



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

TEMAS SELECIONADOS

Março de 2018

Este documento sobre a República de Moçambique foi elaborado por uma equipa de especialistas do Fundo Monetário Internacional como material de referência para as consultas periódicas mantidas como país membro. Ele baseia-se na informação disponível até 21 de fevereiro de 2018, data em que foi concluído.

Para adquirir exemplares impressos deste relatório, entre em contato com:

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Telefone: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org Web: <http://www.imf.org>
Preço unitário: USD 18,00

Fundo Monetário Internacional
Washington, DC



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

TEMAS SELECIONADOS

21 de fevereiro de 2018

Aprovado por
Departamento de África

Preparado por Ari Aisen, Mounir Bari, Naly Carvaho, Moataz El Said, Leandro Medina, Esther Palacio, Felix Simone, Torsten Wezel, Harold Zavarce; (todos de AFR), Chadi Abdallah (FAD); Yara Esquivel Soto (LEG); and Mario Mansilla (MCM).

ÍNDICE

EM DIREÇÃO A UM NOVO REGIME DE POLÍTICA MONETÁRIA EM MOÇAMBIQUE	5
A. Contexto e Antecedentes	5
B. O Caminho a Seguir	10
C. Conclusões	17
CAIXA	
1. Transição para um novo regime de política monetária	9
FIGURAS	
1. Desvios da base monetária efetiva e inflação média do objetivo/projeção	8
2. Correlação entre o crescimento do agregado monetário alargado e a inflação (2000M1-2017M6)	8
3. Coeficiente de correlação entre o crescimento do agregado monetário alargado e a inflação	8
4. Velocidade de circulação da moeda	9
5. Taxa real da FPC	9
6. Índice de confiança e inclinação da curva de rendimentos	11
7. Índice das perspetivas de procura e inclinação da curva de rendimentos	11
8. Canais de transmissão da política monetária (1- taxa de câmbio; 2- crédito; 3- taxa de juro), janeiro 2002–junho 2017	13
9. Principal motivo para as decisões do CPMO	14
10. Riscos identificados no relatório do CPMO	14
Referências	19
O DESAFIO DA GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE	20
A. Antecedentes	20
B. Custo da Corrupção	23
C. Estratégias para Atenuar a Corrupção	27
D. Resumo	33

CAIXAS

1. Casos recentes de corrupção	28
2. Casos multi-jurisdicionais atrasados	30
3. Quadro jurídico	31
4. Arquitetura institucional	31

FIGURAS

1. Principais índices de governação	21
2. Moçambique e ASS: Indicadores de corrupção, governação, qualidade regulamentar e sistema judicial	22
3. Investimento público, 2007-2016	25
4. Desenvolvimentos do setor bancário e riscos de corrupção	35
Referências	36

LIGAÇÕES MACROFINANCEIRAS E VULNERABILIDADES BANCÁRIAS 37

A. Introdução	37
B. Ligações Microfinanceiras em Moçambique	38
C. Desenvolvimentos do Setor Bancário e Avaliação de Vulnerabilidades	41
D. Alavancagem Excessiva de Empresas Públicas e Implicações para a Banca	48
E. Conclusões e Recomendações	53

CAIXA

1. Verificação da viabilidade da dívida das EPs e o impacto na banca	52
--	----

FIGURAS

1. Ligações macrofinanceiras	37
2. Mapa da rede de ligações setoriais, Posição líquida, 2017T3	41
3. Indicadores financeiros bancários	44
4. Hiato crédito/PIB	45
5. Taxas diretoras, inflação e desvalorização da moeda	45
6. Evolução do crédito e dos agregados	45
7. Cenários de sensibilidade do crédito malparado	48
8. Variações da dívida bancária e pagamentos de juros das EPs em 2016	49

TABELAS

1. Matriz do balanço, Posição líquida, 2017T3	40
2. Análise da sensibilidade do crédito malparado	47
3. Impacto do exercício de reestruturação da dívida no sistema bancário	52
Referências	56

DINÂMICA DA MASSA SALARIAL E OPÇÕES DE REFORMA	57
A. Introdução	57
B. Tendências na Remuneração e no Emprego	58
C. Questões Chave nas Despesas com a Massa Salarial	63
D. Opções para Reforma	66
E. Reformas Relacionadas com a Remuneração	67
F. Reformas Relacionadas com o Emprego	68
G. Reformas Relacionadas com a Gestão das Finanças Públicas	69

FIGURAS

1. Despesas com salários e de capital do Governo central	57
2. Despesas com a massa salarial do Governo central por setor	58
3. Massa salarial do Governo central, países de baixo rendimento e em desenvolvimento, 2016	59
4. Massa salarial do Governo central e emprego	60
5. Despesas com a massa salarial do Governo central, 2010-2016	60
6. Emprego do Governo central, 2010-2016	61
7. Contribuições dos salários e emprego para o crescimento da massa salarial, 2011-2016	61
8. Composição das despesas com a massa salarial, 2016	62
9. Desvio das despesas salariais em relação ao orçamento, por setor, 2016	63

APÊNDICE

1. Estimativa do Prémio Salarial Público-Privado	70
--	----

MELHORAR A RESISTÊNCIA ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM MOÇAMBIQUE: RISCOS E

OPÇÕES DE POLÍTICA	73
A. Antecedentes e Contexto	73
B. Implicações das Mudanças Climáticas	74
C. Impacto dos Desastres Induzidos pelo Clima	75
D. Fatores Estruturais que Contribuem para a Vulnerabilidade de Moçambique às Mudanças Climáticas	79
E. Resposta das Políticas	81
F. Conclusão e Recomendações de Política	83

FIGURAS

1. Vulnerabilidade a desastres naturais e eventos induzidos pelo clima	73
2. Temperatura de superfície global, Desvio do século 20	74
3. Média global absoluta da alteração do nível do mar	74
4. Desastres naturais por número e tipo	75
5. População afetada por tipo de desastre natural	76
6. Total de mortes relatadas por tipo de desastre natural	76
7. Total do custo económico relatado dos desastres naturais, 1990-2016	77
8. Análise de eventos, impacto dos desastres naturais nos indicadores macroeconómicos, 1990-2016	78

9. Pobreza, desigualdade e subnutrição infantil _____	79
10. Proporção de pessoas subnutridas na população _____	79
11. Populações urbana e rural _____	79
12. Disponibilidade e nível de desenvolvimento de infraestruturas de transporte _____	80
13. Quota da agricultura e PIB per capita, 2015 _____	80
14. Prevalência do VIH, Total _____	81
15. Incidência da malária _____	81
Referências _____	86

EM DIREÇÃO A UM NOVO REGIME DE POLÍTICA MONETÁRIA EM MOÇAMBIQUE¹

Este capítulo documenta as principais características do atual regime de política monetária em Moçambique, descreve as alterações em curso da política estrutural anunciadas pelo Banco Central e analisa os principais desafios com que o Banco Central se depara no processo para modernizar o seu quadro de política monetária. Reconhecendo o valor de sinalização das taxas de juro para ancorar as expectativas de inflação e ajudar a influenciar as taxas de juro do mercado, o documento concentra-se nas reformas necessárias para permitir ao Banco Central substituir com êxito os agregados monetários pela taxa de juro como o principal instrumento de política monetária. Aprofundar a compreensão dos obstáculos no caminho para uma transmissão monetária suave, reforçar adicionalmente a capacidade de previsão da inflação do Banco Central, fortalecer a coordenação entre políticas fiscais e monetárias, melhorar as comunicações do Banco Central e modernizar o quadro jurídico para assegurar a autonomia operacional do Banco Central são componentes essenciais para o êxito do novo regime monetário. A presença de uma equipa técnica empenhada e forte e uma gestão orientada para a reforma devem facilitar consideravelmente a implementação destas reformas vitais do Banco Central.

A. Contexto e Antecedentes

1. Muitos bancos centrais em países de baixo rendimento (PBR) na África Subariana estão a modernizar os seus regimes de política monetária. O papel da política monetária nos PBR tem sido um tópico controverso: Mishra et al. (2012), por exemplo, defendem que o fraco quadro institucional prevalente nos PBR reduz drasticamente o papel dos mercados de títulos, tornando fracos e não fiáveis os mecanismos tradicionais de transmissão monetária utilizando taxas de juro do mercado e preços de ativos determinados pelo mercado. Porém, Berg et al. (2013) com base em estudos de eventos aplicados a quatro economias subsarianas (Quênia, Ruanda, Tanzânia e Uganda), concluíram que o mecanismo de transmissão é eficaz, e que as variações de grande dimensão induzidas pela política nas taxas de juro a curto prazo são fortemente transmitidas para as taxas de juro de mercado, taxas de câmbio, produto e inflação. A transmissão ocorreu não obstante o facto de, tal como nos demais PBR, os quatro países terem sistemas financeiros relativamente pequenos, concentrados e dependentes dos bancos. Os autores observaram que a transmissão monetária era mais forte no Quênia e no Uganda. No primeiro caso, as autoridades assinalaram explicitamente a orientação da política monetária com uma taxa de juro a curto prazo e descreveram as suas intenções em termos de um objetivo de inflação. No caso do Uganda, o regime leve de metas de inflação parecia mais simples e transparente. O êxito inicial no que diz respeito à modernização dos quadros da política monetária em alguns bancos centrais nas economias subsarianas atraiu a atenção dos demais bancos centrais na região, incluindo o de Moçambique.

2. Até abril de 2017, o quadro da política monetária de Moçambique estava orientado exclusivamente para os agregados monetários. O principal objetivo *de jure* do Banco de Moçambique (BM) era a preservação do valor da moeda nacional, tendo como objetivos operacionais e intercalares a base monetária e a massa monetária, respetivamente. Ao abrigo deste regime, presumiu-se que o multiplicador monetário e a velocidade da circulação da moeda eram

¹ Por Ari Aisen e Félix F. Simione.

estáveis e previsíveis, ao passo que as taxas de juro eram determinadas livremente, com o BM a intervir apenas para suavizar uma volatilidade excessiva da taxa de câmbio (Bando de Moçambique, 2017). Foram utilizadas duas taxas de juro para auxiliar no cumprimento da meta para a base monetária e ajudar a comunicar a orientação da política monetária – as taxas de juro da Facilidade Permanente de Cedência (FPC) e da Facilidade Permanente de Depósito (FPD). Estas definiram um corredor de taxas de juro no âmbito do qual as taxas de mercado interbancário normalmente flutuaram. As operações do mercado aberto através das emissões de bilhetes do Tesouro e de operações de recompra, aliadas a um corredor das taxas de juro, visavam sobretudo a contenção da base monetária abaixo de um determinado limite específico.

3. Na maioria dos casos, o quadro de cariz monetário não estava alinhado com os sete princípios padrão da política monetária enunciados no documento do Conselho de Administração do FMI de 2015 sobre os quadros de política monetária em evolução nos PBR.

- Princípio I: Mandato claro e independência operacional do Banco Central.** O mandato do BM implicou alguma ambiguidade. Conforme indicado na Lei N.º 01/92 do BM, o principal objetivo do BM era a "preservação do valor da moeda nacional". O BM interpretou este mandato como tendo o objetivo de promover a estabilidade dos preços, aparentemente por razões de que a inflação estável é conducente à moeda estável. Contudo, o mesmo objetivo deixou espaço para interpretações alternativas, incluindo que o BM estava a procurar controlar o nível ou variação da taxa de câmbio, que contradiria o regime da taxa de câmbio "flutuante" *de jure* de Moçambique. Adicionalmente, o objetivo indicado deixou em aberto se significava o valor da moeda face a outras moedas ou um cabaz de mercadorias e serviços. No que diz respeito à independência operacional, é debatível se o BM desfrutava da mesma ou não. No lado positivo, uma posição robusta do balanço ao longo dos últimos anos permitiu ao BM suportar os custos relacionados com a política monetária e garantir assim a sua autonomia para esterilizar o excesso de liquidez. Porém, a disposição na Lei N.º 01/92 que permitia ao BM alargar o financiamento direto ao Governo limitava o BM no que diz respeito ao seu isolamento das operações do Estado. Como ficou claro no final de 2016 e início de 2017, esta disposição forçou o BM a monetizar o défice governamental num montante significativo, compensando parcialmente os seus esforços para conter as pressões inflacionárias.
- Princípio II: Estabilidade dos preços como o objetivo primário ou predominante da política monetária.** Conforme mencionado, não era claro nos termos da Lei N.º 01/92 que a estabilidade dos preços era o objetivo dominante da política monetária. Havia ambiguidade a este respeito.
- Princípio III: O Banco Central tem um objetivo de inflação a médio prazo.** O BM não tinha um objetivo de inflação numérico explícito e conhecido publicamente para o médio prazo, embora tenha publicado por vezes, mas nem sempre explicitamente, previsões de inflação a curto prazo. Embora o Governo tenha anunciado o seu objetivo de inflação a médio prazo de 5-6% no seu Plano Quinquenal, não era claro se o BM se comprometia firmemente com este objetivo, talvez porque o objetivo era estabelecido principalmente pelo Governo. Existem benefícios em definir o objetivo através de consultas conjuntas entre o Governo e o Banco Central (FMI, 2015).
- Princípio IV: As ações da política consideram as implicações da atividade macroeconómica e da estabilidade financeira.** Os relatórios do Comité de Política

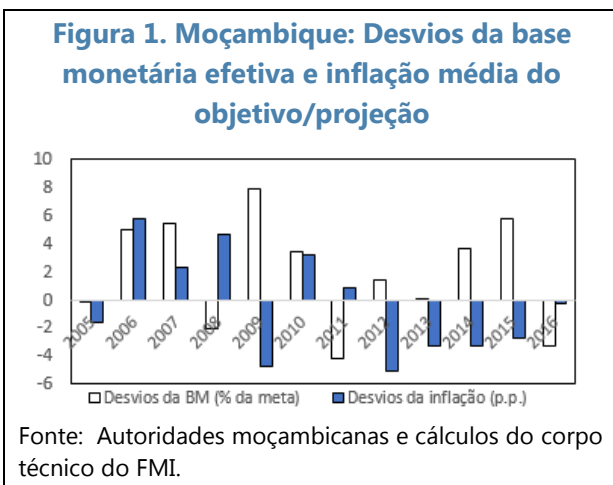
Monetária (CPMO) mantinham uma extensa vigilância sobre os indicadores macroeconómicos, sugerindo implicitamente que as decisões de política monetária não ignoravam potenciais consequências macroeconómicas. Além disso, o BM pareceu monitorizar corretamente as potenciais consequências em termos de estabilidade financeira das ações da política monetária, sempre que tal era justificável. As questões da estabilidade financeira foram tomadas em consideração em todos os relatórios do CPMO (incluindo em algumas conferências de imprensa pós-CPMO) emitidos desde dezembro de 2016 até meados de 2017, altura em que o BM teve de intervir em dois bancos que estavam em colapso. Contudo, isto por vezes foi alcançado desviando a atenção do público das decisões relativas à política monetária e o impacto das mesmas na inflação, que constitui o objetivo central dos bancos centrais atuais.

- **Princípio V: O Banco Central tem um quadro operacional claro e eficaz.** O quadro operacional do BM era claro no sentido em que a orientação da política foi estabelecida de maneira explícita e anunciada em termos de um nível numérico específico do objetivo operacional da política monetária de limitar a base monetária. Porém, o quadro não era eficaz devido a dois possíveis motivos. Primeiro, o anúncio dos limites da base monetária não facilitou a comunicação da orientação da política. A relação entre a base monetária e a inflação não foi bem compreendida pelo público e a imprensa. Por causa disso, a cobertura da imprensa dos relatórios do CPMO tendeu a realçar as decisões relacionadas com alterações nas taxas de juro do BM em vez dos objetivos anunciados da base monetária, sugerindo que a primeira poderia ter sido mais adequada para assinalar a orientação da política monetária. Segundo, dados empíricos sugerem que a permuta de liquidez no mercado monetário interbancário não respondeu fortemente à orientação da política monetária. Ou seja, os bancos normalmente não colocavam a liquidez excedentária ou obtinham financiamento a curto prazo entre si ou no Banco Central a taxas que eram razoavelmente estáveis e previsíveis.
- **Princípio VI: O Banco Central tem uma estratégia prospetiva transparente.** Os relatórios do CPMO disponibilizavam alguma análise dianteira, mas, de uma maneira geral, incompleta. No lado positivo, as decisões da política colocaram corretamente um maior foco nas pressões inflacionárias esperadas em vez de nas efetivas. Contudo, previsões da inflação numéricas explícitas nunca foram divulgadas nos relatórios do CPMO exceto durante alguns meses depois de outubro de 2016. Os relatórios também não apresentavam uma discussão detalhada sobre a ligação entre os riscos identificados para o panorama e a previsão da inflação (isto será abordado mais adiante), e que planos de contingência estavam disponíveis na eventualidade da materialização desses riscos.
- **Princípio VII: A comunicação do Banco Central é transparente e atempada.** Os relatórios do CPMO foram publicados atempadamente e com regularidade², e as reuniões do CPMO foram imediatamente seguidas de uma conferência de imprensa que ajudou a consolidar as comunicações da política monetária. Contudo, o conteúdo dos relatórios do CPMO e da conferência de imprensa nem sempre era compreendido de maneira transparente. Por um lado, isto refletiu o possível uso de jargão económico excessivo nas comunicações do BM. Por outro lado, pode ter refletido os níveis relativamente baixos existentes de literacia económica e financeira em grandes segmentos da sociedade moçambicana.

² Os relatórios do CPMO eram emitidos mensalmente antes de agosto de 2016. Desde outubro de 2016 que as reuniões do CPMO são realizadas a cada dois meses.

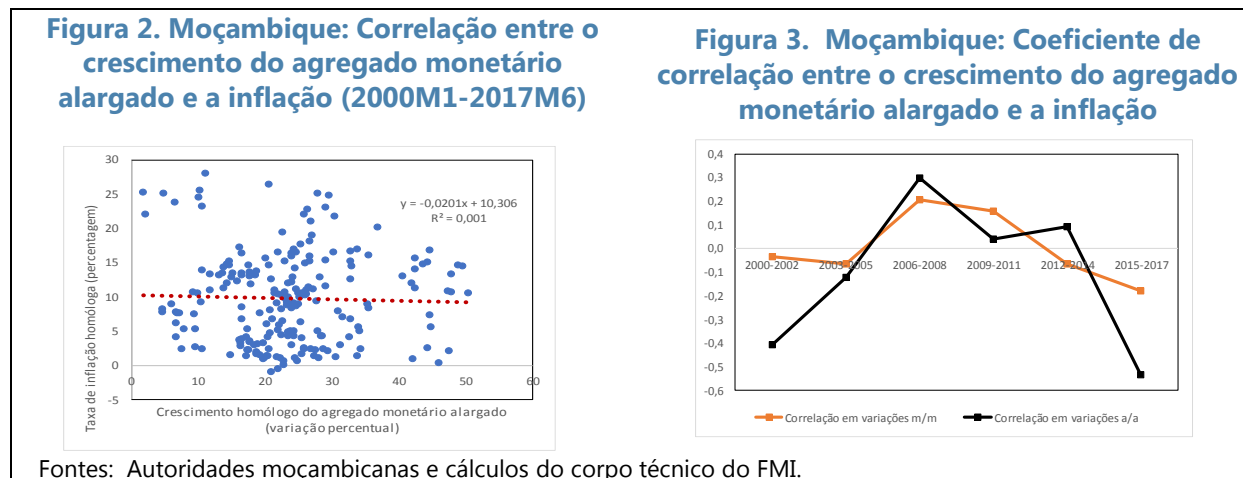
4. O quadro de metas para a base monetária teve um desempenho fraco em comparação com os objetivos do programa do FMI e resultados da inflação.

Por exemplo, durante o período de 2005-2016, os desvios da base monetária e da inflação dos seus objetivos e projeções, respetivamente, não evoluíram conforme esperado em cerca de 60% dos casos. Isto é particularmente surpreendentemente em 2009, 2012 e 2014-2015 quando a inflação era benigna não obstante a ultrapassagem dos limites da base monetária. Foram observados eventos contraintuitivos semelhantes em 2008 e 2011 quando a base monetária foi contida abaixo do limite, mas a inflação foi excedida (Figura 1).



5. Uma correlação fraca e instável entre os agregados monetários e a inflação pode ter prejudicado o papel da base monetária na ancoragem das expectativas da inflação.

Por exemplo, o coeficiente da correlação contemporânea entre o crescimento do agregado monetário alargado e a inflação (mês a mês e ano a ano) é literalmente zero para a amostra 2000M1-2017M6 (Figura 2). Acresce que a correlação é volátil ao analisar subamostras diferentes e, contraintuitivamente, torna-se negativa por vezes (Figura 3), sugerindo que a relação agregado monetário-inflação era muito instável.³ Isto é explicado, em parte, pelos choques exógenos recorrentes em Moçambique, embora estas seriam um desafio em qualquer regime de política monetária. De maneira semelhante, é importante salientar que no mesmo período, a velocidade de circulação da moeda permaneceu instável e em declínio (Figura 4), desafiando o pressuposto de velocidade constante implícito nos quadros de política monetária com base no agregado monetário. Isto significou que não era fácil prever a base monetária, principalmente porque cerca de metade do stock da base monetária abrangia moeda em circulação, que é extremamente sensível a choques exógenos.



³ Estas conclusões são qualitativamente semelhantes quando a base monetária é considerada em vez do agregado monetário alargado, embora as correlações pareçam ligeiramente melhores neste caso. Em cálculos alternativos (não apresentadas no documento) corrigimos o crescimento do agregado monetário alargado e da base monetária para ter em conta os efeitos de valorização da taxa de câmbio (visto que ambos os agregados monetários têm um componente de divisas), mas as conclusões permanecem basicamente inalteradas em termos qualitativos.

6. O BM está a efetuar a transição para um novo regime de política monetária, impulsionado em parte pelos desafios discutidos acima. A necessidade de um sinal mais forte da política monetária tornou-se óbvia em 2016 quando a inflação aumentou e passou a ser mais persistente, tornando a taxa de juro da FPC do BM negativa em termos reais (Figura 5). Neste contexto, o BM elevou agressivamente a FPC em 600 pontos base em outubro de 2016. Ao fazer isto, o CPMO enviou um importante sinal de que estava disposto a prestar mais atenção às taxas de juro vis-à-vis a massa monetária, numa rutura clara com a tradição anterior. Este passo notável iria preparar o caminho para a fundação de um novo regime de política monetária iniciado em abril de 2017 (Caixa 1).

Figura 4. Moçambique: Velocidade de circulação da moeda
(rácio PIB nominal-moeda)

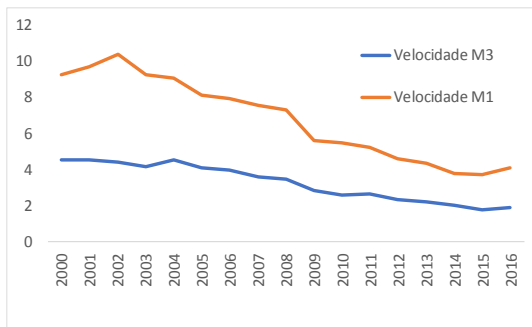


Figura 5. Moçambique: Taxa real da FPC
(Outubro 2011-julho 2017)



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

Caixa 1. Transição para um novo regime de política monetária

O BM está a efetuar a transição gradual para um novo regime de política monetária. Em abril de 2017, introduziu, pela primeira vez, a Taxa de Juro de Política Monetária de Referência (conhecida como MIMO). A taxa MIMO é uma taxa de juro a um dia através da qual o BM intervém no mercado interbancário. As intervenções são realizadas através de recompras reversas a um dia à taxa MIMO com colocação total, alinhando assim as taxas garantidas do mercado monetário a um dia intimamente com a taxa MIMO. Era também esperado que a taxa MIMO ajudasse a fortalecer o mecanismo de formação de taxa de juro e a transparência no mercado (Banco de Moçambique, 2017b). Embora se espere que a taxa MIMO assinala a orientação da política monetária, o BM continua a monitorizar os agregados monetários para fins informativos. A introdução da taxa MIMO reconheceu implicitamente as dificuldades na comunicação da orientação da política monetária através dos limites à base monetária, mas também encorajava em certa medida a interpretação pública de que o BM irá procurar manter a taxa MIMO positiva em termos reais. Neste contexto, compreender as decisões bimensais do CPMO sobre o nível da taxa MIMO e o impacto resultante na inflação futura parece ter alcançado uma maior atenção pública em Moçambique.

Caixa 1. Transição para um novo regime de política monetária (conclusão)

Foram também introduzidas alterações importantes nos mercados cambiais e de crédito, que devem apoiar o novo regime de política monetária. Uma Taxa de Câmbio de Referência foi introduzida em maio de 2017, a qual substituiu as múltiplas taxas de câmbio que estavam em vigor no mercado. A nova taxa de referência baseia-se nas transações entre bancos comerciais e os seus clientes, e é publicada três vezes por dia no website do BM. Em junho de 2017, o BM introduziu, em consulta com os bancos comerciais, a Taxa de Juro Preferencial Padronizada (Indexante Único) para o crédito bancário. Embora os bancos possam adicionar um diferencial de risco sobre esta taxa preferencial, ela liga as taxas de juro final dos bancos sobre os empréstimos diretamente às decisões de política monetária. Isto porque a taxa preferencial é estritamente definida como a média aritmética entre a taxa da FPC do BM e a taxa de recompra reversa mais 600 pontos base, que foram acordados para representar o risco de financiamento dos bancos. Embora alguns defendam que o diferencial de 600 pontos base pode ser demasiado elevado, a Taxa de Câmbio de Referência e o Indexante Único, que são publicados no website do BM, são medidas importantes para fortalecer a transparência no processo da formação das taxas cambiais e das taxas de juro.

O atual regime é um precursor *de facto* de um regime de metas de inflação. As recentes decisões de política monetária do BM têm-se tornado mais prospetivas, com base na taxa de juro e em modelos. Especificamente, a inflação emergiu mais claramente como o objetivo final da política monetária e as suas previsões baseiam-se em modelos. O objetivo da inflação a médio prazo permanece como 5-6% conforme estabelecido pelo Governo. A taxa MIMO é o objetivo operacional que sinaliza a orientação da política monetária para alcançar o objetivo da inflação. Isto pode ser confirmado pela maior ênfase dada às expectativas da inflação nos relatórios recentes do CPMO. De uma maneira geral, as decisões do CPMO basearam-se fortemente no Sistema de Previsão e Análise de Política (FPAS) tal como noutros bancos centrais modernos que adotam metas de inflação. Os agregados monetários, como a base monetária e o agregado monetário alargado, permanecem no radar do BM, mas apenas como variáveis de informação.

B. O Caminho a Seguir

7. O regime monetário embrionário irá muitas vezes deparar-se com desafios que provavelmente irão testar a determinação de política e a credibilidade do BM. A construção da credibilidade é vital para permitir ao Banco Central sinalizar efetivamente a orientação da política monetária e ajudar a ancorar as expectativas de inflação. A construção da capacidade para melhorar a previsão da inflação, identificar corretamente os mecanismos de transmissão da política monetária, fomentar o desenvolvimento do mercado interbancário, melhorar as comunicações, envidar esforços para estabelecer uma coordenação próxima com as autoridades fiscais e fortalecer o quadro jurídico do BM são todos aspetos essenciais no processo de construção da credibilidade. Em seguida, iremos discutir cada um destes desafios.

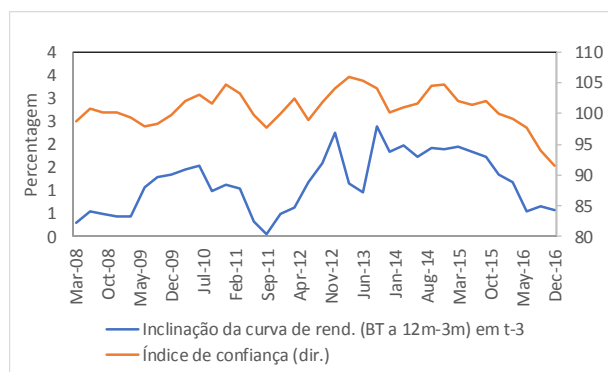
- **Fortalecer a capacidade prospetiva.** O maior foco do novo regime na inflação como o objetivo chave da política monetária exigirá uma melhor capacidade para avaliar devidamente as expectativas de inflação. A formação adicional para desenvolver as técnicas de previsão do pessoal do BM no contexto do FPAS é de importância extrema. O Banco Central deve também desenvolver inquéritos eficazes para medir as expectativas de inflação diretamente, como é realizado na maioria dos bancos centrais que adotam metas de inflação. Em simultâneo, os

dados disponíveis do mercado interbancário podem ser explorados para derivar indicadores complementares alternativos do caminho esperado da inflação. Dados preliminares sugerem que o diferencial entre as taxas de juro a 1 ano e a 3 meses (ou seja, a inclinação da curva de rendimentos) dos bilhetes do Tesouro poderia ajudar a prever o sentimento económico um trimestre com antecedência. Por exemplo, existe uma relação notável entre a inclinação da curva de rendimentos com um trimestre de desfasamento e os indicadores da confiança económica compilados pelo INE (Figuras 6 e 7). A inclinação da curva de rendimentos, que pode ser calculada mensalmente, poderia ser assim uma variável útil, com base na qual é possível avaliar o caminho da procura agregada e das expectativas de inflação.

- Identificar os mecanismos de transmissão da política monetária.** Uma compreensão clara dos canais através dos quais os choques de política monetária afetam a inflação (ou seja, canais de transmissão da política monetária) ainda é essencial. Dos quatro canais padrão (os canais da taxa de câmbio, do crédito bancário, da taxa de juro e do preço de ativos), o canal da taxa de câmbio é provavelmente o mais relevante em Moçambique, à semelhança de outros países de baixo rendimento. Conforme apresentado na Figura 8, as variações no agregado monetário alargado correlacionam-se bem com as variações na taxa de câmbio MT/USD, e existe igualmente uma correlação substancial entre os movimentos da taxa de câmbio e a inflação.⁴ Não observamos uma força de transmissão semelhante no que diz respeito aos canais do crédito bancário e da taxa de juro)⁵ Embora o crescimento do agregado monetário alargado se correlacione bem com o

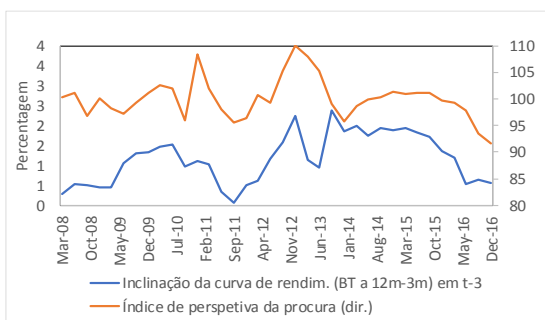
crescimento do crédito (ou seja, a primeira etapa da transmissão é forte), a correlação entre o crédito bancário e a inflação é fraca e não apresenta o sinal esperado. Finalmente, o crescimento

Figura 6. Moçambique: Índice de Confiança e Inclinação da Curva de Rendimentos



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

Figura 7. Moçambique: Índice das Perspetivas de Procura e Inclinação da Curva de Rendimentos



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

⁴ A correlação entre as alterações na taxa de câmbio e a inflação torna-se muito forte quando os movimentos da taxa de câmbio são desfasados em três a seis meses (gráfico não apresentado na Figura 8).

⁵ Esta conclusão mantém-se uniforme ao considerar as correlações com um desfasamento de três a seis meses.

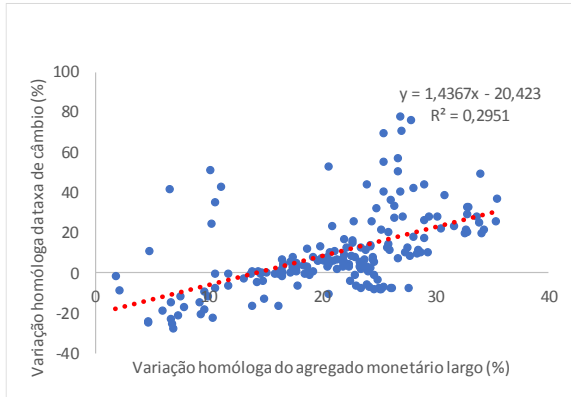
do agregado monetário alargado é fraca e negativamente correlacionado com a taxa interbancária ativa real, embora haja uma forte transmissão desta última para as taxas ativas retalhistas dos bancos comerciais. A transmissão possivelmente mais fraca dos canais de crédito e da taxa de juro em relação à inflação poderia também refletir a existência de uma economia informal/não bancarizada de grande dimensão e um mercado financeiro pouco profundo. Ademais, um grau relativamente elevado de dolarização em Moçambique (quase 30% dos depósitos no sistema bancário são dolarizados) pode limitar o alcance da política monetária para apenas os ativos denominados em moeda nacional no setor financeiro.⁶ Em princípio, todos estes fatores tornariam também o canal do preço dos ativos ineficaz. Por todos estes motivos, o canal da taxa de câmbio é possivelmente o mais relevante para a realização da política monetária em Moçambique. A maioria destas conclusões está largamente em linha com Mishra e Montiel (2013) na sua análise dos mecanismos de transmissão da política monetária nos PBR.

- **Lidar com a transmissão fraca.** De uma maneira geral, é provável que os canais de transmissão da política monetária permaneçam fracos nas etapas iniciais, mas devem ser fortalecidos à medida que a estrutura do mercado financeiro de Moçambique se torna mais sofisticada, é desdolarizada e passa a ser mais competitiva. Conforme a defesa clássica em Hannan e Berger (1991), uma concorrência fraca pode reduzir os incentivos dos bancos para reagir prontamente a mudanças na política monetária, resultando na repercussão lenta na taxa de juro. Uma avaliação empírica realizada pelo FMI (2016) determinou que, em Moçambique, uma concentração menor nos créditos bancários poderia fortalecer a transmissão da taxa de juro de referência do Banco Central para as taxas de mercado. É também necessário avaliar se o mecanismo de transmissão é assimétrico. Alguns dados empíricos sugerem que os bancos comerciais reagem de maneira assimétrica a alterações nas taxas de referência da política monetária, sendo os aumentos da taxa de juro mais agressivos do que os cortes. De salientar que uma transmissão fraca da política monetária não significa que, como é por vezes defendido, a política monetária não é eficaz para controlar a inflação. A consequência é que as ações da política devem ser mais agressivas para terem um impacto significativo.
- **Promover um mercado interbancário mais ativo.** O mercado interbancário é uma ligação essencial no processo de transmissão da política monetária. Porém, em Moçambique, continua pouco profundo visto que os bancos negociam principalmente com o Banco Central e raramente negociam ativamente uns com os outros. Isto sugere que outros fatores que não as condições de liquidez do mercado, incluindo uma potencial falta de confiança entre algumas instituições financeiras, pode igualmente estar a desempenhar um papel no impulso aos incentivos dos bancos para negociarem entre si. O BM pode ajudar através de uma forte supervisão e aplicação de requisitos prudenciais combinados com uma política de transparência ativa que inclui a publicação dos indicadores individuais de solidez financeira dos bancos no website do BM. Por último, a abordagem de todas as barreiras a transações interbancárias ativas será essencial para assegurar a eficácia do novo regime da política monetária.

