



Um Olhar Sobre a Despesa Pública

Centro de Integridade Pública

Boa Governação - Transparência - Integridade ** Edição N° 42/2016 - Novembro - Distribuição Gratuita

A Gestão Política da Dívida e Seu Impacto nas Políticas Fiscal e Monetária

Por: Celeste Filipe e Jorge Matine

I. Contexto

Os recentes escândalos de dívidas ilegais e ocultas trouxe ao de cima um problema estrutural na gestão das contas públicas moçambicanas, a incessante interferência política das elites na condução da economia.

É evidente que o Governo deve gerir toda e qualquer crise (incluindo a da dívida pública) de um ponto de vista político, com o objectivo de regular o interesse público. Contudo, um dos maiores problemas que actualmente enfrentamos centra-se numa intervenção que visa salvaguardar interesses próprios em detrimento do bem-estar comum.

No caso específico das contas públicas, o grande erro desta “gestão política da coisa pública” é a falta de consciencialização de que, quanto às dívidas, estas foram contraídas de forma ilegal e, conseqüentemente, são o motivo principal para o rápido deterioramento da economia moçambicana.

Assim sendo, mesmo que nos próximos meses o Governo adopte medidas em torno da sua política monetária e fiscal, um retorno à estabilidade macroeconómica a curto prazo não parece vir materializar-se.

É urgente que o Governo adopte medidas “menos politizadas”, isto é, comunicar o seu entendimento e a sua visão sobre o que está a acontecer de forma competente. O que se deve evitar é uma reprodução de frases e conceitos pouco inteligíveis, tais como atribuir todas as culpas da actual crise ao conflito político-militar, à fraca produtividade agrícola e à conjuntura internacional debilitada, ignorando que a maior razão da actual situação é resultado de opções políticas na condução da política fiscal.

Outro factor não menos importante, de que podemos retirar como aprendizado desta situação, é o facto de que o nível de

intervencionismo proteccionista às elites forçou o Governo a retardar medidas correctivas ou de redução de risco do impacto na economia. Um exemplo claro é que após alguma resistência se decidiu enveredar por uma auditoria internacional e independente às dívidas ilegais cujos termos de referência, porém, estão a ser ocultados.

É importante realçar que a forma como o Governo reage aos choques externos tem a ver com o nível de preparação e previsibilidade dos actores governamentais na condução de políticas, combinados com ferramentas e práticas internas de gestão das finanças públicas e da economia, no geral. Por exemplo, mesmo antes de a crise agudizar-se já havia sinais de que mais dia, menos dia a situação se tornaria insustentável. Estudos na área de economia, gestão de finanças públicas (GFP) e transparência orçamental já colocavam o país numa

situação de risco fiscal, evidenciando uma grande lacuna do ponto de vista de boa governação.

O desafio da situação actual é como equilibrar a política macroeconómica através dos instrumentos de política fiscal e monetária num cenário de constante interferência da elite na política económica do Governo. Isto coloca em causa a autonomia das instituições como importante factor para efectuar mudanças substanciais na economia.

A presente Nota visa abordar os aspectos ligados à política monetária e fiscal e, sobretudo, à gestão da dívida pública. O enfoque principal desta Nota são as medidas tomadas pelo Banco de Moçambique (BM) e as acções tomadas pelo Governo na gestão da dívida pública nos últimos 12 meses, sabendo que a dívida pública mal administrada pode comprometer o orçamento do Estado e assim causar danos ao povo moçambicano.

II. Instrumentos de Política Monetária

De acordo com a teoria económica, política monetária é um instrumento de política macroeconómica orientada pelos Bancos Centrais (Bacen), cujo objectivo é promover o emprego e o crescimento económico, assim como a estabilidade de preços, da taxa de juros, de mercados financeiros e nos mercados de câmbio¹. Os mecanismos² comumente usados pelo BM para conduzir a política monetária são:

- A taxa de Juro de Facilidade Permanente de Cedência (FDC) – taxa de juro cobrada pelo BM aos bancos comerciais pelos créditos que podem obter junto do BM;
- A taxa de Juro de Facilidade Permanente de Depósitos (FPD) – taxa de juro paga pelo BM aos bancos comerciais pelos depósitos de excedentes de liquidez que podem efectuar junto do BM;
- O Coeficiente de Reservas Obrigatórias (RO) – representa o montante em termos legais que obriga os bancos comerciais a depositarem, junto ao BM,

parte de suas captações em depósitos à vista e outros. Em apoio às suas decisões, o BM utiliza o Índice de Preço no Consumidor³ (IPC) que funciona como um instrumento de avaliação dos preços de um conjunto de bens e serviços, de qualidade e quantidade constante, representativo da estrutura de consumo de uma determinada população num determinado espaço geográfico. É a partir desse índice que se calcula a inflação, quer dizer, a subida generalizada do nível de preços.

Em Moçambique, o Índice de Preço no Consumidor é calculado com base em três cidades (Maputo, Beira e Nampula com os pesos de 50,38%, 15,68% e 33,93%, respectivamente). Este índice é usado como representativo para todo o país. O IPC pode ser apresentado como variação mensal, acumulada, homóloga e de 12 meses⁴. A lacuna deste índice calculado para Moçambique é que subestima o comportamento dos preços nas restantes cidades do país, pois expressa o comportamento dos preços em apenas 3 cidades das 11 existentes.

Deliberações do Comité de Política Monetária

O nono Comité de Política Monetária (CPMO) do BM desde Junho de 2015, contrariamente aos anteriores manteve as taxas directoras e o Coeficiente de Reservas Obrigatórias (RO), como demonstra a caixa 1. Em Junho⁵ de 2015, as taxas directoras situavam-se em 7,5% para a taxa de Juro da Facilidade Permanente de Cedência de Liquidez (FPC) e em 1,5% para a Facilidade Permanente

de Depósitos (FPD); o Coeficiente de RO situava-se em 8,0%. A inflação homóloga de Moçambique em Maio de 2015 situava-se em 1,29%, o saldo das Reservas Internacionais Líquidas (RIL) situou-se em USD 2.463 milhões e, no Mercado Cambial Interbancário (MCI), o Dólar foi cotado em 34,53 MT/USD, com o Rand cotado em 2,85 MT/ZAR.

¹ Mishkin (1998)

² ESTRATÉGIA DE MÉDIO E LONGO PRAZO DA POLÍTICA MONETÁRIA: http://www.banco-mozambique.mz/fm_pgLink.aspx?id=11

³ Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE)

⁴ Variação mensal: é o rácio entre o índice de determinado mês e o do mês anterior, em percentagem; Variação acumulada: é o rácio entre o índice de determinado mês e o de Dezembro do ano anterior em percentagem; Variação homóloga: é o rácio entre o índice de determinado mês e o homólogo do ano anterior, em percentagem; Variação média de 12 meses: corresponde às variações homólogas médias de índices de 12 meses. Fonte: INE.

⁵ Fonte: Comité de Política Monetária; Comunicado N.º 06/2015; Maputo, 12 de Junho de 2015.

