



Algumas notas sobre a situação Económica de Moçambique

Dezembro de 2017

Constantino Marrengula e Eduardo Sengo

Pela Melhoria do Ambiente de Negócios!

I. Introdução

Mocambique vive um momento impar da sua história económica recente. Com a descoberta de recursos minerais, o seu stock total de riqueza aumentou, colocando o País no mapa das economias de referência com potencial de produção de recursos minerais, particularmente, de gás e carvão. Na contramão, a partir de 2015, o País viu o seu stock da dívida pública atingir níveis de insustentabilidade. Insatisfeitos com os procedimentos utilizados para a contração de parte desta dívida, o grupo de apoio directo ao orçamento e o Fundo Monetário Internacional interromperam os seus programas de apoio e/ou de cooperação, num contexto de declínio dos preços dos produtos de exportação e do abrandamento dos fluxos de capitais. Com a falta de financiamentos para os principais défices da economia, os indicadores macroeconómicos e o ambiente de negócios deterioraram, com efeitos directos no tecido empresarial e na economia como um todo.

Para uma economia, pequena e aberta, o cenário descrito pode alimentar com facilidade um sentimento de desespero. Por que parte das causas são externas e acontecem quando parecia que o País tinha encontrado o seu rumo, não se pode excluir até considerações de má sorte. Este artigo procura oferecer uma perspectiva de discussão sobre os caminhos a percorrer para minimizar a situação. Parte do pressuposto, de que a “crise” que se vive, representa a oportunidade que Moçambique precisa para melhor preparar a sua estrutura económica, as suas instituições, incluindo o realinhamento do seu sistema de incentivos para melhor aproveitar o *boom* que se espera no sector dos recursos minerais. Para isso, a curto prazo, vai ser necessário encontrar formas de mitigação dos problemas correntes sobre o tecido empresarial.

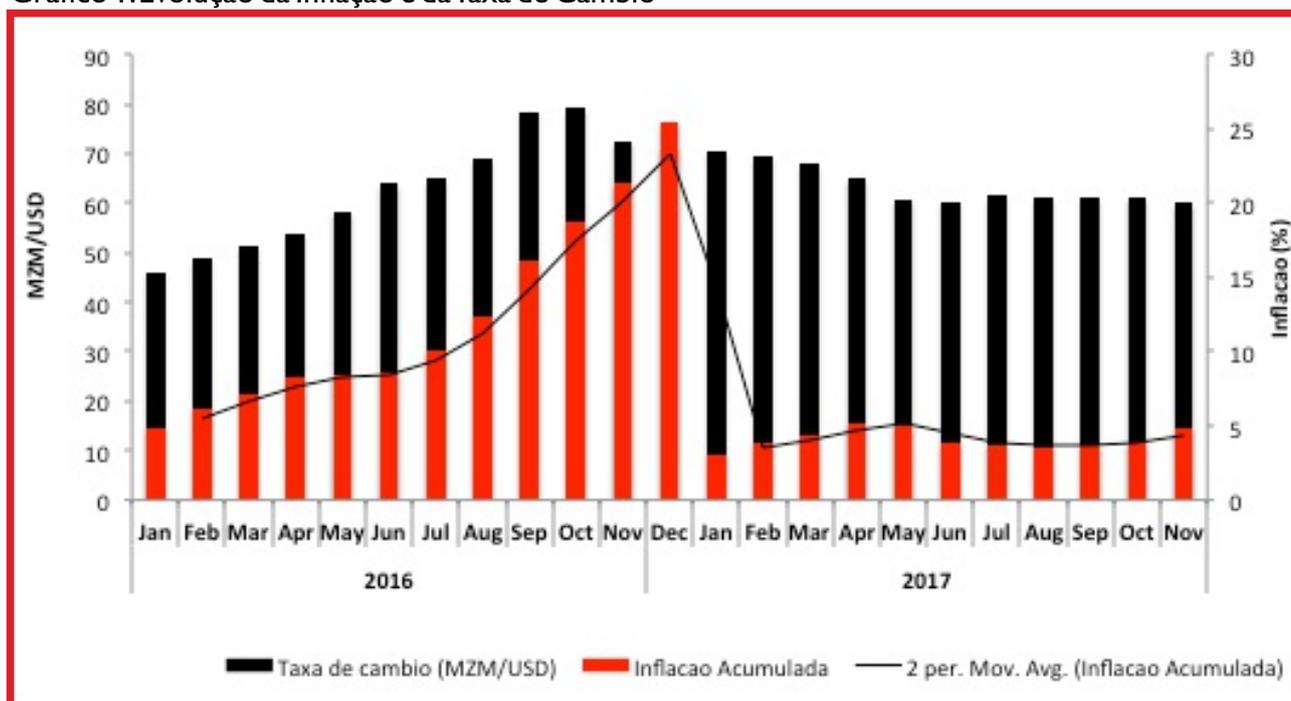
O trabalho tem oito secções. Depois desta introdução, apresentam-se os principais desenvolvimentos macroeconómicos na segunda secção. A terceira secção procura resumir a teoria que sustenta o actual estado de crise. Na secção 4, com base na teoria sobre escolhas públicas, discute-se o contexto de incentivos que propiciou e justifica as decisões sobre despesa pública e défice orçamental. A secção 6 apresenta as opções de financiamento num contexto de falta de recursos externos. Os mecanismos de estabilização e as saídas de curto prazo para minimizar o onus da crise sobre o sector empresarial e a economia são discutidos nas duas secções seguintes. O trabalho fecha com as conclusões e recomendações na última secção.

2. Evolução e Perspectivas de Indicadores Macroeconómicos Seleccionados

Depois de duas décadas de crescimento económico a taxa média de 7% ao ano, Moçambique experimenta nos dias que correm um cenário de degradação dos seus principais indicadores macroeconómicos. A taxa de crescimento da economia reduziu para 6% em 2015. Em 2016 foi de 3% e espera-se que permaneça em torno deste valor em 2017 e com um aumento para 5% em 2018 (Gov. de Moçambique, 2017).

Depois de um período de aceleração, que se seguiu ao anúncio de interrupção dos programas de ajuda externa, a inflação experimentou, em 2017, uma rápida descida, saindo dos 25,25% de inflação acumulada em Dezembro de 2016 para 4,5% em Dezembro de 2017. Paralelamente, a taxa de câmbio seguiu o mesmo sentido, tendo apreciado ao longo do ano.

Gráfico I: Evolução da Inflação e da Taxa de Câmbio

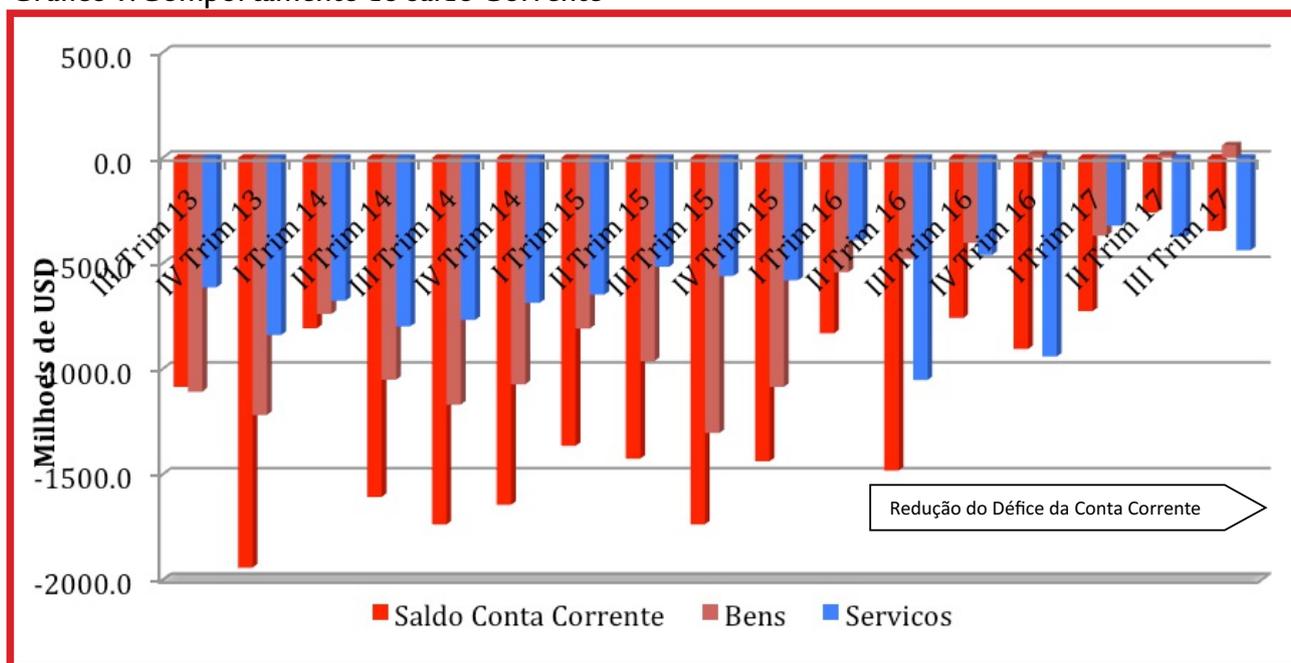


Fonte: Banco de Moçambique

A Balança de Pagamentos tinha sido uma das razões da crise que o País atravessa. Nela, verificava-se um crescente défice, em todas as contas. Nos últimos tempos, este indicador tem mostrado melhorias, particularmente a conta corrente.

Na conta corrente, a conta parcial de bens, portanto, exportações e importações, deixou de se ser negativa nos últimos trimestres, conforme o gráfico I. Entretanto, a conta corrente, que inclui os serviços, continua negativa.

Gráfico I: Comportamento do Saldo Corrente



Fonte: Banco de Moçambique

A conta de serviços permaneceu negativa em 2017, embora a conta parcial de bens tenha sido positiva. Isto resultou do défice da conta parcial de serviços, particularmente influenciado pelos serviços de Assistência Técnica e Outros Serviços ligados ao Comércio (ATOSRC). O défice da conta corrente estima-se em 347,6 milhões de USD, valor inferior ao défice da subconta de ATOSRC (Gráfico I).

Conforme se depreende da tabela I abaixo, entre 2011 e 2016, enquanto a economia crescia, o investimento superava a poupança bruta nacional. As despesas públicas como percentagem do PIB passaram de 32% em 2011 para 34.5% em 2016. Em 2014, ano eleitoral, atingiram um pico de 42.5%. Entre 2015 e 2016, caíram em apenas 1% do PIB. Manter o nível de investimento reportado e os níveis de despesa, só podia ser a custa do agravamento do endividamento público que passou de 38% em 2011 para 62.37% do PIB em 2014. Com o novo ciclo de governação o peso total da dívida no PIB passou 88% para 130% em 2016 (Tabela I).

A interrupção dos programas de apoio orçamental e do associado fluxo de investimento externo veio expor as principais fragilidades da economia de Moçambique. Além da crise cambial, reflectida na quase duplicação da taxa de cambio, o país passou a enfrentar significativas restrições do lado fiscal, que só foram sustentadas com o financiamento inflacionário e via venda dos títulos do governo.

Tabela I :Evolução de indicadores Macroeconómicos Seleccionados

Descritor do Assunto	Unidades	Escala	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produto interno bruto, preços constantes	Moeda nacional	Bilhões	343,153	367,854	394,123	423,462	451,452	471.47
Produto interno bruto, preços atuais	Dólares dos EUA	Bilhões	13,131	15,178	16,013	16,872	14,807	15.47
Investimento total	Percentagem do PIB		29,790	59,636	69,581	67,674	53,621	45,62
Poupança nacional bruta	Percentagem do PIB		4,441	14,900	26,643	29,520	14,228	9.33
Volume de exportações de bens	Mudança percentual		19,503	34,424	10,062	-0.663	0.012	0.01
Despesas totais do governo geral	Percentagem do PIB		32,175	30,837	34,145	42,486	35,409	34.50
Dívida bruta do governo geral	Percentagem do PIB		38,026	40,098	53,125	62,371	88,063	130.00
Dívida externa	Dólares dos EUA		4,389	4,829	5,798	7,068	8,081	8,626.31

Fonte: Base de dados do FMI

3. Algumas Notas Teóricas

A teoria dos défices gêmeos estabelece que uma economia que se apresenta com despesas públicas superiores que as receitas e investimento privado superior que a poupança doméstica tem de necessariamente viver na base da poupança externa. No caso de Moçambique, a poupança externa flui para economia na forma de ajuda directa ao orçamento, créditos e investimento directo estrangeiro.

A interrupção deste fluxo que seguiu a descoberta das dívidas não declaradas significou um choque externo negativo que se visualiza na economia na forma de crise fiscal e cambial. A crise cambial reflecte-se na depreciação acentuada da taxa de câmbio. Tentativas de defender a taxa de câmbio podem conduzir a erosão das reservas internacionais liquidas e não são sustentáveis na falta de uma base de moeda externa robusta.

A crise fiscal ocorre quando as fontes principais de financiamento do orçamento são incapazes de gerar receita suficiente para pagar as despesas consideradas essenciais do Estado. Quando isso acontece, o Estado entra em cenários de incumprimento das suas obrigações com terceiros e atrasos de pagamentos das suas facturas. Dependendo do quadro institucional que regula a relação entre o executivo e o Banco Central, isto pode se reflectir em mais ou menos financiamento inflacionário, mas ou menos altas taxas de juro e mais ou menos *crowding out* do investimento privado.

Se as relações de poder, estabelecidas no quadro legal que regula o sector financeiro, incluindo a lei orgânica do banco Central favorecerem o executivo, a resposta aos sinais de crise fiscal podem se traduzir em elevação da massa monetária, inflação e taxas de juro mais altas no sistema económico. Se as preferências da sociedade forem por níveis maiores de despesa pública, maior será a permanência no tempo deste cenário e maior será o recurso à estas formas de financiamento por parte do executivo, afinal este não tem os incentivos necessários para alterar a sua forma de abordagem do problema fiscal.

Mesmo o início dos jogos de Ponzi pode não constituir um elemento de incentivo suficiente para as autoridades mudarem o rumo da política fiscal. Eventualmente, a situação pode se alterar quando o financiamento inflacionário levar ao lado errado da curva de Laffer, reduzindo a senhoriagem a si associada e/ou a taxas de juro atingirem um nível tao alto que começam a constituir sérios problemas no balanço patrimonial dos detentores de títulos do governo e na capacidade de pagar do Estado.

Por varias razões, incluindo a falta de constrangimentos efectivos que imponham limites as opções do executivo e aparente percepção entre os fazedores de política de que o choque externo negativo era de caracter transitório, as autoridades públicas optaram por manter os níveis de despesa pública relativamente inalterado perante o anúncio de interrupção do fluxo de ajuda externa. Perante o risco de falta de receita, intensificaram as cobranças coercivas e os atrasos de pagamento de facturas. Até ao primeiro semestre de 2017, reservou-se a tarefa de controlar a inflação para o Banco de Mocambique, comprimindo a liquidez como forma de contrair a despesa privada.

Numa estrutura de mercado oligopolista, dominada pelo Estado, esta abordagem teve como efeito, um nível de inflação mais alto, taxas de câmbio e de juro também mais altas. A inflação permaneceu alta porque o governo como fonte de liquidez não sofreu alterações de política, continuando efectivamente expansionista, mesmo perante o agravamento dos constrangimentos de liquidez. A mesma razão manteve a taxa de câmbio em ritmo de depreciação entre 2014-2016, o que reforçou e contribuiu para níveis inflacionários ainda altos no mesmo período.

Dois factores contribuiram para taxas de juro mais altas, nomeadamente a necessidade de manter taxas de juro reais positivas, e a pressão exercida pelo Estado na venda dos seus títulos.

4. A dimensão Institucional da Crise

A teoria económica sobre a despesa pública parte da ideia de que os resultados económicos são uma consequência de comportamentos individuais que obedecem ao pressuposto de racionalidade. A soma dos indivíduos que vivem num determinado espaço geográfico faz o todo da sociedade. Cada membro desta sociedade exhibe preferências sobre despesa pública, agindo por forma a maximizar a sua utilidade/retornos, sujeito a um conjunto de constrangimentos, incluindo elementos de natureza política, jurídica, social e económicos.

A função de utilidade do individuo representativo atinge um máximo e tem como principal argumento o sacrifício fiscal que é necessário suportar para o financiamento da despesa pública. Elementos como gastos e rendimentos desempenham, também, um papel.

Mas é o sistema tributário de financiamento da despesa pública que vai determinar as condições relevantes de equilíbrio individual. Um imposto progressivo torna a procura pela despesa pública menor entre os indivíduos de rendimento alto e maior entre os indivíduos de rendimento baixo. Os impostos proporcionais, por que implicam um sacrifício fiscal marginal menor entre os indivíduos de rendimento alto, aumentam procura destes e reduzem a procura dos indivíduos de baixo rendimento. As isenções fiscais estimulam a procura pela despesa pública entre os indivíduos que beneficiam das mesmas.

O recurso ao crédito ou a ajuda externa equivale, efectivamente, ao aumento de rendimento. Se este for considerado rendimento permanente, a implicação é relaxamento da restrição orçamentária individual, aumentando assim a procura da despesa pública por cada membro da sociedade. Mesmo aqui, coloca-se sempre a hipótese da observância ou não da equivalência Ricardiana. Se se admitir que alguns indivíduos são racionais e percebem o uso da ajuda externa e créditos, como o prenúncio de impostos altos no futuro, então os resultados desejados de equilíbrio individual serão diversos dos que assim não consideram.

Dada a diversidade de preferências pela despesa pública, as sociedades modernas encontram nos sistemas eleitorais a resposta para sair do individual para o interesse colectivo na despesa pública. Diversos regimes eleitorais oferecem resultados diferentes sobre o que constitui a despesa pública de interesse colectivo. Considera-se que escolha por unanimidade, sendo possível, assegura que o resultado gere melhorias de Pareto, onde toda a sociedade ganha. Mas esta constitui uma opção cara. Exige tempo e capacidade de negociação. A ser seguida em todo o momento, pode paralisar o mecanismo de decisão público.

As escolhas por várias formas de maioria são, por isso, as práticas mais comuns neste campo, constituindo, provavelmente, a primeira restrição desagradável para os tomadores de decisão sobre a despesa pública num determinado espaço geográfico. O mecanismo de escolha por via das maiorias traz consigo vários paradoxos, como o de *Condorcet*, a ditadura das maiorias, a incapacidade de se conseguir a alteração do *status quo* por via eleitoral e o teorema de impossibilidade de *Arrow*.

Arrow, em particular, estabelece que observados determinados pressupostos não são possível partir de preferências individuais para chegar ao interesse colectivo, por via do voto. Qualquer escolha que resultar do processo eleitoral será sempre uma imposição da visão de um grupo sobre o resto da sociedade. Será por isso sempre sujeito a contestação.

Esta noção de *Arrow* coloca dois tipos de desafios para quem tem que propor a sociedade um programa de despesas públicas. O primeiro consiste em preparar um pacote de despesa pública numa camera escura, sabendo que será sempre objecto de contestação. O segundo desafio é de encontrar mecanismos para que o pacote de despesa seja objecto de contestação mínima, para não comprometer a manutenção e/ou a conquista do poder no futuro.

A teoria do eleitor mediano propôs uma forma para sair deste tipo de armadilha, ao argumentar que num sistema de maioria simples, com preferências unimodais, a proposta que conquista as eleições será aquela que representa as aspirações do eleitor mediano, ou seja, daquele que se encontra no meio da escala de preferências da sociedade.

Para os sistemas políticos este argumento explica a convergência dos Partidos políticos para o centro, com diferenças programáticas mínimas e uma tendência para a continuidade dos programas de despesas pública.

Quem é o Eleitoral Mediano? Que característica reúne? A resposta a esta pergunta varia no espaço e no tempo. Elementos como a história económica, o nível geral de rendimentos, o grau de desigualdade na distribuição de rendimentos, ideologias, estrutura etária da população, e tendências sociológicas, entre outros, determinam as preferências individuais sobre a combinação óptima do sacrifício fiscal e da despesa pública. O eleitor mediano, as suas escolhas, e a decisão sobre a despesa pública nascem deste contexto.

Admitindo que a hipótese do eleitor mediano explica os resultados eleitorais em Moçambique, parece razoável perceber as tendências da despesa pública e do défice orçamental desde as eleições de 1999. O quinquénio 1994-1999 foi dos melhores resultados no controlo inflacionário e do défice. O défice orçamental foi dos mais baixos da história recente e a inflação esteve abaixo de 5% em 1998, um ano antes das eleições. Não obstante estes resultados, que na óptica dum eleitoral liberal racional são os melhores, as eleições que se seguiram em 1999 foram as mais contestadas de toda a história democrática de Moçambique. A mudança da tendência do défice orçamental, e a expansão da despesa pública que se seguiu parece que normalizou as relações entre os eleitores e o executivo do dia, daí os sucessos subsequentes, sendo os 2014 os mais marcantes.

O eleitor mediano parece ser o que prefere uma despesa pública maior e uma forte presença do Estado na Economia. A história e a ideologia dominante a data da independência explicam parte importante destas preferências, por que criaram as condições para uma forte presença do Estado na Economia, gerando um conjunto de eleitores cuja maximização da satisfação e consumo é directamente relacionada com o comportamento das despesas públicas.

Com um elevado nível de abstenção entre os que não beneficiam deste quadro, esta população eleitoral tem influência no resultado dos escrutínios. O predomínio de um sistema de tributação assente nos impostos sobre a despesa, aliado ao facto de a maioria da população não pagar impostos, incluindo práticas de evasão e fraude fiscal, constituem factores que se adicionam a este quadro. É de admitir que ao minimizar o sacrifício fiscal percebido por cada membro da sociedade, o modelo de tributação e as práticas de não pagamento de impostos, em conjunto, aumentam os incentivos para uma maior procura de despesa pública.

Durante longos anos, o apoio directo ao orçamento significou efectivamente o aumento do rendimento presente. Por cada Metical recebido, reduziu a necessidade de sacrifício fiscal para cada membro da sociedade financiar a despesa pública. Em consequência disso, a sociedade como um todo estabeleceu os incentivos necessários para que as autoridades públicas acomodassem uma despesa pública maior que aquela que seria desejável e suportável em condições normais da Economia.

Há, naturalmente, outras razões, incluindo a densidade populacional e o rendimento médio. Estes factores, em particular, impendem a realização de economias de escala e de aglomeração na mobilização de receitas e realização de despesas. Em comparação com um país pequeno populoso e de rendimento médio/alto é caro mobilizar cada metical em forma de receitas e fornecer a quantidade óptima de bens públicos em espaços geográficos de fraca densidade populacional.

Quanto mais centralizado e verticalmente integrado o sistema de mobilização de receitas e de realização de despesas, mais elevados os custos de transacção, o que significa em termos efectivos o encarecimento da produção de bens públicos.

Alem dos incentivos ligados ao sistema eleitoral e à estrutura da economia, faz parte da natureza das burocracias públicas a maximização dos orçamentos. Na teoria económica sobre a burocracia da escola das escolhas públicas, o burocrata representativo, movido pelo interesse individual, tem uma função de utilidade que tem como argumentos o rendimento, o seu estatuto que pode incluir um bom carro, uma obra visível. Na ausência de mecanismos para os eleitores monitorarem continuamente as suas decisões, incluindo a impossibilidade destes eleitores desenharem contractos completos, o resultado económico da operação do burocrata é um orçamento acima do que seria a preferência do próprio eleitor mediano. Imaginando o Estado como uma firma monopolista de produção de bens colectivamente consumidos, isto equivale a uma situação em que a oferta é limitada em quantidade e qualidade, mas o preço fiscal a pagar pela máquina burocrática é elevado.

Com isto, pretende-se argumentar que com o congelamento da ajuda externa, retirou-se apenas um incentivo para o sistema económico funcionar acima das suas possibilidades, mas não se pode esperar que este por si so volte à um quadro de alinhamento entre as receitas e as despesas. Nem se sabe se isso é possível perante os actuais níveis de pobreza. O défice é um resultado das escolhas públicas moldadas pelas instituições, regras de jogo e dos arranjos institucionais em presença¹. A aversão ao risco, a presença dos ciclos político eleitoral e o papel dos grupos de interesse especial (ex. sindicatos e outras organizações da sociedade civil) impõem um limite para que a iniciativa de mudança parta do fazedor de política, afinal este também tem o seu comportamento condicionado pelos incentivos em presença.

¹ As instituições são de nível macro. Constituem o conjunto de normas escritas e não escritas que governam as decisões económicas num determinado território. O conjunto de instituições formais inclui as leis, contractos, sistemas políticos, organizações, mercados, etc. Nas instituições informais destacam normas, tradições, costumes, sistema de valores, religião, tendências sociológicas, etc.

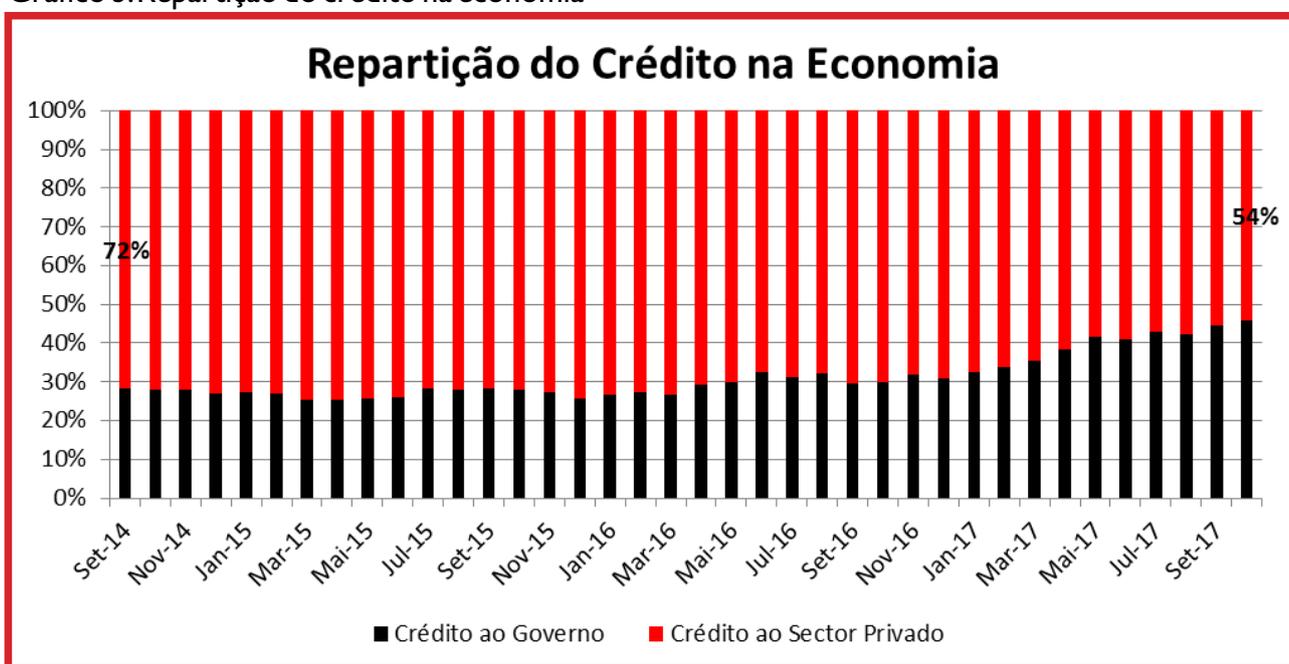
As regras de jogo, de nível meso, consistem no conjunto de normas fundamentais de natureza política, social e legal que estabelecem as bases para a produção, a troca e a distribuição. Elas definem o comportamento dos agentes económicos. É dentro das mesmas que se constituem unidades de produção de bens públicos ou privados e se realizam transacções.

Os arranjos institucionais são de nível micro, relacionam-se com as instituições de governação. Incluem a forma como é feita a gestão das transacções, com recurso ao mercado, quase-mercados e modelos formais de contratação. Um arranjo institucional ocorre entre unidades económicas, pessoas jurídicas e singulares e determina as condições em que as mesmas vão competir ou cooperar. Numa sociedade, os arranjos institucionais devem encorajar a cooperação quando este se torna necessária para proteger o interesse colectivo, num contexto de agentes movidos por interesses individuais. Tem de estimular a competição onde a mesma é crucial para a sociedade como um todo.

5.A dimensão do Financiamento à Economia

Vamos discutir dos aspectos da dimensão do financiamento, o financiamento interno do sistema financeiro e o externo, que compreende elementos da economia real. No caso das fontes internas, em primeiro lugar, olhando para a repartição de recursos entre o sector público e privado, nota-se uma crescente absorção por parte do primeiro. Em 2014, na repartição do crédito total, o Governo ficou com 28%. No presente ano em Outubro de 2017, Governo absorveu 46% do crédito, significando uma redução do financiamento ao sector privado, quase proporcional.

Grafico 3: Repartição do crédito na economia



Fonte: Adaptação dos dados do Banco de Moçambique.

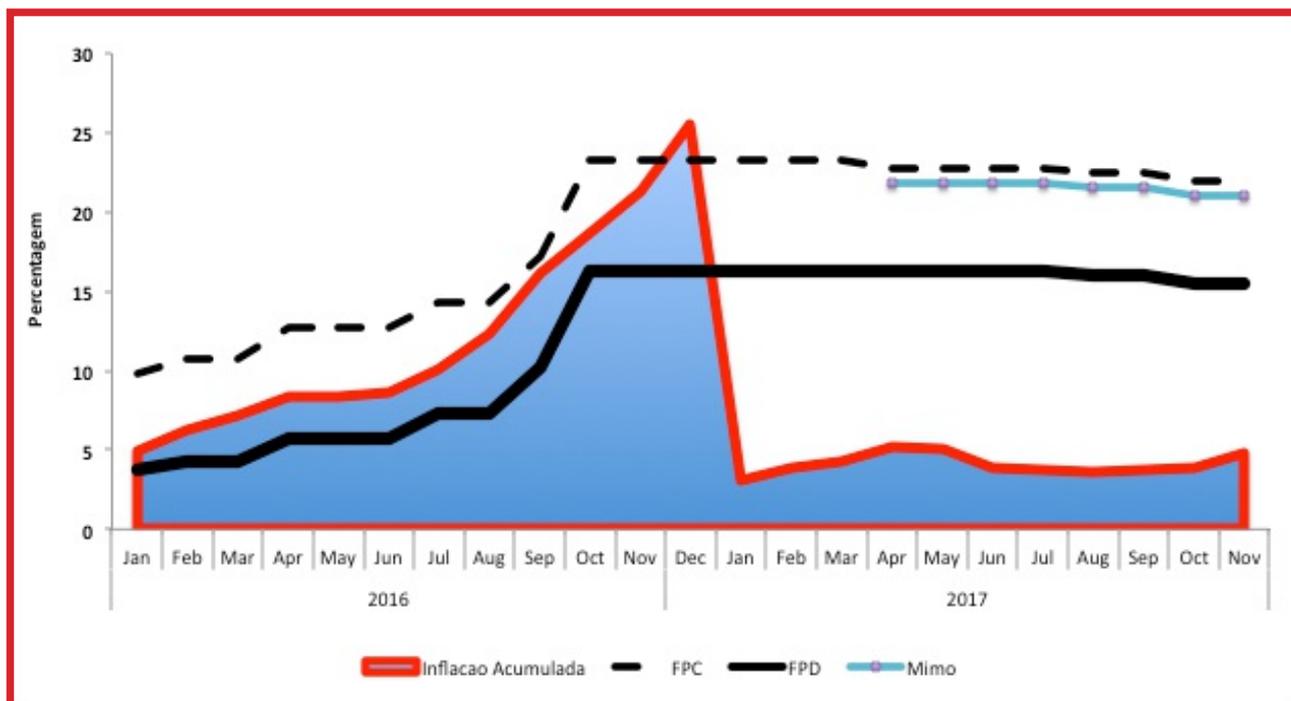
O aumento da despesa pública nem sempre foi preocupação na teoria económica. Por exemplo, Barro (1990) argumenta que, para uma dada quantidade de factores privados, gastos em infra-estrutura, estradas, energia e comunicação elevam o produto final, implicando maior produtividade dos factores privados e redução do custo por unidade de insumo. Este aumento de produtividade se traduz em elevação da remuneração dos factores e estímulo ao investimento e emprego, provocando assim o efeito conhecido como *crowding in*. Sob ponto de vista de crédito, embora com algumas reservas, podia-se pensar o mesmo, caso o endividamento público fosse orientado para melhorar a produtividade dos factores privados e respectiva redução dos custos. No entanto, olhando para a despesa de investimento público, através da qual dar-se-ia aquele efeito, nota-se que a mesma está em redução constante tendo caído em cerca de 20%, de 2014 a 2016. Pode-se, assim, subentender que o crédito está sendo canalizado para actividades de consumo ou funcionamento, o que pode gerar de forma gravosa o efeito *crowding out*.

Ainda na componente interna, e porque a principal fonte é a banca comercial, coloca-se em primeiro lugar as condições de acesso e um deles é a taxa de juro.

Devidas as necessidades de estabilização da economia, o Banco de Moçambique aumentou, de forma consecutiva, o nível de taxa de juro de referência. O principal argumento usado para justificar esse aumento foi a necessidade de manter a taxa de juro real positiva, tendo em conta o nível de inflação então registada. As implicações da taxa de juro real negativa de política monetária são que ela não incentiva os bancos comerciais a colocar à guarda do BM o seu dinheiro de forma livre, evitando ter rendimentos reais negativos. Igualmente, o público depositante não fica incentivado a constituir depósitos junto da banca comercial.

A subida da taxa de juro deteriorou, de forma significativa, as condições de acesso ao crédito para o sector privado, embora tenha melhorado o desempenho dos indicadores macroeconómicos substancialmente. A inflação acumulada saiu dos 25,53% em Novembro de 2016 para 4,50% em Novembro de 2017. Com isto, a situação da taxa de juro real da política monetária mudou, passando a ser positiva, uma vez que a Facilidade Permanente de Deposito (FPD) esta em 15,50% contra uma inflação acumulada de 4,50% e homóloga de 7,15% em Novembro.

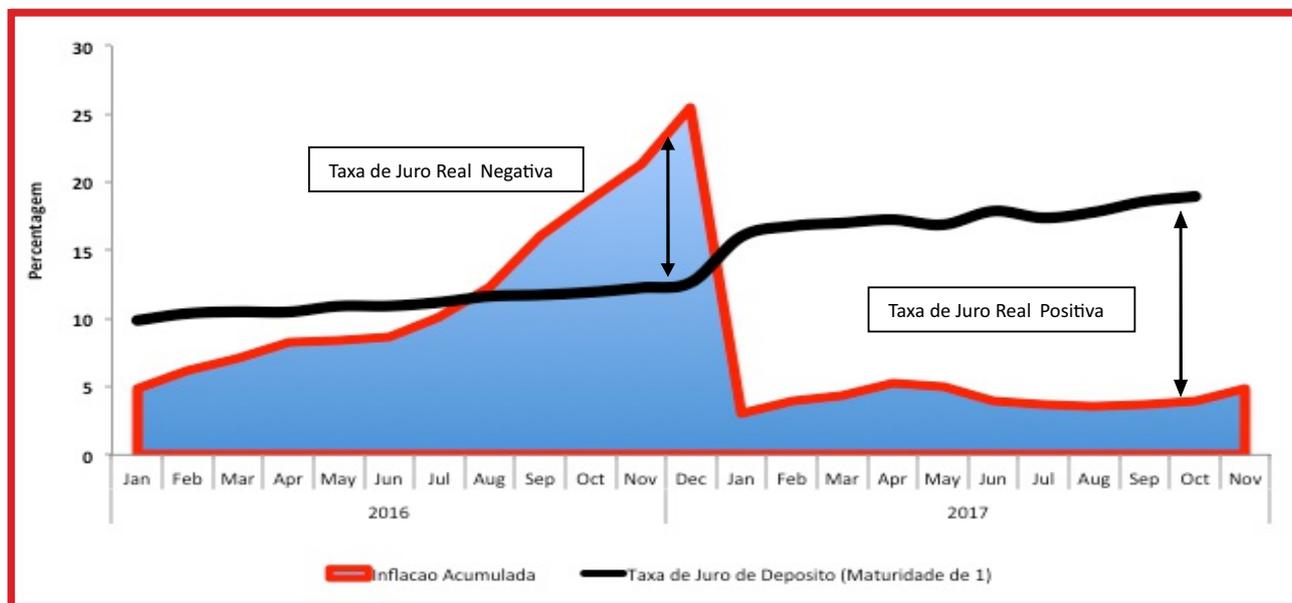
Grafico 5: Inflação e taxas de referências da Política Monetária



Banco de Moçambique (taxas de juro) e INE (inflação).

Na perspectiva da taxa de juro de Mercado, tomando como exemplo a taxa de juro de Mercado de maturidade de 1 ano, verifica-se o mesmo cenário: a taxa de juro real de depósitos de Mercado é positiva, dado que a inflação acumulada estima-se em 4,50% e a homóloga a 7,15%, ate Novembro de 2017, contra 18,84% da taxa de juro nominal de depósitos (vide o grafico abaixo).

Grafico 5: Inflação e taxas de juro de depósito do Mercado.



Fonte: Banco de Moçambique (taxas de juro) e INE (inflação).

Tanto sob ponto de vista das taxas de referências, bem como das taxas de juro nominal de mercado, a taxa de juro real é positiva. Com este desempenho, sendo coerente com o argumento da subida da taxa de juro encetada pelo Banco de Moçambique, era de se esperar uma rápida redução da taxa de juro de referência e, com isso, pressionar a taxa de juro de mercado a reduzir. Isto significaria melhoria de condições de acesso ao financiamento para projectos de investimento do sector privado na economia. A título de exemplo, tendo em conta a FPD situada em 15,5% e a inflação homóloga, de 7,15%, então pode-se assumir que existe um espaço potencial de redução da taxa de juro de referência em cerca de 8,35 pontos percentuais, ou seja, 835 pontos base. Entretanto, o Banco de Moçambique não faz, apontando elevados riscos fiscais decorrentes do lento ajustamento da política fiscal, desde o desencadeamento da crise até ao presente.

Do ponto de vista orçamental, felizmente, Moçambique ainda não se encontra no limite das suas possibilidades de assegurar um *mix policy* que reduza a pressão sobre a despesa privada e as empresas. Os vários relatórios da conta geral do Estado, os pareceres do tribunal administrativo, incluindo documentos internacionais sobre a fuga de capitais² sugerem que, tal como acontece na maioria das economias africanas, há ainda espaço de melhorar a eficiência e a eficácia das políticas de mobilização de receita fiscal e da despesa. O volume de recursos perdidos por práticas irregulares, fraude e evasão fiscal tem um peso significativo sobre as actuais limitações do Estado em auto-financiar-se. Como guardião do interesse colectivo, será que o Estado deve assistir serenamente esta situação? Uma resposta positiva significa aceitar que os interesses privados dos grupos sociais envolvidos em tais práticas se sobreponham a agenda colectiva.

²Um exercício elementar frequentemente citado na literatura é a comparação dos valores reportados de exportação dos principais produtos no país de origem (África, Moçambique incluído) e os valores dos mesmos produtos no país de entrada (China, Portugal, por exemplo). Recentemente, o Ministério da indústria e comércio estimou em 5 biliões de dólares americanos as perdas do país nesta área.

Para o manter o financiamento a economia as saídas são estreitas, mas existem. A queda do rating do País significa que o governo vai ter de encontrar alternativas ao crédito comercial. Coloca-se aqui o crédito de algumas instituições multilaterais e outros doadores como a China, Rússia, Índia, e países do médio oriente ricos em petróleo. Por se tratar de crédito, esta saída tem o custo de poder comprometer a equidade inter-geracional, por que transfere o ónus de decisões económicas correntes e passadas para as gerações futuras. Esta saída só se justifica se as decisões actuais conduzirem ao aumento da capacidades das futuras gerações satisfazerem as suas próprias necessidades.

Resta assim um trabalho a ser feito para o aproveitamento do potencial de produção de receitas a nível doméstico. Como a maioria dos países Africanos, Moçambique sofre de forma crónica do problema da fuga de capitais, fraude e a evasão fiscal. Estes três fenómenos são com frequência uma resposta racional a um modelo de tributação distorcionário, suportado por múltiplos e altos impostos³. Na falta de constrangimentos efectivos e críveis, este cenário justifica em si o desenvolvimento de acções de procura de rendas na sociedade, o que piora o quadro geral de mobilização de receitas do Estado e o ambiente de competição, e eficiência na economia. Encontrar respostas para o problema vai por isso exigir reformas do sistema fiscal e do quadro institucional que propicia o actual cenário.

Aquando da independência, Moçambique adoptou um modelo de economia centralizada, reservando ao Estado um papel controlador e executor. As decisões sobre o uso dos factores de produção, em particular terra, capital e trabalho ficaram na sua essência sujeitas ao quadro de decisão da administração pública. Enquanto isto ajudou a estabelecer as bases de um Estado social, teve também efeitos colaterais ao nível institucional e sobre a maneira como ao nível político e social se percebe o Estado e o seu papel na economia.

A opção controladora expandiu a burocracia do sector público além dos limites necessários para a protecção do interesse colectivo. Nalguns casos, como no caso da terra, transformou os agentes do Estado em funcionários com poder de monopólio sobre a terra, extraíndo por isso rendas, sem benefícios directos sobre as populações que são os detentores deste activo. Como consequência, a terra como activo importante para financiar as famílias e o Estado⁴ permanece adormecido, sem os necessários investimentos para a sua valorização e impedido de participar no mercado como capital para retirar enormes franjas da população da pobreza.

Ha razões históricas e políticas aceitáveis para a propriedade estatal da terra. Mas enquanto se caminha para uma economia de mercado, há que reflectir se esta é mesmo a melhor opção. Não há alternativas que possam implicar um salto qualitativo na construção de um Estado desenvolvimentista e para fortalecer a base económica das famílias e tributária do Estado? As percepções, de acordo com os relatórios de doingbusiness apontam que Moçambique encontra-se entre os que menos progressos fizeram no acesso a licenças de construção. Enquanto o investimento estrangeiro vai-se expandindo e os sinais de desenvolvimento perfuram o meio rural, as famílias camponesas estão privadas por lei de usar a terra, único activo que detém, para negociarem soluções que lhes permitam penetrar de forma sustentável na emergente economia capitalista⁵.

³Veja-se o caso da importação de automóveis e da tributação dos rendimentos do trabalho e dos profissionais liberais.

⁴O Estado perde uma importante fonte de impostos ligado a transacções sobre a terra. Os detentores da terra tem no como um passivo, em termos factuais. Qualquer investimento que fazem no seu melhoramento, nada significa na sua situação patrimonial, nem a detenção de imensas porções de terra em regime ocioso representa um custo privado, embora seja o contrário para a sociedade como um todo.

Outro efeito colateral da estatização que perdura no tempo corresponde a centralização e a ideia do Estado providência. Disto resultaram duas situações que pressionam profundamente o orçamento do Estado de forma directa e indirecta. Primeiro, resultou que a iniciativa criadora local (governos locais, comunidades e famílias), ficou secundarizada em favor do central. Segundo, a noção de Estado providência continua a dominar a maneira de fazer política económica e o pensamento dominante, independentemente da filiação partidária e nos principais grupos de pressão. Além de ser uma consequência negativa da ajuda externa, as guerras passadas, pelos efeitos na pobreza e no desemprego tornaram ainda mais perversa esta noção, esperando-se que o Estado faça quase tudo. Com isto, aumentaram os subsídios, novas instituições e empresas públicas ganharam terreno, substituindo-se e concorrendo nalguns casos com o sector privado e soluções públicas de carácter local.

Num quadro de profundas limitações orçamentais, de falta de poupança interna, revisitar o papel do Estado na economia, pode ser o primeiro passo para recolocar Moçambique na recta de crescimento inclusivo e desenvolvimento. Será razoável para o desenvolvimento manter a actual configuração do Estado e dos papéis ao nível central e local? O governo central tem de fazer tudo o que actualmente faz? O modelo de transferências intra-governamentais (do governo central aos governos locais, vice-versa) prejudica ou favorece a ideia do uso eficiente e eficaz do potencial de recursos públicos disponível?

Como princípio o sistema fiscal deve ser eficaz financeiramente. Tem de respeitar o princípio de neutralidade, simplicidade, flexibilidade e de justiça fiscal. Do ponto de vista do contribuinte, o sistema fiscal tem que ser justo e percebido como tal para atrair a cooperação do mesmo. Não há estudos sobre se o actual sistema preenche todos estes requisitos, mas a prevalência de distorções diversas, incluindo isenções fiscais e a ausência de mecanismos de incentivo para a expansão da colecta ao nível local impõe um freio adicional para o aproveitamento do potencial de receitas colectadas.

Há um espaço para reformas geradoras de poupanças para financiar as contas do Estado, por via de reorientação dos recursos orçamentais, de reformas fiscais e do lançamento de uma nova agenda de medidas de liberalização, de privatizações, desconcentração e descentralização. Antes de fechar os acordos com o Fundo Monetário Internacional, uma agenda de reformas orientadas para gerar um Estado melhor focalizado e concentrado no essencial, tem possibilidades de libertar espaços e recursos para o sector privado e para as comunidades.

⁵Constitucionalmente cabe aos agentes do Estado negociarem em seu nome. Mas dados os problemas do agente-principal e conforme o atestam os conflitos de terra, não há nenhuma garantia que os mesmos o fazem no melhor interesse da sociedade e do desenvolvimento. Uma reconstrução do papel do Estado neste sentido, pode passar o Estado para a figura de protector dos direitos que estão nas mãos das famílias rurais e assessoria para a tomada da melhor solução. Em tal cenário ganha o Estado com receitas da negociação do activo e com o desenvolvimento das famílias rurais a par e passo com a penetração do capitalismo.

6. Mecanismo de Estabilização a Médio Prazo

A discussão feita até aqui sugere a necessidade de intervenções ao nível institucional e de estrutura da Economia. No fundo, sugere-se que se revise as funções do Estado, tendo em mente os quatro princípios fundamentais para intervenções bem sucedidas na economia, a concentração, a subsidiaridade, a complementaridade e a neutralidade. Idealmente, o Estado tem que procurar concentrar-se naquilo que pode fazer melhor. Na alocação de recursos tem que procurar tanto quanto possível afectar menos os resultados que são consequência do processo de competição e reflectem o verdadeiro custo de oportunidade dos factores de produção. Tal como consagrado na constituição, o sector privado tem de assumir o seu papel como principal instrumento de alocação de recursos. As intervenções públicas só tem de se justificar se for no melhor interesse da economia, sendo sempre subsidiárias e complementares às decisões tomadas pelo mercado, em contextos competitivos.

Assumir estes princípios tem o potencial de tornar a economia mais resiliente a choques externos, ao mesmo tempo, que se assegura o aproveitamento do seu potencial máximo. Claramente, um pacote de reformas inspiradas na discussão feita até aqui requer paciência e tempo. Vai além das capacidades do executivo do dia. Nalguns casos, os membros do executivo do dia não tem incentivos para adoptá-las, no quadro institucional e da estrutura económica e política vigente.

Neste contexto, a curto e medio prazo impõe-se que o governo encontre mecanismos para que rapidamente Moçambique regresse aos mercados e harmonize as suas relações com o Fundo Monetário Internacional. Isto se justifica, porque, em boa verdade, todas as reformas do status quo acarretam custos e são sempre objecto de resistência, em particular daqueles que actualmente se beneficiam do mesmo. Para levar a sociedade para um novo equilíbrio, há que encontrar os mecanismos e incentivos necessários para que os potenciais prejudicados aceitem abandonar o presente. Isto quer dizer que no mínimo qualquer pacote de reformas a adoptar, terá de assegurar que enquanto as condições da economia melhoram os potencialmente perdedores, não veem a sua situação piorar. Dentro do princípio de compensação de Hicks-Kaldor, para qualquer reforma constituir uma melhoria de bem estar, no novo equilíbrio, tem de ser, no mínimo, preservada a condição anterior dos perdedores, para que estes comprem a ideia de reformas.

Com os actuais constrangimentos orçamentais, o executivo do dia não reúne os recursos necessários para assegurar esta transição. Por isso, é do seu interesse, do interesse do sector privado e da economia que estabilize as relações com o FMI. Além de relaxar o constrangimentos de liquidez que agora sufocam as contas do Estado, a opção por esta via, envia os sinais relevantes para os mercados, com implicações sobre a taxa de juro, taxa de câmbio e as perspectivas futuras de financiamento da Economia. O FMI tem os recursos necessários para que se minimize as dores nos potenciais perdedores do programa de reforma do Estado e das suas instituições.

Enquanto não se encontra o modelo apropriado para entrar num acordo de reformas com o FMI, importa encontrar mecanismo para minimizar as consequências adversas do actual ambiente económico nas empresas. Isto pode ser feito, introduzindo medidas para reduzir os custos de fazer negócios em Moçambique sem esgotar a base fiscal do governo a médio termo. Neste âmbito, destacam-se as seguintes medidas: (i) a redução dos custos dos bens e serviços fornecidos pelas empresas de utilidade pública, por exemplo, EDM, reformando o modelo de tributação destes serviços para as empresas; (ii) simplificar os mecanismos de cobrança dos impostos, investindo no uso amplo das tecnologias de informação e comunicação para minimizar a discricionariedade e garantir a eficácia fiscal; (iii) abrir o capital social das empresas públicas para a participação privada e onde for viável alienar completamente as empresas onde a participação pública como empresário é redundante, rivalizando com o sector privado.

O Estado pode ainda realizar poupanças e gerar receitas a breve trecho, reformulando o pacote total de subsídios, direitos e transferências para os órgãos locais do Estado. O modelo actual de subsídios assenta na ideia paternalista em que o Estado, no lugar de subsídios directos que aumentam os rendimentos dos beneficiários, toma para si a responsabilidade de produzir e prover os bens que se considera deverem ser consumidos pelas entidades que a sociedade por via legal considera merecerem tratamento especial e favorável. Esta opção é ineficiente e encarece a despesa pública. As medidas recentes introduzidas no conjunto de medidas de contenção vem resolver parte dos problemas, mas há ainda espaço para reformas. Teoricamente, as transferências directas de rendimento melhoram os resultados e poupam os recursos públicos em comparação com as alternativas que durante muito tempo vigoraram na economia.

As transferências para os órgãos locais do Estado são num modelo lump sum. Em consequência disso, são tomadas pelos níveis locais de governação como rendimento permanente, aumentando o consumo sem criar os incentivos necessários para mobilização de recursos locais. Com isso, o governo local e central perdem, com custos para o orçamento, traduzidos em maior despesa.



7. Sidas de Curto Prazo Para Aliviar a Pressão sobre o Tecido Empresarial

A crise que agora se assiste encontrou as empresas em situação de relativa precariedade, variando o grau em função do nível de exposição aos negócios do Estado. As empresas mais expostas ao Estado como as envolvidas no sector de grandes construções viram a sua procura reduzir, num quadro de cobranças coercivas e de atrasos de pagamentos das facturas devidas pelo Estado. O carácter incerto destas duas operações adiciona-se ao grau de incerteza da economia, para tornar paralisante fazer negócios entre as pequenas e médias empresas.

Indirectamente, a crise fiscal e cambial afectaram as empresas por via dos canais: inflação, taxa de juro e depreciação cambial. Taxas de juro mais altas significaram maiores constrangimentos de acesso a liquidez para fundo de maneio e investimento, agravando o cenário de segmentação do mercado. A inflação e a depreciação cambial alem de afectar a situação patrimonial líquida das empresas, aumentaram as dificuldades de importação.

Se se admitir que parte da inflação é importada e nada tem haver com os bens fornecidos pelas empresas domésticas, os ajustamentos salariais subsequentes e o agravamento dos custos dos bens intermédios significaram uma maior erosão da base de lucros. Em qualquer um dos casos, os maiores níveis de inflação e de depreciação cambial implicaram para as empresas maiores necessidades de capital.

Não é por isso surpreendente que índice de confiança e do clima de negócios tenha deteriorado nos últimos três anos. No primeiro semestre de 2017 melhorou mais ainda permanece abaixo da tendência. Para mudar o cenário, coloca-se o desafio de reduzir os défices domésticos, aumentando impostos e reduzindo a despesa pública. Mas, numa economia pequena, dominada pelo Estado, criar consensos e encontrar mecanismos para materializar esta agenda constitui um desafio, particularmente, quando se está nas vésperas de dois processos eleitorais, como no caso de Moçambique.

As Políticas fiscais e monetárias restritivas tradicionais carregam sempre consigo o risco de matar o paciente de *overdose restrictiva!* O que em si constitui um incentivo para os decisores de política não arriscarem.

Conforme a análise feita na secção sobre financiamento a economia, na componente de financiamento interno, tendo em conta a taxa de juro real, existe um potencial para a redução de taxa de juro de referência no mercado em cerca de 8,35 pontos percentuais. Aqui, nesta secção vai-se fazer uma simulação das implicações que isso teria para o sector privado. Assume-se, aqui, um período de amortização de 5 anos e uma taxa de juro média de 29,35%⁶. Como dívida do sector privado, assume-se o valor de crédito a economia que esta estimado em 238 249,85 milhões de Meticais, até finais de Outubro de 2017, famílias e/ou individuais, incluídos.

⁶ http://www.bancomoc.mz/fm_pgLink.aspx?id=222

Tabela 2: Análise de implicações (Valores em Milhões de Meticais).

	Situação Actual	Situação Hipotética	Impacto	Impacto (%)
Divida base	238,249.85	238,249.85	-	
Taxa de juro (%)	29.35	21	-8.35	-28.4%
Maturidade (anos)	5	5	-	0.0%
Prestação	7,613.34	6,445.46	-1,167.88	-15.3%
Juros Totais	218,550.67	148,477.69	-70,072.98	-32.1%
Endividamento total (Divida +juros)	456,800.52	386,727.54	-70,072.98	-15.3%

Fonte: Banco de Moçambique (adaptação de dados dos autores)

Na situação actual, tendo em conta o crédito a economia, o endividamento total está estimado em 456 800,52 milhões de Meticais dos quais, 48% é devido aos juros. Se fosse seguido o argumento da taxa de juro real e numa situação de ajustamento mais rápido da política fiscal, e sendo ela positiva, então, a taxa de juro de mercado poderia reduzir em 8,35 pontos percentuais. Isto iria representar uma queda da taxa de juro nominal média, de 29,35 % para 21,0%, implicando na redução do endividamento total do sector privado em cerca de 15,3%. Tendo em conta um prazo de 5 anos, pode-se estimar em 14 014,60 milhões Meticais o valor que o sector privado suporta devido a não redução da taxa de mercado, mesmo existindo algum espaço. Na verdade, este é o custo que o sector privado paga devido ao ajustamento lento da política fiscal ou devido a ausência de um *mix policy* que suavize os custos das restrições nas despesas públicas e privadas.

A banca, incluindo o Banco Central, é dos sectores que mais se beneficiou do crescimento económico das últimas duas décadas e do boom financeiro de 2013 à 2015. Na qualidade de principal financiador do Governo depois da interrupção do programa de ajuda, tem responsabilidades, pelo menos morais, de assegurar que os impactos da crise sobre os sectores mais vulneráveis sejam minimizados. É uma questão de justiça e de distribuição equitativa do onus da crise. Sendo isto aceitável, a renegociação das dívidas correntes do Estado, extendendo os prazos de amortização dos títulos ao dispor da banca constitui uma alternativa a considerar. Isto pode ter várias consequências. Se por um lado, pode ajudar a criar o espaço fiscal necessário e reduzir o défice fiscal, por outro lado pode ter como consequência a redução da pressão do sector público sobre o sistema financeiro e das taxas de juro, abrindo espaço para o melhoramento dos mecanismos de financiamento a economia. As taxas de juro mais baixas, baixam as necessidades de financiamento do orçamento, o que torna possível que o governo aplique os excedentes deste exercício para o financiamento do sector privado duramente afectado nos tempos mais recentes.

Seguir este caminho vai naturalmente depender da existência de um plano concreto e sólido de consolidação fiscal a médio prazo, o que implica o regresso ao repensar do Estado na economia e das suas instituições.

Em resposta a crise, o governo ajustou um conjunto de impostos, incluindo o de consumo específico sobre bebidas açucaradas. Aumentou os impostos sobre importações de carros de segunda mão com mais de sete anos, entre outras medidas fiscais. Embora estas medidas possam contribuir para melhorar a capacidade de arrecadação, pecam pelo seu carácter discriminatório, actuando mais na base da pirâmide fiscal, com o risco de manter o onus do ajustamento perante a crise no mesmo grupo social e de empresas afectadas pelas medidas do Banco Central e que já suporta o fardo fiscal.

Embora estejam em melhores condições de responder a crise, ou ainda passem ao lado da crise, na proposta do Orçamento de 2018, pouco se disse sobre reformas no regime de tributação do conjunto de empresas da indústria extractiva e do quadro geral de isenções⁷ na Economia. Ao proceder assim, o governo abdica de uma importante fonte de receita ou da oportunidade de eliminar uma despesa fiscal. Ao mesmo tempo, aumenta as distorções no sistema fiscal e gera injustiça fiscal, ao tratar diferentemente entidades residentes no mesmo espaço geográfico

Recentemente a Autoridade Tributária intensificou as suas acções de fiscalização e cobranças tributárias. Sendo isso salutar para enfrentar a crise, coloca-se o desafio de encontrar um mecanismo de suavização dos pagamentos devidos de impostos em dívida, por que partes das actuais dificuldades nas empresas resultam de quebras de procura e de pagamentos tardios das facturas do Estado.



⁷A ideia de isenções e as pressões que existem para que cada um tenha acesso são uma consequência de um sistema fiscal com taxas médias de impostos altos. Uma vez atribuídas elas geram distorções diversas, elevam os custos de fiscalização do Estado, e corroem a base fiscal, desencorajando a cooperação com a administração fiscal. São, em princípio, uma opção pior que a redução das taxas médias e marginais de impostos, embora a primeira vista seja arriscado para administração fiscal.

8. Conclusões e Recomendações

Moçambique ainda não esgotou o seu potencial de mobilização de receitas e de geração de poupanças para financiar o seu desenvolvimento. Quase todas as fontes domésticas potenciais de recursos encontram sub-aproveitadas, precisando de reformas estruturais e de uma nova agenda para o Estado. Um primeiro passo para recolocar Moçambique na recta do crescimento assenta na reformulação do papel do Estado na sociedade e do quadro institucional e de incentivos que o suporta. Vai ser preciso uma nova agenda que define os limites do Estado e dos seus diversos actores. O actual modelo de gestão da economia e das expectativas da sociedade é insustentável. Limita a mobilização de receitas públicas, enquanto encoraja a expansão da despesa pública acima dos seus limites de sustentabilidade.

Uma nova agenda passa por reconhecer os limites da intervenção do Estado na economia e na sociedade e os riscos do problema agente-principal. Tal como falta informação e incentivos ao privado para proteger o interesse colectivo, nada garante que os agentes do Estado encarnam todos o interesse colectivo e tem todos a informação relevante para tomar decisões maximizadoras do bem-estar social.

Além de reformas na constituição económica para libertar o Estado, e melhorar a eficiência dos seus principais actores, o momento de crise impõe: reformas do sistema fiscal, orçamental e uma nova vaga de liberalização, privatização, desconcentração e descentralização. Estas acções vão tornar a economia mais resiliente a choques externos negativos, por que têm o potencial de libertar recursos ociosos e minimizar as necessidades de financiamento do Orçamento.

A curto e medio prazo impõe-se que o governo encontre mecanismos para que rapidamente, Moçambique regresse aos mercados e harmonize as suas relações com o Fundo Monetário Internacional. Todas as reformas do status quo acarretam custos e são sempre objecto de resistência, em particular daqueles que actualmente se beneficiam das condições existentes. Para levar a sociedade para um novo equilíbrio, há que encontrar os incentivos necessários para que os potenciais prejudicados aceitem abandonar o presente. Isto quer dizer que no mínimo o pacote de reformas, terá de assegurar que enquanto as condições da economia melhoram os potencialmente perdedores, não veem a sua situação piorar. O regresso aos mercados e às relações com o FMI oferece oportunidades para minimizar a resistência e garantir um processo de reformas menos conflituoso.

Na ausência do pacote de reformas acordado com o FMI, importa encontrar mecanismo para minimizar as consequências adversas do actual ambiente económico nas empresas. Isto pode ser feito, introduzindo medidas para reduzir os custos de fazer negócios em Moçambique sem esgotar a base fiscal do governo a médio termo. Neste âmbito, destacam-se as seguintes medidas: (i) a redução dos custos dos bens e serviços fornecidos pelas empresas de utilidade pública, por exemplo, EDM, reformando o regime de tributação da despesa nos serviços fornecidos por estas empresas; (ii) simplificar os mecanismos de cobrança dos impostos; (iii) abrir o capital social das empresas públicas para a participação privada e onde for viável alienar completamente as empresas onde a participação do Estado como empresário é redundante, rivalizando com o sector privado.

9. Referências

- BARRO, R.A. Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, v. 98, p. 103-125, Oct. 1990
- Bates, R. 1981. *Markets and States in Tropical Africa. The Political Basis of Agricultural Policies*. University of California Press, Berkeley, California.
- Bhardan, P. (1989). *The New Institutional Economics and Development Theory: A Brief Critical Assessment*. *World Development* 17 (9)
- Coase, R. (1937) *The Nature of the Firm*. *Economica* 4.
- Coase, R. (1960). *The Problem of Social Cost*. *Journal of Law and Economic* 3.
- Newman, C., John Page, John Rand, Abebe Shimeless, 2016. *Made in Africa: Learning to Compete in Industry*. Londres: Oxford University Press.
- Humberto Alves de Campos; “Falhas de mercado e falhas de governo: UMA REVISÃO DA LITERATURA SOBRE REGULAÇÃO ECONÔMICA”.
- PEREREIRA, Paulo T. et al; *ECONOMIA E FINANÇAS PÚBLICAS*; Escolar Editora; 2009; Lisboa.
- PEREIRA, Orlando P.; “Estúdios Económicos de Desarrollo Internacional – IMPORTÂNCIA DA INTERVENÇÃO PÚBLICA NA ECONOMIA DE MERCADO”. *AEEADE*. Vol. 5-1 (2005) 117.
- Soto, H. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.
- Kherallah, M & Johann F. Kirsten, 2002. *The New Institutional Economics: Applications for Agricultural Policy Research in Developing Countries*. *Agrekon*, June, Vol 41 (2).