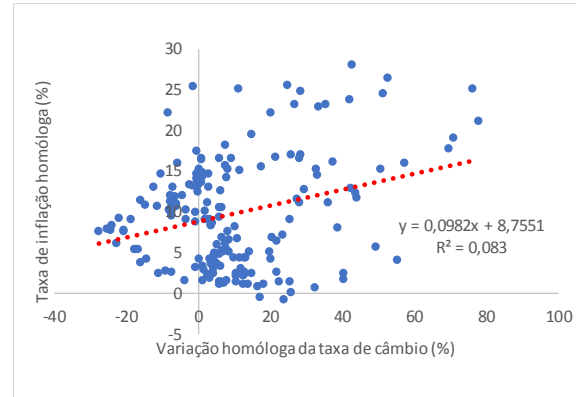
⁶ Em teoria, uma elevada dolarização financeira pode fortalecer o canal da taxa de câmbio à medida que a política monetária pressiona as taxas de depósito em moeda nacional para cima ou para baixo e altera assim o diferencial da taxa entre os depósitos em moeda nacional e estrangeira, e os depositantes nacionais reagem a alterações nesses diferenciais (de maneira semelhante ao que ocorrer no lado dos empréstimos) através de arbitragem. Porém, em Moçambique, a procura de depósitos denominados em dólares parece ser impulsionada sobretudo por motivos de precaução em vez de arbitragem.

Figura 8. Moçambique: Canais de transmissão da política monetária (1- taxa de câmbio; 2- crédito; 3- taxa de juro), Janeiro 2002–junho 2017¹

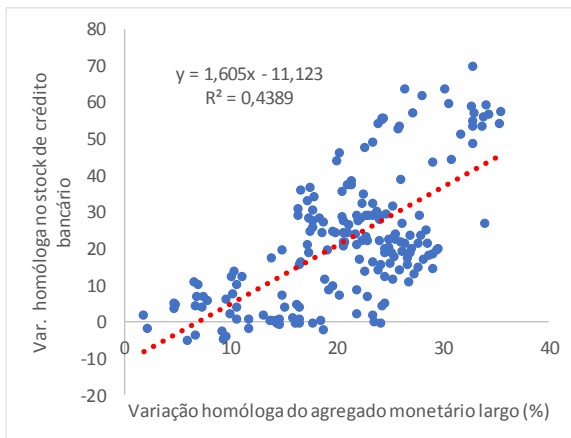
1. *As variações no agregado monetário alargado correlacionam-se bem com variações na taxa de câmbio MT/USD...*



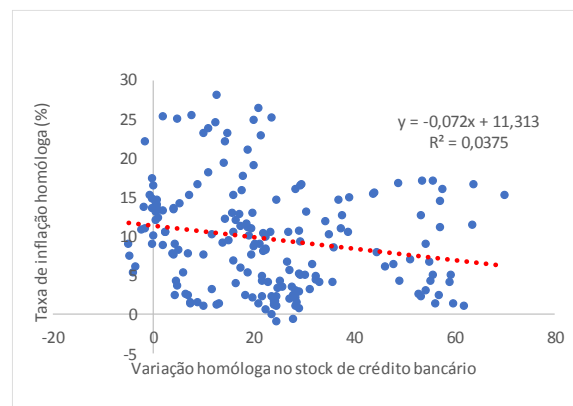
...embora haja uma repercussão substancial da taxa de câmbio na inflação.



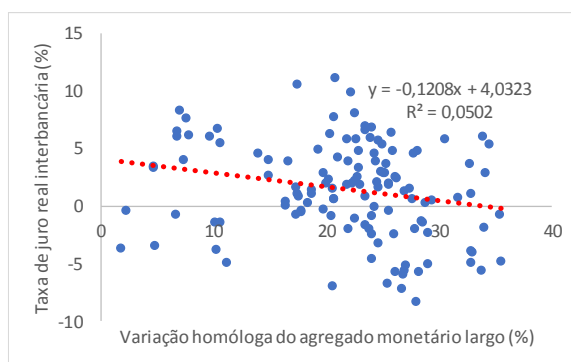
2. *As variações no agregado monetário alargado correlacionam-se bem com variações no crédito bancário...*



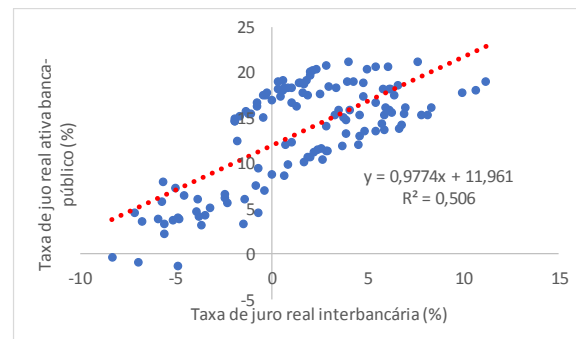
...mas as variações no crédito bancário estão fracamente correlacionadas com a inflação.



3. *As variações no agregado monetário alargado correlacionam-se fracamente com a taxa de juro real dos empréstimos interbancários...*



...embora haja uma forte repercussão das taxas interbancárias para as taxas ativas retalhistas.



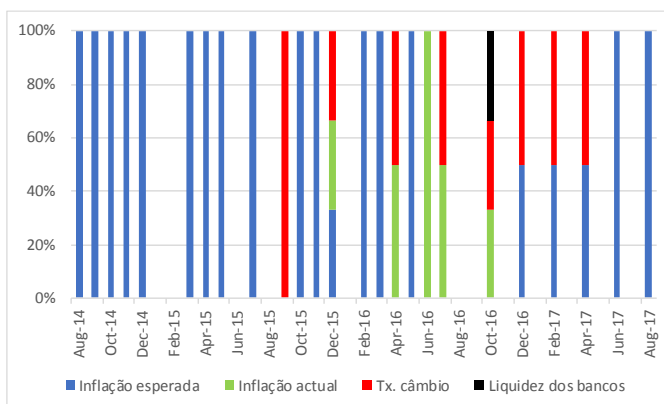
Fontes: Autoridades moçambicanas e cálculos do corpo técnico do FMI.

¹ Dezembro 2006–junho 2017 relativamente aos dois últimos gráficos.

- Melhorar as comunicações.** "O melhor que um Banco Central pode fazer é, possivelmente, ensinar aos mercados a sua maneira de pensar (Blinder, 2004, p. 25)". A transição para um novo regime com base na taxa de juro exigirá que as decisões da política monetária sejam fundamentadas unicamente em consideradas relacionadas com a inflação, e que isto seja devidamente compreendido pelos mercados e o público. Embora os relatórios do CPMO destaquem principalmente a inflação como o principal motivo subjacente às decisões de política, a taxa de câmbio é por vezes também salientada como um motivo (Figura 9).

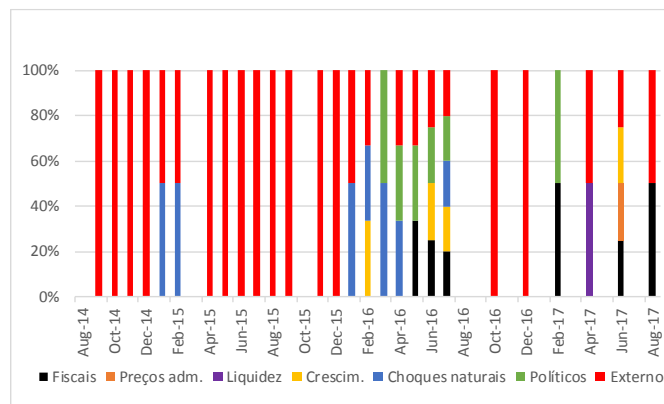
É compreensível que o BM esteja preocupado com a volatilidade excessiva da taxa de câmbio, porém, as decisões da política não devem ser interpretadas como uma forma de tentar controlar a taxa de câmbio. Além disso, em alguns casos antes de 2017, as decisões da política colocam uma maior ênfase na inflação atual, em vez de na inflação esperada, o que não ajuda a estabelecer a comunicação futura. Desde dezembro de 2016 que as decisões de política têm sido fundamentadas unicamente na inflação esperada, o que é um desenvolvimento positivo. O relatório do CPMO passou igualmente a publicar previsões explícitas da inflação a médio prazo a partir de outubro de 2016, mas infelizmente esta prática foi interrompida desde junho de 2017 por motivos desconhecidos. Os relatórios do CPMO identificam adequadamente riscos e incertezas, tendo prevalecido os riscos externos (volatilidade dos preços globais, crescimento mundial, etc.) (Figura 10). Contudo, muitas vezes não existe uma discussão suficiente sobre como estes riscos e incertezas afetam explicitamente as perspectivas da inflação. Por último, é necessário separar qualquer análise de questões não relacionadas com a política monetária dos relatórios do CPMO. Exceto no caso de agosto de 2017, todos os relatórios do CPMO desde dezembro de 2016 introduzem as questões da estabilidade financeira na análise, o que pode interferir com a atenção dos leitores em relação a decisões da política monetária.

Figura 9. Moçambique: Principal motivo para as decisões do CPMO



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

Figura 10. Moçambique: Riscos identificados no relatório do CPMO



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

- **Metas para a taxa de câmbio versus metas de inflação.** Conforme mencionado na secção anterior, o novo regime monetário salienta fortemente a importância de comunicar corretamente a âncora nominal do BM ao público em geral para evitar mal-entendidos que possam prejudicar a credibilidade conquistada com muito esforço pelo BM. Em consequência, o público deve compreender inequivocamente que o BM só alterará as taxas de juro em reação ao caminho futuro da inflação. Obviamente, o impacto inflacionário das variações da taxa de câmbio deve ser tido em conta na decisão da taxa de juro mas não se deve fixar como meta um nível ou taxa de variação específicos.⁷ Assim, o BM deve continuar a perseguir um regime de taxa de câmbio flutuante para que o câmbio possa continuar a absorver choques. Deve-se restringir as intervenções cambiais aos casos em que seja preciso reduzir a volatilidade excessiva da taxa de câmbio e acumular um volume adequado de reservas internacionais para a cobertura das importações do país. Para gerir de maneira adequada as perceções do público sobre o seu empenho em cumprir a meta de inflação (e não da taxa de câmbio), o BM poderia pré-anunciar os volumes total e diário e os períodos durante os quais planeia comprar divisas para acumulação de reservas.
- **Coordenação das políticas monetária e fiscal.** Qualquer regime monetário é muito dependente da disciplina fiscal, e a ausência desta pode criar riscos para a credibilidade do novo regime monetário. Por isso, é da máxima importância assegurar uma boa coordenação de políticas entre o BM e o Ministério de Finanças. Embora sejam realizadas frequentes reuniões de coordenação entre as equipas técnicas de ambas as instituições, o foco deve ser direcionado para quatro elementos centrais:
 - 1) O Ministério de Finanças precisa de manter o BM sempre atualizado sobre alterações à orientação da política fiscal durante os ciclos de elaboração e execução do orçamento. Isto deve ajudar o BM a prever a inflação de maneira mais precisa tendo em consideração corretamente no seu modelo a médio prazo os efeitos do impulso fiscal sobre a procura agregada. Será também útil para ambas as instituições planejar o calendário de emissões de Obrigações do Tesouro com a Bolsa de Valores e de Bilhetes do Tesouro no BM; o ideal é que o calendário seja publicado com antecedência e de maneira transparente no website do BM e que não seja alterado, para aumentar a sua credibilidade e reduzir os custos de financiamento.
 - 2) O Tesouro deve informar o BM semanalmente sobre as suas necessidades de liquidez. Isto ajudaria o BM a antecipar qualquer alteração necessária nos volumes de BTs a emitir face às emissões planeadas no calendário e controlar o impacto da política fiscal na liquidez geral do mercado. Isto exigiria o uso de outros instrumentos (recompras e

⁷ Ostry et al. (2012) defendem que, tendo em conta a importância indiscutível da taxa de câmbio nos resultados da inflação e do crescimento nos PBR, a intervenção na taxa de câmbio deve fazer parte do conjunto de ferramentas da política monetária padrão nos PBR, estando as taxas de juro concentradas principalmente no objetivo da inflação e a intervenção na taxa de câmbio concentrada no objetivo da taxa de câmbio, e reconhecendo simultaneamente as interações entre estes dois objetivos. Não obstante os potenciais méritos deste quadro em alguns países, a existência de dois objetivos e dois instrumentos pode não ser a melhor estratégia em termos de comunicação para um regime embrionário como o de Moçambique. Acresce que fixar uma meta para a taxa de câmbio poderia ter o efeito de fortalecer a posição de grupos de interesse contrários aos movimentos na taxa de câmbio que poderiam ser necessários para alcançar os objetivos de inflação. Em tais circunstâncias, o Banco Central iria deparar-se com um enorme dilema, e correria o risco de não lidar de forma apropriada com as comunicações para alcançar ambos os objetivos (inflação baixa e estável e estabilidade da taxa de câmbio).

recompras reversas) para esterilizar a falta de liquidez e a liquidez excessiva para assegurar que a taxa interbancária permanece intimamente alinhada com a taxa MIMO.

- 3) Uma forte coordenação de política deve ajudar a assegurar que o uso da liquidez do Tesouro na facilidade de descoberto do BM deve ser limitada a apenas circunstâncias excepcionais. Ambas as instituições devem concordar sobre o acesso, com montantes anuais ligados a receitas anuais esperadas do Tesouro e condições rígidas de amortização (taxa de juro e tempo de amortização) para encorajar uma gestão fiscal prudente e evitar aumentar indevidamente a liquidez do mercado. Deve ser acordado que qualquer impacto das operações fiscais na liquidez deve ser rapidamente esterilizado. Estas alterações podem ser consagradas na Lei Orgânica do BM para evitar a recorrência do recente amplo uso da facilidade de descoberto do BM pelo mesmo.
 - 4) A coordenação institucional exige que o Ministério de Finanças apoie o BM no pagamento dos custos relacionados com a política monetária. O BM deve ter amplo acesso a instrumentos negociáveis e flexibilidade de os utilizar conforme necessário nas suas operações de esterilização livre de considerações de custo. O impacto final destas operações na demonstração de resultados do BM pode potencialmente significar que o BM não seria capaz de pagar dividendos ao Tesouro. Adicionalmente, ambas as instituições devem ajudar a assegurar que o capital do BM representa um regulador suficiente (como uma parte dos passivos do BM) para manter a credibilidade e espaço de manobra do BM. Por outro lado, o BM deve ser gerido de maneira eficiente e a sua administração deve estar empenhada em controlar os custos da política não monetária. As funções de auditoria externa e interna devem ser fortalecidas pela designação de membros independentes para a Assembleia de Administração para assegurar uma supervisão sólida das operações de Administração.
- **Reformar a lei do BM.** A abordagem de todos os desafios discutidos acima exigirá a modernização do quadro jurídico, o que deve fornecer, no mínimo, um mandato claro, autonomia operacional e supervisão externa adequada ao BM. Conforme indicado anteriormente, o mandato do BM é pouco claro. Conforme recomendado pelas missões de assistência técnica do FMI anteriores, o BM deve ter um objetivo primário claro para alcançar e manter a estabilidade dos preços. O mandato do BM é igualmente impreciso no sentido em que mistura objetivos e funções. Para além de manter o valor do metical, os demais objetivos estatutários do BM incluem o desenvolvimento da política monetária de uma maneira correta; a orientação da política de crédito para promover o crescimento económico e o desenvolvimento económico e social; a gestão das reservas cambiais para manter um volume adequado de recursos para o comércio externo; e o controlo da atividade bancária. Porém, o desenvolvimento das políticas monetárias e de crédito, a gestão das reservas cambiais e a supervisão dos bancos são funções do Banco Central e não objetivos. Tratar estas funções como objetivos pode originar dificuldades interpretativas na eventualidade de conflitos entre os diferentes objetivos de política. Por último, a disposição na lei que permite ao BM efetuar empréstimos ao Governo acima do limite estatutário deve ser abolida, visto que pode originar o financiamento monetário dos défices fiscais. Uma das deficiências desta disposição é que os empréstimos podem ser concedidos sem juros. Se utilizada indevidamente, esta permissão tem o potencial de prejudicar os esforços do Banco Central de estabilidade e autonomia monetárias (FMI, 2016b).

8. Com o tempo, o novo regime monetário pode ajudar o BM a ultrapassar algumas das restrições assinaladas acima. O novo regime pode melhorar a sinalização da política e, através de constantes melhorias da comunicação e transparência, ajudar a aprofundar os mercados de capitais (incluindo o mercado interbancário), induzir a concorrência entre bancos, melhorar a coordenação das políticas monetária e fiscal e até ajudar a criar condições para a modernização do quadro jurídico que apoia a autonomia operacional do BM. Todas estas melhorias podem certamente contribuir, gradualmente, para um mecanismo de transmissão da política monetária mais sólido e mais eficiente.

C. Conclusões

9. A transição do BM para um novo regime de política monetária com base na taxa de juro e ancorado na inflação é bem-vinda, mas deve ser vigilante no que diz respeito a várias considerações. Estas incluem a necessidade de melhorar a capacidade técnica futura através de formação, em particular em matéria de previsão da inflação utilizando modelos macroeconómicos no contexto do FPAS. Adicionalmente, alguns dados disponíveis no BM podem permitir ao seu pessoal desenvolver curvas de rendimentos provisórias com base no mercado, as quais permitiriam uma avaliação das expectativas da inflação, o que poderia, por sua vez, ser complementado pelo desenvolvimento de um inquérito direto dos agentes económicos sobre as suas expectativas de inflação. Deverão ser igualmente considerados os mecanismos de transmissão da política monetária para a inflação. A taxa de câmbio parece ser o canal de transmissão mais relevante da política monetária em Moçambique. Contudo, o BM não deve tomar isto como um motivo para fixar uma meta para o nível ou ritmo de variação da taxa de câmbio, nem para justificar intervenções na taxa de câmbio para controlar a inflação. A eficácia do novo regime exigirá também um mercado interbancário a funcionar devidamente, o que pode ser alcançado identificando e minimizando as barreiras que impedem que os bancos negociem ativamente entre si.

10. As reformas em todas estas áreas devem ter por base uma melhor comunicação da política monetária e uma Lei do BM reformada. No que diz respeito às comunicações, o relatório do CPMO deve colocar um foco extenso na inflação esperada, e não na taxa de câmbio ou outras variáveis, como o principal motivo a impulsionar as suas decisões. Deve procurar explicar, em vez de listar, o modo como a materialização dos vários riscos identificados no relatório afetaria a previsão da inflação. Acima de tudo, o relatório deve divulgar explicitamente as previsões da inflação, uma prática que foi interrompida desde junho de 2017. É necessário também excluir dos relatórios do CPMO qualquer análise de questões de política não monetária (por ex., questões de estabilidade financeira, como ocorreu na maioria dos relatórios na primeira metade de 2017) visto que isso poderia interferir com a atenção dos leitores relativamente às decisões da política monetária. Um esforço para intensificar a coordenação entre as políticas fiscal e monetária é essencial para o êxito do novo regime monetário e exige uma compreensão mútua sobre as necessidades do BM para cumprir à risca o seu objetivo de manter a inflação baixa e estável. Relativamente à Lei Orgânica do BM, a mesma deve ser reformada para dar ao BM um objetivo primário claro para alcançar e manter a estabilidade dos preços. Deve igualmente estabelecer uma melhor distinção entre os objetivos e as funções do Banco Central visto que isso poderia, de outro modo, originar dificuldades

interpretativas na eventualidade de conflitos entre diferentes objetivos de política. Por último, a disposição na lei que permite ao BM efetuar empréstimos ao Governo acima do limite estatutário deve ser abolida visto que pode originar o financiamento monetário dos défices fiscais, prejudicando, em última análise, os esforços do Banco Central de estabilidade e autonomia. De destacar, como ponto positivo, as competências e o empenhamento da equipa técnica e da administração do BM, qualidades que devem contribuir para a implementação das reformas necessárias de apoio ao novo regime.

Referências

- República de Moçambique. Assembleia da República, Lei nº. 01/92
- Banco de Moçambique, 2017, "Desafios da Modernização do Regime da Política Monetária: O Caso de Moçambique."
- _____, 2017b, *Comité de Política Monetária, Comunicado 02/2017*.
- Berg, Andrew, Luisa Charry, Rafael Portillo e Jan Vlcek, 2013, "The Monetary Transmission Mechanism in the Tropics: A Narrative Approach", *IMF Working Paper WP/13/197*.
- Blinder, Alan S., 2004, "The Quiet Revolution: Central Banking Goes Modern". *New Haven, CN: Yale University Press*.
- Hannan, Timothy, Allen Berger, 1991, "The Rigidity of Prices: Evidence from the Banking Industry". *The American Economic Review, Vol. 81, No. 4 (September), pp. 938-945*.
- International Monetary Fund, 2015, "Evolving Monetary Policy Frameworks in Low-Income and Other Developing Countries", *Staff Report (Washington: International Monetary Fund)*.
- _____, 2016, Selected Issues, *IMF Country Report 16/10*.
- _____, 2016, Safeguards Assessments Mission, *Aide-Mémoire*.
- Mishra, Prachi, Peter J. Montiel e Antonio Spilimbergo, 2012, "Monetary Transmission in Low-Income Countries: Effectiveness and Policy Implications", *IMF Economic Review (60), 270-302*.
- Mishra, Prachi, Peter J. Montiel, 2013, "How Effective Is Monetary Transmission in Low-Income Countries? A Survey of the Empirical Evidence", *Economic Systems Volume 37, Issue 2, Page 187-216*.
- Ostry, Jonathan D., Atish R. Ghosh e Marcos Chamon, 2012, "Two Targets, Two Instruments: Monetary and Exchange Rate Policies in Emerging Market Economies", *IMF Staff Discussion Note 12/01*.

O DESAFIO DA GOVERNAÇÃO EM MOÇAMBIQUE¹

Este capítulo concentra-se nos pontos fracos da governação e corrupção em Moçambique. O capítulo baseia-se numa vasta gama de fontes. Embora a avaliação dependa de vários contributos quantitativos com base no trabalho interno do FMI e indicadores de terceiros, depende também de avaliações qualitativas realizadas pelo corpo técnico do FMI bem como de outras instituições, em particular, do Banco Mundial.² As pontuações gerais da governação e medidas das perceções de corrupção para Moçambique têm vindo a deteriorar-se desde 2010, e as pontuações baixaram mais rapidamente durante o período de 2012-16. Com base no supracitado, e na recente divulgação dos empréstimos ocultos, os pontos fracos da governação e corrupção são considerados significativos e apresentam riscos para a estabilidade macroeconómica do país. O capítulo resume a atual situação, analisa os potenciais custos económicos da corrupção e oferece recomendações sobre como fazer avançar as reformas anticorrupção.

A. Antecedentes

1. Um corpo crescente de literatura, incluindo estudos de caso e dados de inquéritos, revela que uma fraca governação e a corrupção prejudicam gravemente o desempenho económico. O desempenho económico é afetado através de vários canais, em particular nos domínios orçamental, da regulação do mercado, da supervisão do setor financeiro e do Estado de direito. Isto mina a confiança da sociedade no Governo, coloca em risco a qualidade das instituições públicas e origina um comportamento de busca de renda económica, corroendo o Estado de direito no geral e abrandando o desenvolvimento económico geral.

2. No que diz respeito a Moçambique, os indicadores da governação e da corrupção têm-se vindo progressivamente a deteriorar. Ao longo dos últimos dez anos, os Indicadores Mundiais de Governação (WGI) têm-se vindo a deteriorar em todas as seis dimensões (Figura 1).³ Embora Moçambique ainda assim tenha melhores resultados do que as médias da África Subsariana (ASS) em dois indicadores (voz e responsabilidade e qualidade regulamentar), continua a estar atrás dos países vizinhos em termos de eficácia do Governo, controlo da corrupção e Estado de direito (Figura 2). A lacuna entre a sua classificação percentil relativamente ao controlo da corrupção (21) e a média da ASS (31) destaca-se e assinala uma rápida queda desde 2010 (classificação no 41º percentil) (WGI 2016). Isto está em linha com as constatações de outros índices de governação e perceção da corrupção, incluindo o Índice de Perceção da Corrupção (IPC), o Índice Ibrahim de Governação Africana (IIGA) e o inquérito realizado junto de líderes comerciais pelo Fórum Económico Mundial.

3. Vários fatores estão subjacentes a esta progressiva deterioração da governação e corrupção em Moçambique. Este conjunto de atividades inclui: (i) uma economia informal de grande dimensão com inclusão financeira limitada, que permite uma maior quota de transações em dinheiro e dificulta o rastreio e controlo de transações ilícitas; (ii) uma estrutura grande, complexa e obscura de beneficiários efetivos de empresas públicas; (iii) uma cultura política de

¹ Preparado por Yara Esquivel Soto, Naly Carvalho, Moataz El Said e Harold Zavarce.

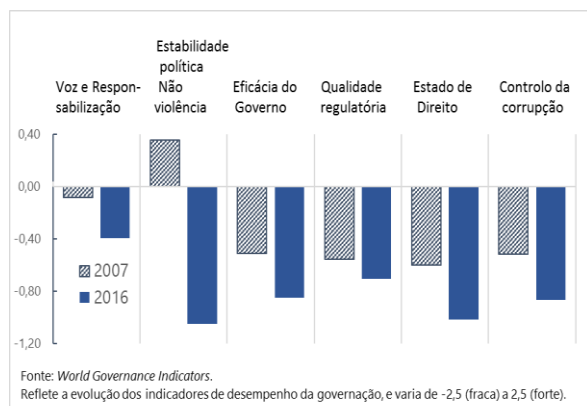
² As avaliações qualitativas incluem os relatórios do corpo técnico no âmbito do Artigo IV, e relatórios sobre a estratégia e monitorização nacionais do Banco Mundial.

³ As seis dimensões são voz e responsabilidade, estabilidade política e ausência de violência, eficácia do Governo, qualidade regulamentar, Estado de direito e controlo da corrupção.

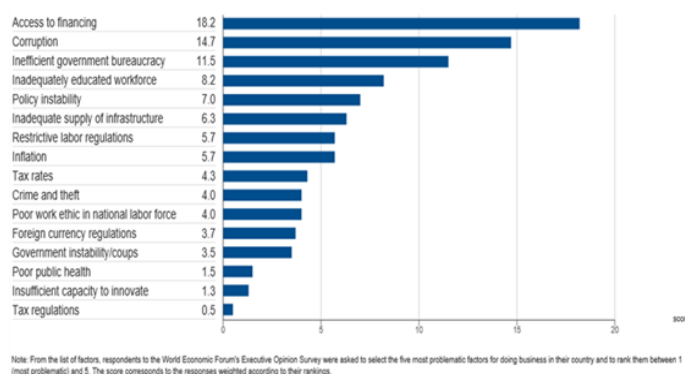
clientelismo que frequentemente depende do fornecimento de benefícios de bens públicos em troca de apoio político; e (iv) instituições regulamentares e de supervisão fracas e subfinanciadas.

Figura 1. Moçambique: Principais índices de governação

Indicadores de Governação, 2007 e 2016



Classificação dos fatores que afetam a realização de negócios

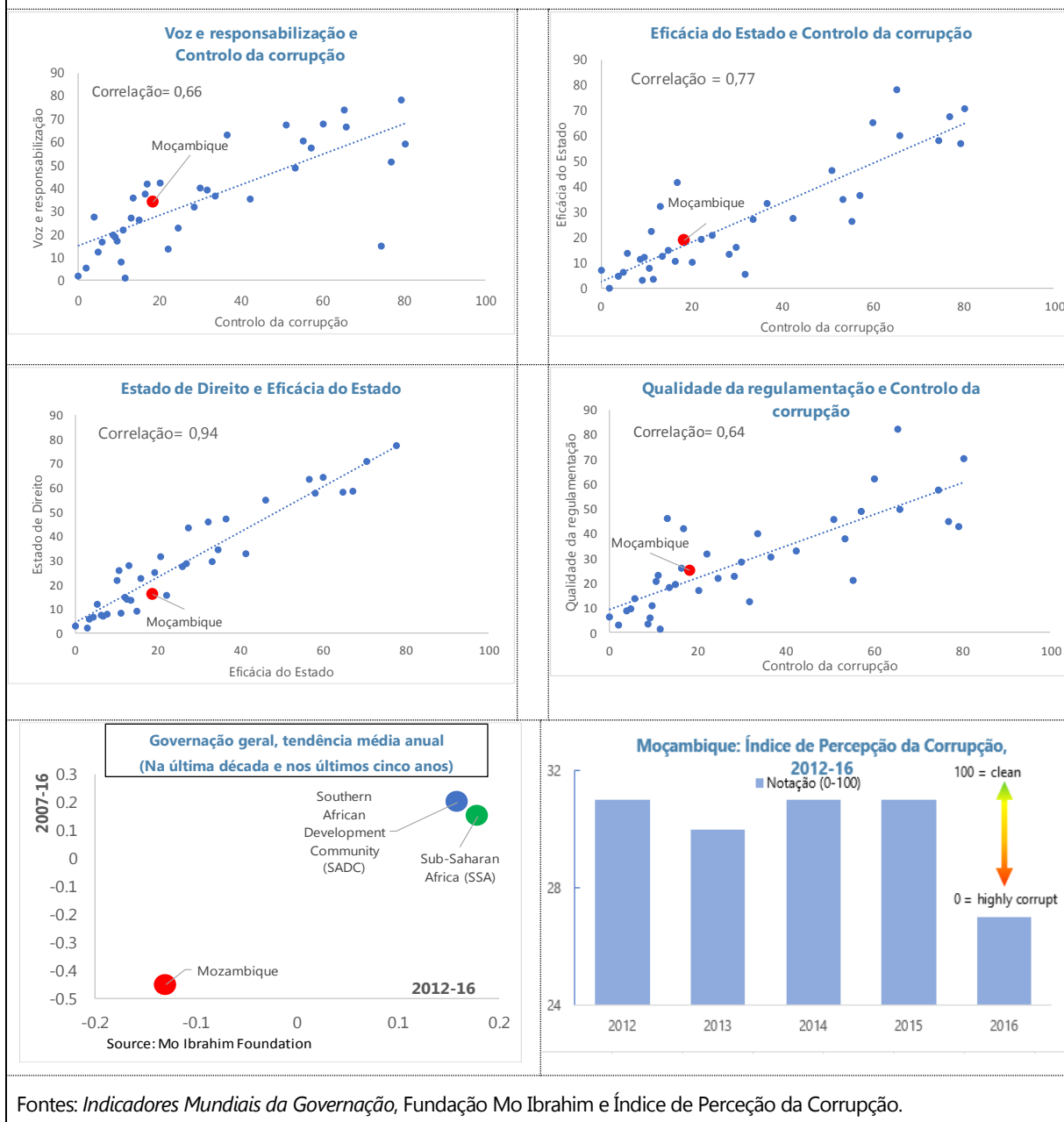


Fonte: Fórum Económico Mundial, 2017

Índice Ibrahim de Governação Africana

SUB-CATEGORY	INDICATOR	2016 Score	Change since 2007
NATIONAL SECURITY	Domestic Armed Conflict	50.0	-50.0
RIGHTS	Human Rights Violations	31.3	-43.7
ACCOUNTABILITY	Corruption in Government & Public Officials	20.0	-40.0
HEALTH	Basic Health Services	51.3	-31.4
PUBLIC MANAGEMENT	Fiscal Policy	45.2	-31.0
ACCOUNTABILITY	Access to Information	25.0	-29.2
PERSONAL SAFETY	Safety of the Person	40.8	-29.0
EDUCATION	Education Provision	48.2	-28.9
INFRASTRUCTURE	Water & Sanitation Services	38.3	-25.2
RULE OF LAW	Judicial Process	41.7	-25.0
ACCOUNTABILITY	Corruption & Bureaucracy	19.0	-23.9
NATIONAL SECURITY	Government Involvement in Armed Conflict	77.8	-22.2
PARTICIPATION	Legitimacy of Political Process	55.6	-22.2
PERSONAL SAFETY	Crime	49.6	-20.7
NATIONAL SECURITY	Violence by Non-state Actors	79.1	-19.6
WELFARE	Poverty Reduction Priorities	53.8	-18.6
RULE OF LAW	Transfers of Power	33.3	-16.7
BUSINESS ENVIRONMENT	Investment Climate	38.9	-16.7
PERSONAL SAFETY	Social Unrest	71.5	-16.0
RIGHTS	Civil Liberties	50.0	-14.6
ACCOUNTABILITY	Online Public Services	27.5	-13.1
RURAL SECTOR	Rural Development Resources	62.5	-12.5
BUSINESS ENVIRONMENT	Soundness of Banks	40.4	-12.3
ACCOUNTABILITY	Corruption Investigation	22.2	-10.1
WELFARE	Poverty	43.0	-9.7
PARTICIPATION	Free & Fair Elections	53.6	-8.9
RURAL SECTOR	Agricultural Policy Costs	43.4	-8.9
ACCOUNTABILITY	Accountability of Public Officials	38.1	-7.1
ACCOUNTABILITY	Diversion of Public Funds	18.8	-5.9
ACCOUNTABILITY	Public Sector Accountability & Transparency	40.9	-4.8
GENDER	Women's Labour Force Participation	91.5	-4.8
PARTICIPATION	Civil Society Participation	55.9	-4.7
PUBLIC MANAGEMENT	Public Administration	59.9	-4.7
INFRASTRUCTURE	Electricity Infrastructure	36.3	-4.3
PARTICIPATION	Political Participation	68.4	-4.2
WELFARE	Narrowing Income Gaps	65.8	-3.7
RURAL SECTOR	Rural Business Climate	60.5	-2.2
BUSINESS ENVIRONMENT	Competition	35.5	-1.8
BUSINESS ENVIRONMENT	Employment Creation	53.9	-1.6
WELFARE	Social Protection & Labour	49.7	-1.1
NATIONAL SECURITY	Internally Displaced People	99.5	-0.5

Figura 2. Moçambique e ASS: Indicadores da corrupção, governação, qualidade regulamentar e sistema judicial



4. O Governo reconhece a amplitude do problema, mas ainda não foi aplicado um plano estratégico coerente. O apoio aos esforços anticorrupção estava na primeira linha da campanha presidencial de 2014 do Presidente Nyusi e foi realçado no seu discurso de tomada de posse, com a promessa de tolerância zero em relação à corrupção no Governo. Porém, o progresso tem sido lento, sendo que apenas recentemente ocorreu um aumento do impulso relativamente a este tópico. Um novo plano anticorrupção foi adotado em novembro de 2016 após a divulgação dos

empréstimos ocultos.⁴ Em seguida, outros casos de corrupção foram manchetes nas notícias (Caixa 1). Não obstante o facto de Moçambique ter adotado um quadro anticorrupção, depara-se com o desafio da sua implementação e aplicação eficazes.

B. Custo da Corrupção

5. A fraca governação e a corrupção são dispendiosas para Moçambique. Um estudo realizado pelo Centro de Integridade Pública (CIP) e o Instituto Chr. Michelsen (ICM) estimou que o custo da corrupção para Moçambique, durante o período de 2002 a 2014, foi de cerca de USD 4,8 a USD 4,9 mil milhões (mais de 30% do PIB de 2014). Anualmente, isto totaliza aproximadamente USD 500 milhões por ano, um valor mais elevado do que as alocações anuais do orçamento estatal para as despesas sociais nas áreas da saúde e educação. Embora seja difícil quantificar os custos da corrupção, o impacto na economia pode ser rastreado através de vários canais:

Abrandamento do crescimento económico e instabilidade macroeconómica

6. Um estudo realizado por Ugur e Dasgupta (2011) encontrou fortes ligações entre a perceção da corrupção e o abrandamento do crescimento do PIB per capita. Calculam que, em média, um aumento de uma unidade no Índice de Perceção da Corrupção (IPC) está associado a uma redução no crescimento do PIB per capita de 0,59% no caso dos países de baixo rendimento (PBR). A classificação de Moçambique no índice IPC desceu de 31 em 2015 para 27 em 2016. Isto traduz-se numa redução média de 1,8% no PIB per capita. Ou seja, se Moçambique conseguisse implementar de maneira eficaz um plano de corrupção robusto e colocar a perceção da corrupção novamente ao nível de 2015, o crescimento per capita anual, estando tudo o resto igual, teria sido 1,8 pontos percentuais mais elevado.

7. A corrupção ameaça a estabilidade macroeconómica através dos canais fiscais.

A corrupção afeta a eficiência da cobrança de impostos. O cumprimento fiscal e a evasão fiscal tornam-se um problema à medida que a sociedade perde a confiança nas instituições governamentais, resultando numa capacidade mais fraca de o Governo conseguir gerar receitas e originando questões de desenvolvimento prolongadas. Em Moçambique, por exemplo, os procedimentos aduaneiros são identificados como uma área de corrupção acentuada (CIP e ICM, 2016). *A corrupção pode igualmente diminuir a eficiência da despesa,* através de custos mais elevados, reduzindo a qualidade dos bens e serviços públicos, distorcendo a alocação dos fundos públicos, afastando-os dos setores que mais precisam deles. Além disso, os contratos públicos e controlos inadequados do sistema de pagamento são outros pontos que afetam a eficiência da despesa. Em Moçambique, os contratos nos setores das telecomunicações, da construção e obras públicas são áreas onde a corrupção está disseminada (CIP e ICM, 2016).

⁴ Esta dívida oculta incluía empréstimos de duas empresas públicas, Proindicus e MAM, divulgados em abril de 2016, com um valor de cerca de USD 1,1 mil milhões, e vários outros empréstimos bilaterais de menor dimensão (USD 0,3 mil milhões) — num total de USD 1,4 mil milhões, ou cerca de 11% do PIB de 2015. O empréstimo (USD 0,85 mil milhões) de uma terceira empresa pública, a Ematum, foi descoberto no início de 2014. Os objetivos das três empresas, Ematum, Proindicus e MAM, são, respetivamente, a pesca do atum, fornecimento de proteção marítima e construção de estaleiros. As três empresas foram criadas pouco antes do empréstimo ter sido realizados e eram todas lideradas pelo mesmo Presidente Executivo, que fazia parte, na altura, da alta direção dos serviços de segurança.

Riscos fiscais e desempenho das empresas públicas

8. O setor público é grande, complexo e vulnerável a corrupção e má gestão.

Formalmente, é constituído por 13 empresas públicas (EPs) e 109 empresas nas quais o Estado é o acionista maioritário. Adicionalmente, o Estado tem participação em pelo menos 116 empresas privadas através de *joint ventures* ou acordos subsidiários. A maioria das sociedades tem uma fraca posição financeira e não efetua reporte sistemático ao Tesouro. A estrutura da propriedade de algumas destas sociedades não é clara, o que aumenta o risco de conflitos de interesse e corrupção.

9. A rápida expansão do investimento público através de empresas públicas tem aumentado os riscos orçamentais.⁵

Esperando um aumento das receitas oriundo dos recursos naturais, durante 2009-2014, o Governo moçambicano ampliou o investimento público para apoiar o desenvolvimento.⁶ Durante este período, o investimento público aumentou significativamente, tendo alcançado 18% do PIB em 2014 (em comparação com 10,5% do PIB em 2008). Embora o investimento público tenha diminuído em 2015-16, continua alto em comparação com os países homólogos (Figura 3). Os empréstimos têm sido a principal fonte de financiamento das empresas públicas e, com uma fraca governação, são uma fonte significativa de risco fiscal.⁷ Os projetos de investimento público são cada vez mais financiados por empréstimos estrangeiros contraídos em condições não concessionais e empréstimos concedidos pelo sistema bancário. Foram emitidos empréstimos e garantias, incluindo a entidades com um fraco desempenho.⁸ Ademais, o atual regime de supervisão é fragmentado e tem lacunas significativas.⁹ Embora o ritmo de acumulação de passivos tenha aumentado rapidamente, a implementação de mecanismos de diligência devida tem-se atrasado. A dívida das empresas públicas não é sistematicamente monitorizada e consolidada ou está disponível publicamente.

10. Governação, transparência e responsabilização fracas no setor aumentam a vulnerabilidade aos riscos de corrupção, fiscais e microfinanceiros. O volume de garantias cresceu em anos recentes, e atingiu um pico com a divulgação dos empréstimos externos consideráveis contraídos pelas empresas públicas em 2014 e 2016. Em razão dos empréstimos divulgados em 2016, o risco de sobre-endividamento do país aumentou de médio para alto (consulte a ASD) e limitou o acesso do Governo a financiamento externo, incluindo de parceiros de desenvolvimento. A combinação da paragem súbita do apoio orçamental e um serviço da dívida mais elevado agravaram os riscos externos e orçamentais.

⁵ Consulte as informações do Banco Mundial (2016, pp.15-24) para obter uma análise das implicações do aumento dos investimentos em Moçambique e riscos fiscais associados.

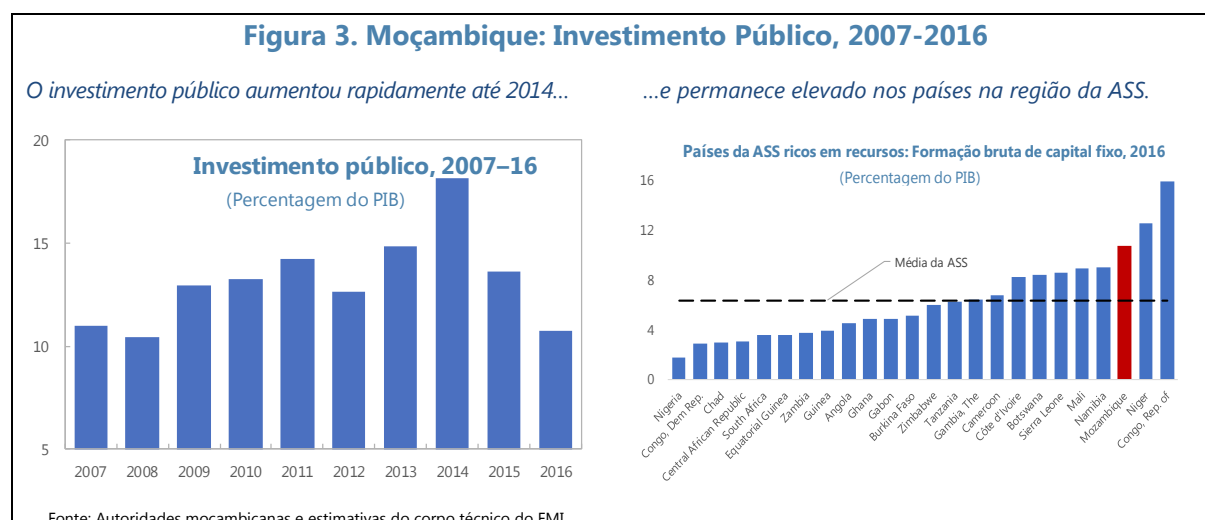
⁶ Os investimentos estavam concentrados na agricultura e irrigação, portos e vias férreas, aeroportos, estradas e pontes, energia, pescas, desenvolvimento do capital humano, fornecimento de água e habitação para a juventude.

⁷ Biva et al (2016) apresentam dados históricos que classificam os passivos contingentes das empresas públicas como uma das principais fontes de riscos fiscais com que o Governo se depara. De facto, o custo médio das crises dos passivos contingentes das empresas públicas foi de cerca de 3% do PIB, tendo a exposição máxima alcançado um total de 15,1% do PIB.

⁸ A maioria dos empréstimos com garantias do Governo são denominados em moedas estrangeiras.

⁹ Uma unidade da Direção do Tesouro Nacional exerce a supervisão das 13 empresas públicas de forma limitada. O Instituto de Gestão das Participações do Estado (IGEPE) está focado na representação dos interesses do Estado na sua capacidade de acionista e não tem um mandato para gerir os riscos financeiros. Nenhuma entidade está investida da responsabilidade de supervisão para gerir os riscos financeiros das 215 empresas nas quais o Estado detém participação.

11. São necessárias reformas urgentes da supervisão para reduzir os riscos de má gestão nas empresas públicas. No final de 2017, as autoridades aprovaram um decreto relativo à emissão de garantias de dívida e públicas, e submeteram ao Parlamento uma nova lei relativa às empresas públicas.¹⁰ É necessária uma implementação firme, incluindo controlos aplicáveis a empréstimos de empresas públicas bem como a emissão de garantias governamentais. É preciso operacionalizar uma unidade de supervisão individual para gerir as complexidades de um setor de empresas públicas com resultados insatisfatórios. Os empréstimos de empresas públicas e emissão de garantias devem ser guiados pelo desempenho financeiro ao abrigo do novo quadro jurídico e regulamentar fortalecido. Finalmente, é necessário uma consolidação das práticas de aquisição para as diferentes entidades, com ênfase suficiente na transparência, competitividade e promoção do custo-benefício e da eficiência.



Integridade do setor financeiro

12. A corrupção restringe o desenvolvimento do setor financeiro através dos seguintes canais:

- **Preferência de saldos de caixa em relação aos depósitos.** A prevalência de transações em dinheiro facilita a ocultação dos proventos ilegais. Tais proventos reduzem os fundos disponíveis para a intermediação financeira e atrasam o desenvolvimento do setor financeiro.
- **Branqueamento de capitais no sistema financeiro.** Em ambientes regulamentares fracos, os elementos criminais podem assumir o controlo de instituições financeiras de pequena dimensão. As transações com clientes corruptos podem aumentar os riscos operacionais para bancos e outros clientes. Estes riscos comprometem a confiança da base dos clientes nas

¹⁰ A nova lei relativa às empresas públicas constitui uma importante oportunidade. A lei aplica-se a todas as entidades detidas ou controladas pelo Estado, incluindo subsidiárias e participações indiretas. Além disso, a lei implementou mecanismos para a gestão do risco fiscal, especificamente: (i) estabelecer o papel do Estado na supervisão de todas as empresas públicas através de uma unidade dedicada que reporta ao Ministro da Economia e das Finanças; (ii) implementar controlos adequados para reger os empréstimos e as garantias; (iii) provisão para melhor transparência e reporte; (iv) exigir o desenvolvimento de objetivos do desempenho financeiro e operacional. Por último, é necessário um esclarecimento das práticas de aquisição para as diferentes entidades, com ênfase suficiente na promoção do custo-benefício e da eficiência.

sociedades financeiras e a sua reputação. Além disso, podem aumentar a concentração de depósitos em instituições financeiras de grande dimensão e respeitáveis com fortes sistemas de controlo implementados. Além disso, uma maior perceção da incapacidade dos bancos locais em gerir os riscos de branqueamento de capitais pode comprometer as relações bancárias correspondentes.

- **Acesso reduzido a financiamento para as empresas.** As instituições financeiras que operam em ambientes corruptos acabam por aumentar os custos da intermediação financeira, com as seguintes consequências: (i) redução do crédito à economia, (ii) concentração da carteira de empréstimos (iii) desestímulo a investimentos legítimos. Em Moçambique, as taxas de empréstimo são estruturalmente elevadas, o que restringe o acesso ao crédito para as PME e agregados familiares, com a potencial reapreciação dos riscos associados ao branqueamento de capitais.¹¹

13. Ao longo da última década, Moçambique registou um rápido crescimento do setor bancário. A expansão do setor bancário foi impulsionada pelo potencial de crescimento numa economia rica em recursos.¹² Verificou-se um aumento na fonte nacional de financiamento, criando oportunidades de intermediação e aprofundamento financeiros. Moçambique tem uma boa classificação no desenvolvimento do setor financeiro em relação a países comparáveis na ASS (Figura 4). O número de bancos aumentou de 12 a 18 entre 2005 e 2017. Além disso, as filiais bancárias aumentaram de 214 para 659 em 2017, principalmente em áreas urbanas (cerca de 71%).¹³

14. Moçambique depara-se com características estruturais que desafiam o desenvolvimento e a integridade do setor financeiro. Estes desafios interagem com riscos de corrupção e branqueamento de capitais. O setor bancário moçambicano é altamente concentrado, sendo os quatro maiores bancos de propriedade estrangeira e detendo cerca de 85% dos empréstimos e depósitos em 2016. Muitos bancos são pequenos, com uma base de depósitos reduzida e concentrada em alguns poucos clientes de grande dimensão.¹⁴ Em meados de 2017, 5,4 milhões de contas bancárias eram detidas por um máximo de 36% da população adulta. O uso de transações em dinheiro é importante nos segmentos demográficos caracterizados por informalidade, pobreza e acesso limitado a serviços e produtos financeiros.

15. Moçambique enfrenta vulnerabilidades importantes relativamente ao branqueamento de capitais. A última avaliação do país com base nas disposições da norma GAFI 2004 pelo Grupo Regional da África Oriental e Austral no Combate ao Branqueamento de Capitais

¹¹ Simeone e Xiao (2016, pp. 9-11) apontam a elevada concentração de mercado no sistema bancário como outra causa do alto custos dos empréstimos.

¹² O investimento no setor de exploração mineira e instalações de GNL tornou-se um importante motor do crescimento a médio prazo, com base na expansão da exploração mineira de carvão e investimentos em infraestruturas. (ASD, consulta do Artigo IV de 2017.)

¹³ Apenas 32% da população adulta vive em áreas urbanas.

¹⁴ Simeone e Xiao (2016, pp. 9-11) explicam que essa concentração de depósitos cresceu desde 2005, tendo estabilizado nos 15% do total de depósitos em 2014 (após um pico de 20% em 2010). Os grandes clientes abrangiam 14 empresas públicas, 2 fundos de pensão e não mais de 10 instituições financeiras não bancárias.

(ESAMLAAG) foi realizada em setembro de 2011. No seu relatório de avaliação mútua, foi referido que Moçambique não estava a cumprir nenhuma das 40+9 recomendações do GAFI e cumpria apenas em grande parte uma das recomendações.¹⁵ Consequentemente, foi colocado – e permanece nesse estado – sob seguimento reforçado. Algumas das principais preocupações incluem: (i) supervisão inadequada do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo das instituições financeiras;¹⁶ (ii) ausência de supervisão eficaz de empresas e profissões não financeiras designadas; e (iii) ausência de requisitos obrigatórios para as instituições financeiras identificarem as pessoas politicamente expostas.¹⁷

16. Uma implementação eficaz do quadro do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo pode apoiar os esforços anticorrupção de Moçambique.

Os proventos da corrupção precisam de ser branqueados para serem desfrutados. Assim, um quadro de combate ao branqueamento de capitais eficaz pode contribuir para a prevenção, deteção e confiscação de ganhos ilícitos. Ao abrigo dos termos da norma do Grupo de Ação Financeira (GAFI), o quadro do combate ao branqueamento de capitais de um país deve exigir (i) um maior controlo das transações realizadas por pessoas politicamente expostas; (ii) transparência do proprietário beneficiário final de veículos empresariais; e (iii) agências eficazes e operacionais especializadas no combate ao branqueamento de capitais, como unidades de informação financeira. Estas medidas, entre outras, podem proteger a integridade do setor público, impedir o abuso do setor privado e aumentar a transparência do sistema financeiro.

C. Estratégias para Atenuar a Corrupção

17. A experiência revelou que a vontade política é essencial para reduzir a corrupção.

A vontade política, definida como "a extensão do apoio empenhado entre responsáveis chave pela tomada de decisões para uma solução de política para um dado problema, e para tornar a solução de um tal problema sustentável ao longo do tempo",¹⁸ é fundamental para a estratégia anticorrupção de um país ser duradoura e eficaz. A vontade política é relativamente complexa e constituída por quatro elementos chave: a) apropriação da iniciativa; b) compreensão das questões subjacentes; c) aplicação de sanções credíveis ou responsabilização; e d) dedicação de recursos.



¹⁵ ESAAMLG. "Mutual Evaluation of Mozambique", Setembro de 2011. <http://www.fatf-gafi.org/documents/documents/mutualevaluationofmozambique.html>.

¹⁶ As visitas no terreno não são realizadas regularmente, em parte por causa de uma falta de compreensão dos riscos do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e, em parte, por causa de uma enorme falta de recursos.

¹⁷ O Regulamento N.º 16(1)(g) da Lei relativa ao combate ao branqueamento de capitais estabelece um limiar para exigir a aprovação dos quadros superiores, em oposição à necessidade de aprovação de uma maneira geral para estabelecer uma relação comercial, o que compromete a exposição das instituições ao branqueamento de capitais.

¹⁸ Ankamah e Khoda (2017, p.2-3) propuseram um quadro para avaliar a vontade política.

18. A liderança de Moçambique está empenhada em lutar contra a corrupção. Este compromisso foi evidenciado pelo mais recente Plano de Ação da Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP) para os anos 2016 a 2019,¹⁹ que coloca ênfase na prevenção e combate da corrupção, tornando-o um dos objetivos estratégicos do Governo para o período de cinco anos²⁰. O Plano de Ação da ERDAP procura criar sistemas de integridade pública, nos quais cada agência governamental deve identificar os seus próprios riscos de corrupção para reconhecer estratégias preventivas. A tônica é colocada na gestão financeira pública. Isto foi igualmente expresso pelo Presidente de Moçambique no seu mais recente Discurso sobre o Estado da Nação aos Parlamentares, onde ele reiterou a vontade do seu Governo de apoiar o Procurador-Geral na implementação das recomendações do relatório da auditoria sobre os empréstimos ocultos (Caixa 2).

19. Os esforços anticorrupção traduziram-se em processos criminais relativos a vários escândalos recentes. A Comissão Central de Ética Pública (CCEP) e o Gabinete do Procurador-Geral (GPG) investigaram e processaram com êxito vários casos de corrupção com grande visibilidade, incluindo suborno e apropriação indevida (Caixa 1). Em 2017 apenas, a CCEP recebeu 14 relatórios do público. Em parte, os casos com um componente internacional foram prosseguidos por causa de processos criminais no estrangeiro, que apontam para a necessidade do GPG desenvolver capacidades para detetar a corrupção numa escala internacional para alargar o seu alcance.

Caixa 1. Casos recentes de corrupção

Caso LAM/Embraer. A 6 de dezembro de 2017, a CCEP anunciou que tinha acusado o antigo Ministro dos Transportes de Moçambique, o antigo Presidente do Conselho da LAM e o intermediário que criou uma empresa para branquear os pagamentos, com branqueamento de capitais e participação ilícita nos negócios. De acordo com os comunicados de imprensa com base nos documentos do Tribunal brasileiro, o antigo Presidente do Conselho da LAM alegadamente insistiu na realização de um suborno para assegurar a compra do avião Embraer.

Caso do Fundo para o Desenvolvimento Agrícola (FDA). A 21 de dezembro de 2017, o antigo Presidente do Conselho do FDA, juntamente com 24 outras pessoas, foram condenados a uma pena de prisão (as sentenças variaram de 12 meses a 18 anos) por desvio de 170 milhões de meticais (USD 2,8 milhões). Foram acusados de desviar fundos públicos através da criação de projetos agrícolas falsos e conceder fundos para os financiar.

Caso do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS). Os quadros superiores no INSS e a empresa CR Aviation foram acusados de desvio de fundos e abuso de poder. Em 2014, o INSS e a CR Aviation assinaram um memorando de entendimento para usar fundos do INSS para a compra de quatro aviões da CR Aviation por 84 milhões de meticais (USD 3 milhões).

¹⁹ Consultar "Plano Estratégico do Sector da Administração Estatal e Função Pública – PESAEFP – 2016-2019", <http://www.cedimo.gov.mz/index.php/noticias/147-governo-aprova-plano-para-eficiencia-da-administracao-publica>

²⁰ "Governo Aprova Plano para Eficiência da Administração Pública." Centro Nacional de Documentação e Informação de Moçambique. 2 de dezembro de 2016. <http://www.cedimo.gov.mz/index.php/noticias/147-governo-aprova-plano-para-eficiencia-da-administracao-publica>.

20. O progresso tem sido lento nos casos multi-jurisdicionais mais complexos. Embora os casos nacionais tenham sido resolvidos rapidamente e com certa eficiência, o início dos casos mais complexos, envolvendo múltiplas jurisdições, tem sido mais lento e tem estado dependente dos processos criminais no estrangeiro. Constatou-se um nível mais elevado de complexidade na estratificação, utilizando veículos empresariais obscuros, fluxos monetários internacionais e múltiplas jurisdições (Caixa 2). Esse fator, juntamente com o constrangimento legal de ter de formalizar ações seis meses depois de um caso ter sido iniciado (três meses se quaisquer réus tiverem sido detidos antes do julgamento)²¹, resultou em atrasos na instauração e instrução de processos de corrupção significativos.

21. Não obstante o facto de Moçambique ter um quadro anticorrupção atualizado em vigor, falta-lhe a implementação e aplicação. Em 2012, Moçambique sofreu uma reforma legal intensa com um amplo pacote legislativo anticorrupção aprovado pela Assembleia Nacional. Tal pacote consistiu num Código Criminal revisto e consolidado, um Código de Processo Penal, uma Lei sobre a Proteção de Testemunhas, um Código de Ética para Funcionários Públicos – aprovado como uma Lei de Probidade Pública – e várias pequenas reformas legislativas de leis específicas, como a Lei Orgânica do Ministério Público. Várias leis relevantes seguiram-se, como a Lei de Acesso à Informação Pública e a Lei sobre o Financiamento dos Partidos Políticos (Caixa 3). Não obstante estes esforços, uma combinação de falta de recursos, de dedicação e de sustentação, e uma fraca atribuição de prioridades resultou numa implementação ineficaz do quadro jurídico, dificultando a percepção da vontade política.

22. Moçambique tem uma ampla arquitetura institucional implementada. No âmbito do pacote de 2012, Moçambique criou várias novas instituições para apoiar os esforços anticorrupção, como a CCEP ou o Comité de Receção e Verificação (CRV) (Caixa 4). O Gabinete Central Anticorrupção foi também fortalecido e colocado sob a supervisão do GPG. Conforme indicado na última revisão da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), existe um grupo de ação interinstitucional, formado por agências de aplicação da lei. Estão em vigor diversos Memorandos de Entendimento (MdE) para permitir a cooperação bilateral. Por exemplo, o Gabinete de Informação Financeira (GIFIM) assinou um MdE com vista à troca de informação com a Autoridade Tributária, o Banco de Moçambique e o Serviço de Investigações Criminais relativas aos Impostos. A Polícia de Investigação Criminais (PIC) assinou um MdE com a Alfândega em fevereiro de 2008. De acordo com o mais recente relatório de avaliação mútua, o Ministério das Finanças, o Ministério da Justiça e o Ministério do Interior reúnem-se trimestralmente.

²¹ Consulte o Artigo 390 do Código de Processo Penal.

Caixa 2. Casos Multi-jurisdicionais Atrasados

Caso Lava Jato. Segundo os comunicados de imprensa, o caso Odebrecht pode ter tido também implicações em Moçambique, tendo a Odebrecht alegadamente pago cerca de USD 900 mil entre 2011 e 2014, relacionados com a construção do aeroporto de Nacala. Parte dos subornos foi supostamente utilizada para acelerar um pedido de empréstimo junto do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social). Não foi iniciada nenhuma investigação em Moçambique.

Caso da dívida oculta. Este caso envolve empréstimos de duas empresas públicas, Proindicus e MAM, divulgados em abril de 2016, com um valor de cerca de USD 1,1 mil milhões, e vários outros empréstimos bilaterais de menor dimensão (USD 0,3 mil milhões) — num total de USD 1,4 mil milhões ou cerca de 11% do PIB de 2015. O empréstimo (USD 0,85 mil milhões) de uma terceira empresa pública, a Ematum, foi descoberto no início de 2014. Os objetivos das três empresas, Ematum, Proindicus e MAM, são, respetivamente, a pesca do atum, fornecimento de proteção marítima e construção de estaleiros. As três empresas foram criadas pouco antes de o empréstimo ter sido realizados e eram todas lideradas pelo mesmo Presidente Executivo, que fazia parte, na altura, da alta direção dos serviços de segurança. Está em curso uma investigação criminal em Moçambique, mas o processo judicial está atrasado por causa da complexidade do processo de auxílio jurídico mútuo, que exige a assistência dos EUA, do Reino Unido e dos EAU.

23. Assegurar a criminalização adequada dos atos de corrupção em linha com os instrumentos internacionais é essencial. A criminalização de todas as ofensas da UNCAC é significativa visto que facilita o auxílio jurídico mútuo internacional, eliminando potenciais obstáculos relativos à dupla incriminação. Moçambique efetuou progressos para criminalizar todas as ofensas abrangidas ao abrigo da UNCAC, porém, ainda há trabalho importante a realizar. Durante a primeira ronda de revisões, foi determinado que várias deficiências permanecem para criminalizar na totalidade todas as ofensas da UNCAC. Exemplos de deficiências importantes incluem as ofensas de suborno e apropriação indevida. Embora os subornos ativos e passivos são ambos definidos através do novo Código Penal, os benefícios para terceiros e o conceito de ofertas não são explicitamente abrangidos. De maneira semelhante, os subornos transnacionais não são abrangidos. Os terceiros beneficiários são também excluídos da ofensa ou apropriação indevida, e a apropriação indevida no setor privado ainda não foi criminalizada.²²

24. Um regime abrangente e eficaz de recuperação de ativos é fundamental na luta contra a corrupção e criminalidade de 'colarinho branco'. As disposições relativas ao congelamento, apreensão e confiscação em Moçambique não cumprem plenamente as disposições das normas da UNCAC e do GAFI. Embora o Código Penal incluía disposições para apreender e confiscar os proventos do crime, não inclui instrumentos que se destinam a ser utilizados ao cometer ofensas. Não obstante o facto da Lei relativa ao combate ao branqueamento de capitais conter disposições para a apreensão, congelamento e confiscação de proventos, instrumentos e propriedade mista, isto é específico do combate ao branqueamento de capitais. Adicionalmente, o Código do Processo Penal permite a confiscação de ativos depositados em instituições financeiras, mas outros ativos ou instrumentos são excluídos.²³

²² Grupo de Revisão da Implementação da UNCAC. "Mozambique Executive Summary." Nações Unidas, 18 de fevereiro de 2016. <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-session7.html>.

²³ Grupo de Revisão da Implementação da UNCAC. "Mozambique Executive Summary." Nações Unidas, 18 de fevereiro de 2016. <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-session7.html>.

Caixa 3. Quadro Jurídico

Lei Anticorrupção. Foi emitida em 2004 com o objetivo de introduzir crimes de 'colarinho branco' e crimes económicos. Ficou aquém do esperado, no sentido que, embora criminalizasse os subornos (tanto passivos e ativos), não incluía crimes como apropriação indevida, tráfico de influências e enriquecimento ilícito. Introduziu também um sistema informal de divulgações de ativos, que não cumpria as melhores práticas internacionais.

Código Criminal. Moçambique introduziu um novo código penal em 2014, que abordou lacunas na criminalização da corrupção, incluindo o alargamento de ofensas relativas a subornos passivos e ativos e incluindo as ofensas de apropriação indevida, tráfico de influências e enriquecimento ilícito.

Lei de Probidade Pública. Esta lei, que foi introduzida com o pacote anticorrupção, fornece uma definição de funcionário público, embora não inteiramente consistente com a definição da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) e não inclui os membros do judiciário. Introduz também um sistema abrangente de divulgações de ativos, com um modelo de formulário de divulgação de ativos no anexo, sujeito a verificação. As sanções para a não-declaração ou falsas declarações não são suficientemente rigorosas e o regime não está sujeito a publicação. A lei regula conflitos de interesse e estabelece um período de reflexão. Esta lei criou a Comissão Central de Ética Pública (CCEP) para investigar e recomendar sanções por violações da ética pública e casos de conflitos de interesse. Por último, reintroduziu o enriquecimento ilícito.

Lei de Combate ao Branqueamento de Capitais. Uma nova lei de combate ao branqueamento de capitais foi introduzida em 2013, com o objetivo de cumprir as normas revistas emitidas pela Grupo de Ação Financeira (GAFI). Esta lei introduziu reformas importantes, mas aguarda-se ainda a promulgação de regulamentos que permitam a sua total implementação, como a supervisão de empresas e profissões não financeiras designadas.

Lei sobre a Proteção de Vítimas e Testemunhas. Como parte do pacote de 2012, esta lei contém medidas para a proteção de testemunhas e informadores, como realocação, que lhes deve permitir testemunhar sem comprometer a sua segurança. Foi adiada por causa de complicações no processo de auxílio jurídico mútuo.

Caixa 4. Arquitetura Institucional

Gabinete Central Anticorrupção. Estabelecido em 2005 por decreto, esta entidade é responsável pela prevenção e criminalização da corrupção. Ao abrigo do pacote anticorrupção de 2012, através da Lei do Ministério Público, foi colocada sob a supervisão do Gabinete do Procurador-Geral (GPG), e mandatada para investigar e processar os casos de corrupção.

Comissão Central de Ética Pública (CCEP). Criada pela Lei de Probidade Pública, a comissão central coordena o trabalho realizado por comissões locais de ética pública. Está mandatada para estabelecer normas, procedimentos e mecanismos, para evitar ou impedir potenciais conflitos de interesse. É constituída por nove membros, eleita para um termo de 3 anos com a possibilidade de reeleição para um termo adicional. Existem também 77 comissões setoriais espalhadas pelo país, que reportam à CCEP.

Comité de Receção e Verificação (CRV). O Artigo N.º 63 da Lei de Probidade Pública estabeleceu a responsabilidade do GPG para avaliar, verificar e investigar questões resultantes de divulgações de ativos de funcionários públicos. Foi estabelecido um comité dentro do GPG para coordenar a partir de Maputo, e receber, verificar e investigar divulgações de ativos de Maputo. No total, existem 12 comités provinciais (incluindo o comité em Maputo), com 5 membros cada. Existe um representante do PGP em cada um dos comités provinciais.

Gabinete de Informação Financeira (GIFIM). O GIFIM foi criado em 2008 para recolher, centralizar, analisar e disseminar informação para agências de aplicação da lei em potenciais casos de branqueamento de capitais. É composto por 18 pessoas, 8 das quais são operacionais.

25. Moçambique tem um sistema de divulgação de ativos. Este regime foi incluído na Lei de Probidade Pública, como parte do pacote legislativo anticorrupção de 2012. A lei exige que os funcionários públicos²⁴ divulguem ativos e interesses detidos legalmente – bem como os do seu cônjuge, filhos menores e dependentes legais – para melhorar a transparência e impedir conflitos de interesse. Estas divulgações encontram-se sujeitas a verificação pelos 12 CRVs. Os formulários podem ser acedidos pelas agências de aplicação da lei e, de facto, de acordo com o GPG, já foram iniciadas investigações de corrupção por causa da verificação de divulgações de ativos.

26. Para melhorar a sua eficácia, Moçambique deve considerar a reavaliação da implementação do seu regime de divulgações de ativos e reformar adicionalmente o quadro jurídico para estar em linha com as melhores práticas internacionais. Para um regime de divulgação de ativos ser verdadeiramente eficaz, deve ser publicável online e sujeito a sanções dissuasivas por não cumprimento ou declarações falsas, e deve abranger ativos detidos no estrangeiro. As verificações devem ser realizadas metodicamente e acompanhadas por uma investigação abrangente do estilo de vida do declarante para detetar ativos não declarados. Em Moçambique, a sanção mais grave prevista pela Lei de Probidade Pública é de dois anos de prisão pela ofensa de acesso ilegal às divulgações de ativos (Artigo N.º 70 da Lei de Probidade Pública) e por prevaricação (Artigo N.º 74 da Lei de Probidade Pública). Só em Maputo existem cerca de 1.500 declarantes. Em 2017, foram recebidas apenas 869 divulgações. O CRV ainda tem de buscar explicações junto aos funcionários que ainda não declararam os seus ativos, mas tenta ainda assim verificar todos os formulários recebidos ao longo do ano. O processo de verificação propriamente dito tem deficiências, porque consiste na comparação dos ativos e interesses declarados com os declarados no ano anterior, procurando discrepâncias ou um aumento suspeito de património.

27. É necessário aumentar a transparência do proprietário beneficiário final de pessoas coletivas. Os beneficiários efetivos de veículos empresariais continuam a ser obscuros em Moçambique. É obrigatório que os nomes dos acionistas que detêm 20% ou mais das ações de uma empresa sejam incluídos nos Estatutos Sociais de uma pessoa coletiva. Existe um cadastro de entidades jurídicas que já está digitalizado, porém, recolhe exclusivamente informação sobre a propriedade legal das empresas e não está acessível online. As ações ao portador ainda se encontram em uso em Moçambique. Adicionalmente, as procurações não são registadas. A informação sobre os beneficiários efetivos dos veículos empresariais não é obrigatória ou detida por instituições financeiras e empresas e profissões não financeiras designadas (EPNFD). Embora estejam implementadas medidas de competência e idoneidade para impedir que criminosos e os seus associados controlem instituições financeiras, tais medidas não abrangem o proprietário beneficiário final dos veículos empresariais, tornando estas medidas difíceis de aplicar.

28. Neste contexto, a continuação do fortalecimento do acesso ao financiamento poderia apoiar os esforços de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo e de luta contra a corrupção. O acesso ao financiamento em Moçambique situava-se em 14,2% em 2016.²⁵ Moçambique tem uma economia altamente informal. Isto, em conjunto com a ausência de supervisão sobre as EPNFD pode facilitar a ocultação dos proventos do crime. Um

²⁴ De acordo com os termos do Artigo N.º 58, inclui funcionários eleitos ou nomeados, magistrados do GPG, gestores da Administração Central e Local, Conselho de Administração do Banco de Moçambique, Diretores da Autoridade Tributária, gestores de ativos públicos das forças armadas e da polícia, gestores de instituições públicas e empresas públicas e membros de assembleias provinciais.

²⁵ Índice de Inclusão Financeira do Banco Moçambique.

aumento do acesso ao financiamento, juntamente com supervisão CBC/FT adequada das EPNFD pode reduzir as oportunidades para crimes financeiros. A inclusão financeira melhorou desde 2005 mas é necessário fazer mais. As autoridades estão a executar uma estratégia detalhada de inclusão financeira com base em três pilares, nomeadamente acesso e uso de serviços financeiros, fortalecimento da infraestrutura financeira e melhor proteção do consumidor e educação financeira (Temas Seleccionados, Capítulo 3).

29. O Auxílio Jurídico Mútuo internacional é essencial na investigação e processo de casos de corrupção, porque permite a partilha de provas e, eventualmente, o repatriamento dos proventos da corrupção. Através de tratados internacionais ratificados por Moçambique, como a UNCAC, é possível fornecer ou receber auxílio jurídico mútuo internacional. Com este objetivo, o GPG é a autoridade central designada. Porém, Moçambique não tem um processo de auxílio jurídico mútuo detalhado. Por este motivo, o GPG elaborou um projeto de lei relativo ao auxílio jurídico mútuo que será apresentado ao Conselho de Ministros para aprovação. O GIFiM assinou vários MdE com as Unidades de Informação Financeira de países membros²⁶, juntou-se à Rede Interagências de Recuperação de Ativos para a África Austral (ARINSA), e iniciou recentemente o processo de candidatura ao Grupo Egmont, patrocinado pela FIC-África do Sul. Embora o GIFiM não faça ainda parte do Grupo Egmont, assinou MdE com a África do Sul, Angola, Malawi, Botswana, Suazilândia, Zimbabwe, Quênia, Cabo Verde, Brasil e a Ilha de Man.

30. No geral, embora Moçambique tenha criado agências para apoiar os esforços anticorrupção, não lhes forneceu autoridade suficiente ou os recursos adequados para assegurar a eficácia das mesmas. A Comissão Central de Ética Pública (CCEP) só recentemente passou a ocupar um escritório. Existem 9 comissários, três de cada um dos três poderes. Trabalham numa base *ad hoc* em função da sua jornada normal de trabalho, com um número reduzido de pessoal de apoio próprio. As decisões da CCEP não são vinculativas, o que significa que as sanções contra funcionários públicos que possam ter violado o Código de Ética Pública são discricionárias. Por este motivo, a CCEP apresentou um projeto de lei à Assembleia Legislativa para melhorar a sua autonomia, autoridade e recursos. De maneira semelhante, os membros do CRV são funcionários do GPG e trabalham na verificação das divulgações de ativos numa base *ad hoc*. Só existem cinco procuradores-gerais e especialistas do GPG que estão igualmente encarregues de receber e verificar os formulários de divulgação de ativos. Não lhes são fornecidos recursos adicionais ou tempo extra para realizar esta tarefa. O órgão de supervisão bancária CBC/FT só foi criado em meados de 2017 como uma entidade separada dentro do Banco Central. É responsável pela supervisão do combate ao branqueamento de capitais/financiamento do terrorismo e para a área dos pagamentos. É constituído por apenas três funcionários encarregues de tarefas de fiscalização direta e indireta e relativas a pagamentos. Moçambique pode beneficiar consideravelmente do fornecimento de recursos adequados a estas agências para que possam executar os seus mandatos e separar a supervisão CBC/FT da supervisão do sistema de pagamentos.

D. Resumo

31. As pontuações gerais da governação e as perceções das medidas de combate à corrupção para Moçambique têm-se vindo a deteriorar desde 2010. Considerando o acima

²⁶ República de Angola, Cabo Verde, República Federal da Etiópia, Reino do Lesoto, República do Malawi, República da Namíbia, República Federativa do Brasil, África do Sul, Suazilândia, Uganda, Zâmbia e Zimbabwe.

indicado, os pontos fracos da governação e corrupção são considerados como sendo significativos e apresentam riscos para a estabilidade macroeconómica do país e potencialmente prejudicam o desenvolvimento do país.

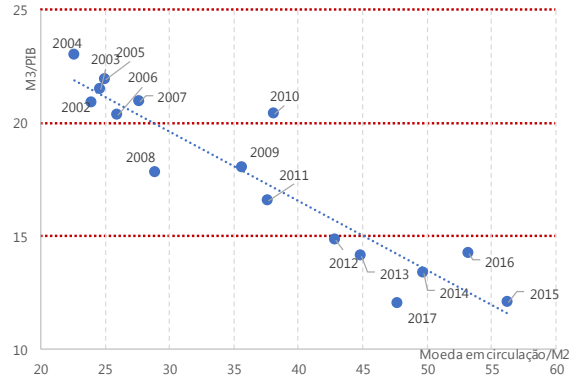
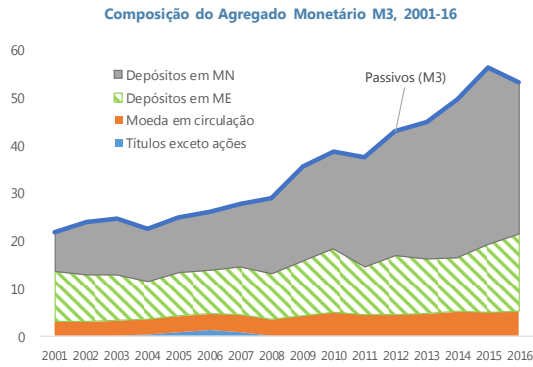
32. A corrupção é multidimensional e exige reformas simultâneas. Algumas reformas legislativas ainda são necessárias, mas as mesmas devem ser acompanhadas da construção de instituições fortes e independentes. Para isto, é essencial desenvolver capacidades, aumentar a transparência e empoderar a sociedade civil.

33. Moçambique deve apoiar os esforços anticorrupção fortalecendo o quadro jurídico e institucional, e, acima de tudo, melhorando a aplicação eficaz. As autoridades são encorajadas a melhorar as boas políticas de governação dando prioridade às reformas legislativas para alinhar o quadro jurídico para estar em cumprimento total das normas internacionais. Deve ser dada prioridade à lei de auxílio jurídico mútuo, recuperação de ativos, criminalização de atos de corrupção em linha com a UNCAC, fortalecendo o quadro da declaração de ativos e a implementação das disposições da lei de combate ao branqueamento de capitais. Deve ser também dada prioridade a reformas na Lei de Ética Pública que fortaleçam as instituições criadas para impedir conflitos de interesse (por ex., a CCEP) ou que exijam a publicação online das divulgações de ativos. Porém, estas reformas nada significam se não forem acompanhadas por uma implementação eficaz, a qual exige recursos, dedicação e sustentação.

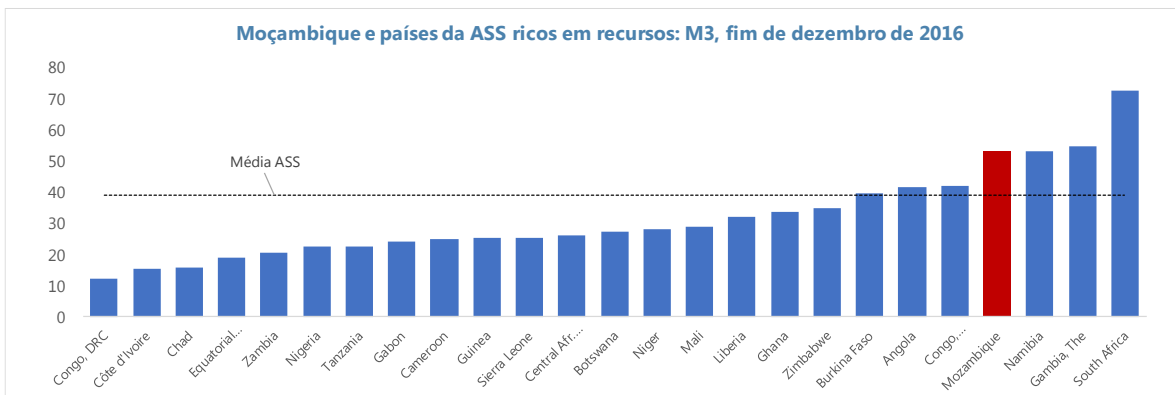
Figura 4. Moçambique: Desenvolvimento do Setor Bancário e Riscos de Corrupção

Ao longo da última década, os serviços do setor bancário expandiram-se rapidamente ...

e a importância dos haveres em numerário diminuiu em relação aos depósitos.

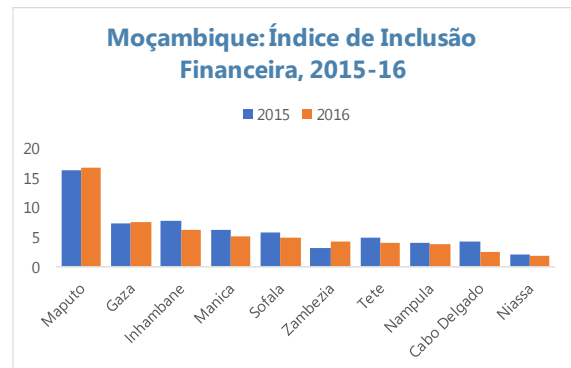
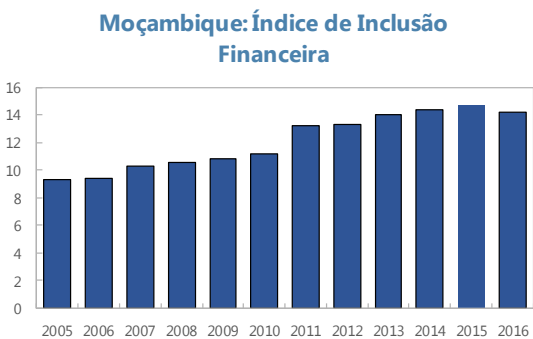


O país tem uma boa classificação entre os países comparáveis mas continuam a existir desafios.



Houve progresso na inclusão financeira mas não tão rapidamente nos setores chave...

... particularmente nas áreas rurais onde predominam a informalidade, a pobreza e uso de dinheiro vivo.



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

Referências

Ankamah, S. e Khoda, S M (2017): "Political Will and Government Anti-Corruption Efforts: What Does the Evidence Say?" *Public Administration and Development*, no. 1–12.

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pad.1815/epdf>.

Bova, E., M. Ruiz-Arranz, F. Toscani e H. E. Ture (2016): "The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset," *IMF Working Paper 16/14* (Washington: International Monetary Fund).

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1614.pdf>.

Centro de Integridade Pública e Chr. Michelsen Institute (2016): "The costs of corruption to the Mozambican economy: why it is important to fight corruption in a climate of fiscal fragility". (CMI Report Number 6, Mozambique).

Rose-Ackerman, S. e Palifka, B. (2016): *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Second Edition. Cambridge.

Simione, F. e Xiao, Y. (2016): "Monetary Policy, Banking Structure and Interest Rates in Mozambique" in *Selected Issues*, IMF country report No.16/10.

Ugur, M. e Dasgupta, N. (2011): "Evidence on the economic growth impacts of corruption in low income countries and beyond", London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.

World Bank (2016): "Mozambique Economic Update: Navigating Low Prices", Mozambique Economic Update Series, March.

LIGAÇÕES MACROFINANCEIRAS E VULNERABILIDADES BANCÁRIAS¹

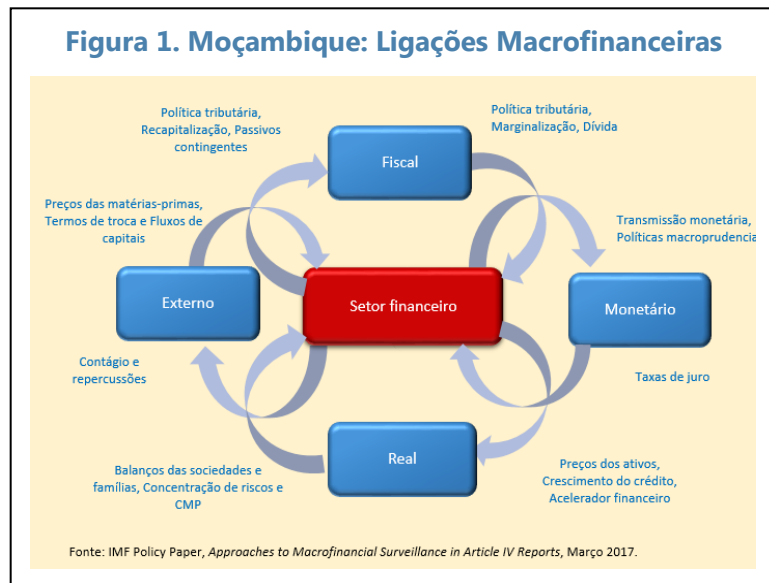
A. Introdução

1. A análise macrofinanceira avalia as vulnerabilidades no setor financeiro e as suas ligações a outros setores da economia. Normalmente, fundamentos macroeconómicos fracos afetam o setor financeiro, e pode haver repercussões de um setor financeiro fraco na economia real, especialmente na sequência de um choque. A compreensão das ligações macrofinanceiras permite uma análise prospetiva de toda a economia, com o potencial de moldar as políticas de ajuste antes das perturbações. Idealmente, uma análise macrofinanceira integrada utiliza uma avaliação bidirecional do risco macrofinanceiro e da estabilidade macroeconómica, com ciclos de retorno macro->financeiro e financeiro->macro. Interessa também saber como o setor financeiro pode ampliar ou atenuar os choques na economia (FMI, 2017a).

2. Mais especificamente, existem ligações macrofinanceiras e, assim, canais de transmissão de riscos entre os principais setores económicos e o setor financeiro. A Figura 1 ilustra os principais canais de transmissão dos setores externo, fiscal, monetário e real para o setor financeiro e vice-versa, e que tipo de contágio pode ser esperado.

3. No caso de Moçambique, existem fortes ligações macrofinanceiras entre o Governo por um lado e as empresas públicas, bancos e credores externos, por outro lado. A investigação abaixo analisa

as vulnerabilidades resultantes do endividamento das entidades soberanas versus entidades externas e nacionais, e o modo como o sistema bancário pode ser afetado pela propagação de potenciais choques através do sistema económico, em particular através da dívida das empresas privadas e empresas públicas aos bancos. Um exercício de teste de stress tenta quantificar o impacto de um agravamento do desempenho do setor privado sobre a qualidade dos empréstimos e, conseqüentemente, capitalização bancária. Adicionalmente, uma verificação da viabilidade da dívida do setor das empresas públicas calcula o sobre-endividamento das principais empresas públicas que, na ausência de reestruturação empresarial, poderia originar uma reestruturação da



¹ Por Mario Mansilla, Torsten Wezel e Harold Zavarce.

dívida bancária ou serviço da dívida e afetar de maneira semelhante o capital bancário. A análise sugere a possibilidade de efeitos de retorno para o setor real do sistema bancário reagindo à deterioração da qualidade dos ativos e diminuição da margem de capital.

B. Ligações Macrofinanceiras em Moçambique

4. Entre 2009 e 2014, o Governo moçambicano aumentou o investimento público respondendo a necessidades de desenvolvimento em antecipação das receitas dos recursos naturais. Espera-se que a exploração de reservas de gás significativas comece em 2023.

O investimento público foi realizado através do orçamento de investimento público, empresas públicas não financeiras² e parcerias público-privadas (PPP) envolvendo essas empresas. Os projetos de investimento ao abrigo do orçamento foram progressivamente financiados através de empréstimos internos e externos, aumentando os passivos do Governo central. Além disso, os projetos realizados por empresas públicas não financeiras são uma fonte de passivos contingentes aos quais foram dadas garantias governamentais em alguns casos. Adicionalmente, vários projetos de infraestruturas de grande dimensão envolvendo empresas públicas são progressivamente financiados por empréstimos bilaterais contraídos em condições não concessionais. Durante este período, passivos crescentes do Governo e das empresas públicas geraram riscos macrofinanceiros significativos.

5. Em 2015-2016, uma sequência de choques combinados originou uma deterioração macroeconómica. O crescimento económico foi afetado adversamente por preços mais baixos das matérias-primas e condições meteorológicas adversas, juntamente com a divulgação dos passivos grandes das empresas públicas em abril de 2016 e subsequente congelamento do apoio dos doadores. Estes choques abrandaram o crescimento para 3,8% em 2016 (em comparação com 6,3% em 2015). Uma derrapagem orçamental considerável no final de 2015 juntamente com uma política monetária demasiado branda resultou numa desvalorização substancial da taxa de câmbio não obstante as vendas de moeda estrangeira pelo Banco Central em 2016. A inflação subiu consideravelmente, tendo alcançado um pico de 26,3% em outubro de 2016.

6. A maior pressão sobre as contas do Governo e os elevados custos dos empréstimos afetaram as empresas públicas. Em alguns casos, o investimento do Governo nas empresas públicas (por ex., a empresa de telecomunicações) diminuiu, contribuindo para uma perda da quota de mercado. Houve também uma acumulação de atrasados de pagamentos em muitas empresas públicas, e o Governo atrasou a injeção de novo capital, originando uma volatilidade mais elevada das empresas públicas. Simultaneamente, as empresas públicas acumularam dívidas fiscais junto do Governo. Algumas empresas públicas também incorreram em atrasados de pagamentos junto de outras empresas públicas e do setor privado (em casos individuais até mesmo junto das suas próprias subsidiárias no setor privado).

² As Empresas Públicas Não Financeiras incluem 14 empresas públicas inteiramente detidas pelo Governo e, além disso, empresas privadas nas quais o Governo é um acionista. Os acionistas estatais indiretos e diretos não são divulgados na totalidade. Uma EPNF é considerada parte do setor empresarial do Estado se o Governo detiver uma quota de 50% ou mais.

7. O Governo divulgou empréstimos externos com um tamanho considerável contraídos pelas empresas públicas em 2014 e 2016,³ parte dos quais eram detidos pelos bancos. Estes empréstimos foram contraídos por três empresas junto a credores internacionais e suportados por garantias governamentais. A Empresa Moçambicana de Atum (EMATUM) contraiu um empréstimo de USD 850 milhões para atividades da pesca do atum e segurança marítima. A Proindicus obteve um empréstimo de USD 622 milhões para a compra de navios de vigilância marítima e equipamento, ao passo que a Mozambique Asset Management (MAM) contraiu um empréstimo de USD 535 milhões para a compra de docas flutuantes para manter os navios. O primeiro empréstimo divulgado foi o da EMATUM em 2014, seguido da divulgação dos empréstimos da Proindicus e da MAM em 2016⁴. Quatro bancos locais detinham notas de participação nos empréstimos da Proindicus e da EMATUM. A exposição aos empréstimos foi completamente provisionada.⁵ O empréstimo da EMATUM foi alvo de um swap em abril de 2016 por um Eurobond com vencimento em 2023.

8. Há um sobre-endividamento público e as discussões de reestruturação não avançaram. Em outubro de 2016, o Governo anunciou aos credores a sua incapacidade de amortizar os empréstimos externos divulgados e a sua determinação para iniciar discussões de reestruturação. O stock da dívida do setor público em relação ao PIB ascendeu a 128,3% no final de 2016, dos quais 103,7% do PIB refere-se à dívida externa. Vários pagamentos dos empréstimos externos não foram efetuados.⁶ Se as conversações falharem, o financiamento vai permanecer escasso, limitando o espaço fiscal.

9. A análise do balanço da economia revelou as fortes ligações que o setor público tem com os bancos, o setor privado e o resto do mundo.⁷ A matriz do balanço do 2017T3 estima os ativos e passivos intersetoriais (Tabela 1). Para construir a matriz, utilizamos balanços setoriais para o Banco Central e outras sociedades de depósitos, estatísticas da posição de investimento internacional e informação parcial sobre o stock de títulos públicos. A matriz, apresentada em termos de ativos líquidos ou posição credora, revela que o setor público é um importante interveniente com ligações importantes a outros setores através de dois canais: exposição bancária aos títulos de dívida pública (com uma posição líquida de 10,7% do PIB) e acesso do Governo e

³ Banco Mundial (2016a, pp. 20-21) e Banco Mundial (2016b, pp. 18-22).

⁴ A divulgação de 2016 despoletou um rebaixamento da notação da dívida soberana de B⁻ para CC pela S&P.

⁵ O vencimento dos empréstimos da Proindicus e da MAM é em março de 2021 e maio de 2019, respetivamente.

⁶ No final de 2017, tinham sido incorridos atrasados de pagamentos externos soberanos incluindo o cupão do Mozam Eurobond, o serviço da dívida da Proindicus e da MAM e dois empréstimos da empresa de aeroportos de propriedade do Estado, a Aeroportos de Moçambique (AdM), para a qual foi solicitada uma garantia estatal.

⁷ A Análise do Balanço compila todos os principais balanços de uma economia utilizando dados agregados por setor numa matriz do balanço que mostra as posições dos ativos e dos passivos entre setores chave. Na Figura 2, a matriz do balanço tem como colunas o setor credor (ou seja, o detentor da obrigação) e nas filas o setor devedor. Cada célula contém uma posição de ativo líquido (ativo menos passivo). A matriz serve como um ponto de partida para diagnosticar riscos e potenciais canais de transmissão de choques e lança as bases para uma análise mais profunda (FMI 2015a).

empresas públicas ao financiamento externo (sendo que o resto do mundo detém ativos próximo de 95% do PIB). A segunda ligação é uma fonte de dolarização dos passivos.⁸

10. As lacunas de dados limitaram o âmbito da análise. Uma matriz parcial do balanço foi derivada dos formulários padronizados de reporte (SRF) do FMI. As células vazias refletem uma ausência de dados. Para realizar uma análise do balanço abrangente e à escala de toda a economia, os dados chave a compilar são: dados do balanço do Governo (EFP) abrangendo a administração pública/governo geral (Administração/Governo central, provincial e local) e empresas públicas não financeiras, bem como a cobertura de empresas privadas não financeiras e agregados familiares.

11. Acumularam-se atrasados de pagamentos significativos do Governo. O stock de atrasados de pagamentos alcançou cerca de 3,7% do PIB no final de 2016.⁹ Não estavam disponíveis uma distribuição por setor e os dados relativos a 2017. Em 2018, o Governo planeia realizar uma auditoria dos atrasados de pagamentos incluindo os montantes incorridos em 2017 e uma distribuição setorial.

Tabela 1. Moçambique: Matriz do balanço, Posição líquida, 2017T3¹
(Porcentagem do PIB)

	Banco Central	Administr. central	Províncias e autarquias locais	Sociedades não financeiras públicas	Outras sociedades de depósitos	Setor privado			
						Outras sociedades financeiras	Sociedades	Famílias	Externa
Banco Central		5,0	0,2	0,0	7,9	0,0	0,0	-0,2	-15,9
Administração central	-5,0		...	...	10,7	...	...	...	72,8
Províncias e autarquias locais	-0,2	...		...	0,1	...	...	...	...
Soc. não financeiras públicas	0,0	...	...		-0,6	...	...	...	-5,9
Outras sociedades de depósitos	-7,9	-10,7	-0,1	0,6		2,1	-0,5	11,3	-3,8
Outras sociedades financeiras	0,0	...	...	...	-2,1		...	...	...
Sociedades	0,0	...	...	...	0,5	...	...	...	...
Famílias	0,2	...	...	...	-11,3	...	...	...	-46,0
Externa	15,9	-72,8	0,0	-5,9	3,8	...	46,0		

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

¹ A PII não discrimina entre empresas e agregados familiares que detêm uma posição de ativos líquidos de 46% do PIB em relação ao resto do mundo.

12. Moçambique depara-se com riscos específicos que podem ter um impacto elevado na economia. Os riscos negativos relevantes incluem:¹⁰ (i) uma incerteza prolongada relacionada com a questão da dívida oculta e ausência de progresso na reestruturação da dívida das empresas públicas, (ii) riscos orçamentais crescentes, incluindo empresas públicas improdutivas e despesas relativas aos pagamentos em atraso; e (iii) deterioração da qualidade dos ativos dos bancos e falta de liquidez

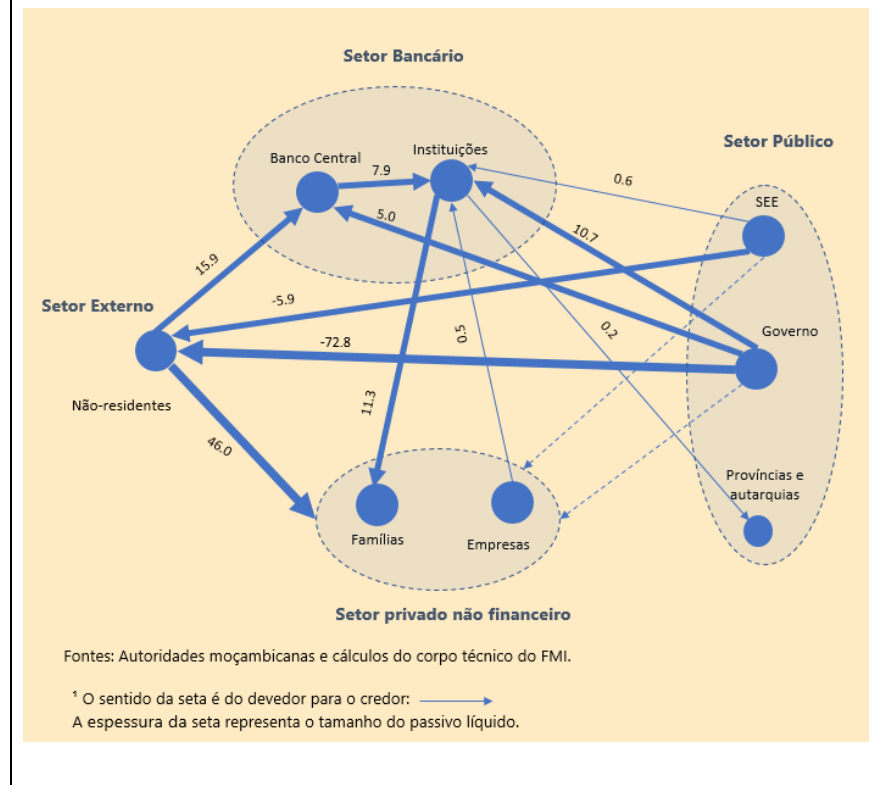
⁸ Em Moçambique, o aumento dos empréstimos em divisas por empresas públicas não financeiras apresenta um risco substancial de desfasamento entre moedas, se de facto não forem cobertos. Além disso, os empréstimos com garantias públicas são uma fonte de risco fiscal.

⁹ Esta informação é preliminar e inclui atrasados de pagamentos incorridos durante 2014-16.

¹⁰ Os riscos correspondem às fontes identificadas na Matriz de Avaliação de Riscos (Relatório do Corpo Técnico relativo ao Artigo IV, 2017).

devido a um crescimento lento prolongado e taxas de juro reais elevadas. Se estes riscos se materializarem, as ligações macrofinanceiras – envolvendo em particular setores com posições devedoras líquidas desiguais – podem evoluir de maneira adversa, propagando choques através do balanço da economia (Figura 2) e, por último, afetando o sistema bancário. Mais especificamente, a materialização dos riscos (i) e/ou (ii) limitaria o espaço fiscal ainda mais e tornaria menos viável a reestruturação e recapitalização das

Figura 2. Moçambique: Mapa da rede de ligações setoriais, Posição líquida, 2017T3¹



principais empresas públicas, bem como a liquidação dos pagamentos em atraso junto dos fornecedores. Se o choque macro refletido pelo risco (iii) ocorresse, o Governo bem como o setor privado sofreriam, originando incumprimentos dos empréstimos ainda mais elevados no setor bancário.¹¹

C. Desenvolvimentos do Setor Bancário e Avaliação de Vulnerabilidades

13. Não obstante um período de instabilidade grave em 2016 e crescimento lento, o sistema bancário permanece estável, detendo margens significativas de capital e liquidez, mas as vulnerabilidades persistem. Os bancos permanecem líquidos, com depósitos estáveis, e estão bem capitalizados e rentáveis em média (Figura 3), mas existe uma heterogeneidade nas instituições e alguns bancos de menor dimensão têm posições de capital mais fracas. Adicionalmente, os empréstimos malparados duplicaram para 11,4% entre o final de 2016 e setembro de 2017. Vários fatores estão subjacentes a esta deterioração: (i) inspeções do risco de crédito mais focadas realizadas pelo BM, que originaram uma classificação dos empréstimos mais rígida, na parte das exposições a empresas públicas; (ii) crescimento económico mais lento; (iii) taxas de juro reais elevadas; e (iv) substanciais atrasados de pagamentos do Governo e das empresas públicas junto dos fornecedores. Porém, a provisão para créditos de cobrança duvidosa permanece confortável a

¹¹ O risco pode-se propagar através de uma recorrência de tensão bancária, questões de liquidez das empresas públicas e privadas e fraca procura dos agregados familiares.

79% do crédito malparado (58% em provisões específicas, tendo descido de 78% no final de 2016; 11% em provisões genéricas e 10% em provisões prudenciais¹²). Em 2017, foram implementados novos regulamentos para aumentar o rácio de adequação de fundos próprios (CAR, de 8 para 12%, ao longo de um período de três anos) e estabelecer requisitos mínimos de liquidez.

14. A combinação de políticas monetária e fiscal alimentou um rápido crescimento do crédito em 2014-16 (Figura 4). O rácio crédito-PIB estava acima da sua tendência por mais do que o limiar inferior de 2% entre junho de 2014 e setembro de 2016.¹³ O rácio crédito-PIB teve um pico de 40,2% (face ao seu nível mais baixo de 25,4% em setembro de 2012). O crédito para a economia cresceu anualmente em mais de 10% de maio de 2013 até dezembro de 2015 em termos nominais e reais.

15. Em resposta à elevada inflação e a desvalorização da taxa de câmbio, o Banco Central adotou uma orientação de política monetária restritiva em outubro de 2016. O BM aumentou a sua taxa de empréstimo em 600 pontos base para 23,25% em outubro de 2016 (Figura 5). Esta medida aumentou a procura de depósitos nacionais e ajudou a estabilizar a taxa de câmbio, reequilibrando o mercado cambial.¹⁴ No final de 2016, esse aperto e a resolução de dois bancos assinalaram o final do ciclo de crescimento do crédito rápido. O crédito para a economia começou a declinar em termos reais e, em julho de 2017, começou a contrair nominalmente em termos homólogos. Em setembro de 2016, o Banco Moza, o quarto maior banco com 6% dos ativos, foi colocado sob intervenção e pouco tempo depois o Banco Nosso, que detém menos de 1% dos ativos, foi liquidado por incumprimento com os requisitos de capital.

16. Desde meados de 2017, a inflação desceu rapidamente e o ajuste da política tem-se atrasado, originando taxas de juro reais elevadas. O mercado cambial estabilizou e uma expansão da produção agrícola acompanhou o aperto monetário, originando uma taxa de inflação de um só dígito (7% em dezembro em termos homólogos).¹⁵ Em resposta à rápida desinflação mas na ausência de consolidação fiscal, o BM cautelosamente corta a taxa MIMO em 225 pontos base para 19,5% durante as três últimas reuniões do Comité de Política Monetária.¹⁶ Este elementos originaram taxas de juro reais muito elevadas e um ambiente de crescimento lento, provocando uma contração no crédito em moeda nacional (em 12% no final de 2017, em termos homólogos) e crescimento do crédito em moeda estrangeira (em 6%, Figura 6). No geral, os setores da construção,

¹² Isto corresponde ao designado filtro prudencial: provisão voluntária acima dos requisitos da IFRS.

¹³ Um filtro Hodrick-Prescott unilateral com um fator de alisamento de 400.000 apropriado para os dados mensais. Um rácio crédito-PIB superior a dez pontos percentuais ou mais acima da tendência (limiar superior) emite o sinal mais forte de uma crise iminente em termos do rácio ruído-sinal (Drehmann e outros, 2010). O limiar inferior de 2% acima da tendência sinaliza um crescimento excessivo do crédito ou sobreaquecimento (FMI, 2014).

¹⁴ Nominalmente, o Metical tem-se valorizado em cerca de 24% em relação ao USD desde outubro de 2016.

¹⁵ O peso dos produtos importados no cabaz do consumidor e de alimentos é importante. A inflação alimentar anualizada teve um pico de 42% em novembro de 2016 em relação a valores baixos de 5,5% em dezembro de 2017.

¹⁶ Em abril de 2017, o BM alterou a sua meta operacional para uma taxa de juro a curto prazo (taxa MIMO) como parte de uma transição a longo prazo para um regime de metas de inflação. Inicialmente, a taxa MIMO foi fixada em 21,75% e a taxa de empréstimo reduzida para 22,75%. Consulte o documento Temas Seleccionados para mais informações sobre como efetuar a transição do regime de política monetária.

transformação, comércio e consumo registaram contrações de crédito acentuadas. Como os depósitos em moeda nacional continuaram a crescer, a lacuna resultante entre o crédito para o setor privado e os agregados monetários (Figura 6) abriu espaço de financiamento para cumprir as significativas necessidades de financiamento do governo, ainda que a um custo mais elevado. Os bancos privados reportaram que o acesso das PME ao financiamento tem sido afetado pela contração no crédito num ambiente de taxas de juro elevadas e restrições estruturais no setor bancário.¹⁷

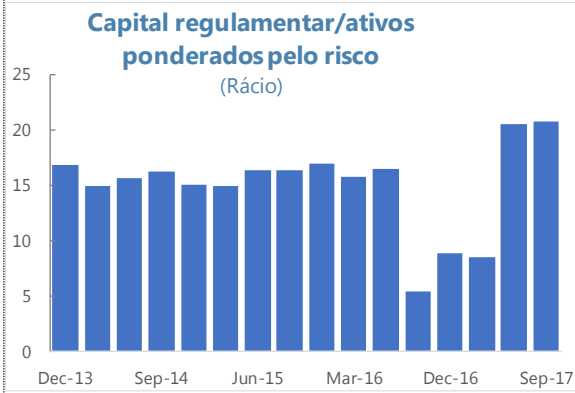
17. Não obstante a fraqueza do crédito às PME, os indicadores de inclusão financeira melhoraram ao longo dos anos, e as autoridades estão a executar uma estratégia de inclusão detalhada. O índice de inclusão financeira das autoridades revelou uma melhoria uniforme durante 2005-2015, antes de descer ligeiramente em 2016 por motivos estatísticos (distritos adicionais com fraco acesso financeiro agora incluídos). Contudo, o Governo postula que a inclusão financeira ainda é baixa nas áreas não urbanas. Um passo crucial para uma inclusão mais elevada era a aprovação de um regime de acesso definindo as regras para os bancos expandir as atividades através de agentes bancários, que se espera ajudem a trazer serviços para áreas rurais com poucas instalações bancárias. Adicionalmente, o Governo elaborou uma estratégia nacional de inclusão financeira para o período de 2016 a 2022 (República de Moçambique, 2015). A estratégia apoia-se em três pilares — acesso e uso dos serviços financeiros, fortalecimento das infraestruturas financeiras e melhor proteção do consumidor e cultura financeira. Possui objetivos provisórios e finais específicos,¹⁸ com um mecanismo de monitorização e avaliação.

¹⁷ Simeone e Xiao (2016, pp. 9-11) defendem que, não obstante a rápida expansão do setor bancário de Moçambique registada em 2005-2014, as taxas de juro dos empréstimos bancários permaneceram proibitivamente elevadas para as PME, o que está parcialmente relacionado com a elevada concentração do mercado. Osano e Languitone (2016) mostram que o acesso ao financiamento é também restringido por requisitos de garantia, pela estrutura do setor financeiro (concentração do mercado) e ausência de consciência das oportunidades de financiamento entre os bancos e os empresários.

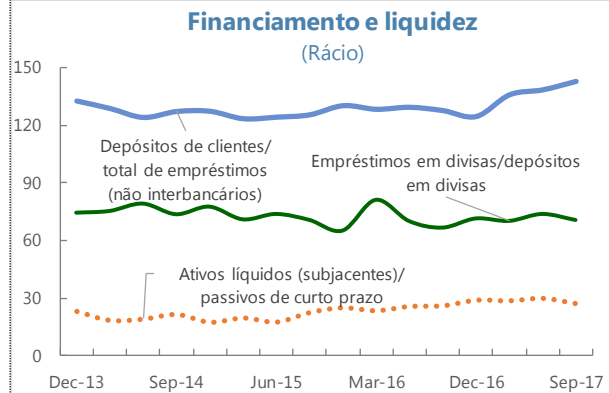
¹⁸ Os principais objetivos são: (i) 60% da população adulta com acesso físico ou eletrónico aos serviços financeiros; (ii) 100% dos distritos com pelo menos um ponto de acesso formal; e (iii) 75% da população com um ponto de acesso num raio de cinco quilómetros. Um objetivo provisório de 2018 que postulava que 40% da população tenha acesso a moeda eletrónica já foi cumprido.

Figura 3. Moçambique: Indicadores financeiros bancários

O sistema bancário de Moçambique permanece bem capitalizado...



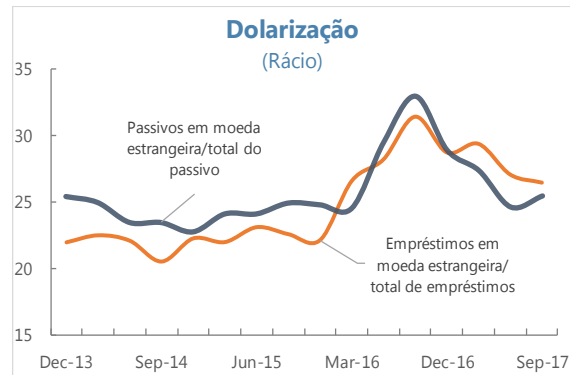
...e com consideráveis margens de liquidez...



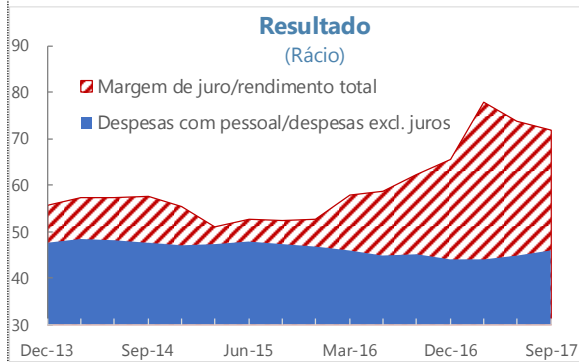
...embora o crédito malparado tenha aumentado, a cobertura de provisão é significativa.



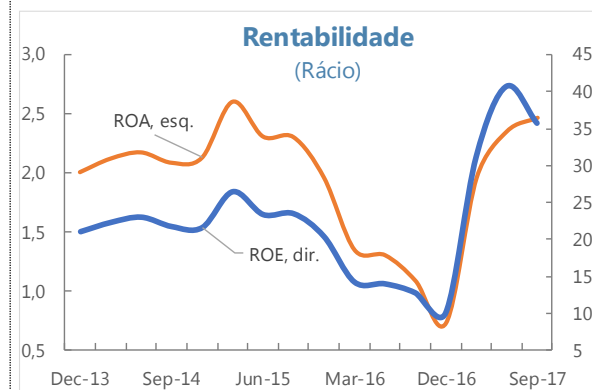
A dolarização diminuiu desde 2016 mas continua a ser importante.



As margens de intermediação recuperaram...

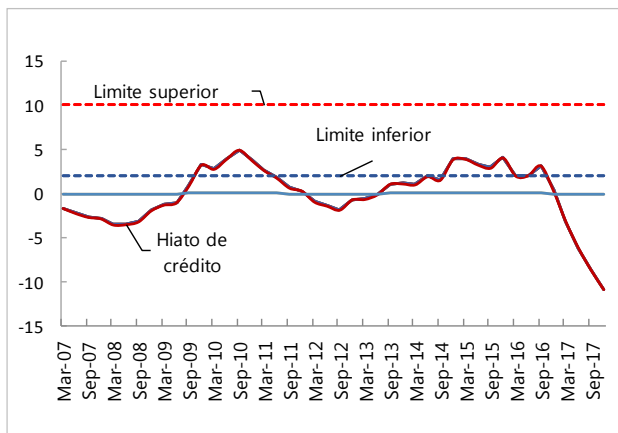


...originando uma maior rentabilidade.



Fontes: Banco de Moçambique e cálculos do corpo técnico do FMI.

Figura 4. Moçambique: Hiato crédito/PIB
(Pontos percentuais do PIB)



Fontes: Banco de Moçambique e cálculos do corpo técnico do FMI.

Figura 5. Moçambique: Taxas da política, inflação e desvalorização da moeda
(Porcentagem)

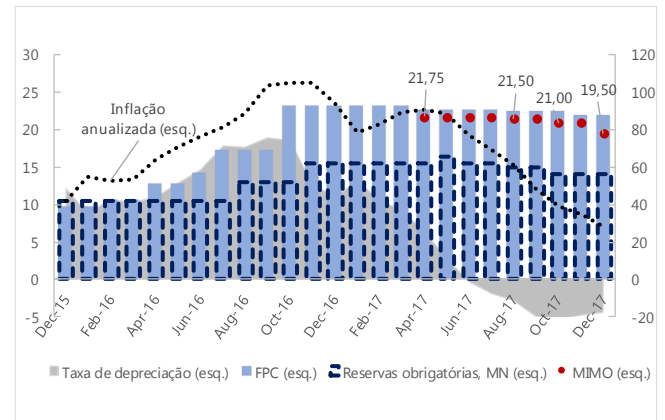
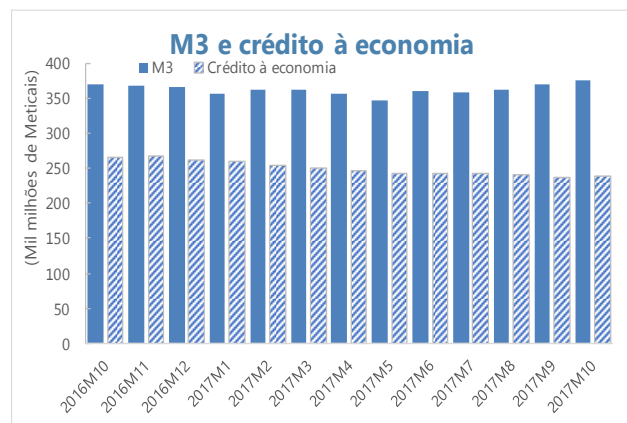
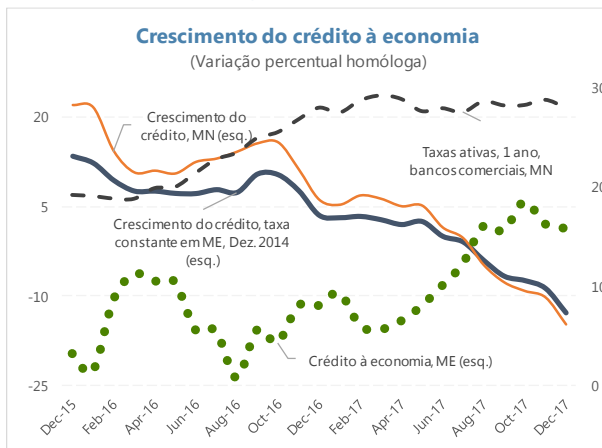


Figura 6. Moçambique: Evolução do crédito e dos agregados



Fonte: Banco de Moçambique.

18. As principais vulnerabilidades chave estão relacionadas com ligações soberanas-financeiras e o contexto macroeconómico. Os bancos estão fortemente expostos ao setor público. A exposição assume diferentes formas: bilhetes do Tesouro, obrigações do Tesouro, financiamento direto das empresas públicas, participação no financiamento de projetos públicos, entre outros. Tal como em muitas outras jurisdições, as exposições diretas ao Governo central acarretam um risco de peso zero no capital, tornando-as atraentes mas reforçando a concentração do risco. Os empréstimos às empresas públicas recebem um tratamento de risco semelhante aos empréstimos empresariais, exceto caso sejam suportados por garantias governamentais, sendo que nesse caso desfrutam também de classificação soberana. Considerando o nível alto e crescente das exposições do setor público (estimado em 25% no final de setembro de 2017) e as taxas de juro reais elevadas, o crédito ao setor privado tem sido marginalizado, em particular em 2017 quando foi observada uma contração nominal de 12% em termos homólogos. Além disso, algumas instituições

estão próximas dos seus limites de concentração do risco soberano, impedindo, por vezes, a sua participação nos leilões semanais do mercado de BTs.¹⁹

19. A liquidez dos bancos tende a fluir para o BM por causa dos retornos reais elevados e baixo risco. Os bancos estão a colocar os seus saldos extra em moeda nacional no Banco Central na forma de reservas excedentes ou através de recompras reversas no mercado a um dia. Uma tal alocação da liquidez ajuda, em parte, a suprir as necessidades de financiamento do setor público. Simultaneamente, restringe a normalização do crédito, a qual, a médio prazo, será também afetada negativamente pelos requisitos de capital mais elevados.

20. A dolarização permanece considerável a 22% dos ativos e 28% de passivos. Embora o mercado cambial seja geralmente menos ativo e volátil do que em 2014-15, os rácios de dolarização diminuíram um pouco parcialmente devido ao efeito contabilístico da reavaliação do Metical no último ano. A nova lei cambial em vigor desde o final de 2017 introduziu, entre outras características, mais flexibilidade na gestão dos proventos das exportações eliminando as regras de cessão mínima obrigatória. A flexibilidade adicional melhorará a gestão cambial das empresas exportadoras.²⁰ O BM reduzirá também a sua compra de excedentes cambiais no sistema,²¹ e os custos de esterilização relacionados. Porém, deixar potencialmente saldos em moeda estrangeira mais elevados no setor real, é possível que ocorra a dolarização das transações internas, bem como uma intermediação mais elevadas em dólares, especialmente tendo em conta a taxa de juro relativamente baixa da moeda estrangeira e a atual procura moderada de importações. Estão em vigor medidas macroprudenciais contra a dolarização excessiva, incluindo provisão *ex ante* muito elevada para empréstimos em dólares para mutuários não exportadores. Contudo, as autoridades devem permanecer vigilantes e podem ser necessárias reservas obrigatórias mais elevadas sobre os depósitos em divisas, bem como requisitos de liquidez mínima em dólares.

21. As ferramentas macroprudenciais com o objetivo de atenuar o risco do crédito não foram utilizadas em Moçambique até à data. O mercado hipotecário embrionário e as horizonte de curto prazo dos empréstimos, de uma maneira geral, tornaram menos urgente a introdução de instrumentos como os limites dívida-rendimento ou empréstimos-valor. Porém, o BM pode começar a monitorizar esses rácios e estar pronto para estabelecer boas práticas para o mercado local, particularmente no caso dos segmentos mais pequenos dos mutuários comerciais. A melhoria da supervisão macroprudencial, incluindo através de relatórios futuros sobre a estabilidade financeira,²² beneficiaria de tais indicadores mais pormenorizados.

¹⁹ Os leilões de bilhetes do Tesouro são realizados todas as quartas-feiras, principalmente por fins monetários; recentemente, alguns leilões foram abandonados. Algumas instituições têm restrições vinculativas (definidas internamente ou com os seus bancos controladores) para aumentar a sua exposição ao risco soberano, que têm sido restringidas adicionalmente pela degradação da classificação de risco do país.

²⁰ Ao eliminar custos desnecessários no processo, especialmente no caso de exportadores cujos produtos possam ter um conteúdo de importação mais elevado.

²¹ Regulamentos rígidos sobre posição abertas líquidas levam os bancos a venderem regularmente ao BM os seus saldos excedentes em divisas, que aumentaram tendo em conta a baixa procura de divisas para importações.

²² O BM foi reorganizado internamente para exercer maior vigilância financeira através de divisões especializadas.

Avaliação das vulnerabilidades bancárias

22. Considerando o nexa soberania-banco bem como os elevados custos do crédito e a dolarização, é provável que o risco do crédito e subsequente deterioração da carteira prevaleçam no sistema. Para avaliar os possíveis impactos do crescimento do crédito malparado na provisão e requisitos do capital, a missão elaborou uma análise da sensibilidade utilizando dados detalhados banco a banco fornecidos pelo BM.

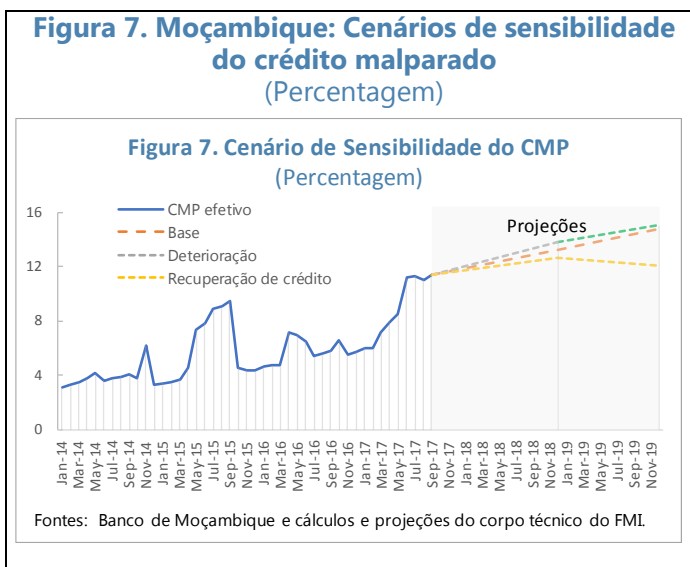
23. O exercício concentra-se no impacto nos rácios de solvabilidade de um aumento do provisionamento em função do crédito malparado mais elevado. A análise baseia-se em dados de setembro de 2017 e abrange o período de 2018-19 ao abrigo de três cenários de deterioração da carteira (Tabela 2). Os cenários incluem (i) um cenário de base de crescimento do crédito consistente com o quadro macro e crescimento moderado do crédito malparado, com um aumento gradual nos níveis de cobertura da provisão ao longo dos próximos dois anos; (ii) um cenário de um baixo crescimento contínuo do crédito com uma deterioração mais rápida dos empréstimos; e (iii) um cenário de recuperação de crédito com um crescimento mais reduzido do crédito malparado que permite uma cobertura total da provisão. Os pressupostos chave incluem: requisitos de provisão no fecho do ano fiscal de 2017 para permanecer ao nível de setembro de 2017; distribuição homogénea do crescimento do crédito, e estrutura inalterada das carteiras durante o período, de maneira a que os ativos ponderados pelo risco cresçam em sintonia com crédito agregado. Além disso, embora o crédito malparado tenha duplicado durante 2017, presume-se que o pico estava relacionado com uma correção isolada e as taxas de deterioração variam entre 5 a 20% nos diferentes cenários.

Tabela 2. Moçambique: Análise da sensibilidade do crédito malparado

	Cenário de base			C. de deterioração dos CMP			C. de recuperação dos créditos		
	Dec-17	Dec-18	Dec-19	Dec-17	Dec-18	Dec-19	Dec-17	Dec-18	Dec-19
Pressupostos									
Crescimento do crédito	...	3,0	3,0	...	0,0	10,0	...	10,0	10,0
Crescimento dos APC	...	3,0	3,0	...	0,0	10,0	...	10,0	10,0
Crescimento dos CMP	...	15,0	15,0	...	20,0	20,0	...	10,0	5,0
Cobertura das provisões	59,0	80,0	100,0	59,0	80,0	80,0	59,0	100,0	100,0
Resultados									
CMP do sistema	11,5	13,2	14,7	11,5	13,8	15,0	11,5	12,6	12,0
CAR do sistema	14,2	13,4	10,4	14,2	13,4	11,9	14,2	10,8	10,7
No. de bancos abaixo do mínimo	2	3	6	2	3	6	2	6	6
% do mercado de crédito	0,6	1,6	5,1	0,6	1,6	5,1	0,6	5,1	5,1

Fontes: Banco de Moçambique e estimativas e projeções do corpo técnico do FMI.

24. Os três cenários resultam em necessidades de provisão não negligenciáveis e requisitos de capital adicionais (Figura 7). No âmbito dos cenários descritos, o crédito malparado aumentaria ao longo de dois anos até ao intervalo de 12-15%, efetuando os ajustes da provisão necessários. Não obstante a rentabilidade relativamente elevada mas decrescente, os encargos para as provisões originam requisitos de capital importantes para alguns bancos. Dois pequenos bancos necessitariam de uma infusão de capital no início por causa das perdas durante 2017. Nenhum banco sistémico sofreria dificuldades graves, mas, em 2019, até seis bancos com uma quota de mercado agregada de 5% no mercado de empréstimos poderiam necessitar de infusões de capital significativas. O sistema permaneceria solvente, ainda que as margens de capital fossem reduzidas.



D. Alavancagem Excessiva de Empresas Públicas e Implicações para a Banca

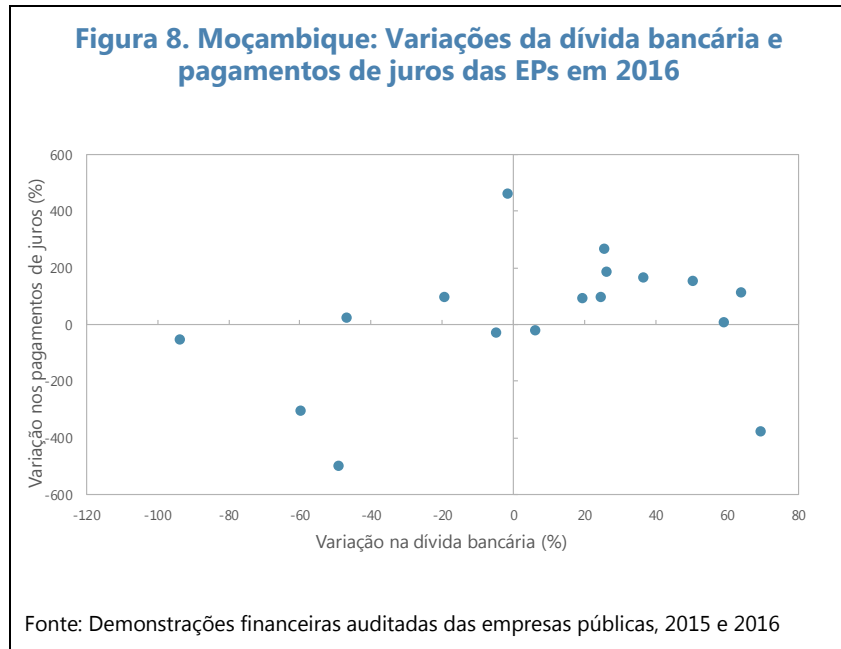
25. Na secção seguinte, é efetuada uma avaliação da sustentabilidade da dívida das principais empresas públicas e a resistência dos bancos à potencial reestruturação da dívida. A métrica padrão da análise da sustentabilidade da dívida empresarial é utilizada para determinar o sobre-endividamento e o encargo excessivo do serviço da dívida das empresas públicas individuais. O impacto dos ajustes necessários resultantes desta análise — provisões adicionais relativas às exposições dos empréstimos e/ou a redução do valor dos juros — é então calculado para cada banco.

26. A situação financeira das maiores empresas públicas tem vindo a deteriorar-se. Conforme revelado pelas mais recentes demonstrações financeiras auditadas no final de 2016, as dez maiores empresas públicas não financeiras que totalizam cerca de 90% dos ativos do setor, registaram perdas crescentes antes dos impostos em comparação com 2015. Isto deveu-se ao aumento dos custos com juros líquidos, que quase duplicaram em decorrência das taxas de empréstimo mais elevadas e passivos crescentes. De facto, a dívida bancária das principais 10 empresas públicas cresceu 47% em 2016, o que elevou o rácio da dívida bancária em relação aos ativos totais de 42 para 49%.

27. Essencialmente sem dinheiro, as empresas públicas estão cada vez mais a recorrer a financiamento bancário para cobrir os custos operacionais, com o potencial de aumentar a dívida bancária ainda mais. Metade das 18 empresas públicas que supostamente têm dívidas bancárias²³ registou aumento das dívidas bancárias e dos pagamentos de juros líquidos durante 2016 (Figura 8). Muitas EPs têm um fluxo de caixa operacional negativo mesmo após a reintegração das despesas não monetárias.

Para cobrir a insuficiência do caixa, precisam de recorrer aos bancos para financiamento de empréstimos ou aos fornecedores para crédito comercial a curto prazo. Ao proteger o caixa, algumas empresas públicas apresentam fluxos de caixa que excedem os seus proveitos operacionais.²⁴ A dívida bancária das EPs cresceu substancialmente, tendo os empréstimos brutos aumentado 40% durante 2016. Nem toda esta dívida é

devida aos bancos locais; de facto, algumas das EPs estão quase exclusivamente endividadas junto de credores estrangeiros. A dívida adicional juntamente com a subida das taxas de empréstimo fez com que os juros pagos pelas EPs quase duplicassem em 2016.



28. É utilizada uma métrica de sustentabilidade padrão para determinar o excesso de endividamento das empresas públicas. A análise aplica-se à métrica mais comum para a sustentabilidade da dívida empresarial, o rácio dívida líquida-EBITDA. O rácio divide a dívida líquida, que é a dívida bruta menos o caixa e os equivalentes de caixa, por lucros antes dos juros, impostos, desvalorização e amortização (EBITDA, na sigla em inglês). A dívida líquida é utilizada porque o saldo de tesouraria pode ser empregado para amortização da dívida bruta, embora o EBITDA represente o fluxo de caixa nos setores excluindo os fatores de custo que dependem da estrutura de

²³ Duas entidades de supervisão, o Ministério da Economia e Finanças (MEF) e o Instituto de Gestão das Participações do Estado (IGEPE), que é propriedade do Estado, controlam cada um deles nove empresas públicas endividadas junto de bancos. No que diz respeito à maioria das EPs, a existência de dívidas bancárias foi verificada por dados do BM referentes ao final de novembro de 2017, sendo que as dívidas bancárias de algumas empresas controladas pelo IGEPE que não estão reportadas no conjunto de dados fornecido pelo BM baseiam-se num inquérito que, segundo informações, foi realizado no primeiro semestre de 2017.

²⁴ A extensão até à qual as potenciais despesas de capital são limitadas pela restrição do financiamento teria de ser determinada em cada caso. Também não é claro se as empresas públicas individuais alcançaram limites de empréstimo não obstante a disponibilidade de garantias do Estado e cartas de conforto.

cada empresa.²⁵ O rácio dívida líquida-EBITDA indica quantos anos uma empresa demoraria a pagar a sua dívida com base nas suas operações. Normalmente, os analistas usam um limiar crítico de cinco vezes o EBITDA para determinar o sobre-endividamento mas os limiares variam entre os setores; as empresas de alguns setores de capital intensivo (por ex., empresas de serviços públicos) são capazes de sustentar um rácio mais elevado e, conseqüentemente, níveis de dívida mais elevados.

29. Com base na métrica da sustentabilidade, a maioria das empresas públicas apresenta um excesso de endividamento substancial. No exercício empírico, foram calculados os rácios dívida líquida-EBITDA para 18 empresas públicas com dívidas bancárias no final de 2016. Onze delas (ou seja, quase dois terços) tinham rácios acima do limiar crítico de 5 ou rácios indefinidos por causa do EBITDA negativo.²⁶ As restantes sete empresas tinham rácios de menos de 5 ou dívida que, após a subtração do caixa, tornavam-se negativos (ou seja, sem endividamento relevante). Os rácios variaram entre 0,1 a 75,5 para as nove empresas públicas para as quais foi possível calculá-los.²⁷ O excesso de endividamento — dívidas interna e externa combinadas — foi então calculado como a dívida líquida menos cinco vezes o EBITDA, totalizando MT 30,7 mil milhões para as empresas públicas sobre-endividadas, e as margens de avaliação correspondentes variaram entre 47,7 a 99,9% da dívida bruta.

30. O excesso de endividamento calculado teria de ser abordado por injeções de capital ou reestruturação da dívida. Em princípio, os proprietários das empresas públicas, principalmente o Governo, devem injetar capital novo nas empresas, o qual seria utilizado para reembolsar o excesso de dívidas. Porém, em muitos casos, isto não aconteceu porque o Governo não tem os recursos para fornecer uma almofada de capital apropriada e, assim, alavancagem sustentável. Na realidade, as empresas públicas precisam de acumular mais dívidas para realizar operações e investimento. Em algum momento, o peso da dívida torna-se excessivo, e a dívida ou o serviço da dívida precisam de ser reestruturados. De acordo com os participantes no mercado, em Moçambique, os bancos e as empresas públicas tendem a acordar num alongamento das maturidades, por vezes com períodos de pagamentos só de juros ou, em alguns casos, uma modificação dos termos do empréstimo (por ex., taxas mais baixas). O ajuste do capital da dívida é considerado uma medida de última instância. Assim, na prática, a reestruturação beneficia o serviço da dívida mas não o nível da dívida.

²⁵ Os pagamentos de juros são excluídos porque dependem da estrutura de financiamento de uma empresa (financiamento através de dívida vs. de capital); os impostos variam entre empresas por causa das várias idiossincrasias, e os custos de depreciação e amortização dependem dos investimentos históricos que as empresas tenham efetuado e não necessariamente do atual desempenho operacional dos negócios. Ainda assim, o EBITDA não é uma forma do fluxo de caixa perfeita porque o fluxo de caixa efetivo depende criticamente das despesas de capital necessárias para preservar a continuidade da empresa; estas despesas podem variar muito entre empresas e setores, e é por este motivo que a análise do fluxo de caixa livre é conceptualmente superior. Dito isto, para analisar a sustentabilidade da dívida em todos os setores, o rácio dívida líquida-EBITDA tornou-se a medida preferida dos analistas.

²⁶ Em alguns casos, o fluxo de caixa foi utilizado como o denominador se fosse positivo em oposição a um EBITDA negativo.

²⁷ No caso de empresas públicas com EBITDA negativo, o rácio foi indefinido mas estaria claramente acima do limiar crítico se essas empresas exibissem pequenos lucros positivos ou fluxos de caixa.

31. Tal como no caso do stock da dívida, existe uma métrica para avaliar o serviço da dívida sustentável.

Uma medida proeminente da capacidade de uma empresa de servir a sua dívida é o Rácio de Cobertura de Juros (ICR) que relaciona os lucros de uma empresa antes dos juros e dos impostos (EBIT) com as suas despesas de juros. Quanto mais baixo for o rácio, mais uma empresa será onerada pelo serviço da dívida; um rácio de 1 implica que não está a gerar receitas operacionais suficientes para pagar os juros sem efetuar ajustes. Normalmente, se o rácio descer abaixo de um limiar crítico de 1,5, uma empresa é considerada como potencialmente deparando-se com dificuldades de pagamento (Chow, 2015). No exercício, o excesso do serviço da dívida (utilizando dados de 2016) é determinado da seguinte maneira: Despesas de Juro da Empresa Pública — (EBIT/1,5). O impacto de uma redução da taxa de juro contratual para tornar o serviço da dívida viável seria sentido no rendimento dos juros líquidos dos bancos. Se, porém, o vencimento for prolongado (e a taxa de juro não for baixada), a posição da liquidez do banco é afetada pelo atraso na amortização do capital do empréstimo. No exercício, oito das 18 empresas públicas apresentam um ICR inferior a 1,5 ou EBIT negativo (ou seja, ICR indefinido), com as margens de avaliação correspondentes necessárias da conta dos juros variando entre 74% a 100%.

32. No exercício, presumiu-se que os bancos iam efetuar provisões para o excesso de dívida calculada, com impacto direto nos rácios de capital.

Utiliza-se uma matriz de créditos de cada banco para cada empresa pública para calcular o impacto. Os empréstimos individuais a empresas públicas sobre-endividadas foram provisionados um a um multiplicando o montante a transportar pela margem de avaliação calculada. As provisões foram então agregadas para cada banco e subtraídas do capital do banco (consulte a Caixa 1).²⁸ Os dados das provisões compilados pelo BM ilustram que a maioria dos bancos não forneceu empréstimos a empresas públicas sobre-endividadas (para além de uma provisão geral de 2%), e não são obrigadas a fazê-lo graças às garantias do Governo.²⁹ Ainda assim, por motivos de prudência e em linha com a introdução da IFRS 9 a partir de janeiro de 2018, a qual exige o provisionamento prospetivo,³⁰ presume-se neste documento que os bancos vão constituir uma provisão para o sobre-endividamento cumulativo que teria de ser perdoado num exercício de reestruturação da dívida, para que a dívida das EPs volte a ser sustentável.

²⁸ Os pesos dos riscos nas exposições das empresas públicas são geralmente de 100% (tal como no caso de outros empréstimos empresariais) e não são afetados pelo aumento das provisões. Consequentemente, apenas o numerador do rácio de adequação de fundos próprios precisa de ser recalculado.

²⁹ Seis dos 13 bancos com exposições às EPs constituíram uma provisão de exatamente 2% da exposição (ou seja, a provisão geral) e outros três bancos ainda menos do que isso. Dois bancos têm um rácio de cobertura das provisões de 5%, embora um banco tenha empréstimos malparados de dimensão considerável que, possivelmente, já poderiam ter sido sujeitos a provisões adicionais. Os dois bancos restantes têm um rácio de cobertura de 69 e 100%, sendo que as provisões excedem de facto o montante do empréstimo mal parado.

³⁰ Ao abrigo das disposições da IFRS 9, as perdas de crédito esperadas têm de ser reconhecidas para refletir o risco de crédito dos ativos financeiros. Já não é necessário que tenha ocorrido um "evento despoletador" previamente para as perdas de crédito serem reconhecidas através das provisões (ou depreciações). Sempre que for considerado que ocorreu uma deterioração significativa da qualidade do crédito e já não é possível ser considerado de baixo risco, o empréstimo exigiria uma provisão para a duração esperada da perda de crédito (Etapa 2 do sistema de classificação de três etapas ao abrigo da IFRS 9); consulte Cohen e Edwards (2017). Este tratamento pode entrar em conflito com o regulamento relativo a provisões imposto pelo Banco Central mas a questão pode ser abordada ajustando o capital regulamentar para qualquer diferença entre as provisões com base na IFRS 9 e as provisões regulamentares.

33. Os resultados do exercício ilustram que, não obstante o facto de o sistema bancário poder resistir aos ajustes do valor, o capital de alguns bancos desceria até níveis críticos. As provisões adicionais totais, totalizando MT 15,5 mil milhões, baixariam o capital dos bancos para MT 44,8 mil milhões. Definida em relação a ativos medidos pelo risco, esta redução corresponde a uma queda do rácio de adequação de fundos próprios do sistema (CAR) de 21,3% para 15,8%. O CAR de um dos bancos de maior dimensão desceria abaixo do atual mínimo necessário (8%) e o do banco de menor dimensão desceria para um valor abaixo de 11%. A maior queda do CAR registada por qualquer um dos bancos é de 12 pontos percentuais. O resultado da análise da sensibilidade depende claramente do pressuposto do limiar crítico do EBITDA, mas variando-o para 7 vezes o EBITDA (mais flexível) ou 3 vezes o EBITDA (mais rígido) não altera materialmente o resultado (Tabela 3).

Caixa 1. Verificação da viabilidade da dívida das EPs e o impacto na banca

Passo 1: Determinar o valor crítico da dívida de cada empresa pública com base no rácio dívida líquida-EBITDA e utilizando dados das demonstrações financeiras auditadas de 2016 das empresas públicas.

Passo 2: Calcular o excesso de endividamento (dívida menos montante crítico) e, conseqüentemente, a margem de avaliação necessária no nível da dívida ($1 - (\text{dívida sustentável}/\text{dívida atual})$).

Passo 3: Multiplicar a atual exposição a empréstimos a uma empresa pública de cada banco (a partir de novembro de 2017) pela respetiva margem de avaliação (%) e obter a provisão adicional para créditos de cobrança duvidosa necessária para a exposição.

Passo 4: Somar as provisões adicionais para cada banco.

Passo 5: Reduzir as provisões totais adicionais pelo montante de provisões existentes e subtrair as provisões líquidas adicionais resultantes do capital de cada banco.

Passo 6: Recalcular os rácios de adequação de fundos próprios.

Tabela 3. Moçambique: Impacto do exercício de reestruturação da dívida no sistema bancário

	Limiar EBITDA=5	Limiar EBITDA=7	Limiar EBITDA=3
Provisões necessárias	MT 15,5 mil milhões	MT 12 mil milhões	MT 18,9 mil milhões
CAR no final de set. 2017	21,3%	21,3%	21,3%
CAR ajustado	15,8%	17,0%	14,6%
N.º de bancos com CAR <8%	1	1	1
Maior queda no CAR	12,0 pp	9,8 pp	14,2 pp

Fonte: Cálculos do corpo técnico do FMI.

34. Conforme mencionado, é mais provável que os bancos aceitem uma modificação dos termos do empréstimo do que um perdão da dívida definitivo, no entanto isto poderia ainda assim ter um impacto significativo. As margens de avaliação da conta de juros das oito empresas públicas com um Rácio de Cobertura de Juros (ICR) inferior a 1,5 (ou EBIT negativo) totalizam MT 17,1 mil milhões. Esta redução seria aplicada à dívida interna e externa. É claro que o rendimento

dos juros líquidos dos bancos seria materialmente reduzido por qualquer reestruturação do serviço da dívida, e a rentabilidade dos ativos hoje confortavelmente elevada (2,5%) diminuiu materialmente.

E. Conclusões e Recomendações

35. Este documento avaliou as ligações macrofinanceiras que desempenham um papel central na propagação de choques adversos entre o setor fiscal/real e o setor bancário.

O endividamento elevado do setor governamental, incluindo as principais empresas públicas, e condições financeiras restritivas que afetam o setor real têm estado a criar vulnerabilidades macrofinanceiras, as quais, na eventualidade de uma derrocada abrupta face a choques externos, poderiam resultar no aumento dos incumprimentos dos empréstimos, corroendo as margens de capital dos bancos. As duas análises da sensibilidade quantificam o impacto dos incumprimentos dos empréstimos do setor privado e a reestruturação necessária da dívida excessiva das empresas públicas no setor bancário. A avaliação quantitativa sugere que, embora o sistema bancário conseguisse absorver os choques, as instituições individuais ficariam subcapitalizadas, realçando a necessidade de tomar medidas preventivas.

36. Na eventualidade de os riscos macrofinanceiros contemplados se materializarem, a fragilidade do setor bancário provocaria teria repercussões para a economia real e o Governo.

Os efeitos de retorno negativo para o setor real resultariam da absorção pelos bancos das perdas adicionais devido a exposições a empresas públicas e privadas em dificuldades. À medida que os bancos recompõem os seus balanços, efetuando ajustes para o ambiente de crédito mais arriscado, poderiam restringir o fornecimento de novo crédito ou aumentar as taxas de empréstimo. Como resultado, o setor privado poderia perder o acesso ao crédito para capital de exploração em condições sustentáveis a curto prazo, o que poderia prejudicar o crescimento económico e, no processo, afetar as receitas fiscais. O espaço fiscal reduzido tornaria, por sua vez, a liquidação dos pagamentos em atraso e a reestruturação tardia das principais empresas públicas menos viável, despoletando potencialmente um círculo vicioso.

37. As seguintes recomendações visam abordar as vulnerabilidades identificadas:

- *Os bancos devem constituir provisões adequadas tendo em conta o excesso de endividamento das principais empresas públicas e a potencial reestruturação da dívida.* Como a análise empírica mostra, mais de metade das empresas públicas com dívida bancária estão sobre-endividadas de acordo com as métricas padrão e exigem uma redução do nível da dívida ou, pelo menos, do encargo do serviço da dívida. Embora atualmente prevaleça uma mistura de complacência e leve reestruturação dos empréstimos, é possível que seja necessário tomar medidas mais firmes para restaurar a sustentabilidade da dívida das EPs, designadamente a reestruturação empresarial e a reestruturação financeira (redução da taxa de empréstimo e/ou do capital da dívida). Recomendamos que o BM inste os bancos a constituírem provisões adequadas para créditos de cobrança duvidosa para esta eventualidade, seguindo a abordagem de perda esperada de crédito exigida agora pela IFRS 9.
- *Os supervisores devem monitorizar atentamente o impacto do regulamento atualizado relativo ao capital regulamentar, requisitos de liquidez mínimos e as alterações do mercado cambial.* Devem

avaliar o impacto da orientação da liquidez do mercado na estabilidade do setor e a sua capacidade para apoiar o resto da economia. É provável que o crédito malparado continue a crescer e os bancos precisem de proteger as suas margens. Os supervisores devem permanecer vigilantes da classificação dos empréstimos, avaliação das garantias e das provisões. É necessária preparação para uma ação corretiva rápida. A intenção do BM de reformar a lei bancária é um passo na direção certa para permitir a implementação de melhores ferramentas de resolução, juntamente com a rede de segurança financeira.

- *É necessária a autonomização do Banco Central com um mandato explícito de política macroprudencial, bem como o desenvolvimento de capacidades e recursos adequados.* Encorajamos o BM a envidar esforços para adotar políticas macroprudenciais melhorando as suas capacidades de análise macroprudencial, e produzir um relatório de estabilidade financeira para a comunicação sobre questões de estabilidade financeira. Adicionalmente, recomendamos a publicação dos indicadores de estabilidade financeira bem como a elaboração das matrizes do balanço e a compilação dos indicadores imobiliários, incluindo os preços da habitação.³¹
- *As exposições do sistema financeiro, os empréstimos às empresas públicas, títulos de dívida pública e exposição das empresas às EPs devem ser monitorizadas atentamente.* Além disso, recomendamos a monitorização cuidadosa das repercussões dos pagamentos em atraso nos setores económicos e a implementação de um plano de ação para impedir e gerir os pagamentos em atraso no âmbito de uma estratégia de consolidação fiscal. A validação destes pagamentos em atraso e a sua liquidação gradual deve ser uma prioridade depois de alcançar um acordo sobre as modalidades de liquidação com os credores.
- *Relançar melhorias na gestão de dívidas.* A capacidade da unidade de dívida precisa de ser fortalecida para exercer uma supervisão eficaz sobre a totalidade da carteira de dívida pública, incluindo empresas públicas e empréstimos que fazem parte dos acordos de cooperação assinados por outros ministérios de tutela. Além disso, é crucial a implementação de um forte plano de ação para fortalecer a governação, melhorar a transparência e assegurar a responsabilidade na gestão das dívidas.
- *O alargamento da cobertura estatística a instituições financeiras não bancárias e ao Governo geral são essenciais para o progresso no diagnóstico das ligações macrofinanceiras e riscos.* Produzir a informação de um balanço setorial integrado é fundamental para a supervisão nacional. Os esforços estatísticos necessários são:³² (i) aumentar a cobertura das estatísticas monetárias e financeiras para outras sociedades de depósitos, (ii) completar a compilação de estatísticas fiscais ao abrigo do *GFSM 2014*³³ incluindo a conciliação dos títulos da dívida pública

³¹ A medição do património imobiliário, relacionado principalmente com os valores da propriedade, servirá para avaliar o efeito do balanço no consumo do agregado familiar e os seus efeitos com financiamento de hipotecas.

³² Estes podiam ser visualizados nos campos indisponíveis na Figura 2.

³³ A compilação foi iniciada em 2011. Em junho de 2017, o Banco Central alargou a base de investidores para a emissão primária de bilhetes do Tesouro para incluir instituições financeiras não bancárias. É preciso produzir a Tabela 6 do balanço do Governo segundo o *GFSM 2014*, incluindo dados sobre títulos da dívida pública por detentor e vencimento. A assistência técnica nesta área está agendada para 2018-2019.

por instrumento e detentor e elaborando o balanço do Governo, e (iii) determinar o stock de atrasados de pagamentos das despesas governamentais e a distribuição nos setores e o stock de pagamentos em atraso das empresas públicas com fornecedores do setor privado. É preciso também desagregar os ativos e passivos por vencimento (por ex., a curto e a longo prazo).³⁴

³⁴ Esta informação é fundamental para diagnosticar um aumento do desfasamento de vencimentos entre ativos e passivos que pode originar uma espiral de liquidez, criando instabilidade financeira e uma corrida aos bancos.

Referências

Chow, J.T.S. (2015): "Stress Testing Corporate Balance Sheets in Emerging Economies", IMF Working Paper No. 15/216.

Cohen, B.H. e G.A. Edwards, Jr. (2017): "The new era of expected credit loss provisioning", BIS Quarterly Review, March, pp. 39-56.

Drehmann, M., C. Borio, L. Gambacorta, G. Jiménez e C. Trucharte, (2010): "Countercyclical Capital Buffers: Exploring Options," BIS Working Papers, No. 298 (Basel: Bank for International Settlements).

IMF (2011): "The Quest for Leading Indicators of Financial Distress" in Global Financial Stability Report. September.

IMF (2014): "Staff Guidance Note on Macroprudential Policy—Detailed Guidance on Instruments", IMF Policy Paper, November.

IMF (2015): "Balance Sheet Analysis in Fund Surveillance", IMF Policy Paper, June.

IMF (2017): "Approaches to Macrofinancial Surveillance in Article IV Reports", IMF Policy Paper, March.

Osano, H.M. e H. Languitane. (2016): "Factors influencing access to finance by SMEs in Mozambique: case of SMEs in Maputo central business district", Journal of Innovation and Entrepreneurship pp. 5-13.

República de Moçambique (2015): "Estratégia Nacional de Inclusão Financeira 2016 – 2022".

Simione, F. e Y. Xiao. (2016): "Monetary Policy, Banking Structure and Interest Rates in Mozambique" in Selected Issues, IMF country report No.16/10.

World Bank (2016a): "Mozambique Economic Update: Navigating Low Prices", Mozambique Economic Update Series, March.

World Bank (2016b): "Mozambique Economic Update: Facing Hard Choices", Mozambique Economic Update Series, December.

DINÂMICA DA MASSA SALARIAL E OPÇÕES DE REFORMA¹

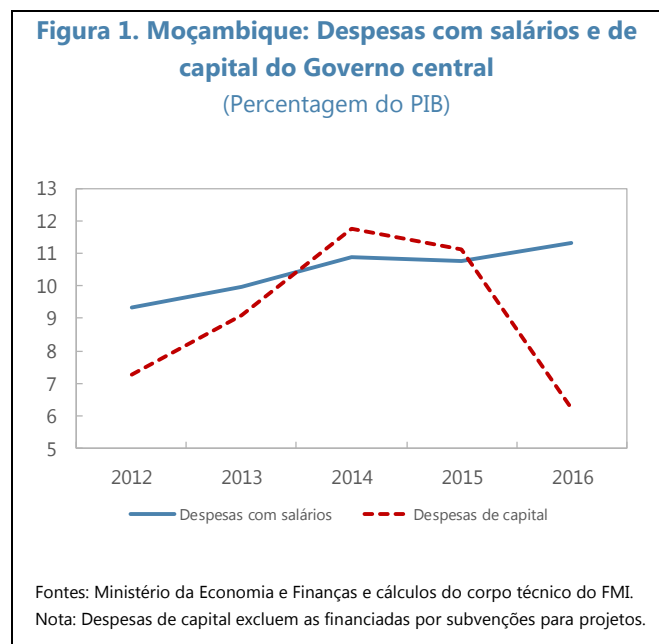
A. Introdução

1. A economia de Moçambique depara-se com graves desafios. A economia abrandou a partir de 2015 devido a vários fatores, incluindo preços das matérias-primas mais baixos, condições meteorológicas adversas e políticas macroeconómicas brandas. A situação económica deteriorou-se ainda mais na sequência da divulgação, em 2016, dos empréstimos ocultos de duas empresas públicas totalizando cerca de 11% do PIB e o congelamento subsequente do apoio orçamental por doadores. Embora o setor externo esteja a exibir sinais de estabilização, a orientação fiscal permanece demasiado branda.

2. É necessário um ajuste fiscal significativo a médio prazo para restaurar o equilíbrio macroeconómico. Antes da crise, um forte desempenho das receitas, especialmente impostos sobre mais-valias de dimensão considerável do setor de exploração mineira, forneceu um amplo espaço fiscal para a realização de despesas, enquanto o Governo começou a explorar os empréstimos em condições não concessionais para aumentar o investimento público em antecipação das receitas futuras da produção de gás natural. Porém, a ausência de margens de manobra fiscais implica que a política fiscal se tornou insustentável à medida que a crise se instalou, ao passo que a desvalorização e a divulgação em abril de 2016 da dívida previamente oculta provocou um aumento do stock da dívida pública até um nível de sobre-endividamento.

3. De futuro, a contenção das despesas com a massa salarial deve ser um componente importante da consolidação fiscal. Ocorreu um aumento rápido da massa salarial do Governo

central de Moçambique em anos recentes, subindo de 8% do PIB em 2010 para 11,3% em 2016, bastante acima da média numa amostra de países com um nível de desenvolvimento semelhante. O aumento observado da massa salarial poderia potencialmente refletir vários fatores, incluindo os ajustes *ad hoc* dos salários, aumentos rápidos da contratação e questões relacionadas com o planeamento e orçamentação da massa salarial e a execução e controlo da folha de pagamentos. A contenção das despesas salariais será importante não apenas para alcançar os objetivos orçamentais, mas também para evitar uma continuação da exclusão de



¹ Por Chadi Abdallah.

despesas prioritárias sociais e com infraestruturas (Figura 1).

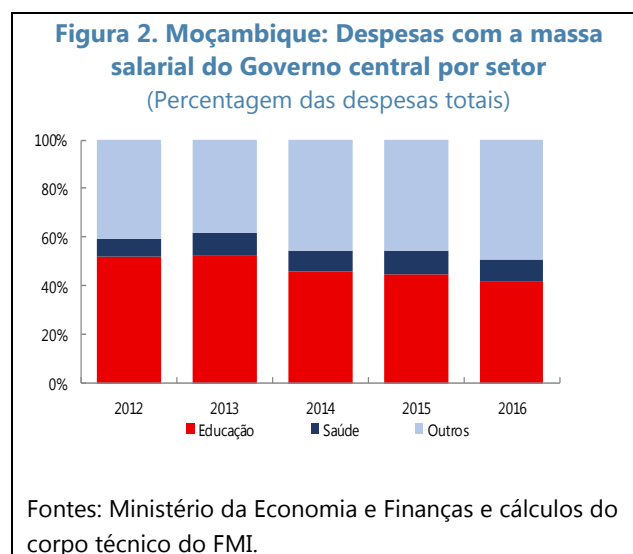
4. Este estudo analisa as políticas e os desenvolvimentos relativos a remuneração e emprego e fornece opções para reforma. A mistura apropriada das opções de política depende dos objetivos, prioridades e preferências do Governo. A Secção II discute tendências recentes relativas à remuneração e emprego e insere estas considerações num contexto internacional. A Secção III discute questões relacionadas com a gestão da massa salarial e identifica os desafios na implementação das reformas. A última secção fornece opções para a reforma da massa salarial.

B. Tendências na Remuneração e no Emprego

5. As despesas com a massa salarial pelo Governo central alcançaram 11,3% do PIB em 2016. A massa salarial do Governo central é definida pela legislatura como parte do processo orçamental geral e abrange as despesas com salários do Governo central orçamental, províncias e distritos, agências autónomas e outros organismos públicos que sejam financiados total ou parcialmente pelo orçamento do Estado. A rubrica de despesas com a massa salarial registada nas contas públicas exclui a remuneração paga a 3.755 médicos financiados pelos fundos comuns (0,15% do PIB em 2016), e contribuições da Segurança Social (0,5%). Estima-se que o Governo central empregue cerca de 393,7 mil funcionários em 2016 (1,4% da população total; 3,4% da população em idade ativa).² Este número abrange todos os setores exceto os da defesa, polícia e segurança, sobre os quais não foi disponibilizada informação.³ No geral, os empregados regulares a tempo inteiro representam aproximadamente 80% do total da força de trabalho no Governo central.

6. A educação e outros setores (não relacionados com a saúde) absorvem as maiores quotas da massa salarial (Figura 2). A

educação é o maior empregador, com uma quota de 52,2% do emprego total em 2016, absorvendo aproximadamente 40,4% das despesas salariais totais. A quota do setor da saúde é relativamente pequena, com apenas 12,8% do emprego total, e absorve apenas 9,6% da remuneração total. Os demais setores (agrupados numa só categoria), e para os quais não está disponível uma distribuição, constituem o segundo maior grupo de empregadores no Governo com 35,0% em 2016, mas absorve a maior quota da remuneração total (cerca de 50,0%).⁴



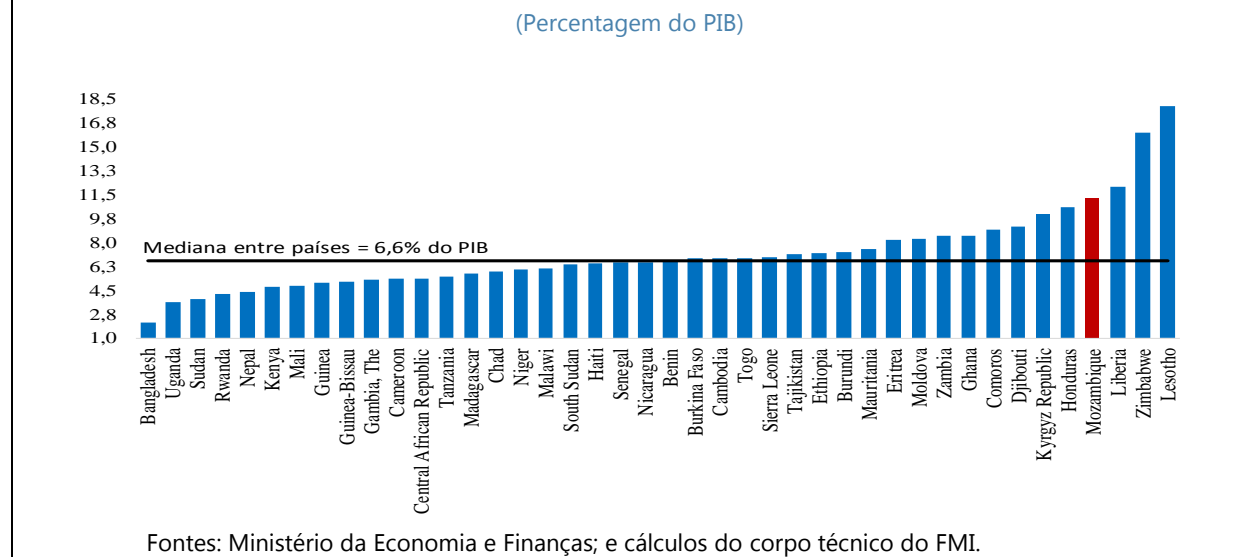
² O número de trabalhadores noutros setores (sobre os quais não estão disponíveis informações) é estimado em cerca de 45.000.

³ A massa salarial registada nas contas públicas e disponível publicamente inclui as despesas com salários dos trabalhadores dos setores da defesa, polícia e segurança. Embora as autoridades tenham fornecido informações sobre as despesas salariais totais para estes três setores, não forneceram dados sobre os seus níveis de emprego.

⁴ Esta categoria é designada no relatório como o setor "Outro".

7. A massa salarial do Governo central em Moçambique é muito elevada em comparação com a dos seus pares. Situando-se em 11,3% do PIB em 2016, a massa salarial excede a média para um grupo de 42 países de baixo rendimento e em desenvolvimento (6,6%; Figura 3). É a quarto maior depois do Zimbabwe, Lesoto e Libéria. É também muito elevada como uma quota das despesas primárias (40,3%) e das receitas internas (47,11%). O primeiro indicador sugere que o controlo da dinâmica das despesas do Governo pode ser uma tarefa desafiadora, ao passo que o segundo aponta para questões de sustentabilidade de despesas salariais em Moçambique.

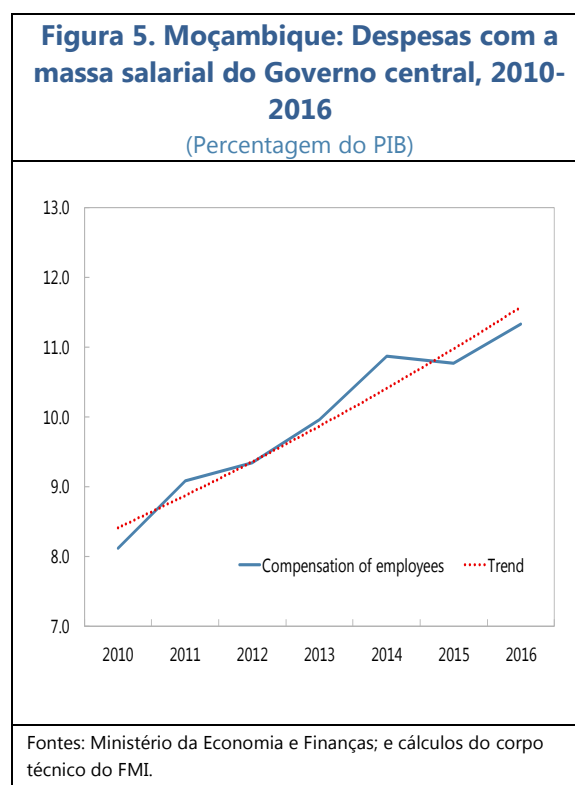
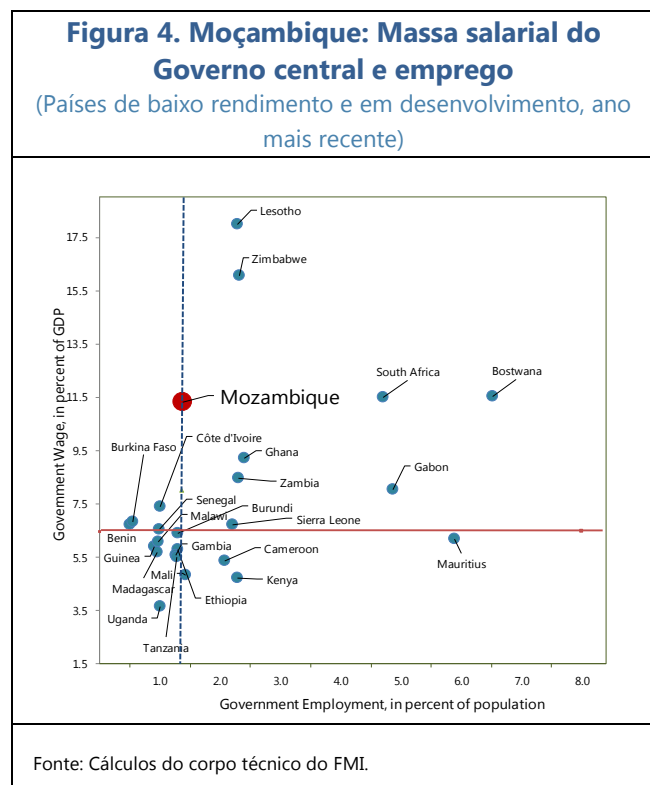
Figura 3. Moçambique: Massa salarial do Governo central, países de baixo rendimento e em desenvolvimento, 2016



8. O nível elevado da massa salarial comparado com o dos países pares parece refletir uma elevada remuneração média, em vez de níveis elevados de emprego (Figura 4). O rácio emprego do Governo central-população em Moçambique situa-se próximo da mediana entre os seus pares (uma amostra de países de baixo rendimento e em desenvolvimento). Isto sugere que os níveis das despesas com a massa salarial em Moçambique muito provavelmente refletem níveis mais elevados da remuneração.

9. Não só a massa salarial é relativamente elevada comparada com a dos países pares, como tem estado a aumentar rapidamente desde 2010, refletindo a dinâmica da remuneração em alguns setores e a dinâmica do emprego noutros setores. A massa salarial aumentou de cerca de 8% do PIB em 2010 para cerca de 11,3% do PIB em 2016 (Figura 5), suscitando preocupações sobre a sustentabilidade orçamental futura. Isto é explicado em parte pela grande dinâmica salarial diferencial nos diversos setores no Governo desde 2013. As decisões do Governo de conceder aumentos salariais para os diferentes setores favoreceram inicialmente a maioria dos médicos e pessoal médico que organizaram graves em 2013 a exigir salários mais elevados. Os professores e polícias receberam também aumentos salariais preferenciais desde 2013. No geral, os aumentos salariais cumulativos reais concedidos em 2013-2015 a médicos, professores, polícias e outros funcionários públicos, totalizaram cerca de 32, 18 e 11%, respetivamente, ajustados pela inflação. Em 2016, os aumentos salariais cumulativos reais concedidos pelo Governo ainda eram

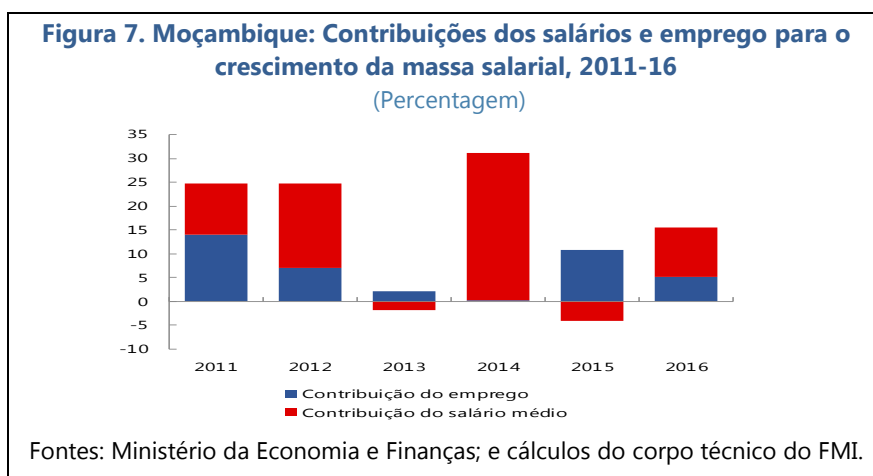
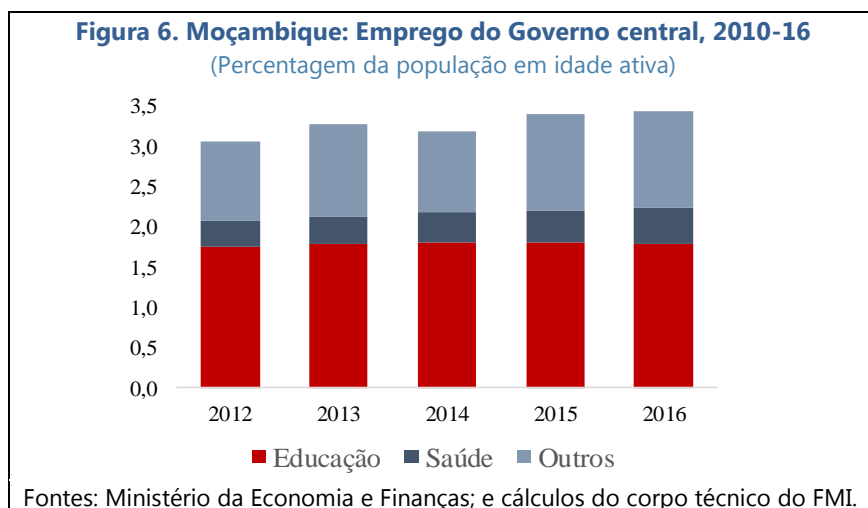
relativamente elevados, apesar do forte aumento da inflação, de 2,4% em 2015 para 19,2% em 2016. Por outro lado, o rápido aumento das despesas salariais parece ser também impulsionado por um aumento no emprego fora dos setores da saúde e educação ao longo do tempo (Figura 6).⁵



10. O aumento das despesas com a massa salarial tem sido discricionário, impulsionado pela dinâmica da remuneração e do emprego ao longo do tempo (Figura 7). Fizemos a decomposição dos aumentos da massa salarial entre as contribuições da remuneração e do emprego ao longo do tempo para o Governo central geral.⁶ A análise sugere que a remuneração tem sido o principal impulsionador do recente aumento nas despesas com a massa salarial, com cerca de 67% (média ao longo de 2014-2016) do crescimento devido à alta da remuneração. A importância relativa da remuneração como um impulsionador do crescimento da massa salarial tem aumentado ao longo do tempo, de cerca de 43% (média entre 2011 e 2013). Uma decomposição adicional das despesas com a massa salarial por setor durante o período de 2014 a 2016 sugere que, embora a remuneração tenha sido também o principal impulsionador do aumento das despesas com a massa salarial nos setores da saúde e "Outros", a dinâmica do empregado desempenhou um papel mais proeminente no setor da educação.

⁵ E, embora estes outros setores tenham recebido aumentos salariais relativamente mais modestos, o rápido aumento do emprego que registaram ampliou o impacto na massa salarial.

⁶ Por razões de coerência, a análise da decomposição é realizada utilizando as despesas com a massa salarial que excluem a remuneração da defesa, polícia e pessoal de segurança, visto que, conforme mencionado, os valores do emprego relativos a estes setores não estão prontamente disponíveis.

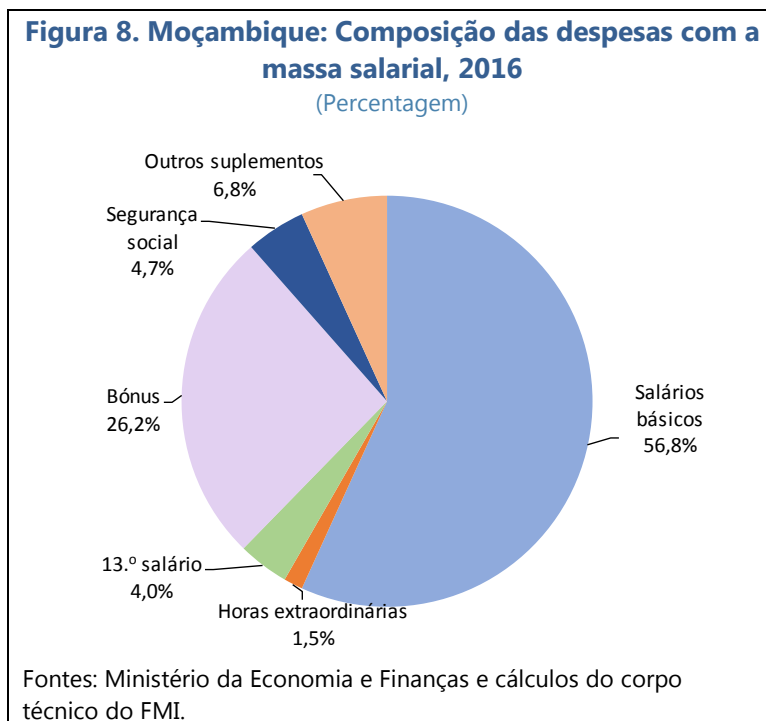


11. Subsídios, bónus e outros suplementos são responsáveis por uma quota grande da remuneração total (Figura 8). Os subsídios, bónus e outros suplementos são atualmente responsáveis por cerca de 43% da massa salarial total, bem acima do nível normalmente encontrado nos países da OCDE, onde o componente salarial de base é, em média, quase 90% dos salários totais dos funcionários públicos. Além disso, a quota destes suplementos na massa salarial tem estado a aumentar ao longo do tempo, a partir de valores em torno de 40% em 2012. Outros suplementos contêm várias categorias de remuneração, incluindo o 13º salário.⁷

12. Estima-se que a contribuição dos incrementos relacionados com a antiguidade para o desvio salarial em Moçambique é de cerca de 1,3% por ano. O desvio salarial refere-se a aspetos da política de emprego do Governo — como aumentos da remuneração relacionados com a antiguidade, políticas de promoção e a reclassificação de cargos na sua faixa salarial — que muitas vezes impulsionam automaticamente o crescimento dos salários públicos independentemente das decisões sobre a política salarial e o emprego. Estima-se que a contribuição dos aumentos relacionados com a antiguidade no desvio salarial em Moçambique seja de cerca de 1,3% por ano

⁷ O 13º salário é um direito dos funcionários públicos em Moçambique, e é mandatado pelo Governo. É igual ao salário básico do atual ano fiscal, mas é pago no ano fiscal seguinte (normalmente em janeiro).

para os funcionários públicos que ingressam na força de trabalho pouco depois dos 20 anos e reformam-se ao atingir a idade de reforma prevista em lei (55 anos para mulheres e 60 anos para homens). Embora muitas vezes não seja notado, o desvio salarial — que não está diretamente ligado ao desempenho ou produtividade — inevitavelmente agrava a pressão à alta dos custos salariais.



13. As recentes derrapagens da massa salarial em 2016 são preocupantes e suscitam perguntas sobre questões de conformidade (Figura 9). As recentes derrapagens da massa salarial em 2016 totalizavam cerca de 1,2% do PIB em relação ao montante orçamentado.⁸ Os dados fornecidos pelas autoridades sugerem que o setor de saúde é responsável por apenas 14% da derrapagem, ao passo que o grosso da derrapagem ocorreu no setor de educação (cerca de 72%).⁹ Uma previsão deficiente e orçamentação irrealista parecem ter desempenhado um papel importante. Por exemplo, os aumentos salariais concedidos pelo Governo em abril de 2016 não foram, por algum motivo, incorporados no orçamento suplementar revistos de agosto de 2016. A desativação ou anulação dos controlos incorporados nos sistemas e os procedimentos legais aos níveis central ou provincial e distrital podem também ter desempenhado um papel. Uma acumulação de salários em atraso de anos anteriores, outros aumentos salariais para além dos concedidos em abril de 2016 e um aumento significativo na contratação de novo pessoal nos demais setores são fatores possíveis adicionais. Sem dados detalhados, não há como desvendar os fatores que estão na base da derrapagem observada e quantificar a sua contribuição relativa.

⁸ As autoridades argumentam que houve um volume substancial de contratações no setor de saúde, o que explica a maioria da derrapagem. Os dados fornecidos pelas autoridades sugerem que não foi realizada qualquer contratação adicional acima dos montantes orçamentados planeados no setor da educação.

⁹ A categoria de todos os demais setores combinados explica os restantes 14% da derrapagem.

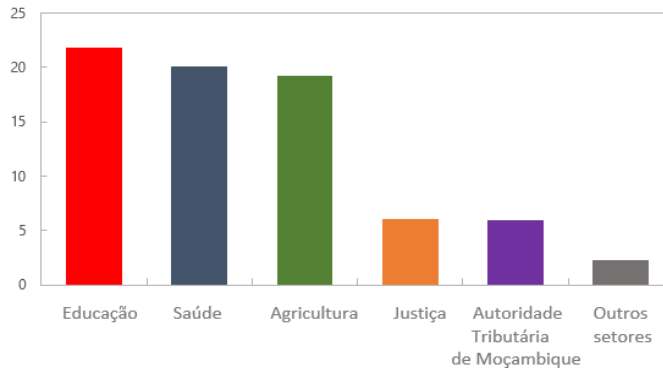
14. Na ausência de reformas, espera-se que as despesas salariais subam de 11,3% do PIB em 2016 para 12,0 em 2021.

As previsões da massa salarial — que incluem o impacto das medidas que já foram tomadas em 2017 bem como no contexto do orçamento de 2018 — presumem que: (i) os salários básicos subirão de acordo com a taxa de inflação mais a metade da taxa do crescimento do PIB real;¹⁰ (ii) o 13º salário será pago na totalidade a todos os empregados a partir de 2018; (iii) o custo dos subsídios, horas extraordinárias, bónus e outros

suplementos salariais (como uma quota dos salários básicos) permanecerá inalterado ao longo do horizonte da previsão; (iv) o número de empregados no setor da educação crescerá em linha com a população de pessoas com menos de 20 anos de idade; e (v) o número de empregados no setor da saúde e a categoria do setor "Outros" subirá em linha com o crescimento geral da população.

Figura 9. Moçambique: Desvio das despesas salariais em relação ao orçamento, por setor, 2016

(Porcentagem)



Fontes: Ministério da Economia e Finanças e cálculos do corpo técnico do FMI.

C. Questões Chave nas Despesas com a Massa Salarial

Remuneração

15. Os salários do setor público em Moçambique são definidos de acordo com uma fórmula que introduz uma forma de indexação, reduzindo efetivamente a flexibilidade do Governo para abordar ineficiências nos níveis e estruturas salariais e na gestão dos desequilíbrios macroeconómicos. No âmbito deste quadro, o crescimento dos salários públicos considera (i) a taxa de inflação, (ii) metade da taxa do crescimento do PIB real (como um substituto da produtividade), e (iii) um fator "delta" que presumivelmente reflete as negociações entre o Governo e as associações profissionais de trabalhadores.¹¹ Na prática, o fator "delta" é imprevisível e introduz um elemento subjetivo e relativamente *ad hoc* no mecanismo de definição de salários. Isto origina uma dinâmica imprevisível nos salários públicos ao longo do tempo. Por exemplo, a regra salarial existente resultou num aumento dos salários básicos substancialmente mais rápido do que a inflação nos anos anteriores. Em combinação com os aumentos dos salários em função da antiguidade, a maioria dos empregados do setor público pode receber aumentos reais significativos

¹⁰ Isto é consistente com a regra salarial utilizada pelo Governo para ajustar os salários. A Secção III analisa a regra salarial em mais pormenores.

¹¹ Atualmente não existe qualquer sindicato de funcionários públicos em Moçambique. Existem associações profissionais que se engajam em diálogo social com o Governo em nome dos funcionários públicos, no que diz respeito ao mecanismo de ajuste salarial.

no valor dos seus salários básicos todos os anos, independentemente da sua produtividade ou desempenho.

16. Embora os quadros assentes em regras para a definição dos salários pareçam oferecer uma solução contra aumentos salariais repetidos e grandes no setor público, podem ter várias desvantagens. Estas incluem (i) limitar a capacidade do Governo de utilizar a política fiscal para gestão macroeconómica;¹² e (ii) potencialmente perpetuar níveis e estruturas salariais indesejáveis do setor público. Este último fator reduz a capacidade do setor público para abordar as ineficiências ao conceder aumentos salariais automáticos a uma vasta gama de trabalhadores, sem que se determine se os seus salários se encontram a um nível apropriado ou não.