Caixa 1: Deliberações dos Últimos Comitês de Política Monetária

Em Outubro de 2015: Facilidade Permanente de Cedência (FPC) =7,75% e Facilidade Permanente de Depósito (FPD) =2,0%;

Em Novembro de 2015: FPC=8,25% e FPD=2,75%;

Em Dezembro de 2015: FPC=9,75% e FPD=3,75%;

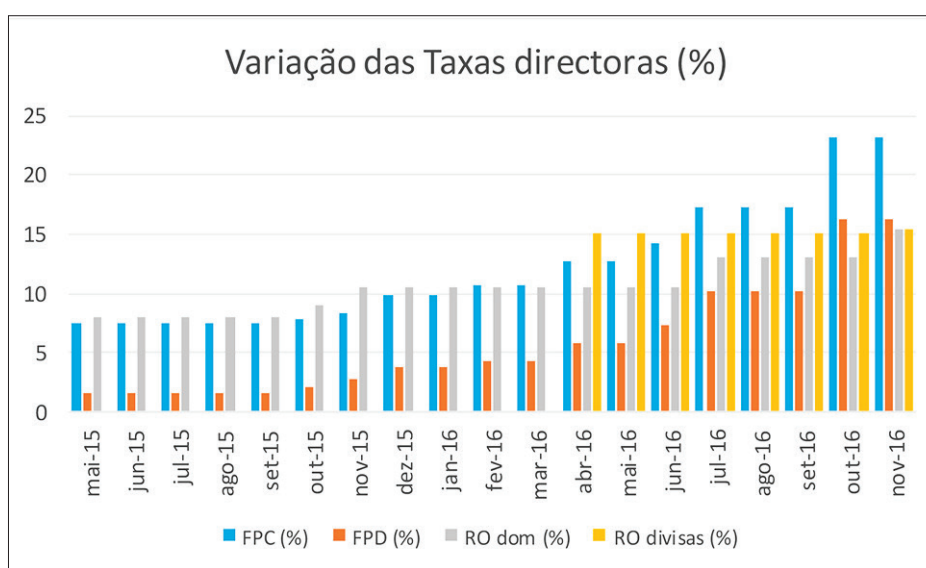
Em Fevereiro de 2016: FPC=10,75% e FPD=4,25%;

Em Abril de 2016: FPC=12,75%; FPD=5,75% e Reservas Obrigatórias (RO) em moeda estrangeira=15%;

Em Junho de 2016: FPC=14,25% e FPD=7,25%;

Em Julho com efeitos a partir de 22 de Agosto de 2016: FPC=17,25%; FPD=10,25% e RO moeda nacional=13,0% e

Em Outubro de 2016 com efeitos imediatos: FPC=23,25%; FPD=16,25% e a partir de 22 de Novembro de 2016 RO de moeda nacional e estrangeira=15,50%



Fonte: Dados BM

“

De acordo com a teoria económica, política monetária é um instrumento de política macroeconómica orientada pelos Bancos Centrais (Bacen), cujo objectivo é promover o emprego e o crescimento económico, assim como a estabilidade de preços, da taxa de juros, de mercados financeiros e nos mercados de câmbio¹

”

Ano e meio depois, em Outubro de 2016, o CPMO actuou em resposta à conjuntura económica doméstica que veio piorando cada vez mais e sempre com vista a conter a pressão inflacionária e a depreciação da moeda nacional, como demonstra a Caixa 2.

Caixa 2. Variáveis económicas principais

O Comité de Política Monetária (CPMO) do BM em Outubro 2016 deliberou⁶ aumentar com efeitos imediatos:

– FPC para 23,25%,

– FPD para 16,25%

– RO para 15,5% para os passivos em moeda nacional e estrangeira a partir de 22 de Novembro de 2016

– Introduzir, com efeitos imediatos, o reporte obrigatório, três vezes ao longo do dia, ao Banco de Moçambique, das taxas de câmbio praticadas pelos bancos comerciais nas transacções com o público

– Limitar, com efeitos imediatos, o acesso dos bancos comerciais para um máximo de duas vezes por semana, o financiamento por sua iniciativa, através do recurso à janela de FPC e

– Assegurar o cumprimento da meta revista da Base Monetária (BaM) estabelecida para Dezembro do ano em curso que é de 103.249 milhões de Meticais.

Quanto às variáveis macroeconómicas:

– A inflação homóloga de Novembro 2016 situou-se em 26,83%

– O saldo das RIL em Outubro reduziu para USD 1.659 milhões de USD, a cifra mais baixa nos últimos anos, aumentando ligeiramente para 1,690 em Novembro; e

– No mercado cambial interbancário (MCI), o Dólar americano foi cotado no último dia do mês de Outubro em 77,38 MT/USD (equivalente a uma depreciação de 67,9%, se comparado a Janeiro do ano corrente) e o Rand foi cotado em 5,72 MT/ZAR (o que corresponde a uma depreciação de 98,6%, se comparado a Janeiro do ano corrente).

Estas medidas do ponto de vista macroeconómico visam conter as pressões inflacionárias e de depreciação no contexto do contínuo clima de incerteza na conjuntura económica doméstica e internacional.

As actuações do BM foram-lhe impostas dada a política fiscal disfuncional agravada pela redução do Investimento Directo Estrangeiro (IDE)⁷ e a suspensão do Apoio Directo⁸ ao Orçamento pelos parceiros de cooperação. Ademais, contribuiu para esta deterioração das variáveis macroeconómicas a prevalência da tensão político-militar e a seca e estiagem na zona sul⁹. Mas o trabalho do BM de manter o equilíbrio macroeconómico lhe é dificultado enormemente por uma política fiscal do Governo que não contempla proteger esse equilíbrio. O exemplo dos desafios causados por uma política fiscal débil é encontrada no facto de que, nos últimos meses, as sucessivas intervenções do BM, visando implementar uma política monetária mais restritiva, tiveram lugar sem uma clara conjugação de políticas fiscais numa economia baseada na intermediação e não na produção e com forte dependência de importação de bens (até os de primeira necessidade).¹⁰

As exportações de bens de Moçambique são grandemente inferiores às importações. As importações em 2014 representavam 38% do PIB (sem contar as importações ligadas a mega

-projectos), enquanto as exportações representavam 23,0%. Em 2015, o valor das exportações diminuiu em 12,8% (em termos de dólares), ou seja, cerca de US\$ 500 milhões. Este montante representa cerca de 7% do nível das importações de Moçambique em 2015 – um montante ínfimo no que diz respeito ao impacto na disponibilidade de divisas para a economia moçambicana.

Nota-se que, não obstante o esforço do BM, de acordo com o Comité de Política Monetária de Dezembro de 2016:

“O desempenho fiscal nos primeiros nove meses de 2016 revela um agravamento do défice público e aumento do recurso, pelo Estado, ao financiamento interno, afectando a liquidez do sistema, com impactos sobre o andamento dos preços. A execução orçamental até Setembro de 2016 foi caracterizada por um ligeiro incremento da receita, contrariado por um substancial agravamento da despesa, o que contribuiu para elevar o défice público, antes e depois de donativos. Dados mais recentes sobre a actividade financeira do Estado no mês de Novembro mostram que a sua posição líquida junto do sistema bancário nacional deteriorou, em consequência de maior recurso ao financiamento interno, o que denota um incremento do risco fiscal sobre a liquidez da economia e, em última instância, sobre a inflação.”

⁶ Fonte: Comité de Política Monetária; Comunicado N.º 08/2016; Maputo, 21 de Outubro de 2016.

⁷ O IDE caiu de US\$ 6,2 bilhões em 2013 a US\$ 4,9 bilhões em 2014 e a US\$ 3,7 bilhões em 2015.

⁸ Suspensão de Apoio Geral ao Orçamento 2016 no valor de 10,9 MMT (uns US\$ 243 milhões).

⁹ Fonte: Comité de Política Monetária; Comunicado N.º 07/2016; Maputo, 21 de Julho de 2016.

¹⁰ Vide Anexo 1: Importação e Exportação de Bens em Moçambique.

Assim sendo, conclui-se que a política fiscal causou um aumento excessivo de moeda em circulação. Com o efeito das medidas do BM, no mês de Novembro 2016 a Massa Monetária (tecnicamente designado M2)¹¹ diminuiu em 2,5%. Mesmo assim, isto ainda representa um aumento de 24,7%, um elemento na aceleração da inflação.

Os aumentos dos juros sem dúvida podem ter causado um aumento notável nos créditos mal parados dos bancos comerciais. Foi assim que surgiram problemas de liquidez de dois bancos¹², o que impediu que eles respeitassem os rácios de capital impostos pelo Banco de Moçambique de um mínimo de 8%.

Nosso Banco, SA. O Nosso Banco, SA apresentou, em 2014, um plano de reestruturação, incluindo a sua recapitalização e alteração da estrutura de administração e gestão, que não surtiu os efeitos esperados. O Nosso Banco, SA ao não executar os planos de recuperação apresentados não só violou as determinações do Banco Central como não logrou o restabelecimento do equilíbrio da sua situação económico-financeira. Assim, o Banco de Moçambique, ao abrigo do disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 17, conjugado com o artigo 18, ambos da Lei n.º 15/99, de 1 de Novembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 9/2004, de 21 de

Julho – Lei das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (LICSF) – determinou a revogação da autorização do exercício de actividade conferida ao Nosso Banco, SA, o que implica, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo 17 da LICSF, a sua dissolução e liquidação.

MozaBanco. A situação financeira e prudencial do MozaBanco, SA tem vindo a degradar-se de forma insustentável, resultado da incapacidade de implementar os seus planos de aumento de capital. Para salvaguardar as condições normais de funcionamento do sistema bancário, ao abrigo do disposto nos artigos 81 e 84 da referida lei, o Banco de Moçambique determinou (a) Designar um Conselho de Administração provisório e (b) Suspender os membros do Conselho de Administração e da Comissão Executiva do MozaBanco. Desde então o MozaBanco está à procura de sócios que podem aumentar o capital do banco e assim retornar à normalidade. Estes aumentos de capital necessariamente têm que se originar do sector privado, já que o sector público (o Orçamento do Estado) não tem condições para pensar em intervir para ajudar o MozaBanco.

Em vista da situação do Nosso Banco activou-se o Fundo de Garantias de Depósitos – a primeira vez que se utilizou este mecanismo de protecção de depositantes (Caixa 3).

Caixa 3. Fundo de Garantia de Depósitos (FGD)

O Fundo de Garantia de Depósitos (FGD), criado pelo Decreto n.º 49/2010, de 11 de Novembro, assegurará o reembolso do valor dos depósitos constituídos por clientes do Banco que sejam pessoas singulares, nos termos previstos no Diploma Ministerial n.º 61/2016, de 21 de Setembro. Na sequência da informação n.º 01/2016 do Fundo de Garantia de Depósitos (FGD), datada de 14 de Novembro corrente, do Banco de Moçambique, relativa ao reembolso dos depósitos constituídos no Nosso Banco, SA, nos termos e condições fixados pelo Decreto n.º 49/2010, de 11 de Novembro, e pelo Diploma Ministerial n.º 61/2016, de 21 de Setembro, em aditamento à mesma, informa-se o seguinte:

1) O FGD irá reembolsar depósitos até 20.000,00 MT (vinte mil Meticais) por cada depositante, de acordo com o Diploma Ministerial n.º 61/2016, de 21 de Setembro;

2) Serão abrangidos apenas os depósitos expressos em Meticais e titulados por pessoas singulares residentes na República de Moçambique; De acordo com o Regulamento do Fundo de Garantia de Depósitos:

Artigo 10, Número 1: Constituem recursos do FGD os seguintes: a) Contribuições do Estado; b) Contribuições das instituições participantes; c) Rendimentos da aplicação de recursos; d) Doações; e) Produto das multas aplicadas às instituições participantes na proporção definida por despacho do Ministro das Finanças; f) Importâncias provenientes de outras fontes, não proibidas por Lei.

Número 2: Havendo necessidade, mediante autorização do Ministro das Finanças, o FGD pode contrair empréstimos.

Número 3: constituem encargos do FGD os seguintes: a) Despesas de funcionamento, de acordo com o orçamento de exploração, aprovado nos termos da alínea l0 do artigo 18 e suportadas nos termos do n.º 2 do artigo 3, ambos do presente Regulamento; b) Pagamento de depósitos garantidos, nos termos e condições estabelecidos no capítulo III do presente Regulamento; c) Pagamento do serviço da dívida, relativo a eventuais empréstimos contraídos.

A activação do FGD permitiu compensar os depositantes pela perda dos seus fundos. Mas, como acontece em muitos países nos casos de falências de bancos, os fundos disponíveis do FGD (a esta altura com origem nas contribuições estipuladas dos bancos comerciais) não foram suficientes para compensar os depositantes na totalidade. Assim, numa primeira fase, reembolsou-se cada depositante singular até um montante de 20.000 Meticais, o que cobriu 91% dos depósitos de pessoas singulares do Nosso Banco.

Numa segunda fase, proceder-se-á à liquidação do Nosso Banco, um processo que poderá durar cerca de um ano. Este processo incluirá esforços de obter reembolsos dos créditos concedidos pelo Nosso Banco assim como de venda de activos tangíveis como propriedades e imobiliário. Ao fim deste processo calcular-se-á a massa de falência disponível, a qual será repartida proporcionalmente entre os restantes depositantes, depois de deduzir os custos associados ao processo de liquidação a todos os depositantes.

¹¹ De acordo com Mishkin, F. (1998), a base monetária equivale à soma da moeda em circulação mais as reservas. A base monetária é uma parte importante da oferta de moeda porque as suas elevações levarão a uma multiplicação da oferta de moeda (todo o resto estando constante).

¹² O MozaBanco, intervencionado no dia 30 de Setembro 2016, e o Nosso Banco, fechado no dia 11 de Novembro de 2016.

Política Fiscal

A. Instrumentos de Política Fiscal

A Política Fiscal é um instrumento de política macroeconómica orientada pelo Governo que define o Orçamento do Estado (OE) e seus componentes. Especificamente, os gastos públicos e os impostos são instrumentos indispensáveis que ajudam a alcançar a estabilidade macroeconómica, amortecendo as flutuações dos ciclos económicos e ajudando a manter uma economia crescente, o pleno emprego e a inflação baixa. Os consecutivos Governos, ainda que com uma vertente política nas suas decisões, têm-se debatido sobre os melhores mecanismos de gestão de finanças públicas de modo a fazer valer os impostos pagos pelos cidadãos e pelas empresas e cumprir as metas estabelecidas nos seus planos de governação. Daí que os objectivos de uma política orçamental construtiva estejam virados para a:

- Aceleração do crescimento económico;
- Garantia do pleno emprego de todos os recursos produtivos da sociedade, tanto de capital humano como de material;
- Estabilidade de preços, visando não ocorrer grandes oscilações nos indicadores gerais de preços;

- Gestão responsável da dívida pública.

Da maneira como se aplicam estes objectivos, surgem duas possibilidades de política fiscal, ambas causando variações na taxa de juro e na taxa de câmbio:

- **Política fiscal expansionista:** se o objectivo for maior crescimento e emprego, enfatiza-se um aumento da despesa pública ou redução de impostos.
- **Política fiscal contractiva ou restritiva:** se o objectivo for especificamente a redução da inflação, as medidas fiscais normalmente utilizadas são uma redução de gastos governamentais ou aumento dos impostos (o que inibe o consumo e o investimento) ou ainda uma combinação de ambos. Ou seja, visam diminuir o défice global, notavelmente os gastos da colectividade.

Para uma política que visa melhorar a distribuição de renda, esses instrumentos devem ser utilizados de forma selectiva, em benefício dos grupos menos favorecidos. Por exemplo, são utilizados impostos progressivos¹³, gastos em regiões e sectores mais deficitários¹⁴.

Condução da Política Fiscal

Indícios de uma GFP deficiente não faltaram nos últimos anos. Efectivamente, a actual crise resultou numa maior visibilidade das fraquezas que existem no sistema especificamente na área de GFP. A avaliação PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*¹⁵) 2015 mostrou a magnitude dos problemas que afectam o país¹⁶. Apesar da pontuação predominante ter sido B na avaliação PEFA 2015, a falta de concordância entre o Orçamento aprovado e as despesas realizadas evidencia falta de transparência na gestão dos recursos públicos. Isto deteriora cada vez mais a relação que o país tem com parceiros de cooperação cuja tendência de execução dos seus fundos tem sido cada vez mais mediante contas Extra-CUT¹⁷. De acordo com a análise do REO 2015¹⁸ foi possível constatar que os desembolsos dos outros fundos tanto em crédito como em donativo (Via CUT e Extra-CUT) não ultrapassaram em média 35% de execução dos seus orçamentos.

- No rol dos indicadores destacados acima, no âmbito da avaliação PEFA 2015, há por destacar também os seguintes indicadores: PI-2: Composição dos resultados das despesas comparados com o orçamento original aprovado com pontuação D+;
- PI-4: Levantamento e monitoramento do atraso no pagamento de despesas com pontuação D+;

- PI-23: Disponibilidade de informações sobre recursos recebidos por unidades de prestação de serviços com pontuação D;
- D-2: Informações financeiras fornecidas por doadores para a formulação de orçamentos e de relatórios de projectos e ajuda ao programa com pontuação D+;
- D-3: Proporção de ajuda que é gerida pelo uso de procedimentos nacionais com pontuação D.

E, mesmo antes de publicada a versão final do PEFA, do lado da transparência orçamental, o último relatório do “*Open Budget Index*¹⁹” (OBI) 2015, conduzido pelo *International Budget Partnership* (IBP) em parceria com o CIP, concluiu que em termos de transparência orçamental Moçambique recebeu a pontuação 38, caracterizada por: fraca participação pública (2/100); fraco poder legislativo (33/100) e limitada fiscalização pelo Auditor – o Tribunal Administrativo (42/100). Essa pontuação muito baixa (o segundo pior país na África Austral, depois do Estado falido do Zimbábwe), significa que em termos de gestão de finanças públicas, o país se encontra numa posição aquém do desejável.

Actualmente, enquanto o BM se desdobra em políticas para

¹³ São aqueles em que a taxa aumenta quando a renda aumenta.

¹⁴ Vasconcelhos, M. (2006), *Economia – Micro e Macro*, 4ª Edição.

¹⁵ O PEFA é uma ferramenta utilizada a nível internacional para determinar a qualidade da gestão das finanças públicas num país.

¹⁶ Vide http://cipmoz.org/images/Documentos/Financas_Publicas/454_um_olhar_despesa_06_1.pdf, anexo 2, pag.10.

¹⁷ A Conta Única do Tesouro (CUT) foi criada pelo Diploma Ministerial n.º 260/2004, de 20 de Dezembro, com vista à implementação do princípio da Unidade de Tesouraria, assim como para racionalizar o uso de recursos financeiros do Estado. Com a CUT pretende-se centralizar toda a receita, independentemente da sua proveniência, assim como proceder-se ao pagamento de despesas independentemente da sua natureza. A CUT serve também para realizar adiantamento de fundos às entidades. Segundo o relatório PEFA 2015, só 60% de toda a despesa pública são actualmente executados a partir da CUT: http://ec.europa.eu/delegations/mozambique/documents/news/20160210_pefa2015relatorio_finalmoz_volume_i_pt.pdf

¹⁸ http://cipmoz.org/images/Documentos/Financas_Publicas/REO_PARTE_III.pdf

¹⁹ http://cipmoz.org/images/Documentos/Financas_Publicas/392_OBS2015-CS-Mozambique-Portuguese.pdf

estabilização da economia, nota-se um comportamento atípico para a actual situação do lado do Governo. Por exemplo, o Crédito Líquido ao Governo Central ultrapassou em 93,9% a meta de 11,999 mil milhões de Meticais (MMT), acordada pelo Governo em Dezembro de 2015²⁰. Este desvio aumentou para 1,061% comparado com a meta de Junho de 2016.²¹ Mesmo se para o mês de Outubro 2016 o Crédito ao Governo diminuiu em 3,9%, isto ainda deixa o nível deste Crédito 95,4% acima do nível de Dezembro 2015—sem dúvida, a

razão principal de todas os desequilíbrios macroeconómicos que surgiram durante 2016.

Significa que, embora haja esforço do BM em estabilizar a deterioração contínua da conjuntura doméstica, enquanto não houver uma conjugação clara com políticas governamentais do lado fiscal (transparentes e viradas para uma efectiva política de substituição de importações), o país estará sempre sujeito a sofrer de forma acentuada os choques exógenos.

III. A Gestão Política da Dívida e Seu Impacto nas Políticas Fiscais e Monetárias

Os recentes escândalos²² das dívidas ilegais e ocultas demonstram que o Governo precisa de adoptar mais rigor sobre a gestão de finanças públicas. A consequência destes foi a suspensão de 10,9 MMT (90,8%) do Apoio Directo ao Orçamento para 2016 (1,0 MMT recebidos de um total de 11,9 MMT) pelos parceiros de cooperação como “penalidade” pela omissão de informação relevante.

O povo moçambicano tem assistido desde que começou o escândalo das dívidas ilegais uma falta de coordenação política quanto às mensagens que o Governo pretende fazer passar para o público. A gestão comunicativa de situações de crise económica, quando mal feita, gera incertezas de forma séria quanto a resultados económicos que possam advir das medidas tomadas pelo Governo.

Os empresários e outros actores económicos vigiam com muita atenção os pronunciamentos e as posições públicas do Governo e do BM e a maneira como os instrumentos de política monetária e fiscal são abordados. Estes são um indicador importante para transmitir confiança e/ou desconfiança nos mercados.

Tibana (2016)²³ defende três cenários possíveis em termos de acção do Governo em relação ao ajustamento fiscal e reestruturação da dívida pública. Para Tibana, os pronunciamentos e acções do Governo denotavam uma inclinação para o cenário “Daqui não saio...” com elementos do “Faz de conta”. Nestes cenários:

- O ajustamento fiscal ou não se faz, ou é ligeiro e não balança as contas fiscais no médio prazo,

“ A gestão comunicativa de situações de crise económica, quando mal feita, gera incertezas de forma séria quanto a resultados económicos que possam advir das medidas tomadas pelo Governo ”

tem expectativas bastante optimistas em relação às receitas que poderão vir do gás natural liquefeito para estabilizar a economia.

De acordo com a informação apresentada no gráfico 1, nota-se que desde Setembro de 2015 a inflação homóloga parou de ter o comportamento moderado verificado entre Maio e Agosto de 2015 e começou a registar subidas e é nessa altura que o BM, em Outubro de 2015, aumentou as taxas directoras na tentativa de conter este comportamento ascendente da inflação e da contínua depreciação do Metical. A subida das taxas directoras, como era de esperar, promoveu um rápido ajustamento das taxas de juro por parte dos bancos comerciais (*Prime Rate* em Outubro de 2015: 17,5%; *Prime Rate* em Outubro de 2016: 30,25%).

- Recusa-se a auditoria forense internacional e a responsabilização dos culpados pelo endividamento ilegal e possível corrupção no processo e
- Procura-se marcar pontos através de um “ganho rápido” na frente político-militar, esperando-se que isto ajude a reconquistar o apoio financeiro dos doadores.

Este cenário apontado por Tibana é compatível com as recentes declarações do Governo de que a actual crise financeira está apenas associada à fraca capacidade produtiva do país, incluindo calamidades naturais e conflito político-militar²⁴, dando menos relevância às debilidades na gestão de finanças públicas. Perante essa situação percebe-se que o Governo pretende ganhar tempo em ignorar a causa preponderante dos factores que causaram os aumentos de inflação e da taxa de câmbio. Ademais, o Governo

²⁰ Fundo Monetário Internacional, Relatório do Corpo Técnico Sobre... o Pedido de um Acordo de 18 Meses ao Abrigo da Linha de Crédito Stand-By, Janeiro 2016.

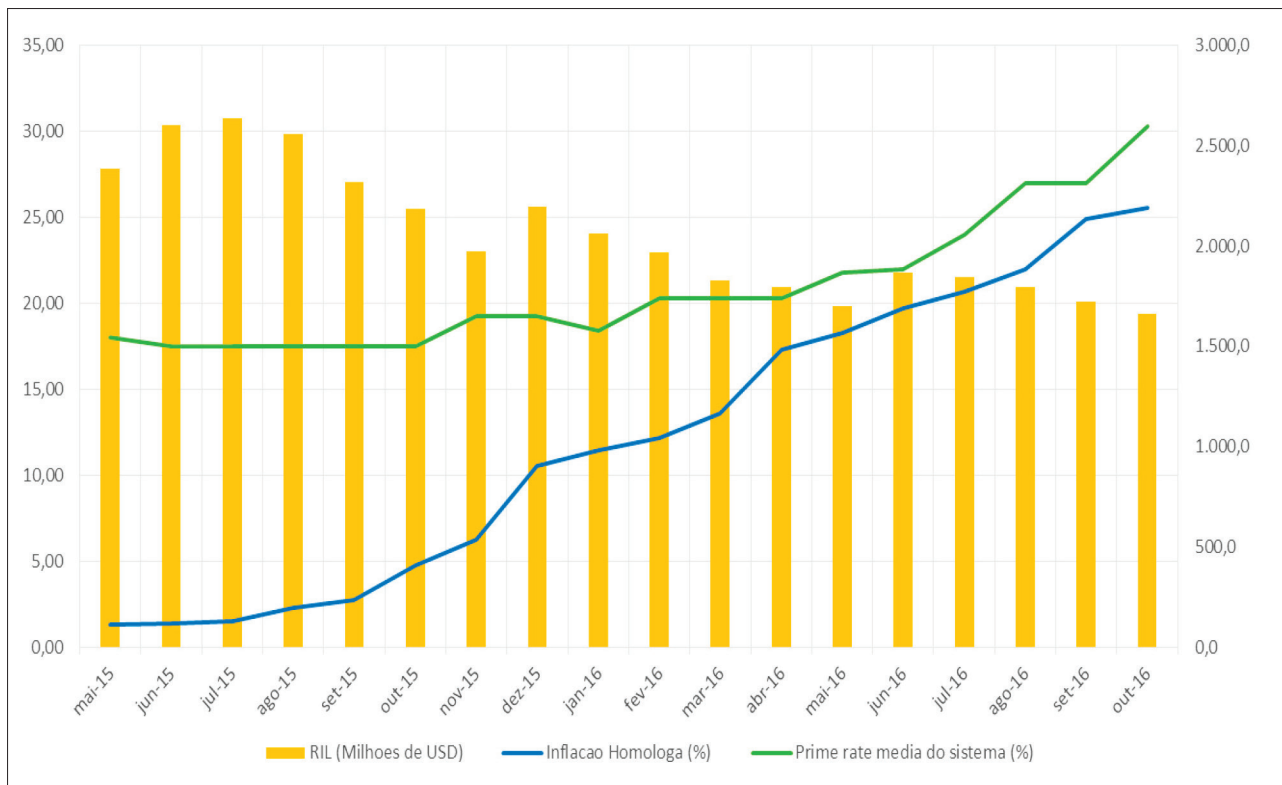
²¹ [Http://www.Bancomoc.Mz/Estatisticas/SinteseGlobal](http://www.Bancomoc.Mz/Estatisticas/SinteseGlobal)

²² Vide http://cipmoz.org/images/Documents/Financas_Publicas/459_um_olhar_despesa_09.pdf, anexo 1, Pág. 8; http://www.africa-confidential.com/article-preview/id/11797/More_guns%2c_more_secret_debts

²³ In *Jornal Savana* (29-07-2016), O orçamento não rectificativo é consistente com o cenário “Faz de conta”, pág. 8.

²⁴ <http://www.folhademaputo.co.mz/pt/noticias/nacional/discurso-do-primeiro-ministro-sobre-a-divida-publica-na-integra/>

Gráfico 1: Comportamento das RIL/Inflação homóloga/Prime rate média do sistema

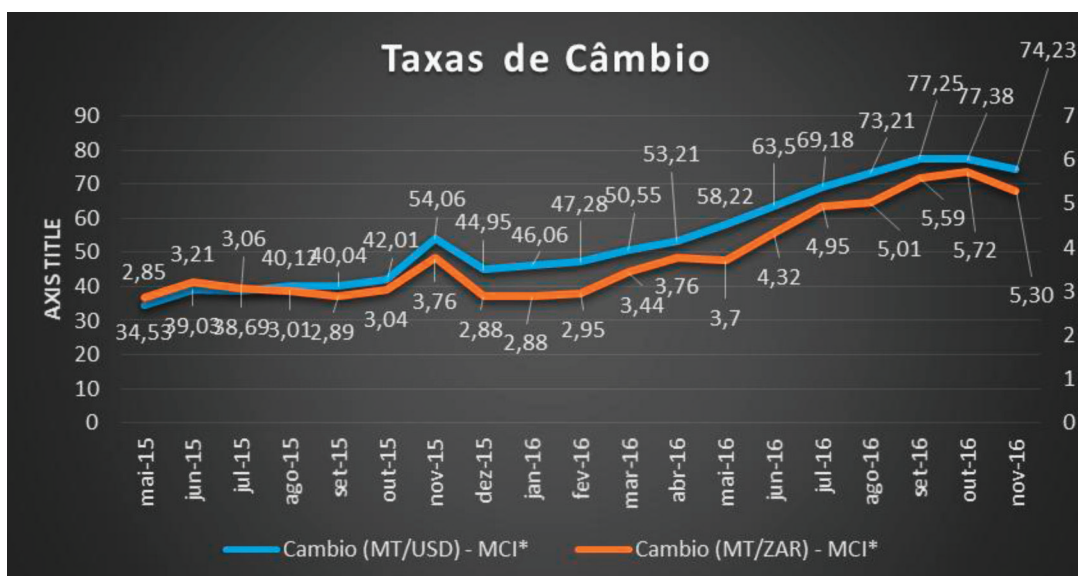


Fonte: Dados BM

Embora as teorias económicas prevejam que para haver quedas na inflação, a curto prazo, estas quedas na inflação são acompanhadas de quedas na produção. Para o caso de Moçambique, este cenário é ainda mais sensível, a inflação,

a produção nacional e as exportações (maioritariamente de produtos primários) são dependentes das importações, o que significa que a estabilidade do mercado de câmbios é que deveria ser o objectivo principal da política monetária.

Gráfico 2: Comportamento da Taxa de Câmbio



Fonte: Dados BM (Taxas de câmbio do MCI)*²⁵

²⁵ As taxas de câmbio são referentes ao último dia de cada mês.

De acordo com o Gráfico 2 acima, as taxas de câmbio do Metical face ao Dólar e Rand registaram aumentos sucessivos ao longo do ano. Contudo, entre Setembro a Novembro do ano corrente as taxas de câmbio começaram a registar uma ligeira apreciação. Ademais, a depreciação desde Dezembro de 2015 foi bastante acentuada quando o Dólar estava cotado a 44,95 MT/USD e actualmente no último dia do mês de Novembro situou-se em 74,23 MT/USD, significando uma depreciação de 65,1%.

No sector real, os agentes económicos (empresários), por sua vez, estão a enfrentar uma dupla carga associada à forte depreciação do Metical e ao encarecimento dos empréstimos. Esta dupla carga, *ceteris paribus*²⁶, sendo uma economia maioritariamente de intermediação de serviços e exportações com uma grande componente de bens importados, reduz a capacidade dos empresários/comerciantes adquirirem bens para revenda, encarecendo os mesmos dada a queda na oferta.

Alternativas para “Despolitização” da Gestão da Dívida Pública

Sendo o objectivo fundamental de qualquer economia uma eficiente e eficaz redistribuição de rendimentos, é importante que haja coordenação entre os instrumentos de política macroeconómica para o alcance das metas definidas pelo Estado que é de estabilidade macroeconómica.

Evidentemente, sem a adopção de uma política fiscal disciplinada, de acordo com Mishkin (1998), “as metas de inflação não têm podido produzir uma queda na inflação sem um declínio significativo da produção e uma elevação do nível de desemprego”. É requerida uma efectiva política fiscal restritiva (livre de interferências das elites) quanto a despesas não produtivas para impulsionar o nível de produção da economia.

Mishkin (1998) defende ainda que, embora muitos dos objectivos de política monetária estejam coerentes uns com os outros – alto nível de emprego com crescimento económico, estabilidade da taxa de juros com estabilidade do mercado financeiro – isso nem sempre acontece. As metas de inflação entram em conflito com os objectivos de taxas de juro e alto nível de emprego a curto prazo (mas provavelmente não a longo prazo). E neste contexto, a política monetária reage com aumentos nos juros para responder às políticas expansivas do sector fiscal.

De acordo com Togo (2007)²⁷, existe grande consenso de que a gestão da dívida deve ser tratada como uma política macroeconómica separada, com os seus próprios objectivos, atribuindo um instrumento de política separado. Na Europa, vários países que estavam altamente endividados em fins de 1980 e inícios de 1990 como Bélgica, França, Irlanda e Portugal tomaram a decisão de descentralizar a gestão da dívida com o objectivo de reduzir a volatilidade do custo do serviço da dívida e prejudicar os objectivos definidos pelo Pacto de Crescimento e Estabilização. As experiências destes países mostraram desde 1990 que a implementação de uma credível e coerente conjugação de políticas macroeconómicas ajudou

a gerar um ciclo de boas práticas, melhorando o bem-estar da sociedade como um todo.

Togo defende ainda que onde as autoridades fiscais são responsáveis pela gestão da dívida e da política fiscal, as autoridades têm tendência em manter baixo o custo do serviço da dívida para criar margem fiscal a curto prazo e, nestes casos, pode aumentar a volatilidade no serviço da dívida futura, forçando os governos subsequentes a fazer cortes na despesa ou a aumentar as taxas tributárias.

Este comportamento foi completamente notório no caso de Moçambique, uma vez que as autoridades fiscais são responsáveis pela gestão da dívida. Antes de se descobrir que o Estado avalizou empréstimos ilegais, a tendência do Governo foi sempre de transmitir à sociedade e à comunidade internacional que a dívida pública moçambicana se situava em níveis sustentáveis. Com base nisso foi aprovado um Orçamento do Estado (OE) bastante optimista que não previa cortes na despesa pública.

Do lado da política monetária, se o Banco Central for também responsável pela gestão da dívida, uma vez que o seu principal objectivo é controlar a inflação, as autoridades teriam tendência em assegurar uma taxa de juro em níveis baixos. Esta medida iria ajudar a manter o serviço da dívida baixo no presente, mas os riscos de haver elevados níveis de inflação no futuro seriam altos. Alternativamente, as autoridades monetárias podem ficar tentadas a indexar a dívida à inflação²⁸ para credibilizar a sua política.

Assim sendo, Togo, citando Tiberger (1952), defende que a eficiência de uma política credível e descentralizada só é possível quando existe disponibilidade de n instrumentos de política e n objectivos de política. Estes mesmos instrumentos devem ser interdependentes²⁹ uns dos outros (vide figura 1).

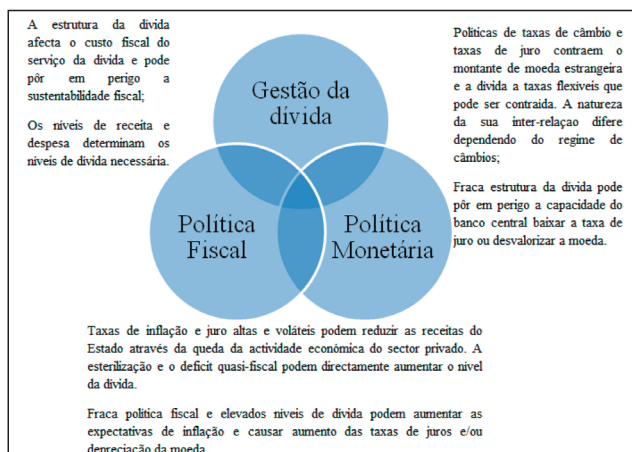
²⁶ Latim usado nas análises económicas (e outras ciências) para indicar que todo o resto das hipóteses mantém-se constante.

²⁷ http://treasury.worldbank.org/bdm/pdf/3_CoordinatingPDMwithFiscalandMonetaryPolicies_Togo.pdf

²⁸ Situar a taxa de juro ao nível da taxa da inflação.

²⁹ Vide anexo 4.

Figura 1: Interdependência de Políticas e trade-offs



Fonte: Adaptado e traduzido de Togo (2007).

No entanto, a carência ou escassez de instrumentos de política tendem a ser mais notáveis nos países menos desenvolvidos por existirem mercados incompletos ou por simplesmente ser muito caro ter mercados completos. Daí a necessidade de desenvolver mercados domésticos numa perspectiva de política de estabilização macroeconómica.

Em Moçambique, a gestão da dívida é efectuada pelo órgão executor da política fiscal e, ainda que a descentralização da gestão da dívida seja uma hipótese viável para reduzir o grau de assimetria de informação no que tange aos financiamentos concedidos ao Governo, esta alternativa está longe de vir materializar-se (pelo menos a curto prazo). Para ter uma gestão descentralizada da dívida pública, as políticas do Governo têm que ser baseadas num fundamento de gestão técnica, quer dizer, sem interferência política.³⁰ No caso de Moçambique, a contínua interferência da elite política na gestão da dívida criaria tensões insustentáveis entre uma entidade da dívida autónoma e o Ministério das Finanças (a entidade executora das interferências políticas).

A longo prazo, o Governo deve avaliar essa possibilidade como alternativa para a despolitização da gestão da dívida e redução da assimetria de informação no que tange a financiamentos concedidos e o nível de sustentabilidade da dívida pública.

Neste sentido, sugere-se que sejam aprovadas pela Assembleia da República (AR) Leis parecidas com a Lei de Responsabilidade Fiscal³¹, uma lei promulgada em Maio de 2000 que visa o controlo dos gastos com base na capacidade de arrecadação e define ainda limites com gastos em pessoal e dívida pública.

É sugerido ainda à AR que avalie a aprovação de uma percentagem do Orçamento do Estado ao Sistema Judicial que permitirá garantir ao Tribunal Administrativo maior autonomia financeira para permitir que os seus técnicos tenham melhores habilidades para realizar auditorias mais especializadas. Para além disso, é não menos importante que seja dado um claro seguimento e posterior divulgação das crescentes e repetitivas constatações³² apresentadas nos seus relatórios e pareceres das Contas Gerais do Estado, pois, ao longo de pelo menos 5 anos, se nota que ainda que se encontrem irregularidades, e estas se perpetuem ao longo do tempo, não se divulga ao povo moçambicano o desfecho que as mesmas provocam.

É chamado à atenção também o BM que, de acordo com o Diploma Ministerial nº 152/2005 de 21 de Julho, do Ministério das Finanças, artigo 6, alínea g) tem a função junto com a Direcção Nacional do Tesouro de: assegurar a planificação e controlo da dívida externa do país; manter actualizadas as suas estatísticas de “dívida externa paga” e “stock da dívida externa”. Até à data da publicação desta nota a informação mais actualizada é até 2011 para a dívida externa paga e 2010 para o stock da dívida.

É esta falta de divulgação permanente e contínua de dados que abre espaço para uma gestão pouco transparente da dívida pública. O BM, no âmbito das suas funções, deveria prestar mais informação e de forma atempada de modo que a sociedade em geral possa estar a par das contas financeiras do Estado.

V. Conclusões e Recomendações

Para o caso de Moçambique, em particular, é urgente que haja dissociação com os interesses políticos das elites para que os mecanismos de ajustamento que conduzem à estabilidade de preços, o aumento de produção e o conseqüente aumento do nível de emprego a longo prazo comecem a fazer efeito. A permanente falta de transparência na gestão de bens públicos acaba criando uma influência diminuta ao grau de sensibilidade das taxas de juros em relação à demanda da moeda. Os casos mais evidentes de irresponsabilidade da política fiscal do Governo têm a ver com o aumento do Crédito Líquido ao

Governo (emissão de dinheiro) de um saldo de 0,013 MMT em Junho de 2015 a 43,177 MMT em igual período de 2016 (um aumento de 43,165 MMT, equivalente a uns US\$ 981 milhões) e com a suspensão do apoio directo ao orçamento por omissão de informação do Governo aos parceiros sobre a actual dívida pública. Ainda que no mês de Outubro 2016 o Crédito ao Governo tenha diminuído em 3,9%, isto ainda deixa o nível deste Crédito 95,4% acima do nível de Dezembro 2015—sem dúvida, a razão principal de todas os desequilíbrios macroeconómicos que surgiram durante 2016.

³⁰ OECD, Interactions Between Sovereign Debt Management and Monetary Policy Under Fiscal Dominance and Financial Instability, Hans J. Blommestein and Philip Turner, 20 de Fevereiro de 2012.

³¹ http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento/lei-de-responsabilidade-fiscal/dicas/080807_pub_lrf_dicas_port.pdf

³² http://cipmoz.org/images/Documents/Financas_Publicas/441_um_olhar_despesa_05.pdf

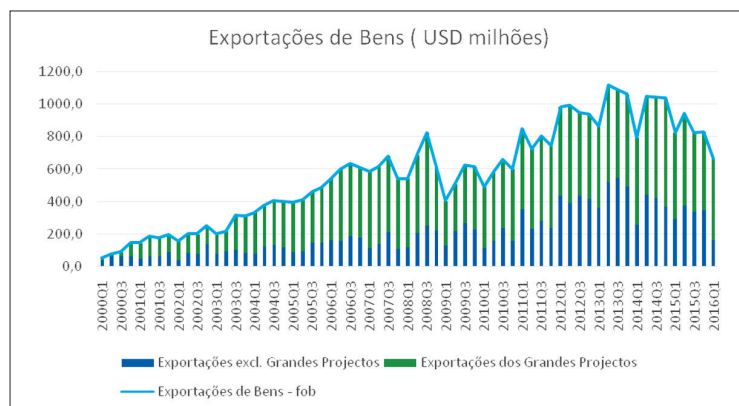
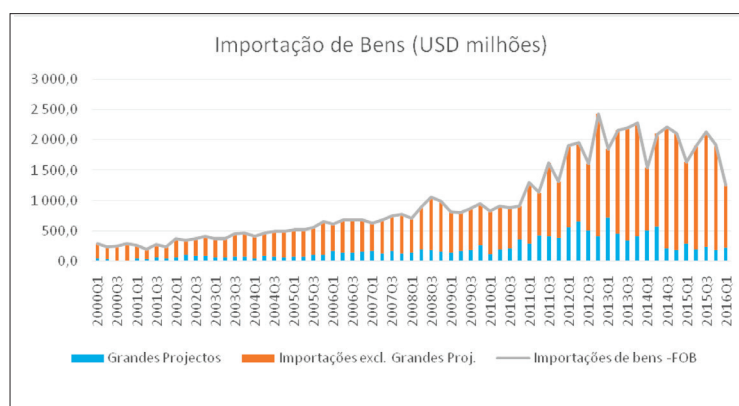
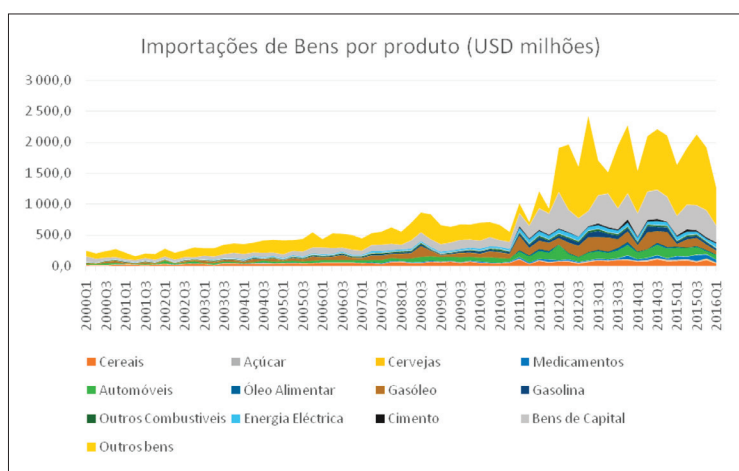
Estes aspectos tiveram um impacto fundamental sobre o comportamento da taxa de câmbio e da inflação, contribuindo criticamente para a queda nas Reservas Internacionais Líquidas (RIL) de US\$ 2.600 milhões em Junho de 2015 para US\$ 1.692 milhões em Setembro de 2016 (queda de US\$ 908 milhões).

Essa pressão combinada do aumento no Crédito ao Governo e redução das RIL (reflectindo a queda no influxo de divisas ao país) é a que determina o aumento fora de controlo da taxa de câmbio e a aceleração da inflação (índice este subestimado por não abarcar um número maior de cidades, pode também estar a imprimir uma influência negativa sobre as políticas actuais) – ambos resultados da política fiscal do Governo. Portanto, a queda dos preços internacionais das maté-

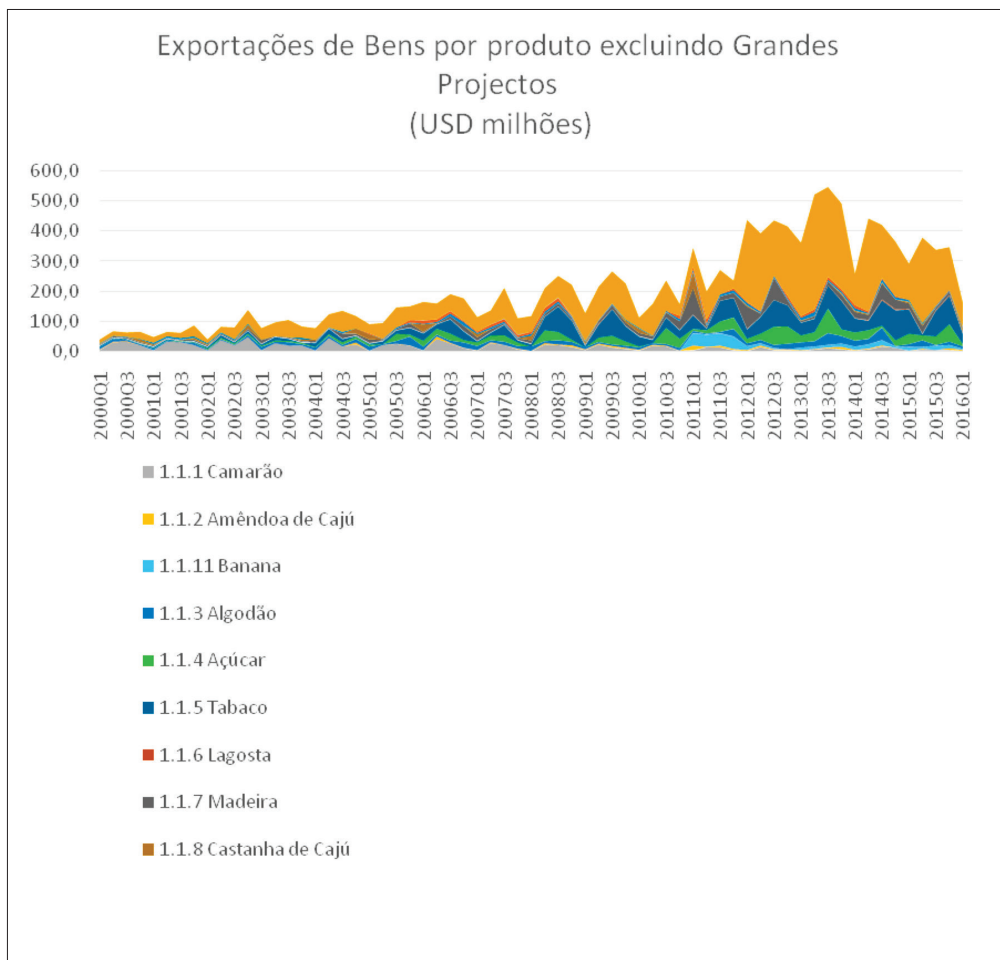
rias-primas, como foi discutido em cima, tem, nesta altura da composição do PIB moçambicano, um impacto secundário sobre a economia moçambicana.

Assim sendo, a possibilidade de uma descentralização efectiva na gestão da dívida (implementada por um órgão separado e independente) poderia minimizar os efeitos negativos de omissão de informação relevante sobre a capacidade de endividamento do país. Contudo, para Moçambique, uma vez que o órgão executor da política fiscal desempenha esta função e não há perspectiva da sua dissociação, há necessidade que o Tribunal Administrativo e o Banco de Moçambique executem devidamente as suas funções.

ANEXO 1: Importação e exportação de bens em Moçambique



Fonte: Dados BM



Parceiros



Norwegian Embassy



Informação Editorial

Director: Adriano Nuvunga
Equipa Técnica do CIP: Anastácio Bibiane, Baltazar Fael, Borges Nhamire, Celeste Filipe, Edson Cortez, Egidio 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
 +258 823016391
 +258 843890584
 Fax: +258 21 41 66 16
 E-mail: cip@cipmoz.org
 Website: www.cipmoz.org