

MODELO DE PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NOS PROJECTOS DE GÁS REPRESENTA RISCO FISCAL ELEVADO NO ERÁRIO PÚBLICO

- ENH é responsável por mais de 90% da dívida externa das empresas públicas e participadas pelo Estado

Por: Inocência Mapisse*



Imagem retirada do google

1. Contexto

Em 2019, o stock da dívida externa do Sector Empresarial do Estado (SEE) aumentou em 23,5% quando comparado com o observado em 2018, passando de 1.431,7 milhões de dólares para USD 1.768,6 milhões de dólares, o que representa 17,95% do stock da dívida pública externa e 12% do PIB em 2019¹. Dentre as empresas do SEE destaca-se a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH) como a que mais contribui para a dívida deste sector, com o peso de 91,4% (11% do PIB sendo que, excluindo a ENH, a dívida pública externa do SEE representa apenas 1% do PIB).

¹ <https://www.mef.gov.mz/index.php/destaques/268-relato-rio-da-di-vida-pu-blica-2019>

* Em caso de dúvidas, sugestões e questões relacionadas a esta nota, contacte: inocencia.mapisse@cipmoz.org

Importa realçar que os referidos 11% do PIB dizem respeito aos empréstimos obtidos para a participação da ENH nos projectos de Gás Natural Liquefeito (GNL) na Bacia do Rovuma. Sucede que as empresas públicas e as maioritariamente participadas pelo Estado em Moçambique enfrentam diferentes desafios, que vão desde o fraco desempenho financeiro, o desenvolvimento ineficiente de projectos até à má alocação de recursos. Este facto compromete a sua capacidade de participar nos grandes projectos neste sector sem recorrer ao endividamento.

Dentre as causas subjacentes a estes desafios destaca-se a falta de regras apropriadas devido à legislação ou regulamentação que orienta as actividades das empresas públicas. Essa legislação e regras abrangem o mandato das empresas, financiamento, transparência e divulgação; aquisição, supervisão, conflito de interesses, incentivos de gestão ou compra e venda de activos.

Neste contexto, a presente nota analisa a situação do sector empresarial do Estado através dos desafios da participação deste nos projectos de gás e os riscos daí decorrentes.

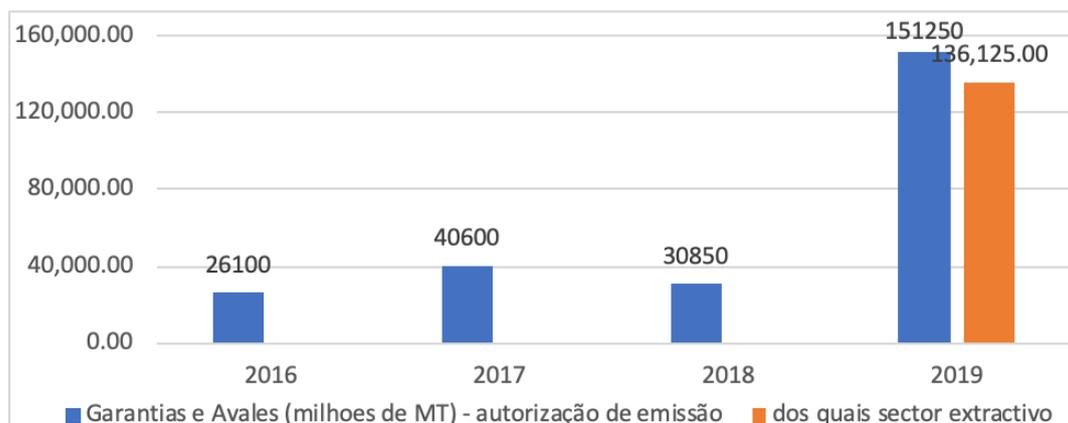
2. Análise

O sector empresarial do Estado representa uma potencial fonte de risco fiscal para a economia, tanto de forma explícita como de forma implícita, que precisa de ser monitorada constantemente.

Risco Explícito da Empresa Nacional de Hidrocarbonetos para SEE

A componente explícita refere-se ao volume crescente do Orçamento do Estado (OE) em transferências directas, subsídios, acordos de retrocessão, garantias e avales. Considerando apenas as garantias e avales para empresas públicas e participadas pelo Estado moçambicano, o volume cresceu de 26,1 mil milhões de meticais em 2016 para 151,3 mil milhões de meticais em 2019, o que corresponde a um aumento de 579,5%. (Vide gráfico 1)

Gráfico 1: Autorização de Garantias e Avales às Empresas Públicas



Fonte: Conta Geral do Estado (2016 – 2019)

Em 2019, nos termos do artigo nº 11 da Lei nº 15/2018, de 20 de Dezembro, o Governo emitiu garantias e avales no montante de 151,2 mil milhões de meticais. Deste valor, 90% (136,1 mil milhões de meticais) destinou-se ao apoio ao braço empresarial do Estado no sector de

petróleo e gás, nomeadamente a participação da ENH no projecto de GNL no consórcio liderado pela Total SA (também conhecido por Golfinho – Atum na Área 1) no Bloco do Rovuma, com maturidade de 1 ano após a construção. (Vide tabela abaixo)

Os restantes 10% (15,1 mil milhões de meticais) foram alocados a outras empresas ou componentes do SEE. Isto mostra claramente que, no contexto dos riscos explícitos, a ENH apresenta o maior peso para o sector das empresas públicas.

Os ganhos directos do sector empresarial do Estado seriam as receitas de dividendos. A receita de dividendos situou-se em 2,7 mil milhões em 2019, (representando um decréscimo em 19% em relação a 2016), o correspondente a apenas 0,98% das receitas totais. Da receita total de dividendos em 2019, 3,7 provêm da ENH. **Portanto, o peso que a ENH representa ao SEE em termos de custos não é acompanhado por benefícios na mesma proporção.**

Entre 2016 – 2018 não houve receita de dividendos pagos pela ENH.

Falta de Transparência sobre o custo de financiamento

A ENH assume² que a sua actividade está exposta a diversos riscos financeiros, um dos quais é o risco da taxa de juro com impacto directo no custo de financiamento.

Este risco de taxa de juro advém de empréstimos obtidos com taxas variáveis e, para fazer face a este risco, a ENH obtém financiamento à taxas de juro fixas e variáveis.

No caso do financiamento que ocorre antes da aprovação do plano de desenvolvimento, a taxa vem mencionada no contrato assinado entre a concessionária e o Governo (juros contados trimestralmente à taxa LIBOR8 +1 ponto percentual)³.

Sobre o financiamento da participação no projecto Golfinho-Atum, as demonstrações financeiras da ENH (e nenhum outro documento publicamente disponível) não mencionam a taxa de juro que será considerada no reembolso dos 136,13 mil milhões de meticais pela ENH. A informação sobre o custo do financiamento permitiria analisar os custos e as condições de financiamento a que o Estado se submete para garantir a participação neste projecto, em particular, e nos projectos de gás, em geral.

Tabela 1: Garantia à ENH em 2019

Credor	Beneficiário	Finalidade	Data de Emissão	Taxa de Juro	Maturidade	Valor da Garantia (mil milhões)		
						Moeda original	Dólar	Meticais
Concessionários do projecto Golfinho Atum da área 1	ENH	Financiamento da participação do projecto Golfinho Atum	24/04/2020	?????	1 ano após a conclusão da construção	USD	2,25	136,13

Fonte: Adaptado do Relatório da Dívida Pública, 2019

² Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (2019), Demonstrações Financeiras, 30 de Junho de 2019

³ <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2019/05/ENH-Podera%CC%81-Constituir-um-O%CC%81nus-para-O-Estado-1-3.pdf>

Risco Implícito da Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH)

A componente implícita de risco concentra-se nas empresas que, sistematicamente, reportam resultados líquidos negativos e têm restrições de liquidez e solvência e, por conseguinte, podem precisar da ajuda do Estado nos anos seguintes.

A análise de riscos fiscais elaborada pelo MEF⁴ constatou que, com excepção dos Correios de Moçambique e da ENH, de 2016 a 2018, as empresas públicas reportaram resultados negativos. Por exemplo, o resultado líquido da EDM em 2018 situou-se em 9.4 mil milhões de meticais negativos, após ter atingido 955.8 milhões de MT positivos em 2016, o que revela maior risco fiscal para o Estado.

O mesmo documento do MEF aponta para uma maior valoração dos activos e passivos⁵ até 2018, concentrada em 4⁶ empresas, com destaque para a ENH. Isto revela maior exposição do Estado a mudanças no balanço patrimonial desta empresa. Assim, a mudança na valoração dos activos e passivos da ENH deve ser monitorada frequentemente ao longo do tempo, dado que os resultados líquidos reportados por esta empresa são persistentemente decrescentes.

