elevados dos produtos importados está a ser sentido na maioria das áreas de consumo. A consequência disto é que as pessoas vão começar a comprar menos, já que os seus recursos financeiros são limitados. *O CIP quer enfatizar que isto, por sua vez, significa que o nível de vida do homem da rua vai degradar-se.*

O custo mais elevado das importações é agravado pelo impacto da inflação (causada pela depreciação) de bens produzidos localmente: na medida em que tais bens utilizam produtos importados, os preços vão aumentar, o que poderá resultar que a demanda por eles irá diminuir. Há também um “efeito de demonstração”: mesmo que os bens produzidos localmente não usem – ou usem apenas alguns – insumos importados, os preços também vão aumentar, porque os produtores vão aproveitar-se da subida dos preços dos bens semelhantes que tenham uma maior componente de insumos importados.

A nível **macroeconómico**, os preços mais altos das importações farão com que a demanda possa cair globalmente. Isto irá reduzir a demanda por divisas, mas também irá levar a uma redução do crescimento económico (o PIB vai crescer menos), porque os preços mais altos de insumos resultarão em que as empresas produzam menos. A queda

na demanda agregada vai ajudar a melhorar o saldo da conta corrente de pagamentos (e, portanto, reduzirá a pressão sobre a taxa de câmbio), mas afecta o sector real por causa de uma taxa de crescimento mais baixa.

A taxa de crescimento mais baixa vai ter um efeito sobre as empresas. Tanto as empresas que importam como aquelas que produzem bens locais com insumos importados vão vender menos. Em extremo, elas podem não ser capazes de cobrir os seus custos, já que os consumidores, devido aos seus recursos financeiros fixos (ditos “inelásticos”), rapidamente vão reduzir as suas compras se os preços subirem demasiado rápido. Isso afectará o emprego, portanto, aquelas empresas que estiverem produzindo menos vão começar a despedir trabalhadores. *O CIP tem como prognóstico que, como consequência, haverá um efeito negativo adicional no crescimento do PIB e no nível de vida, já que as pessoas perdem os seus empregos. Por isso, o CIP não acredita que a taxa de crescimento (de 4,5%) apresentada no OER 2016, mesmo que reduzida, seja realista.*

Finalmente, há o efeito da queda de confiança, que é claramente o caso actual em Moçambique. A manipulação secreta pelo Governo das suas transacções financeiras externas (começando com o empréstimo EMATUM de 2013) aumentou as proporções da crise a tal nível que os agentes económicos já não acreditam que o Governo possa recolocar a economia num equilíbrio macroeconómico a breve trecho. Para enfatizar o contexto: as dívidas EMA-

¹ Em oposição a um regime de taxa de câmbio fixa, onde se fala de desvalorização.

² Excluindo as importações para mega-projectos.

TUM, Pro-Indicus e MAM, que estão provocando dano à economia, à imagem e ao povo de Moçambique, totalizam **US\$ 2.007.000.000**, quer dizer, **140.490.000.000 Meticais**, ou seja, 140,5 mil milhões de Meticais (MMT) à taxa de câmbio actual no mercado informal de 70 MT/US\$.

A necessidade do Governo pagar as suas dívidas está agravada pelo facto de os parceiros internacionais terem suspenso todo o apoio orçamental ao Governo. Esta falta de confiança dos parceiros internacionais também está a afectar a confiança dos actores económicos nacionais, traduzindo-se num aumento da demanda por divisas. Uma vez perdida a confiança nas políticas económicas do Governo, não importa que políticas sejam anunciadas por ele, os actores económicos já não dão credibilidade ao compromisso do Governo em melhorar as políticas económicas. Temendo uma maior deterioração da disponibilidade de divisas, começa a especulação e procuram-se mais divisas do que são realmente necessárias para fins comerciais. Com a aparição da especulação, a depreciação pode acelerar para além dos fundamentos económicos.

À medida que aumenta a depreciação, também aumenta a inflação, dado o

impacto que têm os produtos importados na economia de Moçambique, como descrito acima. A inflação é considerada um “imposto regressivo”, pois afecta todos os agentes económicos da mesma maneira. Os segmentos mais pobres da sociedade têm de lidar com a mesma taxa de inflação dos segmentos ricos. No entanto, uma vez que as pessoas pobres têm menos recursos financeiros, sofrem mais.

Em Junho de 2016 a inflação atingiu 19,7%, em comparação com a inflação homóloga (quer dizer, se comparada com a de igual mês do ano anterior) de 1,4% em Junho de 2015. *O CIP antecipa que, no contexto duma falta de medidas correctivas fortes, as necessidades fiscais do Governo (quer dizer, em divisas) vão ser maiores no segundo semestre de 2016 e, portanto, a inflação pode aumentar ainda mais durante os últimos meses de 2016.*

Fica claro que, com o Crédito Líquido ao Governo Central desviado em 1,349%, como mostra a Tabela 1, o Banco Central não podia controlar esta indisciplina grave por parte do Executivo nem com a depreciação nem com o outro instrumento de política monetária disponível a curto prazo, isto é, as taxas de juros.³ E há uma razão im-

portante para que seja assim: quando o Banco Central aumenta a sua taxa de juro de referência, as taxas de juros sobre todos os outros empréstimos também sobem. É importante ressaltar que as taxas de juro mais elevadas afectam as actividades produtivas. E quando as empresas que precisam de empréstimos para poderem produzir mais têm que pagar mais juros, isto afecta os seus cálculos de lucro, o que pode levar as empresas a não pedirem créditos, afectando a produção doméstica, a taxa de crescimento do PIB e o emprego.

O BM elevou a sua taxa de juros de referência (para a Facilidade Permanente de Cedência de Liquidez) duas vezes nos últimos meses. Tendo o Saldo da Base Monetária crescido em 13,7%, significa que os aumentos da taxa de juros não foram suficientes para manter um ambiente macroeconómico estável. Isso destaca o dilema entre política fiscal e política monetária: se o Governo assume uma política fiscal frouxa, em seguida, o Banco Central é limitado pelo uso da política monetária – ele pode aumentar as taxas somente antes de o sector real (ou seja, as actividades produtivas) ser afectado de forma impactante que possa causar desemprego em massa.

IV. Orçamento Rectificado

O OER 2016 apresentado pelo Governo à AR carece de medidas adequadas

para poder travar o actual desequilíbrio macroeconómico em Moçambique.

Os pressupostos macroeconómicos do OER são:

	2015 Lei	2015 Real	2016 Lei	2016 Prev. Actual
PIB Nominal (milhões de MT)	594,645	589,294	680,487	686,718
Crescimento do PIB real (%)	7.5	6.6	7	4.5
Taxa de Inflação Média Anual (%)	5.1	3.6	5.6	16.7
RIL (valores em mil milhões USD)	4,5	1,9	2,3	1,2
RIL (meses de cobertura de importação)	4,1	3,8	4,3	3,0
Exportações (Milhões de USD)	4.188	3.415	3.643	3.214

Fonte: Proposta de Revisão do Orçamento do Estado para 2016, Pressupostos Macroeconómicos.

*Outubro de 2015 já chamava atenção ao facto de que os pressupostos do Governo eram irrealistas, nessa altura relativamente ao OE 2016.*⁴ Especificamente, o CIP predizia que a taxa de crescimento do PIB para 2016, na altura da proposta do OE 2016, ia ser de menos de 6,5% (quando o Go-

verno estimava 7%). Neste momento da apresentação do OER 2016, existe um contexto negativo de dois lados: do lado do FMI, que faz uma previsão de uma taxa de crescimento de 4,5 por cento, com o risco substancial de baixa nesta projecção; e do lado de um estudo do Standard Bank que projecta

um crescimento do PIB de 2%. Com base nestas duas projecções, o CIP é de opinião que o crescimento do PIB vai ser de menos de 4,5% projectados pelo Governo.

A discussão no parágrafo anterior é importante porque implica que as projecções das Receitas do Estado feitas pelo

³ O BM vem contando com o ajuste da taxa de juro para a Facilidade Permanente de Cedência de Liquidez.

⁴ 434_Um Olhar Sobre a Despesa Pública nº04_2016.pdf (Falhas do OE 2016).

Governo têm um alto grau de risco de serem demasiado optimistas. Se for assim, o défice orçamental vai-se agravar mais ainda e o Governo vai ter que pedir mais crédito do BM – aumentando a pressão sobre a taxa de câmbio e aumentando a inflação. As duas tendências vão reduzir as Reservas Internacionais Líquidas (RIL) para abaixo de US\$ 1,2 mil milhões projectados pelo Governo para finais de 2016, puxando a cobertura das importações para

abaixo dos 3 meses. *O CIP insta à AR a considerar seriamente as implicações dos níveis tão baixos dos RIL, níveis que colocam em perigo o funcionamento normal duma economia baseada em importações como é a de Moçambique. O CIP apela à AR que, com base nestas considerações, peça ao Governo mais esforços para poupar despesas e assim controlar melhor o défice orçamental.*

As observações principais para o OER 2016 são:

- Diminuição de despesas totais em só 2,7 milhões de Meticais (MMT)
- Diminuição de Receitas do Estado em 10,9 MMT
- Aumento de Crédito Interno em 14,8 MMT.

Segue-se uma análise detalhada do OER 2016.

1. Despesa Pública

No geral, as despesas de funcionamento aumentaram cerca de 7,2 mil milhões de Meticais (MMT), as despesas de investimento reduziram em cerca de 7,9 MMT e as operações financeiras reduziram 2,1 MMT.

	Prop 2016 (Set)	OE 2016 (Aprov)	OE 2016 (Revisto)	Varição Rev-Apro (%)	Diferença Nominal (Rev-Apro)	Prop 2016 (Set)	OE 2016 (Aprov)	OE 2016 (Revisto)	Varição Rev-Apro (pp)	
	Milhões MT					% do PIB				
Despesa Total	261.080,0	246.070,4	243.358,2	- 1,1	- 2.712,2	38,1	36,2	35,4	- 0,8	
Despesas de Funcionamento	138.947,6	136.159,3	143.411,4	5,3	7.252,1	20,3	20,0	20,9	0,9	
Despesas Correntes	138.211,6	135.686,6	142.938,6	5,3	7.252,0	20,2	19,9	20,8	0,9	
Despesas com Pessoal	71.889,3	71.308,2	70.089,1	- 1,7	- 1.219,1	10,5	10,5	10,2	- 0,3	
Bens e Serviços	29.909,1	28.966,1	24.804,2	- 14,4	- 4.161,9	4,4	4,3	3,6	- 0,7	
Encargos da Dívida	10.126,3	12.500,0	15.122,3	21,0	2.622,3	1,5	1,8	2,2	0,4	
Transferências Correntes	19.805,2	19.297,3	21.346,4	10,6	2.049,1	2,9	2,8	3,1	0,3	
Subsídios	4.820,6	2.120,6	942,1	- 55,6	- 1.178,5	0,7	0,3	0,1	- 0,2	
Outras Despesas Correntes	1.453,6	1.283,6	10.543,9	721,4	9.260,3	0,2	0,2	1,5	1,3	
Exercícios Findos	207,4	210,7	90,7	- 57,0	- 120,0	-	-	-	-	
Despesas com Capital	736,0	472,8	472,8	-	-	0,1	0,1	0,1	-	
Despesas de Investimento	94.033,8	83.865,4	76.014,9	- 9,4	- 7.850,5	13,7	12,3	11,1	- 1,2	
Componente Interna	49.068,7	41.338,9	28.870,3	- 30,2	- 12.468,6	7,2	6,1	4,2	- 1,9	
Componente Externa	44.965,1	42.526,6	47.144,5	10,9	4.617,9	6,6	6,2	6,9	0,7	
Operações Financeiras	28.098,6	26.045,6	23.931,8	- 8,1	- 2.113,8	4,1	3,8	3,5	- 0,3	
Activas	12.397,1	8.200,0	8.100,0	- 1,2	- 100,0	1,8	1,2	1,2	-	
Passivas	15.701,5	17.845,6	15.831,8	- 11,3	- 2.013,8	2,3	2,6	2,3	- 0,3	

Na rubrica de Despesas de Funcionamento, embora as despesas com pessoal, bens e serviços e os subsídios tenham registado uma diminuição de cerca de 6,6 MMT (-6,4% em relação ao OE), esta diminuição foi compensada com aumentos nos encargos da dívida, transferências correntes e uma subida bastante significativa nas outras despesas correntes (cerca de 721,4% em relação ao OE), evidenciando mais uma vez a omissão por parte do Governo de montantes elevados em rubricas de difícil interpretação. No geral, nas despesas de funcionamento, o Governo poupou cerca de 6.679,6 Milhões de Meticais.

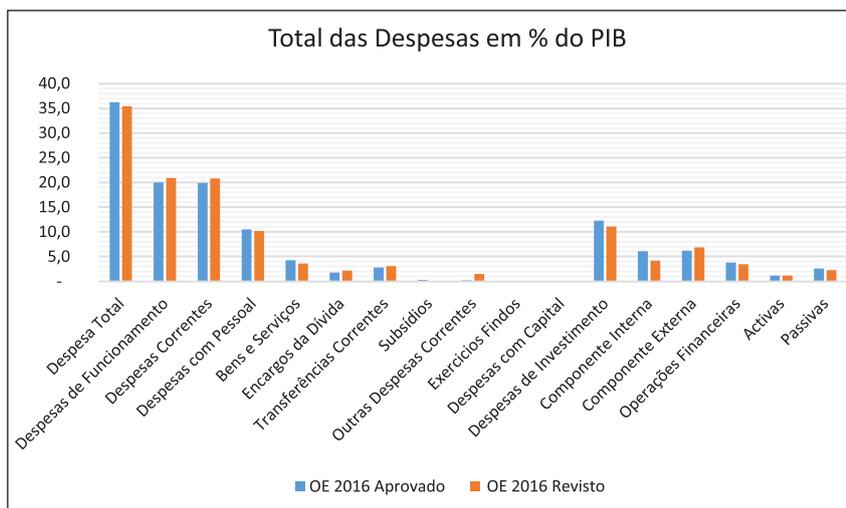
Ademais, as despesas de investimento, especificamente a componente interna,

sofreram cortes ainda mais significativos, tendo reduzido dos anteriores 41,3 MMT para 28,9 MMT (cerca de 30,2% a menos em relação ao OE). Ao contrário da componente interna, a externa registou um incremento de 10,9% em relação ao OE justificado pelo aumento de donativos e créditos externos quase na mesma proporção.

As operações financeiras no geral reduziram 2,1 MMT, essencialmente devido à diminuição das operações financeiras passivas em 2,0 MMT. Esta variação é pouco perceptível, pois as operações financeiras passivas compreendem a amortização de empréstimos contraídos pelo Estado, a regularização de adiantamentos recebidos e a execução de avales ou garantias. No

entanto, essa variação corrobora com o facto de o Governo não assumir que poderá pagar a dívida da Mozambique Asset Management, empresa criada em 2014 com o aval do Estado e que falhou o pagamento da primeira prestação de 178 Milhões de USD em Maio do corrente ano.

Assim sendo, em termos de despesa pública, o Governo poupou cerca de 21.262,00 Milhões de Meticais (despesas com pessoal, bens e serviços, componente interna de investimento e operações financeiras), **mas este montante foi anulado com um aumento nas restantes rubricas em 18.549,6 Milhões de Meticais, culminando com uma redução líquida de apenas 2.712,2 Milhões de Meticais.**



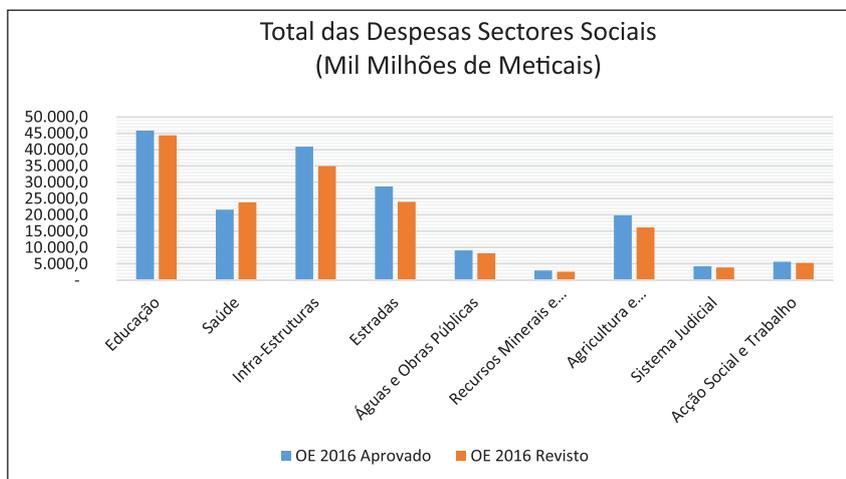
“ Em termos de despesa pública, o Governo poupou cerca de 21.262,00 Milhões de Meticals (despesas com pessoal, bens e serviços, componente interna de investimento e operações financeiras) ”

1.1 Despesa Pública nos Sectores Sociais

Nos sectores sociais, o gráfico abaixo evidencia reduções face ao OE das despesas do sector da Educação (3,1%), Infraestruturas (14,5%), Agricultura⁵ (18,5%), Sistema Judicial (7,7%) e Acção Social e Trabalho (5,5%). O único sector que registou incremen-

to foi o da Saúde em cerca de 10,6%. Por ter garantido que as despesas dos sectores sociais, especificamente Saúde, Educação e Água não seriam afectadas, o Governo justifica no seu documento de fundamentação do orçamento rectificativo que os ajustes

incidiriam na construção de edifícios administrativos, aquisição de viaturas (excluindo ambulâncias), combustíveis, entre outros, mas sem especificar em que sectores exactamente incidiram os cortes e os respectivos montantes.



“ O único sector que registou incremento foi o da Saúde em cerca de 10,6%. ”

2. Receitas do Estado

Em termos de arrecadação de Receita do Estado, as cifras diminuíram dos anteriores 176,4 MMT para 165,5 MMT. Contudo, o Governo continua optimista em relação à colecta de impos-

tos de rendimentos, especificamente, o Imposto de Rendimento de Pessoas Colectivas (IRPC): aumentou dos anteriores 35,0 MMT para 40,4 MMT (representa um incremento face ao OE aprovado de cerca de 15,4%). Num

cenário em que alguns empresários já declararam que estão a enfrentar dificuldades para se manter no mercado – dada a contínua depreciação do metical e a actual conjuntura económica marcada pelos constantes aumentos

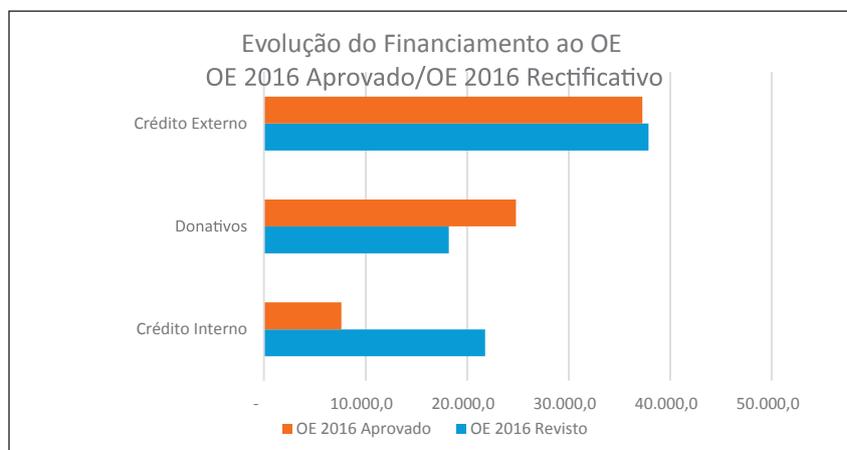
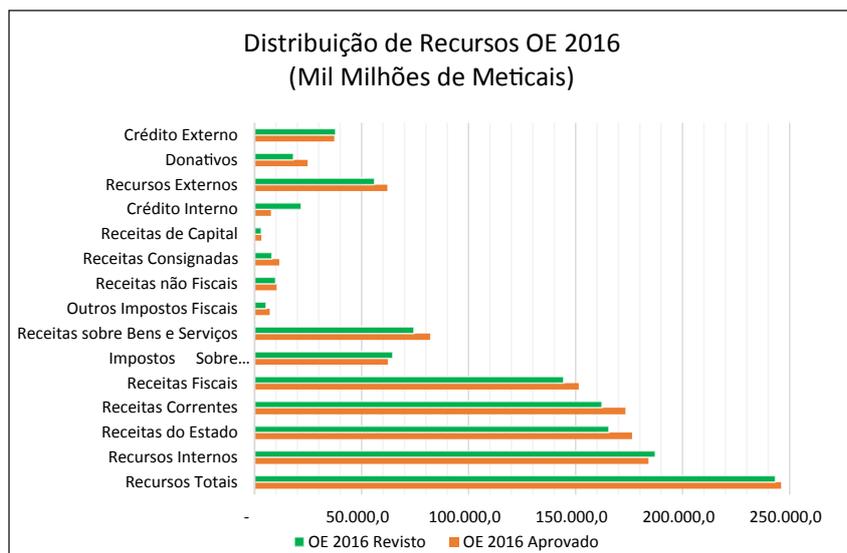
⁵ A proposta do OER evidencia um aumento de pouco menos de 1,0 MMT neste sector em relação ao OE aprovado. Contudo, a Lei de Orçamento aprovada em Dezembro de 2015 demonstra que foi alocado a este sector cerca de 19,9 MMT.

das taxas de juro directoras⁶ por parte do Banco de Moçambique – esperar arrecadar mais receitas de IRPC demonstra falta de clareza nas projecções do Governo.

Como era de esperar, o crédito interno (vide gráfico abaixo) aumentou significativamente e passou dos anteriores 7,6 MMT para 21,7 MMT (uma subida em mais de 150%), ou seja, para suprir o défice causado pela suspensão do apoio directo ao orçamento, o Governo vai optar por recorrer ao BM e/ou emitir títulos (comprados pelos Bancos Comerciais) para suprir as suas necessidades. Estamos numa situação em que o Estado está a enxugar parte do montante de crédito alocado pelos Bancos Comerciais a empréstimos aos privados; isto tem como resultado o encarecimento de crédito com destino final ao sector privado por aumentos nas taxas de juros..

No cômputo geral, apesar de ter havido um esforço de louvar por parte do Governo em esclarecer algumas dúvidas que surgiram na proposta do OER 2016 (vide Anexo 4), *o CIP insta ao Executivo a pautar por mais transparência na justificação das contas públicas, esclarecendo, no seu documento de fundamentação, todos os pontos passíveis de variadas interpretações vindas do cidadão comum. Portanto, com base nesta análise, o CIP acha que o OER 2016 apresentado pelo Governo à AR não cumpre o objectivo de endireitar o desequilíbrio macroeconómico.*

O CIP insta à AR a insistir com o Governo para que introduza medidas reais com vista a melhorar o ambiente macroeconómico. A inclusão, na fun-



damentação deste Orçamento rectificativo, do não pagamento da dívida oculta, sem apresentar argumentos da posição do Governo quanto a essas dí-

vidas, aumenta ainda mais os níveis de desconfiança dos agentes económicos, com consequências graves para o inculto cidadão.

V. Conclusão e recomendações

Os pagamentos de juros e capital resultantes das dívidas ilegais causaram grandes danos ao equilíbrio macroeconómico de Moçambique e aos cidadãos moçambicanos. As metas estabelecidas no programa financeiro com o FMI foram desrespeitadas em grande medida, o que levou o FMI a suspender o programa, portanto, eliminando os desembolsos esperados pelo Governo. Além disso, os parceiros suspenderam o seu Apoio Directo ao Orçamento, o que dificultou ainda mais a disponibilidade de divisas no país. O OER 2016 não resolve os problemas

identificados pela missão do FMI que visitou Moçambique no mês de Junho. O facto de o défice aumentar e os cortes nas despesas ser de só 3 MMT impede a ressurgência do programa financeiro com o FMI. Além disso, o FMI não pode começar um programa financeiro com um país sem ter claro como este mesmo país vai pagar as suas dívidas. Os argumentos dados no OER 2016 de que os credores não irão executar o pedido de garantias do Estado⁷ simplesmente não são credíveis. *Deste ponto de vista, o CIP insta ao Governo a reflectir profundamente sobre os próximos*

passos na área financeira e pensar no bem-estar de todos os cidadãos. Se a adopção de uma política financeira responsável por parte do Governo não ocorrer, o CIP é de opinião de que Moçambique se vai encontrar, tarde ou cedo, numa situação idêntica à do Zimbabwe, um Estado falido que já não tem moeda nacional. Neste contexto, o CIP congratula-se com o pronunciamento do Procurador-Geral da República (PGR) de investigar as dívidas ilegais e espera que estas investigações levem a sanções legais, inclusive financeiras, dos oficiais responsáveis, seja qual for a posição no presente ou passado deles.

⁶ De taxas para a Facilidade Permanente de Cedência (FPC) de 7,75% e para a Facilidade Permanente de Depósitos (FPD) de 2,0% em Outubro 2015 a uma taxa para a FPC de 14,25% e para a FPD de 7,25% em Junho de 2016.

⁷ Neste contexto, o próprio Ministro de Economia e Finanças admitiu no dia 7 de Julho de 2016 que as discussões com o banco russo referentes à dívida da MAM ainda não estão concluídas. Isto implica que há demanda por parte dos credores do pago da dívida MAM.

Também é certo que o Governo precisa de um grande montante de divisas para financiar as despesas em moeda estrangeira, uma vez que já não existe o Apoio ao Orçamento dos parceiros internacionais. Estas divisas, de que o Governo precisa, têm que ser desviadas do sector privado, o que implica que no global da economia moçambicana elas faltarão. O impacto disto é exactamente o que a teoria económica prediz: em casos dum aumento da demanda para um bem cuja oferta é fixa ou mesmo está em diminuição (as divisas), o preço aumenta (a taxa de câmbio). E este aumento das taxas de câmbio também tem impacto no aumento da inflação, portanto, representa desincentivos aos sectores produtivos da economia moçambicana. Neste contexto, outro obstáculo para o recomeço do programa com o FMI tem que ser solucionado: o desvio em todas as metas estabelecidas no programa actualmente suspenso. Não só foi desviada a execução do programa (Tabela 1), mas também o OER 2016 tem variações importantes em relação ao programa original, como apresentado no Anexo 3, em especial o financiamento interno que implica uma forte aceleração da depreciação e da inflação.

A política fiscal desordenada do Governo desencadeou acções danosas aos interesses de Moçambique, que estão provocando forte impacto sobre os cidadãos. A depreciação acelerada do Metical e o aumento da inflação têm efeitos directos para o homem da rua, deteriorando o seu nível de vida. O aumento da inflação em relação aos ingressos fixos dos trabalhadores implica que o poder de compra deles está a diminuir rapidamente. As acções dos

“
As acções dos últimos tempos (na realidade começando com a contracção da dívida da EMATUM em meados do 2013) estão a levar a economia moçambicana a um caminho de difícil retorno: falta de divisas, resultando numa aceleração da depreciação, resultando num aumento rápido da inflação, reflectindo-se esse impacto no sector real em forma de encerramento de empresas e queda no índice de emprego, somando a isto o incumprimento de pagamentos da dívida internacionalmente contraída.”

últimos tempos (na realidade começando com a contracção da dívida da EMATUM em meados do 2013) estão a levar a economia moçambicana a um caminho de difícil retorno: falta de divisas, resultando numa aceleração da depreciação, resultando num aumento rápido da inflação, reflectindo-se esse impacto no sector real em forma de encerramento de empresas e queda no índice de emprego, somando a isto o incumprimento de pagamentos da dívida internacionalmente contraída. Isto é começar um caminho de difícil retorno, onde a maioria dos países passam pelo cenário da hiperinflação. Ainda assim, o Governo não demonstrou as suas hipóteses por detrás das novas projecções de **recursos**. Em especial, no OER 2016 está programando aumentos em certas sub-rubricas de Impostos ao Rendimento – aumentos que têm de ser justificados num ambiente de debilidade económica. Também do lado das despesas há duas rubricas que precisam de explicação urgente: (1) **subsídios** que, mesmo que “só” diminuam em 1,18 MMT, têm um impacto social importantíssimo, especialmente no que corresponde à Farinha de Trigo e ao Transportador, sobre os quais o OER 2016 guarda silêncio; (2) Outras Despesas Correntes, que aumentam de 1,3 MMT para 10,5 MMT, dez vezes mais alto que os níveis históricos. Neste contexto, o CIP insta à AR a pedir mais ajustes no OER 2016 para evitar que todo o povo moçambicano sofra das acções fiscais danosas do Governo. Só com um ajuste drástico nas despesas do Governo se pode evitar um estrangulamento do sector privado – e um colapso da economia moçambicana.

Tabela 1. Critérios de Avaliação/Desempenho e Metas Indicativas

(Em milhões de Meticais, salvo indicação em contrário)

	Fim de Julho				2015				2016					
	Critérios de avaliação				Fim de Setembro Metas indicativas				Fim de Dezembro					
	Prog.	Ajust.	Efetivo	Situação	Prog.	Ajust.	Efetivo	Situação	Prog.	Proposto	Fim de Março Meta indicativa	Fim de Junho Critérios de desempenho	Fim de Setembro Meta indicativa	Fim de Dez Meta indicativa
Critérios de avaliação para o final de Junho/Dezembro														
Crédito líquido ao governo central (teto cumulativo)	-2.826	1.074	8.047	NC	-3.785	...	18.387	NC	4.895	11.999	-940	-1.876	-4.889	-1.526
Stock da base monetária (teto)	58.230	58.230	56.575	C	61.938	61.938	61.489	C	64.411	69.850	66.443	64.815	69.612	78.232
Stock das reservas internacionais líquidas do BM (piso, milhões de USD)	2.550	2.521	2.470	NC	2.650	...	2.173	NC	2.889	2.025	1.925	2.000	2.075	2.250
Valor actual da nova dívida externa contraída ou garantida pelo governo central, o BM ou estatais seleccionadas, com vencimento igual ou superior a um ano (teto cumulativo no período decorrido entre 18 de dezembro de 2015 (data da reunião do Conselho) e 31 de dezembro de 2016, milhões de USD) ²	...	...	...	...	...	...	...	...	...	180	180	180	180	180
Nova dívida externa não concessional contraída ou garantida pelo governo central, o BM ou estatais seleccionadas, com vencimento igual ou superior a um ano (teto cumulativo durante a vigência do programa, milhões de USD) ²	1.500	1.500	1.498	C	1.500	1.500	1.498	C	1.500	...	...	...	...	...
Stock da dívida externa de curto prazo contraída ou garantida pelo governo central (teto) ²	0	0	0	C	0	0	0	C	0	0	0	0	0	0
Atrasados de pagamentos externos do governo central (teto, milhões de USD) ²	0	0	0,3	NC	0	0	1,0	NC	0	0	0	0	0	0
Metas indicativas														
Receita pública (piso cumulativo)	70.093	70.093	68.211	NC	110.230	...	108.516	NC	151.000	151.000	35.289	81.164	128.804	176.444
Despesas prioritárias (piso cumulativo) ³	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Fontes: Autoridades moçambicanas e estimativas do corpo técnico do FMI.

¹ As definições e os fatores de ajuste são apresentadas na secção “Monitoria do Programa” do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras e do Memorando Técnico de Entendimento.

² Avaliada em base contínua.

³ As metas serão fixadas na sexta avaliação do PSI após as autoridades revisarem a definição.

Anexo 2. Recomendações Principais Feitas pelo CIP Sobre a POE 2016 e Recomendações Principais do CIP para o OER 2016

Recomendação na nota do CIP referente à POE 2016	Recomendação do CIP referente ao OER 2016
<i>Como o Governo irá justificar o aumento no Orçamento de 2016 e/ou manter o status quo se vários impostos são influenciados pela conjuntura internacional, quando esta mesma conjuntura internacional se está debilitando?</i>	<i>Como o Governo pode justificar um aumento no Imposto sobre o Rendimento na perspectiva da diminuição da taxa de crescimento de 2,5 pontos percentuais (pp), demonstrado na Tabela com os Pressupostos Macroeconómicos do OER, quando essa desaceleração é resultado da débil conjuntura internacional e das políticas macroeconómicas pouco eficazes do Governo?</i>
<i>O Governo deve tomar em conta o facto de que os recursos próprios no Orçamento 2016 são sobrestimados e, portanto, deve explicar como vai cortar as despesas quando se materializam essas deficiências na arrecadação de recursos, em vez de aumentar a dívida. A proposta orçamental não mostra alguma intenção do Governo de priorizar a gestão da dívida de forma rigorosa e prudente. Uma gestão responsável e disciplinada da dívida pública é necessária para evitar outra crise de dívida tal como Moçambique já sofreu nos anos 90.</i>	<i>A proposta orçamental não mostra nenhuma intenção do Governo de gerir a dívida de forma rigorosa e prudente, senão o contrário; o Governo já anunciou que vai entrar em default para pelo menos dois casos de dívidas (Pro-Indicus e MAM). Uma gestão responsável e disciplinada da dívida pública é precisa para evitar outra crise macroeconómica tal como Moçambique já sofreu nos anos 90.</i>
<i>O Governo deve responder aos cidadãos sobre como vai elevar a transparência destas transacções infortunadas para poder demonstrar que foram adoptados controlos para evitar a repetição de transacções danosas ao país —danosas tanto do ponto de vista financeiro como do ponto de vista da imagem do país. Especificamente, o Governo deve responder às preocupações de que há consequências fiscais e encargos da dívida que esta operação representa para o Estado e como isto está incorporado na proposta do Orçamento 2016.</i>	<i>O Governo deve responder aos cidadãos sobre como vai elevar a transparência destas transacções infortunadas para demonstrar que foram adoptados controlos para evitar a repetição de transacções danosas ao país — danosas tanto do ponto de vista financeiro como do ponto de vista da imagem do país. Especificamente, o Governo deve demonstrar preocupação quanto às consequências fiscais e encargos da dívida que esta operação representa para o Estado e como isto está incorporado na proposta do Orçamento 2016.</i>
N/a	<i>O Governo deve explicar como pretende conseguir empréstimos em montantes mais altos do que as despesas externas de investimento. O CIP admite que os parceiros possam prosseguir financiando investimentos para projectos produtivos. Mas, nas condições actuais, o CIP não acha credível que o Governo possa conseguir empréstimos que não sejam estritamente ligados a fins produtivos. A diferença entre a componente externa de investimentos, com 47,1 MMT, e a componente externa de financiamento, com 56,0 MMT, é de 8,9 MMT. Mas isto será emprestado por quem???</i>
<i>O Governo guarda silêncio do facto de que esta priorização de despesas tem importantes falhas de classificação: todas as despesas, por exemplo, nas áreas Saúde e Educação, são consideradas prioritárias pelo Governo, sem distinguir entre equipamento para hospitais ou escolas (o que é verdadeiramente prioritário), ou aquisição de veículos (o que não é prioritário e que apresenta problemas de controlo de uso, entre outros). O Governo deve apresentar uma classificação mais detalhada que permita avaliar melhor a proposta no Orçamento 2016.</i>	<i>No contexto das despesas sociais, o Governo prometeu que ia salvaguardar o montante dessas despesas na revisão. Mas o OER 2016 mostra queda no total das despesas sociais de 9,4 MMT, ou seja, 6,8% em relação ao montante original orçamentado. Quedas existem em todas as rubricas das despesas sociais, com excepção do sector da Saúde, sendo mais forte para o sector de Infra-estruturas, com uma queda 5,9 MMT e o sector da Agricultura, com uma queda de 3,7 MMT. O Governo deve reajustar o OER 2016 para evitar quedas nas despesas dos sectores sociais.</i>
N/a	<i>O Governo deve explicar por que é que a rubrica Outras Despesas Correntes aumentou em 9,3 MMT, comparando com o OE 2016 (equivalente a 721,4%). O OER 2016 guarda um silêncio total sobre esta variação tão importante.</i>
N/a	<i>O Crédito Interno no OER 2016 aumenta em 14,1 MMT (185,7%). Como isto é emissão pura de dinheiro, o CIP acha que o impacto sobre a inflação vai ser muito mais do que é admitido pelo Governo nos seus pressupostos macroeconómicos (de 16,7% para a inflação média anual).</i>

ANEXO 3. Quadro Fiscal 2016

	Original	Rectificado	FMI 1] (ajustado à apresentação do Governo)
RECEITAS DO ESTADO	176.3	165.6	176.5
Receitas Fiscais	151.4	144.5	151.3
<i>Impostos sobre Rendimentos</i>	62.3	64.6	67.1
<i>Receitas sobre Bens e Serviços</i>	82.0	74.5	63.6
<i>Outros Impostos Fiscais</i>	7.1	5.4	20.6
Receitas Não Fiscais (incl. próprias)	10.2	9.9	10.4
Receitas Consignadas	11.5	8.0	11.6
Receitas de Capital	3.2	3.2	3.2
DESPESAS TOTAIS	246.1	243.1	236.9
Despesas Correntes	136.2	143.2	136.2
Despesas com o Pessoal	71.3	70.0	71.5
Bens e Serviços	29.0	24.8	31.0
Encargos da Dívida	12.5	15.1	12.5
<i>Juros Internos</i>			7.2
<i>Juros Externos</i>			5.3
Transferências Correntes	19.3	21.3	19.3
Subsídios	2.1	0.9	1.9
Demais Despesas Correntes	1.5	10.6	0.0
Despesas de Capital	0.5	0.5	0.0
Despesas de Investimento	83.9	76.0	83.8
Operações Financeiras	26.0	23.9	16.9
Déficit (base de compromissos); antes de donativos	-69.8	-77.5	-60.4
FINANCIAMENTO	69.6	77.8	60.5
Financiamento Interno	7.6	21.8	-1.5
<i>Créditos</i>			
<i>Variação de saldos</i>			
Financiamento Externo	62.0	56.0	62.0

1] Fonte: FMI, Relatório do Corpo Técnico Sobre...o Pedido de um Acordo de 18 Meses ao Abrigo da Linha de Crédito Stand-By, Janeiro 2016.

ANEXO 4. Principais Constações que Carecem de Justificação no Documento de Fundamentação do OER

O CIP participou nas audiências do Governo a nível da Comissão do Plano e Orçamento da AR e também participou da reunião com quadros seniores da Direcção Nacional de Plano e Orçamento. Nestas reuniões a sociedade foi chamada a intervir e das perguntas feitas obtivemos alguns esclarecimentos que passamos aqui a reproduzir:

Aumento da rubrica “Outras Despesas Correntes” nas despesas de funcionamento em cerca de 721,4%

O Governo justifica, não no seu documento de fundamentação mas em audições feitas pela sociedade civil, que este montante é uma provisão que poderá ser accionada, caso haja recursos extraordinários. E a mesma deverá ser usada para suprir as despesas com os sectores sociais, caso os fundos comuns não desembolsem o montante para a execução dos diversos programas a que se propuseram. A segunda opção para uso desses fundos provisionais, e apoiando-se no Artigo 5 da Lei Orçamental, é que, havendo pressão para que o país não se encontre numa posição de “default” em relação ao pagamento das prestações das dívidas ilegais, o Governo poderá recorrer a estes fundos extraordinários para cumprir os pagamentos das mesmas, baseando-se no artigo referido acima: “Fica o Governo autorizado a usar os recursos adicionais e/ou extraordinários para acorrer a despesas de investimento, redução da dívida e situações de emergência”.

Aumento das Garantias e Avais

É de acordo com o Artigo 10 da Lei Orçamental (“É autorizado o Governo a emitir garantias e avais, no montante máximo de 26.100.000,00 mil Meticais”). O Governo defende que as garantias e avais para 2016 estiveram fixados em 500 milhões de USD, e que o aumento dos anteriores 22.750.000,00 mil Meticais (a 45,5 MT/USD no OE 2016 aprovado) se deve à depreciação do Metical face ao Dólar Americano (a 52,2 MT/USD). O Governo garante que estas garantias não serão accionadas no ano corrente.

Aumento do Crédito Interno

O Governo defende que o aumento do Crédito Interno serve para cobrir o défice causado pela suspensão do Apoio Directo ao Orçamento e outros desembolsos que até agora ainda não foram feitos dada a conjuntura actual. Defende ainda que este aumento não irá criar “Crowding Out” (deslocamento) do investimento privado, pois o montante disponibilizado ao Governo é uma parcela ínfima do total disponível pelos Bancos Comerciais para financiar a economia.

O Governo reforça as justificações enfatizando que este montante de cerca 21,7 MMT se refere ao Crédito Líquido ao Governo até Junho e que a partir daí não mais irá recorrer à banca comercial para financiar as suas actividades. Contudo, dados do Banco de Moçambique evidenciam que até Maio de 2016 o Crédito Líquido ao Governo rondava os 25,3 MMT. O CIP insta ao Governo a harmonizar as suas contas com as divulgadas pelo Banco de Moçambique para evitar lapsos dessa natureza.

Aumento das despesas de Funcionamento na Casa Militar

O Governo defende que a nível das despesas da Presidência da República, cuja casa Militar está inclusa, as despesas na sua generalidade diminuíram; no entanto, dada a prerrogativa que cada sector tem de alterar as suas dotações, o sector definiu que deveria fazer incrementos nas despesas com o pessoal para reforçar a protecção da Presidência da República.

CIP

Parceiros



Informação Editorial

Director: Adriano Nuvunga
Equipa Técnica do CIP: Anastácio Bibiane, Baltazar Fael, Borges Nhamire, Celeste Filipe, Edson Cortez, Egídio Rego, Fátima Mimbire, Jorge Matine, Stélio Bila.

Assistente de Programas: Nélia Nhacume
Propriedade: Centro de Integridade Pública

Layout e Montagem: suaimagem

Contacto:
Center for Public Integrity (Centro de Integridade Pública, CIP)
Bairro da Coop, Rua B, Número 79
Maputo - Moçambique
Tel.: +258 21 41 66 25
Cell: +258 82 301 6391
Fax: +258 21 41 66 16
E-mail: cip@cipmoz.org
Website: www.cipmoz.org