17. A análise de regressão de dados ao nível individual do Inquérito Integrado relativo aos Agregados Familiares e à Força Laboral de 2015 sugere que alguns funcionários do Governo central recebem um prémio salarial em relação aos seus homólogos do setor privado. Depois de contabilizar as diferenças nas características socioeconómicas dos trabalhadores, incluindo idade, sexo, educação, experiência e efeitos regionais, a magnitude do prémio salarial varia bastante por nível de educação. O prémio, em termos absolutos, para funcionários menos qualificados com educação primária e secundária é de cerca de 63% e 91%, respetivamente, em relação aos homólogos do setor privado com características socioeconómicas semelhantes. Por outro lado, os funcionários do Governo mais qualificados com uma educação de nível universitário tendem a ter um desconto salarial, ganhando efetivamente muito menos do que os seus homólogos do setor privado. Isto tende a refletir a lacuna observada entre os prémios salariais para funcionários menos e mais qualificados que existe entre países, que é particularmente acentuada em países de baixo rendimento e em desenvolvimento. Não obstante, as análises dos prémios salariais não tendem a considerar o facto de os funcionários públicos terem acesso a inúmeros benefícios generosos (incluindo regimes de pensão do setor público e benefícios em espécie e não monetários) e lhes ser fornecida uma maior segurança no trabalho. Assim, o Governo nem sempre tem de oferecer salários que estejam exatamente alinhados com os do setor privado para manter funcionários de alta qualidade. Por este motivo, um modesto desconto salarial para os trabalhadores do setor público é esperado por vezes. O Apêndice I descreve a análise empírica dos prémios salariais.

18. A estrutura da remuneração é muito complexa e envolve custos fiscais. Os microdados do cadastro de funcionários públicos (e-CAF) e o sistema da base de dados de gestão da folha de pagamentos (e-Folha),¹³ sugerem que existem pelo menos 46 suplementos salariais diferentes. Estes suplementos abrangem (i) 19 subsídios; (ii) 4 tipos de bónus; e (iii) 23 outros suplementos salariais (incluindo remuneração por horas extraordinárias). Alguns destes suplementos estão bem entrincheirados na estrutura salarial. Por exemplo, o bónus de rentabilidade, que é atribuído a funcionários públicos com uma avaliação do desempenho muito boa, é igual a 100% do salário básico correspondente. Outro exemplo é o subsídio de reintegração, que é constituído pela inclusão

¹² Por exemplo, no âmbito da indexação pela inflação, as despesas com os a massa salarial aumentam quando talvez seja necessária uma moderação orçamental para abordar os desequilíbrios macroeconómicos. Nesse sentido, pode contribuir para pressões inflacionárias, e comprometer ainda mais a sustentabilidade orçamental futura.

¹³ Os dados dos sistemas e-CAF e e-Folha referem-se à versão de junho de 2017.

de 75% do salário básico, por cada ano passado numa posição administrativa.¹⁴ Por exemplo, um funcionário público que ocupa uma posição administrativa (por ex., Chefe do Posto Administrativo) durante um período de quatro anos tem direito a receber um subsídio de reintegração de 300% (75%, cumulativo ao longo de quatro anos) ao regressar ao seu cargo original.

Emprego

19. Existem questões relacionados com a conformidade no processo de contratação e a aplicação de regras que regem a contratação de funcionários. Os procedimentos de nomeação estão sujeitos a controlo duplo pelo Tribunal Administrativo (TA) – primeiro, na altura da designação temporária do funcionário e segundo, na altura da designação permanente.¹⁵ O TA é responsável por assegurar a conformidade com os procedimentos estabelecidos, acima de tudo no que diz respeito à autorização das designações, o que deve refletir a necessidade da designação, a presença de vagas e disponibilidade de recursos. Não obstante, apesar destes procedimentos, parece haver problemas com a conformidade processual. O TA identificou desafios – relacionados com a adoção de procedimentos manuais para assegurar a conformidade na contratação – que levaram à contratação de funcionários acima dos valores autorizados.¹⁶

20. As questões relacionadas com a identificação das funções centrais nos ministérios exigem um exame, visto que podem estar a criar uma pressão de contratação. Existem questões que podem estar relacionadas com a duplicação dos cargos e responsabilidades em alguns ministérios, departamentos e agências governamentais. Por exemplo, no setor de educação, uma quota considerável dos funcionários que são professores, por formação, estão efetivamente a trabalhar como administradores públicos. Efetivamente, existem professores no setor de educação que não ensinam nas salas de aulas. Isto suscita preocupações graves sobre a definição das funções, cargos e responsabilidades no setor, em particular tendo em conta que as pressões sobre a contratação de professores estão a aumentar e estão a impulsionar efetivamente um aumento no pagamento de horas extraordinárias. O pagamento das horas extraordinárias é dispendioso, e pode ser reduzido redefinindo as funções e responsabilidades dos professores que trabalham como administradores públicos no setor.

21. Os desafios discutidos acima refletem também potenciais deficiências na GFP.

(i) O quadro de orçamentação e previsão nem sempre utiliza todas as informações disponíveis ou depende de dados de baixa qualidade, resultando numa subestimação no orçamento. Por exemplo, o pessoal médico financiado temporariamente por organizações de doadores e cujos custos salariais são contabilizados ao abrigo de despesas de investimento não é adequadamente incorporado na previsão da massa salarial e no processo de planeamento em antecipação da sua transferência para o orçamento. (ii) Existe um grau inadequado de monitorização e supervisão na execução orçamental

¹⁴ A Lei N.º 7/98 estabelece os direitos e deveres dos cargos administrativos (Artigo N.º 12(5)). A reintegração ocorre quando os deveres são terminados e o funcionário regressa efetivamente ao seu cargo anterior.

¹⁵ A atribuição de cargos é considerada temporária nos primeiros dois anos, e no final desse período os funcionários são introduzidos formalmente no serviço público permanente se os requisitos especificados pelo Estatuto Geral dos Funcionários Públicos tiverem sido cumpridos.

¹⁶ Isto parece refletir dificuldades técnicas contínuas com os sistemas de TI existentes, o que no mínimo agravou, em parte, as questões de conformidade na aplicação dos requisitos processuais.

na sequência do controlo descentralizado em relação à contratação a níveis inferiores aos do Governo central; (iii) Existem limites de capacidade no sistema de gestão da informação (TI), que depende de muitos processos manuais e não consegue criar relatórios úteis e atempados para uso no controlo das despesas. O Tribunal Administrativo não tem um sistema de TI adequado ligado aos sistemas de gestão de pessoal e da folha de pagamentos a todos os níveis do Governo (central, províncias e distritos).

D. Opções para Reforma

22. Existe uma necessidade urgente de desenvolver um plano de reforma abrangente que possa assegurar a sustentabilidade das despesas com a massa salarial a médio prazo. O

Governo já tomou medidas para conter as despesas com a massa salarial. Por exemplo, tomou uma decisão em dezembro de 2016 de suspender o 13º salário devido do ano fiscal de 2016 para todos os cargos ao nível da direção, e conceder apenas metade disso a todos os demais funcionários no Governo.¹⁷ Por outro lado, em abril de 2017 o Governo decidiu aumentar desproporcionalmente os salários dos funcionários públicos. Os salários dos trabalhadores com baixa remuneração (que recebem o salário mínimo de cerca de 3.800 Meticais por mês, conforme definido no setor público) foram aumentados em 21%. O montante nominal desse aumento foi então concedido a todos os demais funcionários públicos (o que representa uma quota pequena em relação aos seus níveis salariais). Por último, no contexto do orçamento de 2018, o Governo propôs a redução de vários subsídios, incluindo o bônus especial, o subsídio de localização e o subsídio de adaptação.

23. Embora as medidas de reforma recentes sejam positivas, elas não são por si só suficientes e adequadas para alterar a trajetória da massa salarial no futuro para um caminho mais sustentável. Por exemplo, se as medidas tomadas no contexto do orçamento de 2018 não forem revertidas, terão um impacto permanente na massa salarial futura. Porém, as poupanças fiscais que geram são, no mínimo, modestas (de cerca de 0,5% do PIB em 2018). No futuro, é essencial começar a elaborar um plano de política salarial que abranja medidas estruturais que ajudarão a colocar a massa salarial num caminho sustentável e desbloquear as poupanças fiscais, algumas das quais podem ser utilizadas para aumentar as muito necessárias despesas sociais e com infraestruturas.

24. As despesas com salários públicos são as mais eficientes — e provavelmente mais sustentáveis — quando refletem políticas de remuneração e contratação sãs. Até um grau limitado e a curto prazo, o crescimento das despesas salariais pode ser contido utilizando medidas grosseiras que abordam os níveis salariais ou de emprego. Contudo tais medidas normalmente têm um alcance fiscal limitado. Os níveis salariais nominais podem sempre ser fixos — ou pode-se impedir que subam mais depressa do que a taxa de inflação — mas normalmente não podem ser reduzidos. Na prática, as medidas para reduzir o emprego no setor público estão limitadas a políticas com base na diminuição normal por atrito — tendo em conta as proteções do emprego desfrutadas pela maioria dos funcionários públicos — e, por isso, só podem fornecer um desagravamento fiscal imediato limitado. Por conseguinte, a médio prazo, as despesas com salários

¹⁷ A suspensão do salário do 13º mês pode vir a significar obrigações por pagar que serão pagas no futuro, sobretudo porque não resultou de uma alteração na lei.

públicos são melhor geridas pelo desenvolvimento e implementação de políticas de remuneração e contratação que reduzem a necessidade de medidas de contenção a curto prazo.

25. A experiência internacional revela que as medidas grosseiras de reforma da massa salarial a curto prazo introduzidas em apoio da consolidação fiscal são muitas vezes insustentáveis. As políticas salariais a curto prazo que degradam consideravelmente o valor real (ou seja, ajustado à inflação) dos salários dos funcionários costumam gerar pressão à alta sobre os aumentos salariais depois de os objetivos da consolidação terem sido cumpridos. As políticas de contratação com base no atrito são difíceis de controlar, o que pode causar um risco de perda de pessoal chave e a degradação de serviços públicos essenciais. O uso prolongado de tais medidas de curto prazo pode originar pressões que no futuro levem a uma inversão das reformas. Pode também prejudicar a atratividade do emprego público e induzir à saída de funcionários públicos qualificados, com efeitos deletérios.

26. O objetivo máximo de qualquer reforma da massa salarial deve ser a introdução de medidas estruturais capazes de gerar poupanças permanentes na massa salarial. As reformas estruturais da estrutura da remuneração podem facilitar um maior controlo da massa salarial enquanto asseguram que os salários são competitivos, equitativos e transparentes. Porém, as medidas estruturais podem exigir tempo e planeamento e implementação cuidadosos. Entretanto, enquanto estas medidas estão a ser concebidas e implementadas, a racionalização da massa salarial através de medidas de consolidação a curto prazo — consistentes com os objetivos fiscais imediatos das autoridades — incluindo limites aos salários e ao emprego nos setores não prioritários, pode fornecer poupanças fiscais.

E. Reformas Relacionadas com a Remuneração

27. A curto prazo, estão disponíveis duas alavancas políticas para restringir o crescimento da remuneração. Primeiro, a regra salarial existente pode ser substituída por uma política salarial flexível que permite um aumento mais lento dos salários básicos. Os salários podem ser fixos nos seus atuais valores nominais ou autorizado o aumento dos mesmos a uma taxa inferior à taxa de inflação. O aumento dos salários básicos de tal maneira geraria um desagravamento fiscal a curto prazo significativo mas poderia gerar uma pressão salarial crescente se o valor real dos salários estiver demasiado degradado. Segundo, alguns elementos da remuneração podem ser reduzidos ou eliminados. Por exemplo, existe um grande número de benefícios e suplementos (cerca de 40% da remuneração) que, coletivamente, reduzem a transparência e a equidade da remuneração do setor público, geram amplas disparidades entre os setores e dificultam a tarefa da gestão fiscal. Além disso, a provisão de horas extraordinárias pode gradualmente ser reduzida através de um melhor planeamento da força de trabalho.

28. A médio prazo, estas medidas de consolidação fiscal a curto prazo devem ser substituídas por medidas estruturais. As medidas estruturais mais importantes relacionadas com a remuneração incluem passos para rever as grelhas salariais para funcionários do setor público e formular novas leis e regulamentos que regem os demais elementos da remuneração.

29. Na primeira fase, o Governo pode promulgar reformas estruturais do pagamento para alinhar os requisitos específicos do trabalho com a remuneração e restaurar a paridade – de forma sistemática – entre a remuneração dos setores público e privado para trabalhadores com qualificações e experiência comparáveis. O objetivo da reforma estrutural do pagamento é identificar o nível apropriado da remuneração — para incluir os salários básicos e outros elementos da remuneração — para cada tipo de posição no setor público para trabalhadores com diferentes qualificações e experiência. Neste aspeto, uma reforma estrutural do pagamento deve ser o primeiro passo num processo de duas etapas da reforma da remuneração.

30. Na segunda fase, pode ser realizada uma análise sistemática de todos os elementos da remuneração. O objetivo é simplificar a remuneração, eliminando os subsídios não essenciais e outros suplementos, e dinamizar os restantes suplementos através da incorporação dos mesmos no salário básico. O aumento da quota dos salários básicos na remuneração total melhora a transparência e justiça no pagamento. Assim, os níveis da remuneração desenvolvidos durante a primeira fase (ou seja, a fase de reforma estrutural do pagamento) serão alocados aos vários componentes da remuneração. Porém, a consolidação dos subsídios no salário básico pode ser dispendiosa para as contas públicas se originar custos de pensão futuros mais elevados.

F. Reformas Relacionadas com o Emprego

31. A curto prazo, não é possível ajustar facilmente o tamanho da força de trabalho do setor público em proporção direta com um envelope fiscal decrescente. Até certo ponto, as medidas com base no atrito para reduzir o emprego podem ser utilizadas na busca da consolidação fiscal, mas o seu impacto fiscal é restringido pelo número de pessoas que saem do emprego público. Além disso, as medidas com base no atrito não estão livres de risco, visto que podem causar a perda de competências críticas — originando, em última instância, a sua subsequente reversão — ou a deterioração da qualidade dos serviços públicos. Por este motivo, ao conceber tais medidas, é essencial utilizar, tanto quanto possível, uma abordagem direcionada (por ex., através do foco no pessoal não essencial e isenção de setores críticos, como educação e saúde). Outras medidas de política para reduzir o tamanho da força de trabalho — como consolidação e rescisão voluntária — envolvem riscos semelhantes e, por causa da sua conceção e implementação demoradas, é pouco provável que gerem um desagravamento fiscal significativo a curto prazo.

32. A médio prazo, as políticas com base em atrito devem ser substituídas por medidas estruturais para se chegar ao dimensionamento correto do emprego público. As medidas estruturais mais importantes para o emprego incluem o seguinte:

33. Análises funcionais dos ministérios, departamentos e agências para identificar áreas de sobreposição ou duplicação e esclarecer e codificar os objetivos e responsabilidades organizacionais. O objetivo das análises funcionais é examinar estrategicamente o modo como o setor público está organizado ao nível institucional, com o objetivo de eliminar funções governamentais repetidas e cortar (ou reduzir) serviços públicos não essenciais.

34. Restruturação ao nível das instituições e reengenharia de processos. O objetivo é a análise cirúrgica de ministérios, departamentos e agências individuais com o objetivo de (i) alinhar os seus recursos pessoais com as suas responsabilidades e prioridades de despesas e (ii) melhorar a

eficiência do setor público através do uso da tecnologia e da simplificação dos processos e sistemas administrativos. Em última análise, a reengenharia de processos deve ser então utilizada como a base para racionalizar os planos institucionais de quadros de pessoal (ou seja, o número de cargos autorizados para cada categoria de emprego) com o objetivo de chegar ao dimensionamento correto do nível de emprego.

G. Reformas Relacionadas com a Gestão das Finanças Públicas

35. O desafio da gestão das despesas salariais estende-se também além das políticas da remuneração e de emprego para questões relacionadas com a gestão financeira. A gestão das despesas salariais exige o desenvolvimento suficiente dos processos e procedimentos de gestão das finanças públicas para permitir a orçamentação, execução e controlo eficazes da massa salarial. É importante assinalar os seguintes componentes:

- **Estratégia de Reforma da GPF:** desenvolver uma estratégia a médio prazo para a reforma da GPF, com base num plano estratégico e um plano de ação apropriado, tendo em consideração os conselhos já fornecidos pelos parceiros de desenvolvimento.
- **Previsão e Orçamentação:** expandir a quantidade e qualidade dos dados disponibilizados para análise fiscal, orçamentação e monitorização do emprego e remuneração do setor público; preparar orçamentos com base nas prioridades de pessoal e limitar a contratação para se adequar aos recursos orçamentais; isto é particularmente importante no que diz respeito aos trabalhadores financiados por organizações de doadores, cujos custos salariais serão futuramente transferidos para o orçamento.
- **Execução do Orçamento:** fortalecer procedimentos que regem a folha de pagamentos e abordar os problemas de controlo descentralizado relativamente à contratação a níveis inferiores aos do Governo central; desenvolver um plano operacional para fortalecer a supervisão sobre a execução orçamental.
- **Sistemas da Folha de Pagamentos:** automatizar os sistemas manuais existentes para melhorar a precisão e fortalecer os controlos; atualizar e verificar os cadastros de funcionários numa base mais rotineira e atempada; fortalecer os regulamentos, diretrizes e responsabilidades pela reconciliação periódica das despesas da folha de pagamentos.

Apêndice I. Estimativa do Prémio Salarial Público-Privado

Este anexo apresenta os detalhes da análise sobre a competitividade dos níveis de remuneração dos funcionários públicos em Moçambique, conforme detalhado no relatório.

Especificamente, analisa a abordagem empírica utilizada no cálculo do prémio salarial dos funcionários públicos em relação aos funcionários do setor privado a partir de dados de nível micro do Inquérito Integrado aos Agregados Familiares e à Força Laboral de 2015.

Os dados do inquérito à força laboral sugerem que, em 2015, o salário médio era mais elevado no setor público em cerca de 30%. Não obstante, a quota de trabalhadores com mais instrução é muito mais elevada no setor público do que no setor privado (Tabela AI.1) em Moçambique. Como a remuneração está altamente associada a níveis de educação (e outros fatores socioeconómicos), é importante considerá-los ao avaliar diferenciais salariais entre indivíduos que trabalham nos setores público e privado. Avançamos então para uma análise empírica mais cuidadosa que nos permite controlar tais fatores ao calcular o prémio salarial.

Tabela AI.1 Salário Médio e Características dos Trabalhadores, 2015

	Número de trabalhadores	Salário médio mensal (em MT)	Nível de instrução (participação no total)				Idade média	Mulheres (%)
			Primária	Secundária	Terciária	Profissional		
Setor público	3059	11189,3	0,075	0,464	0,352	0,109	38	0,375
Setor privado	6685	8603,1	0,400	0,478	0,091	0,031	35	0,194

Fontes: Inquérito aos Agregados Familiares e à Força Laboral de Moçambique (2015); e cálculos do corpo técnico do FMI.

Utilizamos a seguinte equação salarial do tipo Mincer para calcular o prémio salarial público-privado

$$y_i = \alpha + \delta x_i + \lambda^j (x_i^j \cdot public_i) + \varepsilon_i \quad (1)$$

onde y é o logaritmo da remuneração mensal, e x é um vetor que abrange as variáveis que se determina serem relevantes para explicar os diferenciais salariais entre indivíduos, incluindo um conjunto de variáveis binárias indicando nível de instrução, idade e idade ao quadrado (como substituto da experiência), género e área de residência (para controlar os efeitos dos preços).

A variável binária *public* assume o valor de 1 se um indivíduo trabalhar no setor público.

Controlamos a potencial heterogeneidade nos efeitos, permitindo essencialmente que a estimativa do diferencial salarial difira através de níveis de competências (ou de instrução). Para isso, incluímos termos de interação entre a variável binária do setor público e as variáveis binárias educacionais, onde x^j é um subconjunto de x que abrange quatro variáveis binárias indicando se um trabalhador

individual tem educação terciária, secundária, primária ou profissional.¹ A diferença entre os coeficientes em λ e o coeficiente na categoria correspondente da educação representa a diferença percentual do salário médio dos funcionários do setor público em comparação com o salário médio dos homólogos do setor privado com características socioeconómicas semelhantes.

A equação salarial é calculada utilizando técnicas de regressão dos mínimos quadrados comuns, usando dados do Inquérito Integrado aos Agregados Familiares e à Força Laboral de 2015. O foco da análise está limitado aos trabalhadores assalariados do setor privado que reportem ganhos mensais, e exclui assim os trabalhadores independentes. Além disso, numa tentativa de excluir trabalhadores no setor privado informal, retiramos da amostra (i) os trabalhadores que ganhem menos do que o salário mínimo, (ii) trabalhadores domésticos, agricultores e trabalhadores agrícolas, e (iii) trabalhadores sem educação formal. Para testar a hipótese, usamos erros padrão que são robustos à heterocedasticidade. Os resultados do cálculo são apresentados na Tabela A2.2, e podem ser resumidos da seguinte maneira:²

- Existe um prêmio salarial, em termos absolutos, para empregados menos qualificados com educação primária de cerca de 91% (Tabela AI.2).
- Existe um prêmio salarial, em termos absolutos, para empregados menos qualificados com educação secundária de cerca de 63% (Tabela AI.2).
- Por outro lado, funcionários públicos mais qualificados com educação de nível universitário tendem a ter, em média, um *desconto* salarial de cerca de 100% (Tabela AI.2).
- Por último, os funcionários públicos que detêm uma educação profissional (por ex., educação técnica e formação de professores) ganham um desconto salarial de cerca de 11% relativamente aos seus homólogos do setor privado. Porém, o cálculo não é significativamente diferente de zero ao nível de 5% (Tabela AI.2).

¹ A categoria de trabalhadores com educação profissional inclui aqueles com educação técnica e graus de formação de professores.

² Como uma verificação da robustez, a análise da regressão foi também aplicada em separado aos empregados masculinos e femininos e os resultados permanecem consistentes.

Tabela AI.2 Estimativa do hiato salarial público-privado

(Por competência ou nível educacional)

	Coefficient	t-statistic
<i>Tertiary x Public</i>	-0.337	-7.33
<i>Professional x Public</i>	-0.112	-1.76
<i>Secondary x Public</i>	0.147	7.14
<i>Primary x Public</i>	0.128	3.08
<i>Tertiary education</i>	0.672	9.73
<i>Secondary education</i>	-0.485	-8.46
<i>Primary education</i>	-0.783	-13.42
<i>Age</i>	0.062	15.85
<i>Age squared</i>	-0.001	-12.64
<i>Male</i>	0.180	10.89
<i>Urban</i>	0.042	1.79
<i>Constant</i>	7.574	78.76
<i>N</i>	9,744	
<i>R-squared</i>	0.3064	

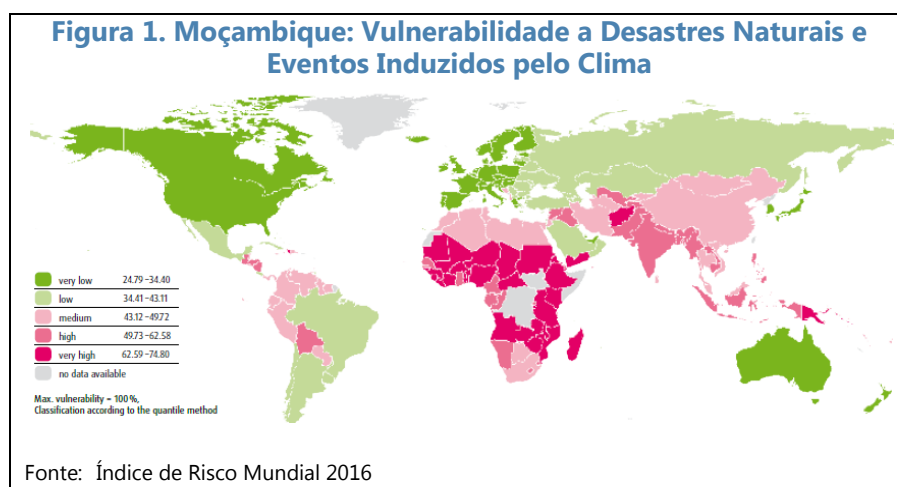
Nota: As regressões são calculadas pelo método dos mínimos quadrados ordinários. As estatísticas t são calculadas com base no estimador consistente de White da matriz de covariância tendo em conta a heterocedasticidade.

MELHORAR A RESISTÊNCIA ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM MOÇAMBIQUE: RISCOS E OPÇÕES DE POLÍTICA¹

Embora o impacto a longo prazo das mudanças climáticas permaneça em grande parte incerto, é esperado que tenha efeitos adversos nos ecossistemas, infraestruturas, saúde e bem-estar humanos. Moçambique é um dos países mais vulneráveis no mundo e está sujeito a uma gama de riscos climáticos: seca, cheias e tempestades costeiras, muitas vezes com efeitos de cascata. Existe também uma disparidade significativa na capacidade das várias regiões para lidar com estes desastres, estando as áreas rurais em pior situação. Espera-se que a subida do nível do mar agrave a vulnerabilidade geral das áreas urbanas na sequência de mais cheias no interior e danos nas infraestruturas. A integração das mudanças climáticas na agenda de desenvolvimento mais ampla é fundamental para melhorar a preparação futura. Embora estes esforços sejam dispendiosos, sobretudo no contexto do espaço fiscal limitado, dados de outros países na região sugerem que pequenas iniciativas de baixo custo podem ser igualmente eficazes na melhoria da preparação.

A. Antecedentes e Contexto

1. Moçambique é um dos países mais vulneráveis a desastres naturais e riscos climáticos (Figura 1). Ocupa a 11ª posição a nível mundial e a 3ª posição na África Subsaariana (Índice Mundial de Risco, 2016). As localizações geográfica e topográfica do país (particularmente elevação de baixo-relevo) adicionam ao risco. As infraestruturas socioeconómicas fracas, o nível elevado de pobreza e a forte dependência de agricultura irrigada pela chuva ampliam estes riscos, num contexto de acesso limitado a seguros. A preparação limitada e a falta de recursos adequados inibem também a adaptação a crises e a capacidade de resposta do país.

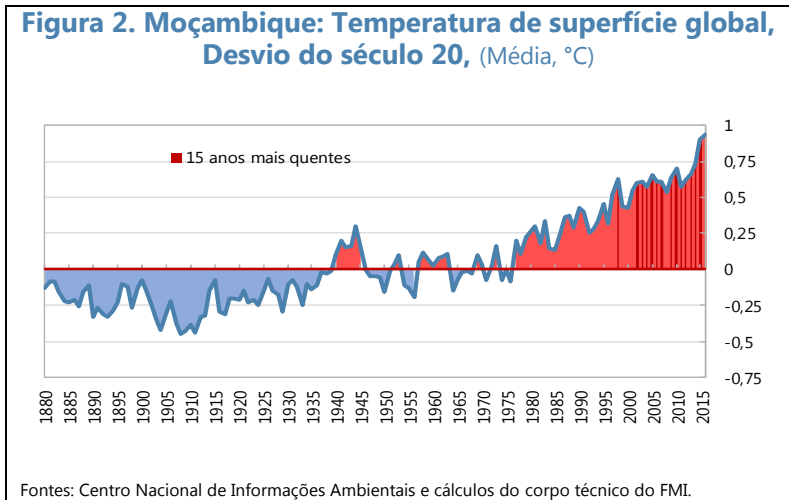


¹ Preparado por Mounir Bari, Leandro Medina e Esther Palacio.

B. Implicações das Mudanças Climáticas

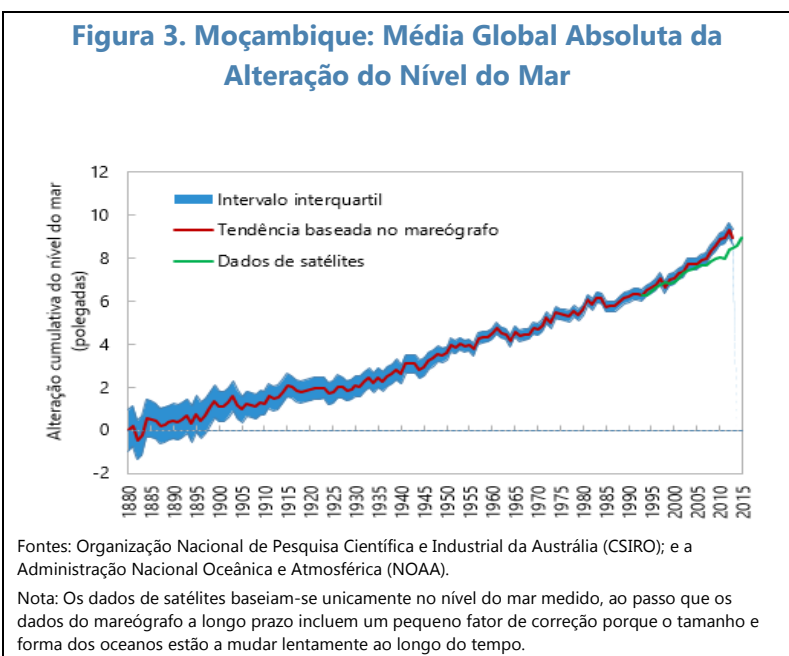
2. As mudanças climáticas já começam a ter repercussões em Moçambique.

Catorze dos 15 anos mais quentes registados ocorreram desde 2000 (Figura 2), resultando numa alteração drástica dos padrões meteorológicos de Moçambique: A temperatura anual aumentou 0,6 °C de 1960 a 2006 e pode aumentar entre 1 e 2,8 °C até à década de 2060 (McSweeney et al, 2010); a precipitação anual média diminuiu a uma taxa de 2,5 mm por mês entre 1960 e 2006 (ibid.). As estações de chuva começam mais tarde e os períodos de seca duram mais tempo. Para além destes padrões, Moçambique já começou a sentir o aperto de eventos mais extremos relacionados com o clima, como a seca impulsionada pelo El Niño em 2015/16.



3. A subida dos níveis do mar constitui uma ameaça significativa para os ecossistemas costeiros e meios de subsistência de Moçambique.

Numa escala global, os níveis do mar já subiram cerca de 9 polegadas desde 1880 (Figura 3), e estima-se que aumentem² 12 a 35 polegadas adicionais até 2100, constituindo uma ameaça para os países de baixo-relevo. Em Moçambique, mais de 13 milhões de pessoas (60% da população) vivem em áreas costeiras³ de baixo-relevo com infraestruturas fracas e sem resistência e dependem de recursos naturais locais para a sua subsistência. Considerando estes fatores, a subida do nível do ar e a intrusão da água salgada associada pode afetar a disponibilidade da aquacultura, a viabilidade dos



² Relatório de Avaliação do IPCC das Nações Unidas, 2014.

³ A linha costeira de Moçambique, que cobre 2.700 km, é a terceira mais longa de África (Desenvolvimento Sustentável em Moçambique, 2000).

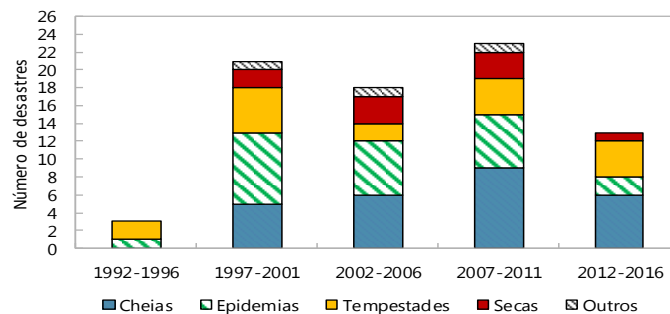
sistemas de mangais costeiros e contaminar os recursos hídricos que já se encontram sob tensão. Já existem problemas de erosão costeira perceptíveis, mas uma subida do nível do mar adicional⁴ aumentará o risco de cheias nas áreas mais baixas, exacerbando assim a proliferação de povoações não planeadas. A subida do nível do mar constitui também uma ameaça para a segurança alimentar visto que pode provocar a intrusão salina nas terras agrícolas ao longo da costa.

C. Impacto dos Desastres Induzidos pelo Clima

4. As mudanças climáticas, exacerbadas pelo recente El Niño, aumentaram a frequência e intensidade de eventos meteorológicos extremos. Moçambique é amiúde afetada por secas, tempestades e ciclones tropicais (Figura 4), em grande parte devido à sua localização geográfica. As epidemias são também generalizadas. Durante o período de 1992-2016, Moçambique sofreu o impacto de 78 desastres naturais. Estes desastres afetaram mais de 17 milhões de pessoas e resultaram em danos económicos cumulativos de mais de 14% do PIB. A maior gravidade destas calamidades naturais desafia a capacidade do país de lidar com tais eventos.

5. As secas, juntamente com as cheias e tempestades, são responsáveis pelo grosso da população afetada (Figura 5). Tendo em conta a sua duração prolongada, as secas deixaram gradualmente quase metade da população moçambicana à beira da fome. As cheias afetaram 36% da população, mais de duas vezes o impacto regional. As tempestades afetaram quase 5 vezes mais pessoas em Moçambique do que na ASS.

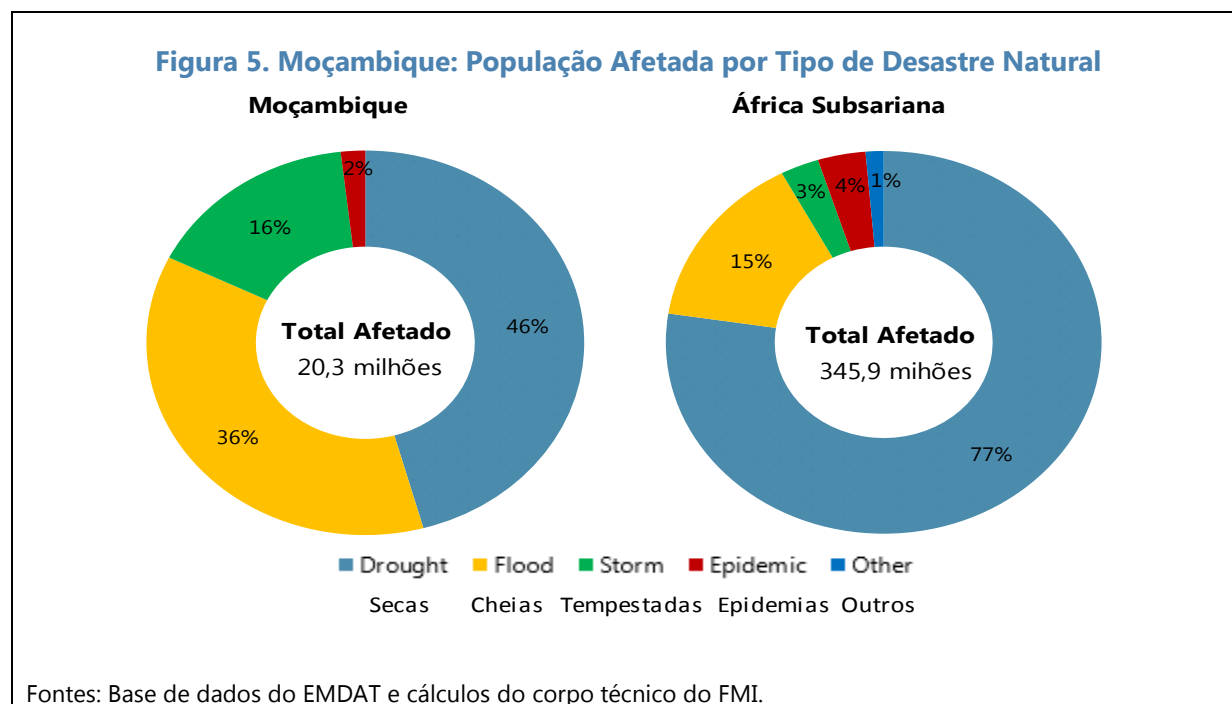
Figura 4. Moçambique: Desastres Naturais por Número e Tipo, 1992-16



Fontes: Base de dados do EMDAT e cálculos do corpo técnico do FMI.

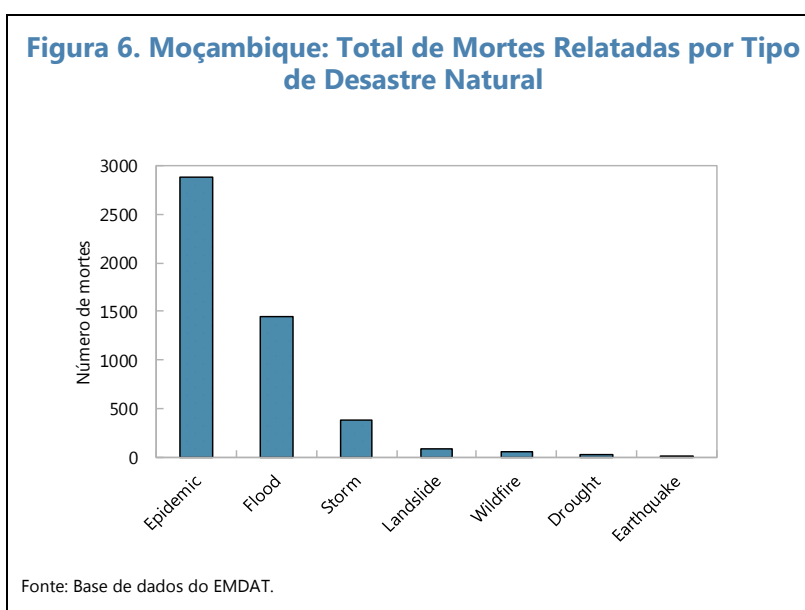
Nota: Outros incluem terremotos, deslizamentos de terras e fogos incontroláveis.

⁴ Estima-se que os níveis do mar subam entre 0,18 m e 0,59 m até à década de 2090 em comparação com os níveis do mar de 1980-1999 (USAID, 2016).



6. As epidemias são o desastre natural mais mortífero em Moçambique (Figura 6). Das 4.862 mortes relacionadas com calamidades que ocorreram entre 1990-2016, as epidemias são responsáveis por 2.881 vidas (ou aproximadamente 60%). O aumento dos eventos meteorológicos extremos, aliados ao saneamento fraco e acesso limitado a água potável, contribuiu para este resultado.

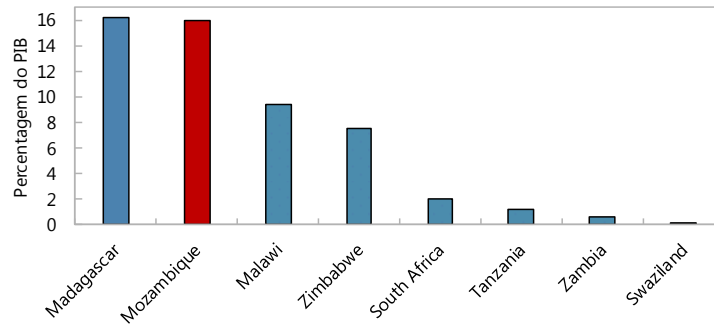
7. O custo económico dos desastres naturais em Moçambique é dos mais elevados entre os países vizinhos (Figura 7). A vulnerabilidade relativamente elevada de Moçambique a desastres hidrometeorológicos resultou numa perda económica cumulativa de 16% do PIB ao longo do período de 1990-2016. Uma tal magnitude é explicada em grande parte pela interação entre a elevada suscetibilidade a desastres e infraestruturas socioeconómicas fracas, tornando Moçambique particularmente vulnerável.



8. Os estudos de evento sugerem que os desastres naturais estão associados a um abrandamento acentuado no crescimento, mas despoletam uma resposta fiscal contracíclica limitada (Figura 8). Embora

corrobore o declínio do crescimento, a análise dos eventos sugere um impacto largamente brando no saldo orçamental. Para isso, alguns efeitos podem ocorrer com desfasamentos (associados a receitas ou reconstrução), ser obscurecidos pela reestruturação das despesas ou serem compensados pelo apoio orçamental externo.

Figura 7. Moçambique: Total do Custo Económico Relatado dos Desastres Naturais, 1990-2016



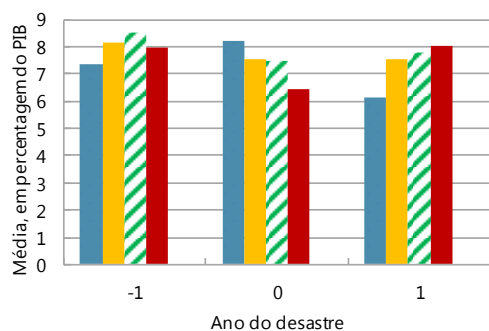
Fontes: Base de dados do EMDAT; e cálculos do corpo técnico do FMI.

Figura 8. Moçambique: Análise de Eventos, Impacto dos Desastres Naturais nos Indicadores Macroeconómicos, 1990-2016

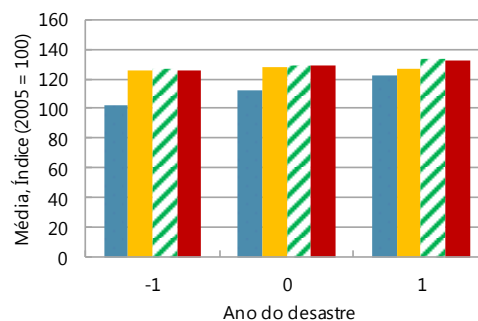
Um abrandamento acentuado do crescimento segue-se às calamidades...

...ao passo que a vulnerabilidade alimentar e os preços sobem.

Crescimento do PIB real



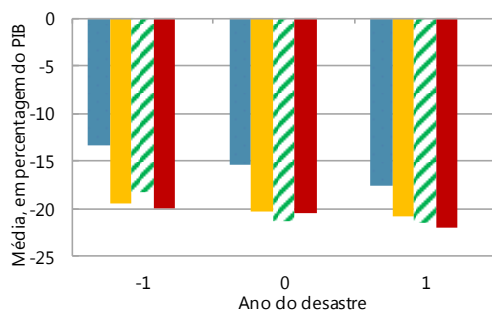
Índice de preços dos alimentos



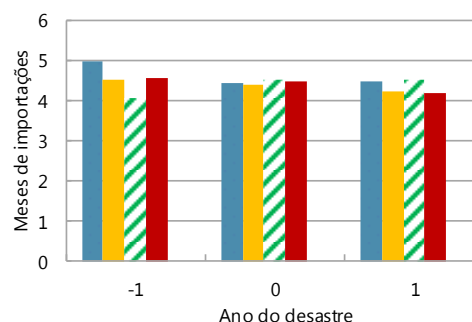
A balança comercial deteriora-se...

... e as reservas diminuem.

Balança comercial



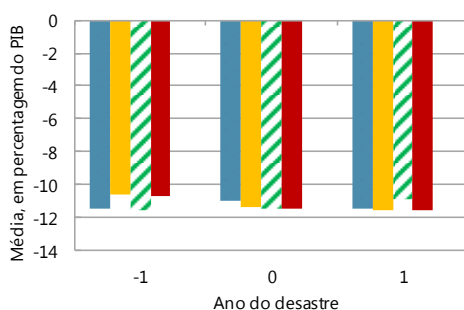
Reservas internacionais



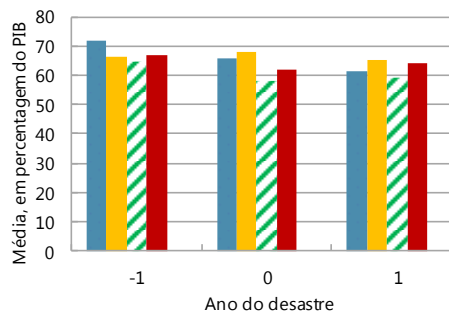
O impacto no saldo orçamental fiscal é pequeno, refletindo possivelmente ajustes da política...

...enquanto a dívida não é afetada em grande medida.

Saldo orçamental, excl. donativos



Total da dívida pública



■ Secas ■ Cheias ■ Tempestades ■ Epidemias

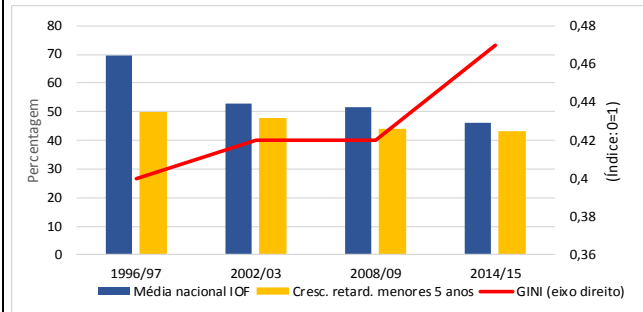
Fontes: Base de dados do EM-DAT; Autoridades moçambicanas e cálculos do corpo técnico do FMI.

D. Fatores Estruturais que Contribuem para a Vulnerabilidade de Moçambique às Mudanças Climáticas

9. As mudanças climáticas vão exercer pressão adicional aos esforços do Governo para erradicar a pobreza.

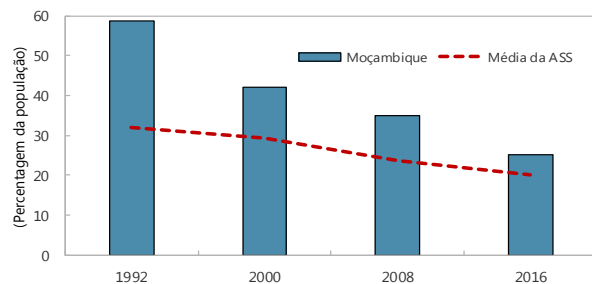
Moçambique é um dos países mais pobres no mundo, ocupando a 181ª das 188 posições no Índice de Desenvolvimento Humano da ONU (PNUD, 2015). A pobreza tem diminuído significativamente nas duas últimas décadas, mas as desigualdades aumentaram e a pobreza chegou a aumentar nas áreas rurais remotas. 46% da população vive abaixo do limiar da pobreza (Inquérito ao Orçamento dos Agregados Familiares de 2014/15), ao passo que 80% da população carece dos meios para seguir uma dieta apropriada (WFP, 2017) e a prevalência de crescimento retardado nas crianças com menos de 5 anos de idade é de 43% (Figura 9). O rácio de população subnutrida em Moçambique é muito mais elevado do que na região (Figura 10). A maioria dos agregados familiares inseguros em termos alimentares encontram-se localizados nas áreas áridas e com tendência a sofrerem cheias do Sul e Centro. As mudanças climáticas aumentarão o impacto na população mais vulnerável, a qual sofrerá mais dificuldades visto que reside nas áreas piores, que tendem igualmente a sofrer por causa de fracas normas de habitação. A falta de redes sociais efetivas aumenta também a vulnerabilidade dos agregados familiares afetados por subsistência, produção e salários reduzidos. Além disso, as restrições do crédito e seguro limitado reduzem as opções para lidar com o impacto dos desastres. As mudanças climáticas podem assim agravar ainda mais a pobreza e desigualdade de rendimentos.

Figura 9. Moçambique: Pobreza, Desigualdade e Subnutrição Infantil



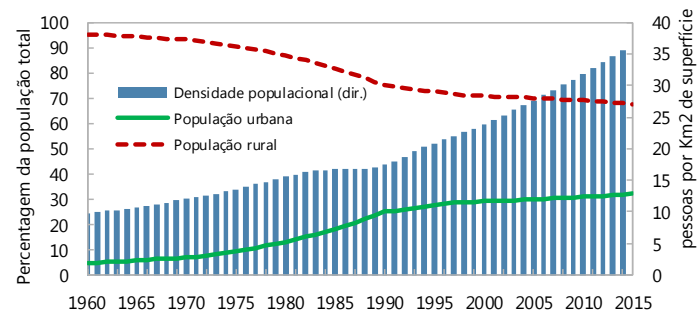
Fontes: Inquérito ao Orçamento dos Agregados Familiares de 2014/15; UNICEF; e cálculos do corpo técnico do FMI.

Figura 10. Moçambique: Proporção de Pessoas Subnutridas na População



Fontes: Índice Global da Fome; e cálculos do corpo técnico do FMI.

Figura 11. Moçambique: Populações Urbana e Rural

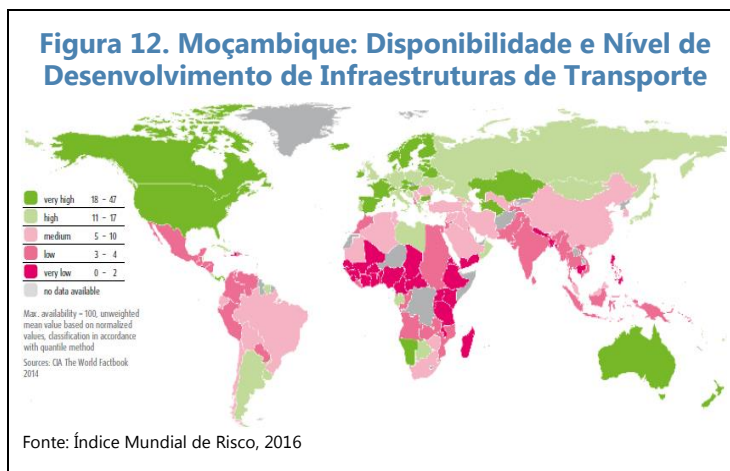


Fonte: Indicadores do Banco Mundial.

10. A população que está a crescer rapidamente, aliado à urbanização, exacerba os impactos das mudanças climáticas (Figura 11). Duas em cada três pessoas residem nas áreas costeiras e são vulneráveis a desastres de início rápido, como ciclones, tempestades e cheias. De facto, as planícies densamente povoadas são repetidamente afetadas pela erosão grave, intrusão de água salgada, perda de infraestruturas vitais e a disseminação de doenças transmitidas por vetores, como malária, cólera e gripe. Estes riscos são agravados por fraco planeamento e povoações de alto risco sem coordenação, muitas das quais são relíquias da guerra civil. O aumento previsto da migração rural-urbana, aliado à vulnerabilidade socioeconómica intrínseca e a vulnerabilidade especial, acrescentam riscos significativos de calamidades às áreas urbanas.

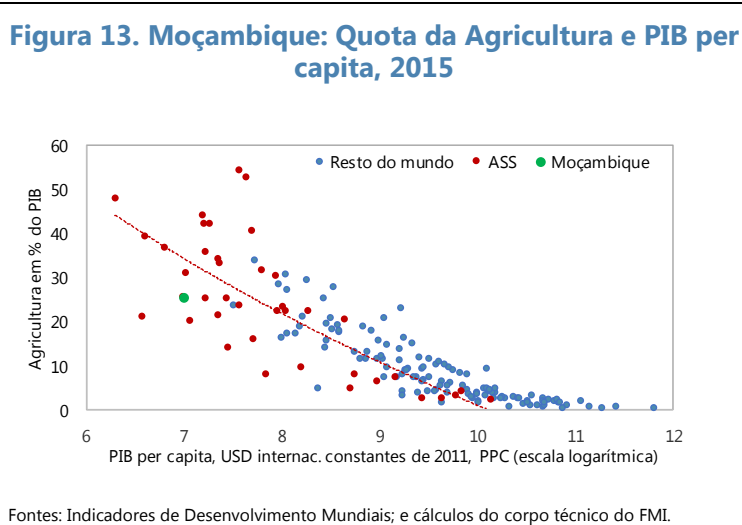
11. A ausência de infraestruturas apropriadas agrava a vulnerabilidade de Moçambique (Figura 12). Uma fraca infraestrutura de transporte limita a sua capacidade de resposta a eventos meteorológicos extremos. Assim, as atuais vias de transporte em péssimo estado de conservação, as redes de eletricidade pouco fiáveis e os edifícios delapidados não só agravam a vulnerabilidade da população, mas

atrasam também a assistência crucial para as pessoas afetadas por desastres.

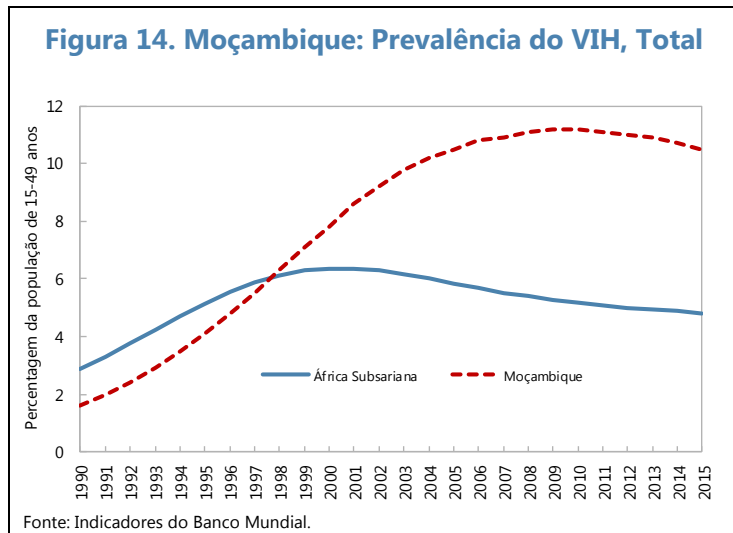


12. Uma quota elevada da agricultura no PIB também aumenta a vulnerabilidade climática (Figura 13). Estudos revelaram que, no caso de países vulneráveis que dependem de agricultura irrigada por chuva, os rendimentos poderiam ser reduzidos em 50% até 2020 (IPCC, 2007). A agricultura é responsável por 25% do PIB nacional e 70% do emprego. Os agricultores de subsistência de pequena escala dominam em grande parte o setor agrícola, ao passo que

95% da produção de alimentos é irrigada por chuva. A redução prevista na área cultivável reduzirá também as perspectivas para a agricultura de subsistência e aumenta a vulnerabilidade alimentar. Simultaneamente, devido a uma falta de alternativas, os pobres recorrem a práticas de subsistência ecologicamente nocivas, incluindo agricultura de corte e queima e o uso de combustível de madeira.

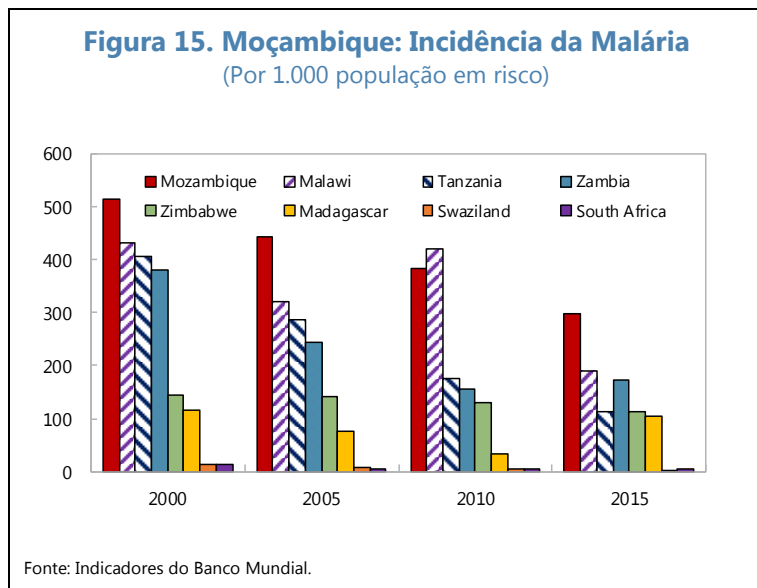


13. As mudanças climáticas deterioram também os indicadores da saúde. Não obstante a existência de um sistema de saúde já sobrecarregado, por estar ainda a lidar com o legado do VIH/SIDA, espera-se que as mudanças climáticas originem um aumento das epidemias. Desde o início do século 21, Moçambique registou uma proporção significativa da sua população afetada pelo VIH/SIDA, quase o dobro da média da África Subsariana (Figura 14). O nível predominante e ameaçador de incidência da malária em Moçambique aumenta também a vulnerabilidade às mudanças climáticas, à medida que uma percentagem significativa da população fica mais exposta a doenças transmitidas pela água e por vetores. O acesso a água segura é um problema grave durante e após as cheias e secas, originando surtos de doenças transmitidas pela água, como diarreia e cólera.



14. Os efeitos das repercussões dos países vizinhos também constituem desafios

(Figura 15). Moçambique é particularmente vulnerável a alterações na dinâmica da água nos países vizinhos, visto que está situado a jusante de nove principais sistemas fluviais que já estão afetados pela variabilidade climática. Por exemplo, em 2014, Moçambique foi o país mais afetado pelas cheias resultantes de chuvas torrenciais que emergiam do sul da África Oriental. Como resultado, mais de 325 mil pessoas foram afetadas e 163 foram mortas. Infraestruturas fracas, relacionadas com o sistema de drenagem e saneamento, ampliam os riscos de cheias e doenças transmitidas pela água. A partilha das águas fluviais pode também constituir riscos para a produção de eletricidade em centrais hidroelétricas, na eventualidade de um aumento da captura de água nos países a montante.



E. Resposta de Políticas

15. Moçambique está empenhado em melhorar a resistência às mudanças climáticas e fortalecer a capacidade para responder a e atenuar os desastres naturais. A redução de vulnerabilidades é uma das principais prioridades do país definidas no Plano Quinquenal do

Governo para o período 2015-2019. O quadro jurídico revisto⁵ fortalece a necessidade de medidas preventivas e de integrar respostas de adaptação no planeamento de desenvolvimento. A política a longo prazo do Governo definida na Estratégia Nacional de Adaptação e Mitigação das Mudanças Climáticas (ENAMMC) para o período de 2013-2025, bem como o recentemente aprovado Plano Diretor para Redução do Risco de Desastres para o período de 2017-2030, fornece um enorme conjunto de medidas para combater, adaptar e atenuar os efeitos das mudanças climáticas. O Governo está a preparar uma Estratégia Nacional de Resistência, com um mapeamento detalhado das zonas de risco e a definição de critérios de especificação para melhorar a resistência das infraestruturas socioeconómicas.

16. Porém, as políticas públicas são prejudicadas por fracos dados históricos e um perfil de risco do país pouco conhecido. Uma base de dados abrangente deve ser construída e regularmente atualizada para fornecer dados detalhados sobre desastres naturais e os seus impactos económicos e sociais. Existem bases de dados parciais (EM-DAT, DesInventar) e outras informações úteis estão divididas em relatórios de execução anuais e planos de reconstrução pós-desastre. Melhores sistemas de recolha e gestão de dados aliados a uma melhor metodologia para avaliar o impacto económico dos desastres permitiriam uma avaliação mais precisa do perfil de risco de Moçambique. Quando estiverem disponíveis dados suficientes, os riscos fiscais das mudanças climáticas e dos desastres naturais devem ser avaliados periodicamente pela recentemente criada Unidade de Riscos Fiscais e publicamente relatados na Declaração dos Riscos Fiscais.

17. A resposta de políticas de Moçambique concentra-se em resultados e no melhor alinhamento com os esforços regionais e internacionais para lidar com as mudanças climáticas. O recentemente aprovado Quadro para a Redução do Risco de Desastres define um conjunto de indicadores de resultados, sendo solicitada a contribuição de todos os setores relevantes através dos seus planos de políticas e programas. Estes indicadores podem ajudar a medir o desempenho de Moçambique na implementação de estratégias nacionais e compromissos regionais e internacionais. O país apoia a implementação da Estratégia Africana de Redução de Riscos de Desastres, incluindo o seguimento do quadro de Sendai, e a preparação de uma estratégia regional para gerir desastres naturais. Moçambique aderiu também ao Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis.

18. A resposta de políticas de Moçambique beneficia também de um instituto dedicado para gerir os desastres e um robusto sistema intersetorial e descentralizado. O Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) tem o mandato de reduzir a vulnerabilidade social e económica a desastres naturais e eventos induzidos por mudanças climáticas. Este instituto tem 500 funcionários localizados aos níveis central, provincial e distrital e mobiliza mais de mil voluntários em todo o país. O Diretor do INGC é presidente do Conselho Técnico de Gestão de Calamidades, que envolve todos os diretores gerais dos Ministérios relevantes e reporta ao Primeiro-Ministro e ao Conselho de Ministros através do Conselho Coordenador. Tendo em conta que a incidência de desastres naturais parece estar a subir, devem ser estabelecidas capacidades

⁵ Lei de Gestão de Calamidades Naturais (Lei 15/2014 e regulamentos).

adicionais no INGC para melhor identificar e gerir o risco de calamidades e melhorar a resposta local.

19. Contudo, o financiamento suficiente e atempado ainda é um desafio para a implementação eficiente destas políticas. Os Planos de Contingência recebem anualmente recursos orçamentais insuficientes e só abrangem as operações de resposta de emergência. Normalmente, os doadores financiam quatro quintos desse plano, mas o financiamento para as atividades de recuperação e reconstrução pós-calamidades é mobilizado *ex post*, depois de os desastres se terem materializado e os planos de reconstrução terem sido elaborados.⁶ Isto origina uma incerteza financeira e substanciais atrasos na reconstrução, exacerbando o impacto na população afetada. A prevenção e a resistência são financiadas por orçamentos setoriais como parte da sua agenda de desenvolvimento e atividades normais.

20. É necessário financiamento substancial e previsível para a gestão de calamidades. O Fundo de Gestão de Calamidades criado recentemente pode traduzir-se num financiamento que é maior, mais estável e melhor coordenado para a resposta a desastres, desde que o Governo aloque anualmente o 0,1% ou mais acordado do Orçamento de Estado⁷ e os doadores suplementem esse montante com contribuições adicionais. O orçamento de 2018 não inclui ainda uma alocação para este fundo, mas mantém a alocação para o Plano de Contingência, que é metade da alocação mínima para o fundo (0,053% das despesas orçamentais totais). Espera-se que este fundo se torne o principal veículo para reunir o financiamento para as atividades de preparação, resposta, recuperação e reconstrução pós-desastre bem como seguro de desastres.

21. Moçambique não tem ainda uma estratégia de financiamento de riscos de desastre para estabelecer uma política clara para proteção financeira adequada. Instrumentos de proteção financeira realistas e devidamente equilibrados devem ser definidos, priorizados e operacionalizados para melhorar a preparação financeira a médio e longo prazo. Devem ser considerados instrumentos de transferência de risco, como o seguro de risco soberano, e opções de crédito contingente, que pode ser facilmente sacado na eventualidade de um desastre. O Banco Mundial pode auxiliar o Ministério da Economia e Finanças e o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades a desenvolver esta estratégia.

F. Conclusão e Recomendações de Política

22. Moçambique é altamente vulnerável aos impactos das mudanças climáticas e desastres naturais. A localização geográfica de baixo-relevo, aliado a fracas infraestruturas socioeconómicas pode exacerbar mais ainda os impactos destes riscos. A adaptação às mudanças climáticas já está a incorrer em custos económicos e sociais significativos, um esforço adicional sobre os recursos limitados em Moçambique. Espera-se que estes custos aumentem significativamente, exigindo uma abordagem mais coordenada para estimar as necessidades a longo prazo, formular planos de

⁶ Moçambique está altamente dependente de contribuições de doadores bem como de financiamento externo. Os principais parceiros são as Nações Unidas, o Banco Mundial, o Banco Africano de Desenvolvimento, USAID, DFID, Dinamarca, Irlanda, Suécia, China, Japão e Índia.

⁷ Decreto de criação do Fundo de Gestão de Calamidades (2017).

contingência setoriais específicos, coordenar os vários mecanismos financeiros, fortalecer a coordenação entre os intervenientes, aplicar um melhor rastreio das despesas e reforçar a mobilização dos recursos.

23. Neste contexto, restaurar a estabilidade macroeconómica é um pré-requisito para a melhoria da resistência a eventos induzidos pelo clima. Isto inclui (i) a implementação de um ajuste fiscal para restaurar a sustentabilidade fiscal e simultaneamente conter a dívida pública; (ii) a normalização da política monetária e (iii) o fortalecimento da governação e transparência, incluindo através da abordagem das fraquezas institucionais e corrupção subjacentes aos empréstimos ocultos, e simultaneamente fazendo avançar outras reformas estruturais para gerar o crescimento e emprego para reduzir a pobreza e desigualdade.

24. Se não forem tomadas ações adicionais, as mudanças climáticas prejudicariam significativamente o desenvolvimento económico. Para minimizar o impacto das mudanças climáticas e desastres naturais, o Governo precisa de reforçar o ordenamento do território com base na informação sobre os riscos e desenvolver planos de contingência setoriais específicos. Isto envolve a formulação de uma estratégia de financiamento e de seguro para riscos de desastres para o setor público bem como a maximização da penetração de seguros para os setores privados. Nesta capacidade, fortalecer a cobertura de seguro, particularmente do microfinanciamento, é essencial para transferir o risco associado às mudanças climáticas. Como os preços dos seguros estão inexoravelmente ligados à política do Governo para atenuação de riscos, a implementação e supervisão de códigos de construção resulta numa redução da vulnerabilidade financeira é reduzida em simultâneo à melhoria das perspetivas de investimento e crescimento económico.

25. É necessária assim uma combinação de políticas concentrada num misto de estratégias de adaptação e atenuação. Tais políticas devem estar alinhadas não só com o plano nacional de redução de riscos de calamidades, mas também com as políticas de habitação, transporte e ordenamento do território, com uma visão a longo prazo de um futuro sustentável. A experiência sugere que a melhor maneira de abordar o impacto das mudanças climáticas na população mais carenciada é integrando as respostas de adaptação no planeamento de desenvolvimento. Se as medidas de adaptação e atenuação forem inadequadas, pode-se explorar também políticas de seguro rentáveis e instrumentos financeiros inovadores.

26. O aumento do investimento nas infraestruturas e o desenvolvimento de capacidades são imperativos para melhorar a resistência a eventos meteorológicos extremos. Infraestruturas suficientes, aliadas a uma melhor avaliação dos riscos e sistemas de alerta precoce, podem não só impedir as consequências muitas vezes catastróficas de riscos naturais, como cheias ou tempestades, mas podem igualmente desempenhar um papel vital na distribuição de ajuda humanitária na eventualidade de um desastre. De modo mais geral, é também importante integrar as mudanças climáticas nos programas de investimento público para atenuar o risco de ativos retidos. Por exemplo, uma forte dependência de energia hidroelétrica pode perturbar o fornecimento de eletricidade durante secas ou devido a alterações no abastecimento de água em decorrência de mudanças climáticas. O facto de Moçambique estar localizado a jusante cria maiores riscos no que diz respeito à disponibilidade de água durante secas, particularmente se a procura for mais elevada

a montante, mas aumenta também os riscos resultantes de chuvas fortes e cheias, incluindo danos nas infraestruturas.

27. Uma abordagem à agricultura mais sensível às questões de igualdade entre os géneros é essencial para melhorar a resistência a mudanças climáticas e diminuir o risco de má adaptação. Neste contexto, deve-se atribuído um foco renovado à representação das mulheres nas estruturas de tomada de decisões e no desenvolvimento de capacidades na agricultura, visto que as mulheres predominam⁸ neste setor. Igualmente importante é o ordenamento apropriado do território e a implementação de programas para a diversificação das culturas de subsistência e o acesso a melhores tecnologias, incluindo o processamento agrícola, em resposta às mudanças climáticas. Porém, isto deve ser acompanhado de aumento da conscientização das mulheres e formação em melhores práticas para adaptação às mudanças climáticas, como o processamento eficiente dos recursos naturais e o uso de energias renováveis.

28. Moçambique deve criar margens de manobra fiscais maiores para adaptação às e atenuação das mudanças climáticas, face a suas opções limitadas de financiamento e limites de sustentabilidade da dívida. É necessário rever a composição das despesas e concentrar-se mais em abordar a resistência a desastres naturais, e simultaneamente proteger as despesas sociais prioritárias a curto prazo. Devem ser mobilizadas receitas adicionais para financiar os projetos de infraestruturas. A introdução de um imposto específico sobre o carbono pode auxiliar este esforço. Devem também ser explorados instrumentos financeiros inovadores, incluindo os “derivados climáticos”, swaps da dívida e mercados de carbono. Estes instrumentos permitiriam ao Governo centralizar e integrar as necessidades de financiamento climático relacionadas com a atenuação e a adaptação.

29. O aprofundamento da presença do setor privado na economia é fundamental para uma estratégia sustentável de financiamento para mudanças climáticas. A implementação do recentemente criado Fundo de Contingência dedicado e uma melhor cobertura de seguro aumentariam as margens de manobra financeiras e atenuariam os custos de danos associados a desastres induzidos pelo clima. Considerando os seus limites de sustentabilidade da dívida, o êxito de Moçambique na mobilização do financiamento necessário para programas de atenuação e adaptação depende da procura de projetos de adaptação bem posicionados para investimentos privados. Isto envolve a abordagem das barreiras ao crescimento em setores chave relacionados com a adaptação, o que exige o estabelecimento de uma abordagem de cadeia de valor que liga os agricultores de subsistência e as comunidades rurais a outras entidades do setor privado e o mercado mais amplo.

⁸ Cerca de 73% (Kwenda, 2017).

Referências

De Abreu, A., 2012, "Estratégia Nacional de Adaptação e Mitigação e Mitigação de Mudanças Climáticas", Maputo, Moçambique.

Ehrhart, C. e Twena, M., 2006, "Climate Change and Poverty in Mozambique," CARE International Poverty-Climate Change Initiative, Maputo, Moçambique.

EM-DAT, 2017, "EM-DAT: International Disaster Database," Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Université Catholique de Louvain, Brussels, Belgium. Disponível no endereço: www.emdat.be.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), 2007, "Climate Change 2007: The Physical Science Basis," Fourth Assessment Report of the IPCC, Working Group I. Geneva: IPCC.

Kwenda, S., 2010, "Mozambique: Women at Forefront of Resisting Climate Change," Inter Press Service, Johannesburg, South Africa.

McSweeney, C., M. New, G. Lizcano e X. Lu, 2010, "The UNDP Climate Change Country Profiles: improving the accessibility of observed and projected climate information for studies of climate change in developing countries: Mozambique Country Profile," Bulletin of the American Meteorological Society, 91 157–166.

Steeg, J., Herrero, M. e Notenbaert, A, 2013, "Supporting the Vulnerable: Increasing Adaptive Capacities of Agropastoralists to Climate Change in West and Southern Africa Using a Transdisciplinary Research Approach," International Livestock Research Institute, Nairobi, Kenya.

USAID, 2016, "Mozambique: Climate Vulnerability Profile," USAID Agency Sustainability Plan and Agency Adaptation Plan.

World Food Program, 2017 "Mozambique: WFP Country Brief," Country profile, Maputo, Moçambique.

Governo de Moçambique, 2014. Lei de Gestão de Calamidades Naturais, Lei 15/2014.

Ministério do Ambiente, 2013. Estratégia Nacional de Adaptação e Mitigação de Mudanças Climáticas, ENAMMC 2013-2025.

Conselho de Ministros, 2017. Plano Diretor de Gestão de Calamidades Naturais 2017-2030.

INGC, 2017. Quadro para a Redução do Risco de Desastres.

Conselho de Ministros, 2017. Decreto sobre o Fundo de Gestão de Calamidades. Orçamento Geral do Estado 2018 [proposta].