O resultado líquido do exercício de 2019 foi de 515,9 milhões de meticais. Apesar de positivo, o resultado líquido da ENH registou uma queda de cerca de 70% e 81% em relação a 2018 e 2017, respectivamente.

Este facto mostra a necessidade da constante monitoria e gestão do risco das empresas do SEE, de forma a minimizar o peso no Orçamento do Estado. Aliada a esta necessidade surge a questão da capacidade das instituições de monitoria e fiscalização das empresas públicas de avaliar riscos e ter acesso atempado a informações precisas e relevantes para a sua minimização.

Os indicadores tidos como os mais relevantes na monitoria fiscal alertam para a situação debilitada das empresas públicas e participadas pelo Estado, e a ENH não é excepção, conforme se apresenta abaixo.

Rácio de Solvabilidade (capacidade de cumprir com os compromissos com os recursos que constituem seu património – activo maior ou igual ao passivo) – a ENH, à semelhança de cerca de 83% das empresas públicas, reporta capitais próprios que cobrem menos da metade dos passivos totais, estando abaixo dos 50% recomendáveis.

De acordo com o relatório de contas referente a 2019, a ENH apresenta o rácio de solvabilidade de 12% após 22,5% em 2016. Este rácio apresenta-se muito abaixo do recomendável, **revelando-se assim uma fonte de alto nível de risco fiscal para o Estado.**

4 http://www.mef.gov.mz/index.php/documentos/instrumentos-de-gestao-economica-e-social/relatorios-de-riscos-fiscais/817-relatorio-de-riscos-fiscais-2020/file?force_download=1

5 A valoração dos activos e passivos informa sobre as prováveis mudanças na estrutura do balanço do Estado em caso das empresas do SEE entrarem em *default*.

6 Electricidade de Moçambique (EDM), ENH, Aeroportos de Moçambique (ADM) e Rádio Moçambique (RM).

Rácio de autonomia financeira - No que se refere à autonomia financeira (capacidade de financiar os activos com capitais próprios), à excepção dos Aeroportos de Moçambique e da Electricidade de Moçambique, todas as outras empresas do SEE reportaram um rácio diferente dos 30% recomendáveis. Em 2019, o rácio de autonomia financeira da ENH situava-se em 11,5% (após 7% em 2016), menos da metade do recomendável.

Impacto no stock da dívida pública: Por um lado, a percentagem da dívida externa do SEE no stock da dívida pública externa apresenta uma tendência crescente nos últimos 3 anos, tendo passado de 4,32% em 2017 para 14,6% em 2018 e 17,96% em 2019. Neste último (USD1768.6 milhões) mais de 74% refere-se à ENH. Por outro lado, à dívida do **SEE estão maioritariamente associadas as operações da ENH**, que representa 91,4% da dívida do SEE.

Os factos acima relatados mostram claramente o elevado peso que a ENH vem exercendo sobre o SEE em Moçambique e sobre a economia no geral.

Importa referir que 99% do **stock** da dívida pública externa observada em 2019 esteve denominada em USD, como consequência, entre outros, do financiamento ao sector de exploração de hidrocarbonetos, no qual o Governo de Moçambique assegurou a sua participação através de empréstimos contraídos junto dos concessionários dos consórcios nas áreas 1 e 4 (que se apresentam igualmente como um dos maiores credores do SEE em 2019). Tendo em conta a debilidade crescente do metical frente ao USD, que está a acelerar-se em 2020, o peso do serviço da dívida, tanto juros como amortizações, representa outro factor alarmante de risco.

Tabela 2: Stock da Dívida Externa por tipo de entidade (USD milhões)

Stock	2017	% do total 2017	2018	% do total 2018	2019	% do total 2019	Variação % 2018/2019
Empresas Participadas	62.8	15.3%	56.6	4.0%	35.1	2.0%	-38.0%
Empresas Públicas	347.4	84.7%	1,375.1	96.0%	1,733.5	98.0%	26.1%
<i>de qual ENH</i>	306.1	74.6%	1,242.8	86.8%	1,616.3	91.4%	30.0%
Dívida externa como % do PIB	3.1%		9.7%		11.9%		
<i>excluindo ENH</i>	0.8%		1.3%		1.0%		
Total	410.3	100.0%	1,431.7	100.0%	1,768.6	100.0%	23.5%

Fonte: Relatório da Dívida Pública, 2019

O Decreto 77/2017, de 28 de Dezembro, que aprova os procedimentos relativos à emissão e gestão da dívida pública e garantias do Estado, no seu artigo 1, menciona que os limites de endividamento e de emissão de garantias devem ter em consideração a sustentabilidade da dívida do Governo, o que não vem acontecendo. Os indicadores definidos através dos rácios Valor Presente da Dívida por Produto Interno Bruto (VPD/PIB), Valor Presente da Dívida por Exportações (VPD/EXP), Serviço da Dívida por Exportações (SD/EXP) e Serviço da Dívida por Receitas (SD/RC), apresentados na tabela abaixo, ultrapassaram os limites de sustentabilidade. Esse facto, em parte, justifica-se pela necessidade de endividamento da ENH, sobretudo em 2019.

Tabela 3: Limites de sustentabilidade da Dívida Externa (2015-2019)

Indicadores	Limites %	2015	2016	2017	Novos Limites %	2018	2019
VPD/PIB	40	31.9	74.5	67.1	30	66.4	62.6
VPD/EXP	150	112.1	208.2	176.7	140	160.1	164.9
VPD/REC	250	124.8	309.5	265.6			
SD/EXP	20	7.5	19	18.2	10	11.7	10.8
SD/REC	20	8.7	26.4	27.3	14	20.1	13.9

Fonte: Relatório da Dívida Pública, 2019

O CIP considera que houve violação do artigo 1 do Decreto 77/2017, de 28 de Dezembro, acima referido, pois a emissão da garantia para que a ENH participasse no projecto de GNL elevou o nível da dívida pública para 754,4 mil milhões de meticais, dos quais 18% corresponde à garantia da ENH, mantendo-se assim em limiares fora da sustentabilidade, considerando todos os indicadores, conforme indica a tabela acima.

Conclusão e Recomendações

Do exposto acima, conclui-se que a participação do Estado (através ENH) nos projectos de gás representa um risco fiscal significativo eminente no erário público, tanto de forma explícita como de forma implícita, o que impõe desafios de monitoria e fiscalização cada vez maiores.

Em termos explícitos, por um lado, o peso que a ENH representa ao SEE, derivado principalmente do financiamento não é acompanhado por benefícios na mesma proporção ao longo dos últimos 3 anos e, por outro lado, não são disponibilizados os detalhes do custo do financiamento para a participação do Estado nestes projectos.

De forma implícita, os indicadores tidos como os mais relevantes na monitoria fiscal alertam para a situação debilitada das empresas públicas e participadas pelo Estado, e a ENH não é excepção, destacando-se o facto do nível de capacidade de cumprir com os compromissos com os recursos que constituem seu património encontrar-se muito abaixo do recomendável.

Sendo assim, o CIP recomenda ao Governo:

- Maior transparência e disponibilização de informação sobre financiamento (com destaque para a taxa de juro) da participação do Estado nos projectos de gás, de forma a permitir inclusão nas decisões de participação do Estado neste sector;
- A inclusão de informações detalhadas sobre SEE nos documentos orçamentais;
- A avaliação do sector empresarial do Estado e mapeamento das empresas, de modo a perceber os ganhos que advirão do peso que cada uma das empresas impõe ao Estado;
- O fortalecimento das instituições responsáveis pela monitoria do SEE, no geral, e

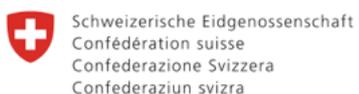
da ENH em particular;

- A monitoria constante da valoração dos activos e passivos da ENH ao longo do tempo, dado que os resultados líquidos reportados por esta empresa são persistentemente decrescentes;
- A inclusão das empresas públicas na análise de sustentabilidade da dívida pública para maior disciplina fiscal;
- A diversificação do risco no financiamento das empresas do SEE, priorizando aquelas com maior capacidade de gerar receitas ao Estado.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Embaixada da Suíça em Moçambique



Informação editorial

Director: Edson Cortez
Autora: Inocência Mapiisse

Revisão de pares: Rui Mate, Borges Nhamire, Kim Harnack, Celeste Banze, Edson Cortez, Aldemiro Bande.

Revisão Linguística: Percida Langa

Propriedade: Centro de Integridade Pública

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 [t](#)@CIPMoz
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique