



Designação	2010	2011	2012	2013
Despesa Corrente	45.535,0	44.986,9	52.457,9	64.900,3
Despesa com Pessoal	10.204,9	12.674,1	13.456,0	17.680,7
Salários e encargos	1.854,3	1.253,6	1.567,1	2.096,4
Outros salários	8.350,6	11.420,5	9.888,9	15.584,3
Despesas de Capital	2.986,0	3.007,5	1.098,1	2.074,3

Um Olhar Sobre a Despesa Pública

Centro de Integridade Pública

Boa Governação - Transparência - Integridade ** Edição Nº 02/2015 - Novembro - Distribuição Gratuita

Consequências para Moçambique dum empréstimo do FMI

O Governo moçambicano solicitou um programa financeiro ao Fundo Monetário Internacional (FMI). O Governo anunciou o facto no dia 28 de Outubro de 2015. Esta é a primeira vez em dez anos que Moçambique recorre a um empréstimo do FMI.

Este pedido do Governo é positivo, mas, ao mesmo tempo, tem o seu lado negativo, pois o CIP interpreta esta acção como admissão do Executivo moçambicano de que já não pode, por si só, rectificar o desequilíbrio macroeconómico, especialmente no que concerne às políticas fiscais. Este último ponto já foi objecto duma Nota publicada no *website* do CIP em finais de Outubro¹ mas surgem agora perguntas urgentes:

- Por que o Governo precisa dum programa com o FMI?
- Quais são as implicações dum programa para as políticas económicas do Governo?
- Como se executa um programa com o FMI?

Esta Nota tem, portanto, o propósito de elucidar o público sobre o contorno dum programa com o FMI.

1. Contexto do pedido dum programa com o FMI

O povo moçambicano e a comunidade internacional prestaram muita atenção às declarações

1 <http://www.cip.org.mz/article.asp?lang=&sub=moc&docno=408>.

de imprensa da missão do FMI, quando se informou que o Governo solicitara um programa de assistência financeira do FMI. A declaração de imprensa emitida pela missão do FMI,² que visitou Moçambique de 14 a 28 de Outubro de 2015, indicou que:

- As autoridades de Moçambique e a equipa do FMI chegaram a um acordo de nível técnico baseado num quadro económico de 18 meses, até 2017. Nesse âmbito, Moçambique poderia ser apoiado com SDR 204,48 milhões (cerca de US \$286 milhões), sob o *Standby Credit Facility* (SCF) do FMI, sujeitos à aprovação da Direcção Geral e do Conselho de Administração do FMI. A reunião do Conselho de Administração está agendada para meados de Dezembro de 2015.
- Apesar de as perspectivas de médio prazo permanecerem positivas, os desafios a curto prazo tornaram-se mais complexos. Tal como outros países da região, Moçambique está actualmente a enfrentar um choque externo associado a queda nos preços das matérias primas, a menor crescimento dos

2 Fonte: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2015/pr15488.htm>.

parceiros comerciais e a atrasos no investimento associado aos grandes projectos de recursos naturais. As políticas expansionistas excessivas em 2014 (especialmente no lado fiscal) também contribuíram para as dificuldades que o país enfrenta actualmente.

- A equipa e as autoridades alcançaram acordo sobre um forte pacote de políticas correctivas para realinhar o programa e gerir os choques, acima mencionados, sobre a Balança de Pagamentos. Este pacote de políticas implicaria uma maior consolidação orçamental em 2016 para continuar a preservar a sustentabilidade da dívida e contribuir para o necessário ajustamento externo. É também necessária uma política monetária mais restritiva e uma moderação substancial na expansão do crédito.
- Adicionalmente, esforços para reduzir a actual fragmentação do mercado cambial são necessários para gerar maiores incentivos aos bancos para que possam mobilizar moeda externa dos seus depositantes. A equipa discutiu ainda uma série de reformas estruturais para ajudar na gestão dos riscos fiscais, eliminar atrasos nos reembolsos do IVA, tornar a despesa pública mais eficiente e transparente e apoiar mais o crescimento inclusivo, incluindo através de uma maior integração financeira.

Como o CIP fez ressaltar na sua Nota intitulada “Análise da Proposta do Orçamento 2016 dum Ponto de Vista Macroeconómico”³, publicada no seu *website* no dia 25 de Outubro 2015, o Projecto do Orçamento 2016, publicado na página *web* da DNO⁴, levanta várias questões nas premissas para a sua boa realização. Aquela Nota explorou essas falhas e propôs recomendações para tornar mais realista a realização do Orçamento 2016. As recomendações principais foram:

³ <http://www.cip.org.mz/article.asp?lang=&sub=moc&docno=408>.

⁴ http://www.dno.gov.mz/docs/OE_PES2016/Proposta_de_Fundamentacao_Lei_OE_2016.pdf.

- Ajustar vários impostos que são influenciados pela conjuntura internacional e pelos preços das matérias primas, já que as mesmas variáveis se estão debilitando;
- Resolver a debilidade em termos de meta de crescimento das Receitas do Estado, que não alcançam 1,0% do PIB por ano, a percentagem desejada pelo Governo;
- Corrigir a comparação das estimativas do Orçamento 2016, que são feitas com base na Lei 2015 e não com base na realização do Orçamento 2015;
- Fortalecer as medidas propostas pelo Governo para encobrir as deficiências na arrecadação de recursos, observadas nos pontos acima, para poder atingir os montantes estimados pelo Executivo no Orçamento 2016;
- Corrigir as falhas de classificação na priorização de despesas do Governo, notavelmente no que se refere às despesas nas áreas da Saúde e Educação (que podem incluir aquisição de veículos, que não é prioridade);
- Melhorar a disseminação pelo Governo de informação ao povo moçambicano.

Em vista à fraqueza do Orçamento 2016, existe certa lógica de pedir ajuda ao FMI, pois este organismo tem uma grande capacidade de fornecer não só fundos de emergência como o SCF, mas também uma grande paleta de assistência técnica.

Em outras palavras, a situação macroeconómica parece grave. O CIP reconhece que o problema de fundo é a conjuntura económica global, cristalizada em quedas fortes das matérias primas, os mesmos produtos de que depende a economia moçambicana. Mas o CIP pergunta: não foi possível o Governo ver durante o desenvolvimento da crise, que já tem dois anos, que as suas políticas macroeconómicas deviam ter sido reajustadas? Especialmente para o Orçamento 2016, não era possível antecipar as falhas nas estimações de recursos do Estado e ajustá-las desde logo?

Ao pedir ajuda ao FMI, o Governo admite que já não pode rectificar a situação económica, a curto prazo, que parece ter-se complicado ve-lozmente. Não obstante, o CIP vê um aspecto positivo nesse passo do Governo: as políticas macroeconómicas a serem reajustadas para 2016 serão seguidas de perto não só pelo FMI mas também por todos os doadores e outras partes interessadas (como o CIP e outras organizações não governamentais e organizações da sociedade civil moçambicana). Portanto, o Governo vai ser sujeito a um escrutínio robusto e terá que dar mais explicações do que antes ao povo moçambicano sobre as suas actuações na área macroeconómica. Além disso, as missões do FMI, que talvez venham a ter lugar trimestralmente, também informarão o público de forma detalhada, ao final de cada missão, acerca da situação relacionada com a implementação do programa.

2. Implicações dum programa com o FMI

O problema fundamental parece ser de liquidez, igual ao que a maioria dos países emergentes estão a sofrer nos últimos anos. Numa situação de desequilíbrio macroeconómico cabe notar que os mercados financeiros, e também os doadores, ficam mais tranquilos ao saber que as acções dum Governo com problemas económicos são monitoradas de perto pelo FMI. Portanto, deste ponto de vista, entrar num programa com o FMI tem aspectos positivos. O lado negativo é que provavelmente o SCF acarretará medidas económicas fortes no começo do programa (“frontloading” de medidas) e isso com impacto imediato para o povo. Mesmo se isso for bom, do ponto de vista macroeconómico, é provável que o impacto real sobre o cidadão comum seja mais forte que num programa puramente do Governo.

O CIP permite-se nesta Nota apresentar algumas especulações sobre o que poderiam conter tais medidas negociadas com o FMI:

- Com certeza, o **Orçamento 2016** vai ser reajustado. É provável que os ajustamentos venham a ser na direcção indicada na Nota do CIP sobre o Orçamento, anteriormente citada, o que poderia eliminar muitas das preocupações do CIP. Mas as implicações também poderão ir em direcção a: (i) menos despesas de investimento financiadas com recursos próprios do Governo, o que levaria a uma queda da taxa de crescimento económico; (ii) cortes nos subsídios seja a empresas, seja a indivíduos, algo talvez necessário mas que vai causar sofrimento financeiro; (iii) “consolidação de gastos” (ler: menos ingressos) para os funcionários públicos.
- A missão do FMI também já mencionou câmbios necessários para melhorar as operações no **mercado de divisas**. Isso pode indicar um ajuste no ritmo de depreciação do Metical, com o fim de reduzir as importações e incentivar as exportações. Esta acção pode ser necessária para evitar uma queda, talvez precipitada, nas reservas de divisas do Banco de Moçambique (BM) e, assim, assegurar a disponibilidade de divisas para as diferentes necessidades do público (como viagens e pagamentos ao exterior, inclusive importações). Só que os compradores de divisas vão ter que dar mais Meticais do que antes para obter divisas.
- As **taxas de juros** podem aumentar. A argumentação seria que é preciso diminuir o crescimento de liquidez na economia para gerar a demanda de divisas. Ao aumentar os juros nos empréstimos de bancos comerciais, menos empréstimos vão ser pedidos e acordados (esta última consequência é afectada pelo facto de que os critérios para a solvabilidade aumentam ao ter que pagar mais para reembolsar o empréstimo ao banco). Para empresas e indivíduos isto é difícil e provavelmente afectará o crescimento económico.

3. Como se executa um programa com o FMI

Um empréstimo do FMI apoia as políticas económicas do Governo. Os desembolsos desse empréstimo vão ter lugar em tranches (pode-se pensar em três durante os 18 meses, mas não têm que ser de montantes iguais). Para obter o desembolso desses tranches, o Governo terá que demonstrar uma boa implementação das medidas acordadas para alcançar as metas estabelecidas com o FMI. Antes do FMI desembolsar, a missão analisará, junto com o Governo, os desempenhos feitos e os resultados atingidos. Cabe notar que para o desembolso da primeira tranche, o FMI vai pedir a adopção de medidas prévias (“prior actions”) que serão ratificadas durante a reunião do Conselho Administrativo do FMI em Dezembro, como acima já mencionado.

É evidente que, como com qualquer outro país, nem tudo o que se programa no SCF vai ser realizado. Portanto, durante as missões do FMI, o ritmo de execução do programa vai ser analisado entre as duas partes e pode resultar em alterações/ajustes no programa. Mesmo que as metas são estabelecidas de antemão, há certa flexibilidade nelas e nas medidas associadas.

Em casos onde já não é possível fazer ajustes realistas, um programa com o FMI também prevê a possibilidade de exonerações (“waivers”) que têm que ser aprovadas pelo Conselho Administrativo do FMI. Parece fácil, mas é claro que, se os desvios forem grandes e frequentes, corre-se o risco de rapidamente o FMI declarar por falhado o SCF. Isto seria uma catástrofe na situação actual de Moçambique, pois deixaria o Governo pior do que antes de entrar num programa com o FMI: os mercados financeiros não oferecem facilmente financiamento a países que falham um programa do FMI, por razões óbvias.

Mas voltando ao “*best case scenario*”, se o programa for executado de forma satisfatória, o resultado, ao longo do programa, pode ser bastante positivo: principalmente se se espera uma

melhoria nas finanças do Governo, na gestão e acumulação de divisas e mesmo no crescimento económico.

4. Implicações para a sustentabilidade da dívida

Obter os recursos financeiros do FMI não se trataria de qualquer empréstimo. A contabilidade desses recursos tem um tratamento especial que favorece a sustentabilidade da dívida: esta dívida não é do Governo mas sim do BM (uma diferença importante) e é considerada de curto prazo. Desde que o FMI foi fundado nos anos 1940, essa distinção é feita com o propósito de ajudar a posição financeira dos Governos, ou seja, reduzir empréstimos de outras fontes de financiamento externo, o que, sim, aumentariam a dívida pública do Governo.

O BM, como agente fiscal do Governo, transfere ao Governo a contraparte em Meticais das divisas recebidas do FMI. Do seu lado, o Governo utiliza essa contraparte para financiar despesas, sempre e quando essas despesas estiverem dentro dos parâmetros programados/orçamentados. Isto é importante, porque, neste caso, mesmo se o Governo usar esses Meticais para fazer importações dentro das alocações do Orçamento, as divisas que o Governo compra do BM não são quitadas das necessidades do sector privado, porque são divisas fornecidas pelo FMI. O empréstimo a ser concedido ao BM pelo FMI tem juros e termos mais favoráveis do que oferece o mercado. Assim, o BM cobrará juros da contraparte do Governo e este pagará em Meticais.

Também é certo que, se o Governo não revisar as suas políticas económicas, quer dizer, se o Governo prosseguir com o aumento das despesas, o défice orçamental vai continuar a crescer. Por exemplo, se o Governo compra automóveis que não estavam programados no Orçamento, o programa cai, porque o Governo vai demandar mais divisas do que o programado, quitando as divisas de que o sector privado precisa.

E isso teria como resultado o FMI parar os desembolsos e declarar o programa falhado. Mas o facto de o Governo pedir ajuda ao FMI mostra que ele quer evitar uma deterioração adicional da situação fiscal. E além dos recursos financeiros do FMI, o Governo também vai beneficiar de assistência técnica dos funcionários do FMI (aliás Moçambique tem um Representante Residente do FMI).

Por fim, é importante notar que um empréstimo do FMI não acresce as despesas orçamentais. O que faz é melhorar a forma de financiar essas despesas. Portanto, a contrapartida em moeda local (como anteriormente explicado) que o Governo recebe do BM (que recebe o empréstimo do FMI em divisas) permite reduzir a emissão de dinheiro (financiamento inflacionário quando o BM aumenta a linha de crédito ao Governo sem colaterais). Portanto, o empréstimo do FMI melhora a sustentabilidade do serviço da dívida.

Ficha Técnica

Director: Adriano Nuvunga

Equipa Técnica do CIP: Anastácio Bibiane, Baltazar Fael, Borges Nhamire, Celeste Filipe, Edson Cortez, Egídio Rego, Fátima Mimbire, Jorge Matine, Lázaro Mabunda, Stélio Bila;

Assistente de Programas: Nélia Nhacume

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Design e Layout: Nelton Gemo

Contacto:

Centro de Integridade Pública (CIP)

Bairro da Coop, Rua B, Número 79

Maputo - Moçambique

Tel.: +258 21 41 66 25

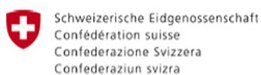
Cel.: +258 82 301 6391

Fax: +258 21 41 66 16

E-mail: cip@cip.org.mz

Website: www.cip.org.mz

Parceiros



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

