

Retoma do apoio do FMI e Banco Mundial implica implementação de um novo “PRE” na economia nacional

- O escândalo das “dívidas ocultas” foi um verdadeiro “tiro nos pés” no processo de consolidação da soberania económica de Moçambique. Sobre-endividado e com capacidade bastante limitada para mobilizar recursos para satisfazer as suas crescentes necessidades de financiamento, o Governo encontra-se neste momento pressionado para realizar reformas “forçadas” em troca dos empréstimos concessionais e subvenções das instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) que, cada vez mais, vão fortalecendo a sua influência na economia e promovendo o seu engajamento em áreas políticas e altamente sensíveis.



O actual contexto recorda um pouco a posição difícil que a economia moçambicana atravessou durante a crise da década de 80. Entretanto, enquanto o Programa de Reabilitação Económica (PRE) de 1987 tinha como objectivo resolver a crise resultante do fracasso das estratégias de desenvolvimento socialistas adoptadas após a Independência em 1975, a “nova” intervenção das instituições de *Bretton Woods* em Moçambique visa recuperar a economia de uma crise que deriva de má governação e corrupção ao mais alto nível do Governo: o escândalo das “dívidas ocultas”.

Na realidade, além dos custos socioeconómicos, institucionais (deterioração do ambiente político-institucional) e reputacionais (descredibilização do país aos olhos dos parceiros internacionais), o maior escândalo financeiro de Moçambique também criou a oportunidade única para o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) fortalecerem a sua influência na economia e promover o seu engajamento em áreas políticas e altamente sensíveis.

A situação é fundamentalmente a mesma: um

Estado na bancarrota (em situação de sobre-endividamento) e sem capacidade de mobilizar recursos. E, à semelhança do que ocorreu na década de 80, sem nenhuma opção viável a não ser sujeitar-se e cumprir com todas as prescrições neoliberais do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional em troca de financiamentos concessionais para aliviar a sua cada vez mais reduzida margem fiscal.

A situação de dependência financeira de Moçambique agravou-se. Além de impor uma enorme carga administrativa para a implementação das reformas¹, a soberania económica, a mais importante do contrato social entre os moçambicanos e o Estado, está sendo continuamente alienada em troca de subvenções e financiamentos concessionais. É que, por sua natureza, os condicionalismos geralmente impostos para o acesso aos empréstimos têm sido controversos e muitas vezes vistos como susceptíveis de infringir a soberania económica dos países na medida que os impede de tomar suas próprias decisões de política económica e sobre o caminho a seguir para o seu desenvolvimento².

Falta de recursos “pressiona” agenda de reformas ao nível do Governo

Embora os resultados tenham começado a surgir ao longo do ano em curso, com a retoma efectiva do apoio directo ao Orçamento do Estado, o trabalho na busca de conformidade com as regras dos parceiros iniciou há algum tempo, sendo de destacar a implementação das 29 medidas de reformas prioritárias contidas no Relatório de Diagnóstico sobre Transparência, Governação e Corrupção (o “Relatório de Diagnóstico”), preparado pelo Governo com o apoio do FMI e publicado em Agosto de 2019.

Cerca de três anos depois, mais concretamente em meados do ano em curso, foi aprovado o primeiro apoio directo ao Orçamento do Estado,

no valor de 470 milhões de dólares, após seis anos de suspensão. E, como todos os empréstimos concedidos pelo FMI através da Linha de Crédito Ampliada (ECF), os recursos vieram com um conjunto de (pré)condições sob a forma de uma agenda “ambiciosa” de quase duas dezenas de reformas³.

Adicionalmente, o Banco Mundial aprovou uma subvenção de 300 milhões de dólares em apoio à Operação de Financiamento para o Desenvolvimento de Políticas e Apoio a Instituições de Transformação Económica (Institutions and Economic Transformation Development Policy Financing Operation), conhecida sob a

¹ Griffiths, F., & Todoulos, K. (2014, Abril 14). Conditionally yours: An analysis of the policy conditions attached to IMF loans. *Eurodad*. Disponível a partir de https://www.eurodad.org/conditionally_yours [Consultado em 19/09/2022]

² Chen, J. (2021, Outubro 21). Neocolonialism and the IMF. *Harvard Political Review*. Disponível a partir de <https://harvardpolitics.com/neocolonialism-imf/> [Consultado em 18/09/2022]

³ IMF. (2022, Maio 9). Conselho de Administração do FMI concluiu a consulta ao abrigo do Artigo IV referente ao ano de 2022 sobre a República de Moçambique e aprovou o programa económico ao abrigo da Linha de Crédito Ampliada (ECF) no montante de 456 milhões de USD. Disponível a partir de <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2022/05/09/pr22145-mozambique-article-iv-consultation-and-ecf> [Consultado em 18/09/2022]

sigla DPF⁴. Segundo as informações avançadas, o donativo tem como objectivo promover uma recuperação económica inclusiva e sustentável em Moçambique, representando igualmente a retoma do apoio directo ao Orçamento do Estado por parte do Banco de Moçambique.

Entretanto, e à semelhança do financiamento concessional do FMI, a subvenção do Banco Mundial está condicionada a uma agenda de reformas a serem implementadas pelo Governo. Mais precisamente, sete acções prioritárias para o desbloqueio da subvenção e outras dezenas de acções adicionais organizadas em torno de três pilares: (i) o reforço das instituições

orçamentais e a transparência; (ii) o ambiente empresarial e as restrições de acesso financeiro para apoiar o desenvolvimento do sector privado, e; (iii) os compromissos do país em matéria de alterações climáticas que visam apoiar uma trajetória de crescimento mais resiliente e mais verde.

Em suma, Moçambique está gradualmente a ganhar a confiança dos parceiros de cooperação, no entanto a mobilização de financiamentos junto dos mesmos tem implicado custos adicionais em termos de implementação de reformas tidas como (pré)condições para desbloquear os financiamentos concessionais.

Sobre as recém-divulgadas reformas do ECF

O acordo para a canalização dos cerca de 470 milhões de dólares foi aprovado pelo Conselho de Administração do FMI em inícios de Maio do ano em curso⁵, altura em que foram igualmente avançados alguns dos condicionalismos para o desembolso dos fundos. Entretanto, o Memorando de Políticas Económicas e Financeiras⁶, com a agenda de reformas já detalhada, apenas foi publicada no dia 14 de Setembro pelo Ministério da Economia e Finanças, na sequência da visita realizada pela missão de assistência técnica do FMI.

Os recursos foram libertos ao abrigo do *Extended Credit Facility* (ECF, em inglês)⁷. Com taxa de juro nula e condições de prazo comportáveis relativamente àquelas de mercado (cinco anos e meio de carência e 10 anos de maturidade), os fundos concedidos vieram acompanhados de uma agenda de reformas obrigatórias para o Governo. Fundamentalmente, as reformas estão alinhadas com o modelo neoliberal seguido pelas instituições de Bretton Woods que assenta na ideia de que através da promoção de mercados livres, livre comércio e eliminação de controlo governamental excessivo, o crescimento económico e a eficiência do mercado serão esti-

mulados, apoiando-se igualmente em medidas de austeridade e liberalização.

Preservando o padrão observado nos seus outros instrumentos de concessão de financiamento às economias, o FMI fixou duas categorias de condições ao empréstimo que deverá apoiar o Programa Económico e Financeiro do Governo entre 2022 e 2025: condições quantitativas e condições estruturais⁸.

As condições quantitativas compreendem os Critérios de Desempenho Quantitativos (CDP) e algumas metas indicativas (MI). Essencialmente, estas condições (apresentadas na Tabela 1) constituem metas macroeconómicas que o Governo deve assegurar o seu cumprimento, não implicando, necessariamente, alterações directas nas políticas existentes.

Neste primeiro grupo de condições destacam-se: (i) a melhoria na posição orçamental do Governo, alcançando um excedente primário até 2024; (ii) o cumprimento pontual e integral dos pagamentos do serviço da dívida; (iii) abstenção pelo Governo de conceder novas garantias ou celebrar novos contratos de financiamento, e; (iv) manutenção da inflação em um dígito com banda simétrica entre 2 e 3 pontos percentuais.

⁴ World Bank. (2022, Julho 13). Moçambique recebe 300 milhões de dólares do Banco Mundial para promover recuperação económica inclusiva e sustentável. Disponível a partir de <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2022/07/13/mozambique-receives-us-300-million-from-the-world-bank-to-promote-inclusive-and-sustainable-economic-recovery> [Consultado em 18/09/2022]

⁵ Ibidem 3

⁶ <https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/memorandos-de-entendimento-1/fmi/1705-memorando-de-politicas-economicas-gdm-fmi-2022-2024/file>

⁷ GdM & FMI. (2022). Memorando de Políticas Económicas e Financeiras. Disponível a partir de <https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/memorandos-de-entendimento-1/fmi/1705-memorando-de-politicas-economicas-gdm-fmi-2022-2024/file>

⁸ IMF. (2021, Fevereiro 21). IMF Conditionality. International Monetary Fund. Disponível a partir de <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/28/IMF-Conditionality> [Consultado em 18/09/2022]

Tabela 1: Critérios de desempenho quantitativos (CDQ) e metas indicativas (MI) para o programa ao abrigo do acordo ECF (mil milhões de meticais, salvo indicação em contrário)

	Final de Jun-2022	Final de Set-2022	Final de Dez-2022	Final de Mar-2023	Final de Jun-2023
	QPC	MI	QPC	MI	Proj.
Critérios de desempenho					
Saldo primário mínimo	-2,6	-2	2,7	1,6	5,3
Teto da nova dívida externa não concessional	0	0	0	0	0
Piso do stock de reservas internacionais líquidas do BM (US\$ milhões)	2000	2000	2000	2200	2200
Teto sobre atrasos no serviço da dívida externa (US\$ milhões)	0	0	0	0	0
MPCC					
Inflação (banda superior, %)	4	4	4	4	4
Inflação (média, %)	7	7	7	6	6
Inflação (banda inferior, %)	10	10	10	8	8
Metas Indicativas					
	MI	MI	MI	MI	MI
Valor presente de novos empréstimos externos	89	217	294	86	215
Teto sobre o stock da dívida doméstica	253	257	262	270	278
Piso sobre gastos sociais	1,9	3,8	5,8	1,7	3,4

Fonte: Memorando de Políticas Económicas e Financeiras GdM-FMI*

Contrariamente aos critérios de desempenho quantitativos, as condições estruturais vinculam o Governo a implementar reformas legais e institucionais como forma de aceder aos seus empréstimos do Fundo. Estas condições vêm de duas formas diferentes, designadamente: 1) acções prévias, que devem ser cumpridas antes da concessão do empréstimo, e; 2) referências estruturais, que servem para revisões de desempenho do Governo realizadas pelo FMI pelo menos a cada seis meses e determinam a liberação de uma parcela subsequente do empréstimo.

Historicamente, as condições estruturais para o acesso ao financiamento do FMI têm inter-

ferido consideravelmente na capacidade do Governo de tomar decisões de política fiscal², normalmente impondo restrições aos gastos e empréstimos públicos, bem assim a implementação de medidas de austeridade. Boa parte das medidas recomendadas ao Governo moçambicano encaixam-se neste perfil.

Com efeito, após ter cumprido com duas pré-condições para aceder ao empréstimo – nomeadamente: (i) a identificação dos produtos nos quais as isenções de IVA e taxas nulas seriam eliminadas, e; (ii) o preenchimento e publicação da auditoria independente dos gastos com COVID-19, o Governo ficou com mais uma dezena de reformas com prazos para cumprir.

*CCPM – Cláusula de Consulta de Política Monetária

A tabela abaixo apresenta os indicadores estruturais de referência que deverão nortear o programa de três anos.

Categories	Medidas	Prazo
Governança e combate à corrupção	Apresentar ao Parlamento uma Lei de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo alterada que actualize o quadro jurídico vigente	Final de Junho de 2022
	Submeter ao Parlamento uma alteração à Lei da Probidade Pública	Final de Dezembro de 2022
Gestão das receitas de GNL	Apresentar ao Parlamento a lei sobre o Fundo Soberano de recursos de GNL	Final de Dezembro de 2022
Reformas Fiscais	Implementar integralmente a eliminação das isenções de IVA e taxas nulas identificadas através da acção prévia de 2022	1 de Janeiro de 2023
	Incluir no orçamento de 2023 e em todos os documentos de execução o limite de contratação de serviço público de um em cada três trabalhadores demitidos, exceto nos setores da educação, saúde, administração da justiça e agricultura.	Final de Dezembro de 2022
	Incluir no orçamento de 2024 e em todos os documentos de execução o limite de contratação de serviço público de um em cada três trabalhadores demitidos, exceto nos setores da educação, saúde, administração da justiça e agricultura.	Final de Dezembro de 2023
	Alargar a implementação do novo sistema e-tributação (incluindo a apresentação de declarações fiscais e pagamentos eletrónicos) a todos os impostos e repartições da administração fiscal.	Fim de Dezembro de 2023
	Implementar a interface digital (Portal do contribuinte) para permitir que todos os contribuintes registem e paguem todos os impostos eletronicamente.	Fim de Junho de 2023
	Eliminar os limites máximos de compromissos semanais <i>ex-ante</i> para permitir que todas as unidades de despesa registem os seus compromissos quando ocorrerem, dentro dos limites orçamentais autorizados na lei orçamental e no decreto de execução orçamental.	Fim de Junho de 2022
	Implementar integralmente em todas as unidades de despesa as ferramentas e-SISTAFE para planeamento orçamental (anual) e para programação financeira (trimestral).	Fim de Dezembro de 2022

No geral, as reformas exigidas alinham com o *modus operandi* das Instituições de Bretton Woods e são a recomendação geral do modelo neoliberal. Entre as reformas que não foram traduzidas em indicadores estruturais de referência destacam-se: (i) A redução da actual massa salarial da Função Pública de 13,8% do Produto Interno Bruto (PIB), em 2021, para 10,8 % do PIB até 2026, independentemente da implantação da Tabela Salarial Única (TSU), e; (ii) uma “reforma ambiciosa” do IVA em 2023, eliminando algumas isenções e taxas nulas não essenciais e limitando

para 12 meses o prazo para os contribuintes solicitarem o reembolso do IVA (após o período o reembolso será transportado e creditado contra futuras obrigações de IVA).

Como se pode depreender, após os seis anos de suspensão, os fundos dos parceiros – mormente o FMI e o Banco Mundial - já começam a “fluir” para o orçamento. No entanto, voltam com um conjunto de “imposições” expressas nas múltiplas agendas de reformas cuja operacionalização está a cargo do Governo.

Sendo uma prescrição directa das instituições

de Bretton Woods, as reformas deverão certamente contribuir para um maior alinhamento da economia com o modelo dominante neoliberal e, quiçá, cumprir com o objectivo de apoiar a recuperação da economia nacional. Contrariamente, pouco pode-se esperar em termos da re-

dução da dependência financeira e da influência do FMI e Banco Mundial no país. Aliás, estudos mostram que, embora os programas de ajuste estrutural do Fundo existam desde a década de 1950, muitos países menos desenvolvidos economicamente continuam endividados¹⁰.

¹⁰ *Ibidem* 2



INFORMAÇÃO EDITORIAL:

Propriedade: CDD – Centro para Democracia e Desenvolvimento
Director: Prof. Adriano Nuvunga
Editor: Emídio Beula
Autor: Gabriel Manguela
Equipa Técnica: Emídio Beula, Dimas Sinoa, Américo Maluana
Layout: CDD

Contacto:

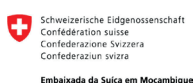
Rua de Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro da Sommerschild, Cidade de Maputo.
Telefone: +258 21 085 797

CDD_moz

E-mail: info@cddmoz.org

Website: <http://www.cddmoz.org>

PARCEIROS DE FINANCIAMENTO



Embaixada da Suíça em Moçambique

