



Centro de Integridade Pública

Anticorrupção – Transparência – Integridade - Edição N° 3/2018 – Março-Distribuição gratuita

Um Olhar Sobre a Despesa Pública

GOVERNO QUER HIPOTECAR AS RECEITAS DO GÁS EM DETRIMENTO DE RESPONSABILIZAR OS AUTORES POR DETRÁS DAS DÍVIDAS OCULTAS

O Governo continua a tomar decisões sem informar os Moçambicanos

I. Contexto

No dia 20 de Março de 2018 o Governo de Moçambique mandou uma missão a Londres, Reino Unido, para discutir com credores um possível perdão de 50% dos juros em atraso (e possíveis penalizações) e do capital (até ao momento acumulando US\$ 636 milhões em atraso), redução dos juros e alargamento do tempo de maturidade de reembolso das dívidas ocultas.

Um documento preparado pelo Ministério da Economia e Finanças, com assistência dos conselheiros financeiros e legais Lazard Frères SAS e White & Case LLP, respectivamente, dirigido aos credores da dívida externa¹, tinha como objectivo apresentar a situação macrofiscal do país, a análise da sustentabilidade da dívida pública e as potenciais propostas de cenários de reestruturação para convencer os credores a aliviarem o serviço da dívida externa nos próximos anos.

Depois de uma análise detalhada, o Centro de Integridade Pública (CIP) observa que continua patente a falta de interesse do Governo de partilhar o conteúdo da proposta que levou aos credores do país com os Moçambicanos e, portanto, com a sociedade civil, antes de o submeter ao grupo dos credores. Persistem graves falhas de comunicação e prestação de contas.

Esta proposta de reestruturação hipoteca o bem-estar dos Moçambicanos no presente e no futuro, mas ainda assim em nenhum momento passou por alguma consulta junto do Parlamento e ou outros mecanismos de representação do cidadão pagador de impostos, sabendo que a proposta apresentada tem impacto sobre a economia do país e sobre as gerações futuras. É uma proposta especialmente preparada para os credores, ignorando todo o resto da sociedade moçambicana – e o CIP considera que isto demonstra que a promessa deste Governo de mais transparência nos assuntos é “letra morta”.

Para o CIP, esta proposta levada pelo Governos aos credores mostra de forma categórica que o Governo já assumiu as dívidas da Pro-Indicus e MAM como dívidas públicas, contrariando os pronunciamentos de que seriam as empresas que contrataram as mesmas dívidas a se responsabilizarem por elas.

De acordo com os diferentes meios de comunicação social, após a proposta de perdão de 50% da dívida atrasada, o representante do grupo de investidores que detém mais de 80% do total dos 727,5 milhões de dólares emitidos em 2016 disse que a proposta tinha sido rejeitada.

1 Presentation to Creditors - March 20, 2018, Republic of Mozambique.

1.1 Quais são os argumentos macrofiscais apresentados pelo Governo aos credores?

O Governo apresenta perspectivas de recuperação gradual do PIB real de 3% em 2017-2018 para 4.4% até 2022. Dentre outras perspectivas apresentadas pelo Governo destaca-se:

- Que o crescimento real do PIB permaneça significativamente abaixo da média histórica, numa média de 3.4% entre 2016 e 2022 versus 7.4% entre 2005 e 2015²;
- Que o potencial de crescimento económico decorrente do Gás Natural Liquefeito (GNL) deva começar a partir de 2023.

O documento debruça-se sobre os ganhos da política monetária restritiva implementada pelo Banco Central no que tange à desaceleração da inflação (taxa homóloga de 26,4% em Novembro de 2016 para 2,9% em Fevereiro de 2018) e a relativa estabilidade da taxa de câmbio (situando-se no intervalo de 57-63 MZN/USD durante os últimos 8 meses contra 76 MZN/USD em Novembro de 2016).

Mas no que tange à política fiscal, de repente o Governo só fala de acções que se vão tomar, não de medidas já tomadas, por exemplo, nas áreas acima mencionadas. Logo, o documento do Governo anuncia que espera alcançar um saldo primário até 2022 de 0,0% do PIB, partindo de um défice primário de 4,5% do PIB³.

Caixa 1. O que é saldo primário?

O saldo primário mede a robustez fundamental da situação fiscal. Em termos aritméticos, é a diferença entre as receitas totais (sem donativos) e as despesas totais, excluindo juros, investimento com recursos externos e empréstimos líquidos com recursos externos. Em termos de análise, o saldo primário é utilizado para medir a responsabilidade/falta de responsabilidade da política fiscal.

Como o saldo primário exclui pagamentos dos juros da dívida (tanto interna como externa), um saldo primário inferior a zero (zero ou negativo, quer dizer, menor que os juros internos e externos) indicaria que o Governo teria que fazer novos empréstimos só para pagar a dívida existente – sem falar de recursos para financiar o investimento interno.

Só um saldo primário positivo, num montante igual ou superior aos pagamentos dos juros, implicaria que não é preciso que o Governo se endividasse com novos empréstimos exclusivamente destinados a pagar o serviço da dívida⁴. Desde esse ponto de vista, um saldo de 0,0%, como projecta o Governo para 2022, não é suficiente. Se, como é evidente, era a intenção do Governo apaziguar os credores com esta projecção, o executivo ficou limitado – e, de facto, os credores concluíram que as medidas do Governo para corrigir a situação fiscal não eram suficientemente fortes.

É do entender do CIP que as medidas citadas pelo Governo não são credíveis, porque enfatizam medidas administrativas referentes a: (1) receitas – que em nenhum país se conseguem de forma antecipada; (2) medidas genéricas quanto às despesas com o pessoal; e (3) outras medidas administrativas de pouco impacto. Ademais, estas “medidas” só teriam lugar a partir de 2019 – depois das eleições???

Porém, o Governo insiste no seu documento que já tomou medidas nesta direcção: a apresentação cita uma tabela na página 7 com exemplos das medidas tomadas. Só que aplicam comparações que não convencem. Por exemplo, o Governo diz que já há contenção nas despesas com o pessoal. Mas o Orçamento do Estado 2018 prevê um aumento de 19,2% dessas despesas, muito além da inflação e de qualquer outra medida realista⁴ – o Governo ainda não entendeu que contenção implica um crescimento que não deteriora as variáveis macroeconómicas, como a inflação e a taxa de câmbio.

Também mencionam a eliminação do subsídio ao combustível e à farinha de trigo – medidas tomadas há muito tempo atrás que já tiveram impacto e que não vão trazer nova poupança.

2 As causas da queda da actividade económica (Produto Interno Bruto, PIB) em 2016, dentre outros aspectos, prendem-se com os desenvolvimentos adversos no mercado das commodities, condições climáticas e ambiente político.

3 Cabe enfatizar que o Governo não acha suficientemente importante apresentar esta definição de saldo para os Moçambicanos. Em publicações anteriores, o CIP instou o Governo a introduzir o saldo primário nas suas contas fiscais, dado que é uma ferramenta fundamental para as políticas fiscais.

4 O OE 2018 apresenta uma redução das despesas com o pessoal em relação ao PIB. Só que isto é baseado num crescimento real do PIB de 5,3%, quando o próprio Governo já admitiu no seu documento que só vai ser de 2,8%!

Neste aspecto também se deve enfatizar (tal como o CIP o fez numa publicação recente)⁵ que as altas taxas de juros prejudicam a actividade económica:

“As altas taxas de juros reduzem a possibilidade de as empresas obterem crédito, o que, portanto, decresce a actividade económica. Apesar de a inflação ter voltado a níveis manejáveis, o ambiente económico continua desfavorável – e o custo de vida dos moçambicanos aumentou em consequência das altas taxas de juro.

Ora vejamos: as empresas têm que fechar as portas porque não aguentam o peso do crédito a taxas de juros altas, resultando na perda de empregos e diminuindo, assim, o rendimento das famílias. Podemos verificar também que a queda do poder aquisitivo da população resultou numa queda de importações, aumentando as dificuldades para muitas empresas manterem os níveis de emprego (círculo vicioso).”

Caixa 2. Recursos naturais

No sector de Petróleo e Gás, o Governo apresentou os avanços ocorridos nas Áreas 1 e 4 da Bacia do Rovuma e o ponto de situação no ano corrente com destaque para: i) negociações da Anadarko com potenciais clientes que poderão levar à decisão final de investimento até fins do primeiro trimestre; ii) aprovação do plano de desenvolvimento da ENI para o projecto de plataforma flutuante de gás natural liquefeito (FGNL) na área 4 e iii) assinatura de contrato para a terminal de GNL entre a ENI, Anadarko e o Governo. Como impacto destes desenvolvimentos, o documento perspectiva que os projectos de GNL irão promover melhorias no crescimento do PIB e contas externas.

As exportações do Gás poderão atingir 18 biliões de metros cúbicos até 2024, gerando acima de 7 biliões de dólares em exportações líquidas de GNL;

O crescimento real do PIB é esperado que atinja um intervalo de 8-10% até 2023.

Contudo, o documento aponta que na melhor das hipóteses as receitas do Governo que advém da produção de GNL não serão significativas até finais da década de 2020 e início de 2030. E aponta como principais factores os riscos operacionais, mudança de ambiente de investimento para mega projectos e excesso de oferta de GNL a nível internacional.

O Governo tem expectativas optimistas em relação à arrecadação de receitas provenientes do Gás Natural Liquefeito que podem ou não se efectivar, dada a volatilidade dos preços deste tipo de recursos. Se acontecer que as mesmas se efectivem, é bom numa perspectiva de que provavelmente o país poderá honrar os seus compromissos de reembolso destas e de outras dívidas (porque não se pode esquecer das dívidas contraídas com o aval do Estado a favor das empresas públicas). Só que o compromisso de luta contra a pobreza será mais uma vez adiado.

O PIB vai continuar a ter altos níveis de crescimento, mas associados a baixos níveis de desenvolvimento social. Portanto, quantitativamente o país poderá voltar aos níveis de crescimento de 2005-2014 (uns 7,5% anuais) à custa de provimento de maus serviços de transporte público, educação, saúde, água e saneamento e infra-estruturas (qualitativamente).

II. Ponto de Situação das Negociações em Londres

2.1 Os credores rejeitaram a proposta de reestruturação

De acordo com os diferentes meios de comunicação social, após a proposta de perdão de 50% da dívida atrasada, o representante do grupo de investidores que detém mais de 80% do total dos 727,5 milhões de dólares emitidos em 2016 disse que a proposta tinha sido rejeitada.

De ponto de vista lógico, naturalmente que esta seria a postura de um grupo de detentores de dívida comercial. Além do mais, esta proposta mostra optimismo exagerado por parte do Governo moçambicano ao esperar que os credores tomassem uma postura diferente.

⁵ <https://www.cipmoz.org/index.php/pt/financas-publicas/859-porque-a-politica-fiscal-do-governo-esta-a-defraudar-o-povo-mocambicano>, página 2.

A recusa da reestruturação da dívida pelos credores significa que Moçambique continua com a classificação de "lixo", dada pelas agências internacionais de notação de crédito quanto a fiabilidade de crédito do país. Isto é, o impacto que a classificação de "lixo" poderá causar no futuro próximo e no médio/longo prazo, em termos reais na vida das pessoas, vai ser aparente tanto no sector financeiro como no sector real da economia (produção tangível). No sector financeiro, porque os investidores vão pedir juros mais altos para comprar títulos do Governo (já o preço dos títulos emitidos pelo Governo no exterior caiu 9,5%, o que implica aumento de juros). No sector real da economia, porque não haverá progresso no combate pela redução da pobreza, já que o Governo não tem recursos para investimentos.

Caixa 3. Reestruturação da dívida de Moçambique

Moçambique já se beneficiou de várias iniciativas de perdão de dívidas. Uma delas remete-nos a Junho de 1999 de cerca de 1.7 bilião de dólares no âmbito da iniciativa HIPC (High Indebted Poor Countries), lançada pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional dado o reconhecimento da gravidade do problema de endividamento nos países pobres².

Esta iniciativa tinha pré-condicionalismos como a implementação do plano de redução da pobreza, reformas no sector público do ponto de vista legal e regulatório – facto que inicialmente parecia fácil de resolver mas que a posterior foram surgindo constrangimentos.

COMENTÁRIOS FINAIS

"Em economia não há almoços grátis". A pergunta que não quer calar é: a que pré-condicionalismos o Governo está a se submeter para propor um perdão da dívida de mais de 300 milhões de dólares aos credores? É nosso entendimento que os credores querem também tirar benefícios da exploração do gás e, subsequentemente, fazer parte do "banquete" que provavelmente será patrocinado pelas receitas do gás natural. Para o CIP, qualquer que seja o pré-condicionalismo existente, a proposta levada pelo Governo a Londres poderá resultar em prejuízo para o povo moçambicano.

De acordo com a proposta, é nosso entendimento que o Governo já não está a cumprir a palavra de que estas dívidas são das empresas e não do Estado Moçambicano. Sendo assim, cabe ao Governo, em sede da Assembleia da República, dizer por que está a tomar uma decisão contrária à posição anterior e ainda é sua obrigação proporcionar detalhes cruciais de qualquer proposta de reestruturação da dívida aos Moçambicanos.

Outrossim, as propostas de reestruturação só confirmam a estratégia do Governo de hipotecar o futuro económico de Moçambique (veja Anexo 1) em detrimento de identificar a má gestão dos recursos públicos de um grupo de indivíduos que levou o país à bancarrota. Se são dívidas públicas, como admite o Governo, por que não houve qualquer avanço no que diz respeito à responsabilização criminal dos autores das mesmas? Porquê se prefere proteger um punhado de pessoas em detrimento do bem-estar de uma nação inteira?

Com esta atitude o Governo continua a proteger um grupo de indivíduos e autores deste endividamento, pautando pela não responsabilização dos donos das dívidas, à custa do sacrifício presente e futuro dos moçambicanos.

Finalmente, o que deve preocupar a nós Moçambicanos é o facto de o Governo, nesta apresentação para os credores, colocar todas as esperanças de recuperação da economia num recurso extractivo, sem se preocupar em criar ligações entre outros sectores produtivos para alavancar a economia e contar com fontes diversificadas de arrecadação de receitas.

Urge não marginalizar os outros sectores da economia uma vez que o Governo está a hipotecar os ganhos do sector extractivo para proteger acções maioritariamente corruptas

ANEXO 1

Qual Foi a Situação da Dívida e Pressupostos de Reestruturação Apresentados pelo Governo?

Os contratos originais dos empréstimos a Pro-Indicus e MAM não são de conhecimento público. Também o CIP não conhece outras propostas anteriores às propostas apresentadas em Londres referentes a uma reestruturação das dívidas. Portanto, o CIP está impossibilitado de comparar as propostas feitas em Londres com as condições iniciais destes empréstimos.

O Governo no seu documento apresentou, em relação à dívida, o seguinte:

- A dívida em percentagem do PIB cresceu de 88% para 128% entre 2015 e 2016 e decresceu para 112% em 2017 devido a estabilização da taxa de câmbio;
- A dívida comercial representa 13% do total do stock da dívida em 2017 e 40% do serviço da dívida.

De acordo com o ponto de situação da análise da sustentabilidade da dívida pública de Moçambique versus limites de sustentabilidade definidos pelo FMI, no final de 2017 os indicadores de Moçambique (ver Quadro 1) encontravam-se todos acima dos limites (com a excepção do serviço da dívida face às exportações, se considerarmos as ferramentas da análise da sustentabilidade da dívida para países em vias de desenvolvimento com início em Julho de 2018).

Quadro 1. Limites do FMI para países na posição média da avaliação institucional e de políticas de país (CPIA)³

Indicador	Nível (2017)	Ferramenta Actual	Nova Ferramenta
Valor Actual da Dívida/PIB	67	40	40
Valor Actual da Dívida/Exportações	177	150	180
Valor Actual da Dívida/Receitas Públicas	266	250	250
Serviço da Dívida/Exportações	18	20	15
Serviço da Dívida/Receitas	27	20	18

Quadro 2. Ponto de situação das prestações em atraso da dívida comercial até 20 de Março de 2018 (em milhões de USD):

Instrumento	Pagamentos em Atraso		
	Total	Capital	Taxa de Juro
Mozam 2023 (EMATUM)	136	0	136
MAM	345	268	78 (Aprox.)
PROINDICUS	154	199	35 (Aprox.)
Total	636	387	249

Fonte: Governo de Moçambique

O CIP considera que a apresentação destas cifras resultou na rejeição dos credores das propostas do Governo: as cifras apresentam uma trajectória de insustentabilidade da dívida a médio prazo, apesar do ajustamento fiscal dos pressupostos da reestruturação:

- Taxas de juro baixas até 2023;
- Taxas de juro moderadas a partir de 2023 devido aos constrangimentos do serviço da dívida;
- 50% de perdão das taxas de juro e possíveis penalizações do passado;
- Amortização limitada do capital até 2028;
- Títulos em moeda local a ser oferecidos aos detentores nacionais de títulos em moeda estrangeira.

Quadro 3. Opções de reestruturação apresentadas pelo Governo

	Moeda	Rácio de conversão do montante elegível	Maturidade	Reembolso	Cupão	Frequência de pagamento de cupão
Opção 1	USD	1	16 anos	Prestações iguais de capital nos anos 14,15,16	Até ano 5: 2% Entre ano 5 e 10: 3% Após o ano 10: 6%	Semi-anual
Opção 2	USD	0.9	12 anos	Prestações iguais de capital nos anos 10,11,12	Até ano 5: 1,5% Após o ano 5: 5%	Semi-anual
Opção 3	USD	0.8	8 anos	Prestações iguais de capital nos anos 6, 7, 8	2.8%	Semi-anual

1 Tecnicamente este ritmo de empréstimos é designado como "efeito de bola de neve" ("snowball effect"), porque o Governo não pode parar de endividar-se. E mais: sem políticas correctivas os empréstimos para financiar o défice orçamental aumentariam ano após ano – que é o caso de Moçambique.

2 http://www.iese.ac.mz/lib/saber/fd_249.pdf

3 Country Policy and Institutional Assessment.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Reino dos Países Baixos



Norwegian Embassy



Informação editorial

Director: Adriano Nuvunga

Equipa técnica: Anastácio Bibiane, Baltazar Fael, Borges Nhamire, Celeste Filipe, Edson Cortez, Egidio Rego, Fátima Mimbire, Inocência Mapisse, Jorge Matine Stélio Bila,

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Maquetização: Liliana Mangove

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerschild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391
f @CIP.Mozambique | @CIPMoz
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique