



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE
Ministério de Economia e Finanças
DIRECÇÃO DE ESTUDOS ECONÓMICOS E FINANCEIROS

DECLARAÇÃO DE RISCOS FISCAIS

Maputo, 30 de Novembro de 2015

PREÂMBULO

O Programa Quinquenal do Governo (PQG) define como um dos pilares de intervenção a estabilidade macroeconómica para a promoção do crescimento económico e desenvolvimento alicerçadas em instituições fortes. É nestes termos que o Governo pauta por uma gestão prudente das finanças públicas, que devem estar orientadas para a promoção do crescimento económico sustentável e inclusivo para a contenção da inflação e para a estabilidade cambial. Estes objectivos só serão alcançados através duma gestão que assegure um quadro fiscal, que consiga gerir prudentemente os recursos públicos, limitar os riscos fiscais, e manter uma trajectória de dívida sustentável.

A Declaração de Riscos Fiscais (DRF) sugere uma diversidade de fontes de riscos associados às projecções do PIB, inflação, oscilações da taxa de câmbio, receita do Estado, despesa, endividamento, dívida pública, operações das empresas públicas, detidas ou participadas pelo governo, que requeiram subsídios ou garantias do governo e outras formas de passivos contingentes e riscos institucionais.

A Declaração é um documento que mostra o nível de exposição do país as referidas fontes de risco, bem como as medidas a serem tomadas para garantir a viabilidade fiscal.

Especificamente, a DRF destaca os seguintes riscos:

- A vulnerabilidade de Moçambique a calamidades naturais e à volatilidade do preço das matérias-primas colocam riscos de degradação ao crescimento económico e à arrecadação de receitas;
- Um choque na taxa de câmbio terá impacto (i) no montante do serviço da dívida; (ii) termos de troca; (iii) inflação; e (iv) potencialmente nos balanços das empresas públicas, caso haja uma diferença cambial entre activos e passivos;
- As alterações nas taxas de juro são susceptíveis de terem impacto no serviço da dívida, no crescimento da carteira de dívida não concessional;
- O decréscimo maior do que o esperado de donativos dos doadores, colocaria pressões significativas no défice fiscal; e
- Um aumento dos passivos das empresas públicas e participadas pode constituir um risco de passivos contingentes potenciais.

Ao longo dos próximos anos, pretendemos criar capacidades de análise e melhorar a metodologia de elaboração da Declaração, alargar a cobertura, e melhorar a qualidade e quantidade e da análise de dados apresentados.

No futuro, à medida que a análise dos riscos fiscais se reforça, as Declarações de Riscos Fiscais descreverão as medidas que o Ministério da Economia e Finanças (MEF) e outros ministérios e departamentos tomarão para mitigar os riscos fiscais, e para minimizar o seu impacto caso venham a materializar-se.

Em última análise, o objectivo da Declaração dos Riscos Fiscais é apresentar uma perspectiva global dos riscos que se colocam à posição fiscal do governo, e contribuir para a formulação das políticas e planos de acção necessários.

Direcção de Estudos Económicos e Financeiros

Lista de Acrónimos e Abreviaturas

ADM	Aeroportos de Moçambique
CFM	Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique
CGE	Conta Geral do Estado
DSA	Análise da Sustentabilidade da Dívida
EDM	Electricidade de Moçambique
ITIE	Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva
EMODRAGA	Empresa Moçambicana de Dragagem
ENH	Empresa Nacional de Hidrocarbonetos
FA	Autonomia Financeira
DRF	Declaração dos Riscos Fiscais
PIB	Produto Interno Bruto
HICEP	Hidráulica do Chókwè, E.P.
IGEPE	Instituto de Gestão das Participações do Estado
FMI	Fundo Monetário Internacional
MAPUTO SUL	Empresa de Construção e Desenvolvimento
MEF	Ministério da Economia e Finanças
MT	Metical
PPP	Parceria Público-Privada
PSI	Instrumento de Apoio a Políticas (<i>Policy Support Instrument</i>)
ASS	África Subsariana
TPB	Transportes Públicos da Beira
TPM	Transportes Públicos de Maputo
USD	Dólar dos Estados Unidos
XR	Taxa de Câmbio

Índice

PREÂMBULO.....	1
Lista de Acrónimos e Abreviaturas.....	3
1. Introdução	5
2. Riscos fiscais num ambiente macroeconómico em mudança.....	6
Desempenho macroeconómico e fiscal	7
Riscos Fiscais Principais.....	8
Impacto da volatilidade de preços das matérias-primas na exportação e receita.....	8
Volatilidade da Taxa de Câmbio.....	8
Mudança de composição da assistência e dívida externa	9
Volatilidade da receita e impacto na despesa	10
3. Riscos Fiscais Específicos	12
Sustentabilidade da Dívida Pública.....	12

1. Introdução

1. A experiência internacional sugere que a análise dos dos riscos fiscais é benéfica para a economia¹. Promove respostas mais precoces e suaves de política, aumenta a transparência da posição financeira do governo, reforça a responsabilização, e melhora a qualidade da tomada de decisões governamentais. De uma perspectiva internacional, a transparência fiscal está associada a um melhor ranking de títulos soberanos e a um maior acesso aos mercados internacionais de capitais, tendo ainda sido demonstrado que promove o investimento directo estrangeiro. Por todo o mundo, a tendência da maior divulgação dos riscos fiscais é crescente. Uma avaliação recente feita pelo FMI² fez recomendações no sentido da melhoria da transparência fiscal e da mitigação do risco fiscal em Moçambique.

2. Os riscos fiscais³ são incertos por definição, mas a sua identificação e cuidadosa gestão é importante, já que podem ter consequências graves e imprevisíveis na economia e nas finanças públicas. Moçambique está exposto a uma série de riscos potenciais que podem fazer com que os resultados fiscais difiram das previsões. Entre estes riscos contam-se os choques macroeconómico (relacionados com alterações inesperadas na taxa de crescimento económico, inflação, preço das matérias-primas, juntamente com choques das taxas de juro e cambial). Outros riscos resultam da materialização dos passivos contingentes, obrigações despoletadas por eventos incertos – é o caso da execução das garantias da dívida, parcerias público-privadas (PPP) mal sucedidas, apoio a empresas públicas em dificuldades, ou calamidades naturais.

3. Moçambique encontra-se ainda exposto a riscos institucionais que limitam a eficácia com que as finanças públicas são geridas – desafios na arrecadação de receitas do Estado ou realização de pagamentos atempados a fornecedores, por exemplo. Os riscos fiscais podem resultar em aumentos de dívida acentuados e inesperados, maiores do que os défices fiscais esperados, e na deterioração dos activos do Estado. Estas consequências, por seu lado, prejudicam a sustentabilidade fiscal e a capacidade das instituições públicas de prestarem serviços públicos essenciais, e no progresso da implementação de projectos nacionais de desenvolvimento essenciais, incluindo no sector dos recursos naturais.

¹ Cebotari *et al.*, *op. cit.*

² Fundo Monetário Internacional, *Republica de Moçambique, Avaliação da Transparência Fiscal*, Fevereiro de 2015.

³ Riscos fiscais são definidos como a “possibilidade de desvios dos resultados fiscais em relação ao esperado pelas projecções do orçamento e outras”. Ver A. Cebotari, J. Davis, L. Lusinyan, A. Mati, P. Mauro, M. Petrie, e R. Velloso. 2009. *Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management*. (Washington DC: FMI).

4. Embora Moçambique enfrente um leque crescente de riscos fiscais devido a volatilidade dos preços no mercado internacional, estes não são, em geral, bem identificados, avaliados e divulgados. O país encontra-se a desenvolver enormes projectos de recursos naturais. O surgimento de mecanismos diversificados de parcerias entre o Estado e o sector privado tem contribuído para o aumento da exposição das finanças do Estado aos riscos. Estes estão directa e indirectamente associados a empresas públicas PPPs e garantias públicas. Por outro lado o país tem sido afectado regularmente por calamidades naturais (especialmente cheias e secas). Para gerir estes riscos, e reforçar a transparência fiscal, foi criada no Ministério de Economia e Finanças (MEF) uma unidade dedicada que, entre outras tarefas, irá fazer a análise dos riscos fiscais anualmente.

5. Nos capítulos seguintes será abordada a vulnerabilidade de Moçambique aos riscos fiscais nas áreas seguintes: (i) riscos macroeconómicos; e (ii) riscos específicos relacionados com a sustentabilidade da dívida pública, o desenvolvimento das PPP e a supervisão financeira das empresas públicas e participadas.

2. Riscos fiscais num ambiente macroeconómico em mudança

6. O orçamento é sensível a uma série de diversos choques macroeconómicos, que tem implicações na arrecadação de receita e na despesa. Este capítulo analisa a evolução do desempenho macroeconómico e fiscal em Moçambique e, depois, avalia quatro fontes importantes de risco fiscal:

- Volatilidade do preço das matérias-primas na exportação e na arrecadação de receita;
- Volatilidade na taxa de câmbio e o impacto em (i) dívida, (ii) termos de troca, (iii) inflação, e (iv) balanços das empresas públicas;
- Alteração da composição da assistência e dívida externa; e
- Volatilidade da receita e impacto na despesa pública.

7. À medida que os recursos naturais aumentam a sua proporção na receita total, a gestão da volatilidade da receita tornar-se-á fundamental para a eficácia dos processos de planificação e orçamentação. Para o efeito, uma das prioridades do Programa Quinquenal do Governo é assegurar a gestão sustentável e transparente dos recursos naturais de modo a garantir um quadro fiscal coerente com este desiderato.

Desempenho macroeconómico e fiscal

8. O crescimento do PIB tem sido robusto nos últimos anos, atingindo uma média de 7 por cento ao ano, mas têm-se verificado desvios entre as projecções de crescimento e os resultados, o que em parte resulta do impacto negativo das calamidades naturais e da conjuntura internacional (Ver Tabela 1). O resultado da inflação tem sido predominantemente mais baixo que o projectado (Tabela 2).

Tabela 1: Variações nas Projecções do Crescimento do PIB Real (%)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(1) Projecção	6,7	6,2	7,4	7,5	7,0	8,00
(2) Real	6,5	7,1	7,4	7,08	7,4	7,5
Variação (2) - (1)	(0,2)	0,9	0,0	(0,4)	0,4	(0,5)

Fonte: Orçamento e Contas aprovadas – vários anos.

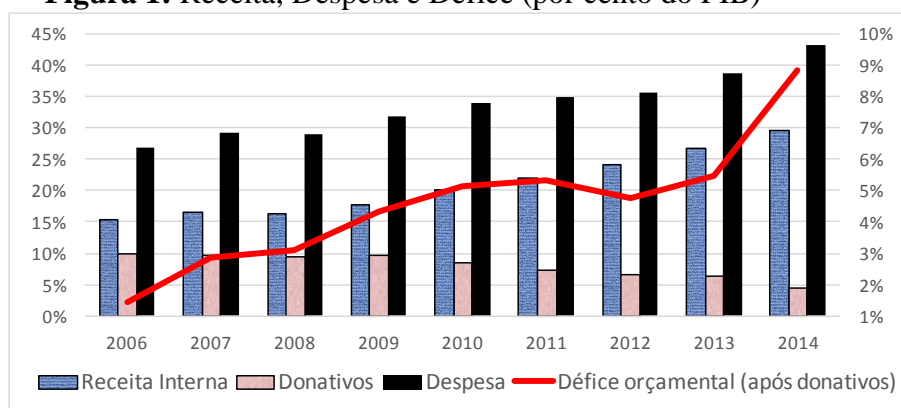
Tabela 2: Variações nas Projecções da Taxa Anual de Inflação (IPC) (%)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(3) Projecção	8,0	9,5	9,5	7,2	7,50	5,60
(4) Real	3,3	12,7	10,4	2,1	4,21	2,29
Variação (4) - (3)	(4,7)	3,2	0,9	(5,1)	(3,3)	(3,3)

Fonte: Orçamento e Contas aprovadas – vários anos.

9. A política fiscal global tem sido expansionista desde 2006 para atender a expansão da rede de infraestruturas económicas e sociais, com destaque para educação, saúde e estradas, a melhoria da Justiça e ao prosseguimento dos objectivos de Desenvolvimento do Milénio. O défice (após donativos) aumentou seis vezes, de 1,4 por cento em 2007 para quase 9 por cento do PIB em 2014 (Figura 1). A despesa total superou continuamente o crescimento da receita interna. Até 2008, o crescimento da despesa foi mais moderado e a receita era fortemente determinada pelos donativos externos (cerca de 10 por cento do PIB). Após 2008, a despesa acelerou e o declínio dos fundos de doadores não foi significativamente compensado por um aumento da receita interna. Como resultado, o défice tem vindo a aumentar continuamente, com uma acentuação particular em 2014.

Figura 1: Receita, Despesa e Défice (por cento do PIB)



Fonte: Conta Geral do Estado – vários anos.

Riscos Fiscais Principais

Impacto da volatilidade de preços das matérias-primas na exportação e receita

10. Espera-se que o preço do carvão (uma das principais matérias-primas exportadas por Moçambique) venha a ter apenas pequenas melhorias em 2016⁴. Este factor pode ter um impacto negativo nas exportações do país. Embora o sector extractivo não tenha o mesmo peso na receita pública que em outros países ricos em recursos, este risco não deixa de ser importante. De acordo com os dados disponibilizados pela Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE), o sector extractivo em Moçambique contribuiu aproximadamente com 12 por cento da receita total do governo⁵.

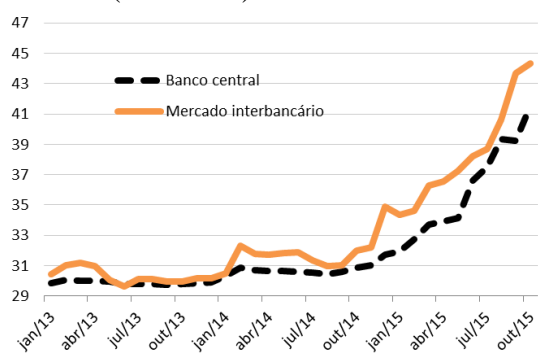
Volatilidade da Taxa de Câmbio

11. Nos últimos meses, Moçambique registou grande volatilidade da taxa de câmbio (Figura 2). A volatilidade persistente pode ter efeitos adversos graves na economia. Em primeiro lugar, um choque da taxa de câmbio pode fazer aumentar a magnitude da dívida e do serviço da dívida. A análise DSA mais recente estima que uma depreciação de 30 por cento da taxa de câmbio elevará a dívida a níveis de alto risco (Figura 3). Um choque igual em 2016 faria aumentar o serviço da dívida em aproximadamente 5 por cento do PIB nesse ano. Em segundo lugar, a depreciação da moeda torna as importações mais caras, o que tem impacto no nível geral de preços. Em terceiro lugar, se não houver uma correspondência de moeda entre activos e passivos nos balanços das empresas públicas, uma alteração inesperada na taxa de câmbio pode colocar dificuldades às suas finanças.

⁴ FMI, Perspectivas Económicas Regionais (REO), página 3.

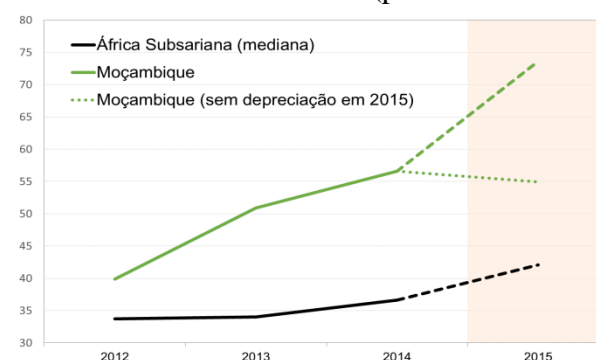
⁵ V Relatório da Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva, Moçambique (2012) e arrecadação de receita registada na Conta Geral do Estado (CGE 2012).

Figura 2: Evolução da Taxa de Câmbio Nominal (MT/USD)



Fonte: Banco Central.

Figura 3: Impacto da depreciação da Taxa de Câmbio na Dívida Pública – (por cento do PIB)

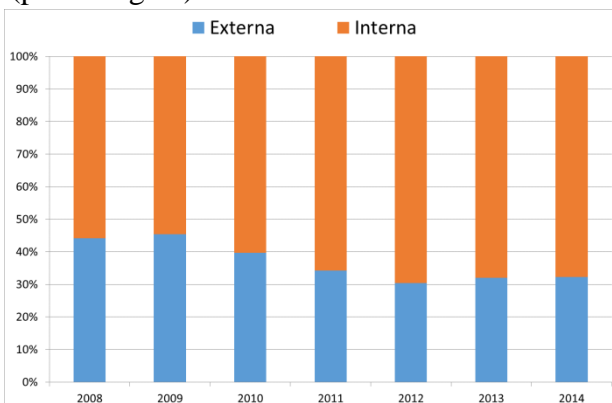


Fonte: Direcção Nacional do Tesouro.

Mudança de composição da assistência e dívida externa

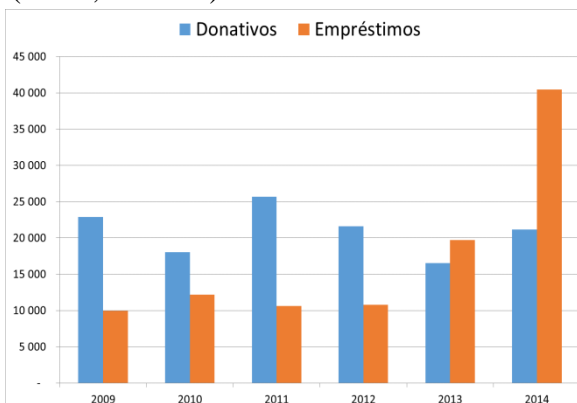
12. A proporção do financiamento externo do orçamento diminuiu de 44 por cento em 2008 para 32 por cento em 2014 (Figura 4). Simultaneamente, a composição do financiamento externo também foi consideravelmente alterada, sendo que o rácio de donativos para créditos caiu de 70 por cento em 2009 para 30 por cento em 2014 (Figura 5).

Figura 4: Composição da Receita (percentagem)



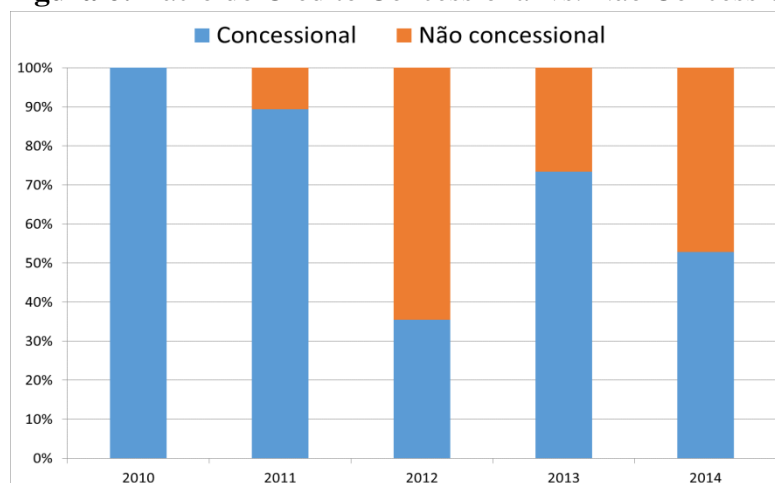
Fonte: Conta Geral do Estado – vários anos.

Figura 5: Donativos Externos vs. Créditos (MZN, milhões)



13. Nos últimos anos, a proporção de crédito não concessional tornou-se cada vez maior. Partindo de zero em 2010, os empréstimos não concessionais constituíram quase 50 por cento de toda a dívida externa em 2014 (Figura 6). Esta tendência torna Moçambique vulnerável a vários riscos potenciais, entre os quais: (i) alterações nas taxas de mercado de juros e de câmbio, e (ii) risco de refinanciamento devidos a maturidades mais curtas, associados a créditos não concessionais. Em alguns casos, a dívida tem de ser refinanciada com um custo invulgarmente alto.

Figura 6: Rácio do Crédito Concessional vs. Não Concessional

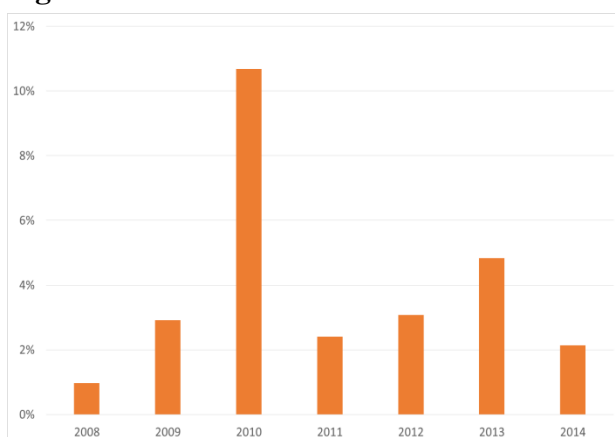


Fonte: Ministério da Economia e Finanças.

Volatilidade da receita e impacto na despesa

14. Têm-se verificado diferenças substanciais entre as projecções e os resultados da receita interna ao longo dos últimos sete anos, embora esses desvios tenham começado a diminuir. A receita interna tem consistentemente excedido os seus níveis projectados (Figura 7), enquanto a receita externa tem demonstrado uma tendência inversa (Figura 8). Os desvios entre a previsão e a realização da componente externa são explicados pela imprevisibilidade de desembolsos ou mesmo o não desembolso dos recursos por parte dos parceiros internacionais que tem permitido uma redução gradual dos recursos externos..

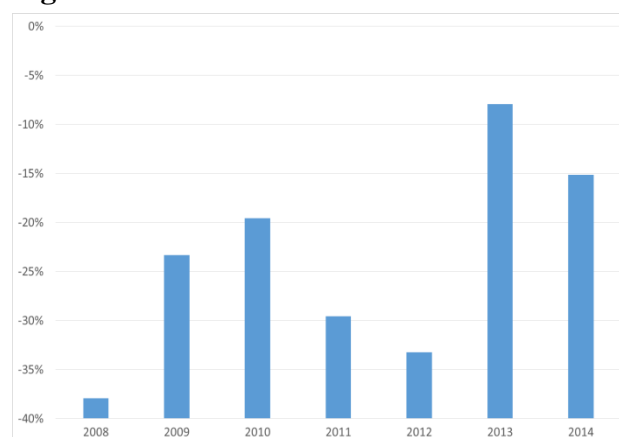
Figura 7: Erro na Previsão da Receita Interna



Fonte: Orçamento e Contas aprovadas – vários anos.

Nota: Um erro positivo representa uma subprojectação e um número negativo indica o oposto.

Figura 8: Erro na Previsão da Receita Externa



15. A despesa de funcionamento tem sido sistematicamente superior ao nível previsto nos últimos seis anos, com a excepção de 2013 (Figura 9). Desde cerca de 2011, as pressões relacionadas com os salários (incluindo financiamento de novos cargos) tem sido um factor

importante para esta tendência (Figura 10). Esta situação é explicada pela expansão de serviços sociais traçados nos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

Figura 9: Percentagem de Despesa Corrente, Orçamento vs. Resultado

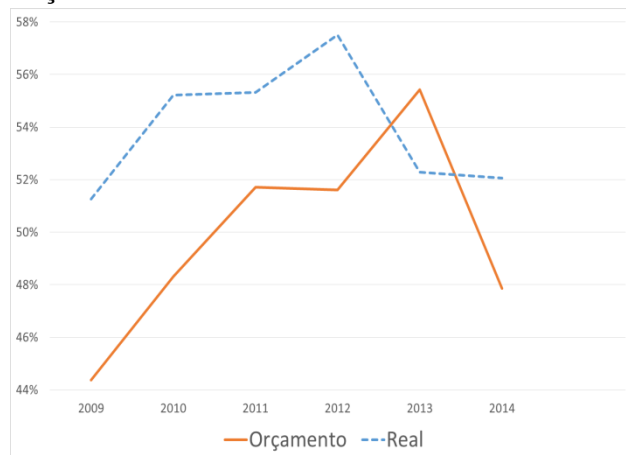
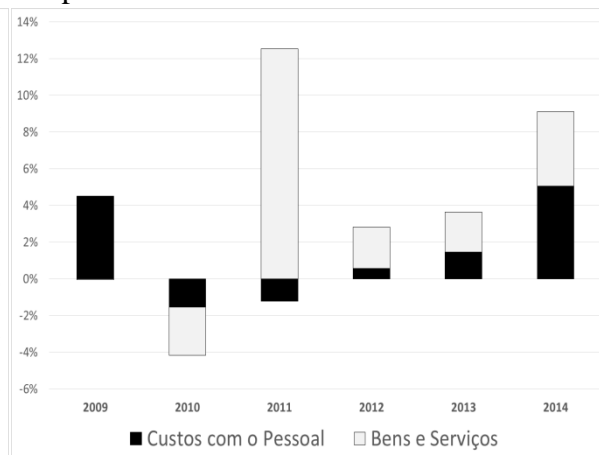


Figura 10: Principais Erros de Previsão da Despesa Corrente

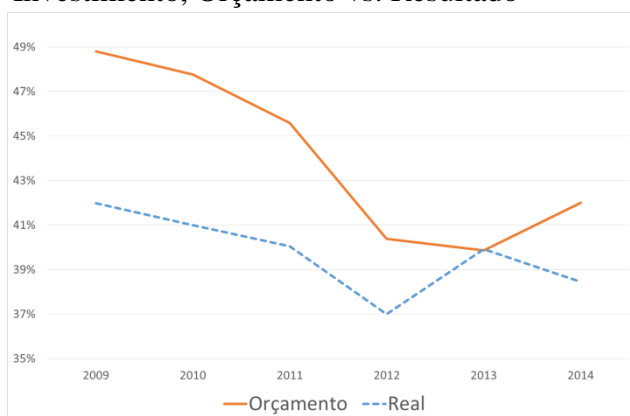


Fonte: Orçamento e Contas aprovadas – vários anos.

16. A despesa de investimento apresenta uma tendência inversa. O resultado da despesa de investimento tem sido consistentemente mais baixo do que a projecção no orçamento, com a excepção de 2013 (Figura 11). A análise dos erros de previsão da despesa de investimento pode ajudar a explicar esta tendência (Figura 12). O desembolso tardio ou o não desembolso para a componente do investimento financiada externamente é responsável por erro negativo da projecção superior a 25 por cento anualmente, com a excepção de 2013.

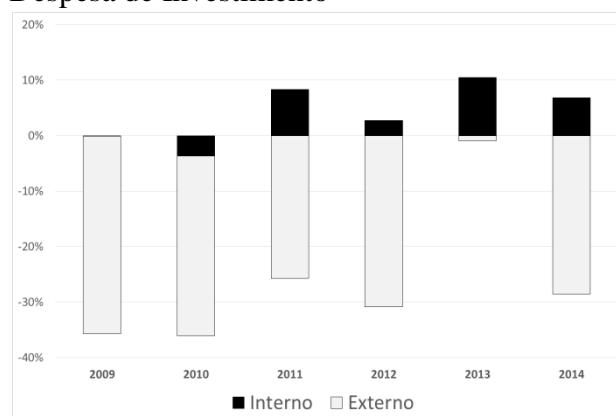
17. Esta subutilização de financiamento externo sublinha um risco fiscal potencial. Ao longo dos últimos 6 anos, os fundos externos contribuíram, em média, para mais de metade da despesa de investimento total. Além disso, os erros positivos de projecção para a componente financiada internamente sugerem a existência de pressões crescentes para que o governo encontre recursos para compensar os défices de financiamento externo ao longo do exercício.

Figura 11: Percentagem de Despesa de Investimento, Orçamento vs. Resultado



Fonte: Orçamento e Contas aprovadas – vários anos.

Figura 12: Principais Erros de Previsão da Despesa de Investimento



3. Riscos Fiscais Específicos

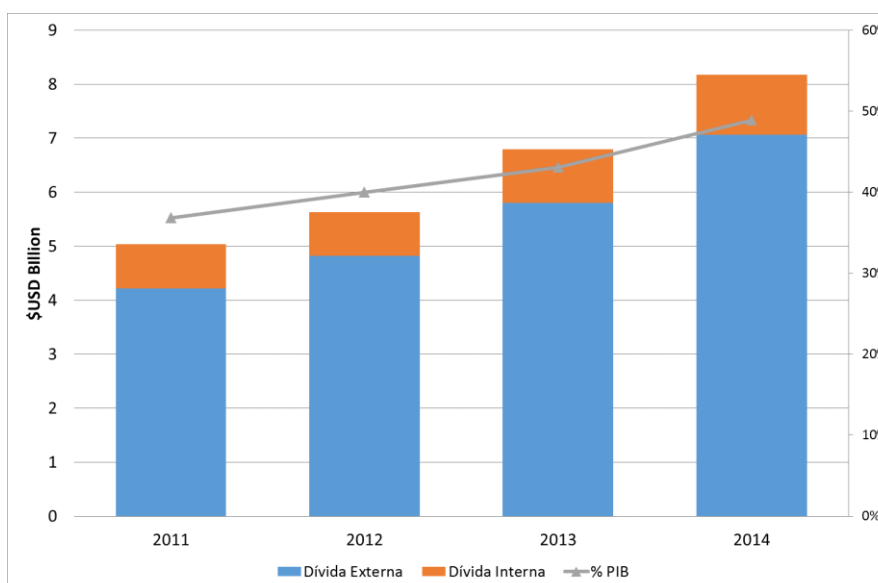
18. Esta secção aborda três áreas de riscos fiscais específicos que Moçambique enfrenta. Estes riscos estão ligados à expansão de infra-estruturas no país, uma das principais prioridades do governo, o que torna a gestão eficaz do risco ainda mais importante:

- A sustentabilidade da dívida pública;
- O desenvolvimento de Parcerias Público-Privadas (PPP); e
- A supervisão financeira das empresas públicas e participadas.

Sustentabilidade da Dívida Pública

19. A dívida pública apresenta-se numa rápida tendência de crescimento, aumentando a uma taxa anual superior a 20 por cento, atingindo um valor nominal de cerca de US\$5-8 mil milhões em 2014. Em percentagem do PIB, a dívida pública aumentou de 37 por cento em 2011 para 49 por cento em 2014 (Figura 13).

Figura 13: Evolução do *stock* total da dívida 2011-2014



Fonte: Ministério da Economia e Finanças.

20. As metas de sustentabilidade da dívida externa estão consagradas na estratégia de dívida de médio prazo do governo, com o objectivo de minimizar a acumulação de risco na carteira da dívida. A Tabela 3 ilustra que os principais indicadores de sustentabilidade da dívida permaneceram dentro dos limiares pretendidos, embora o valor actual da meta de dívida sobre PIB tenha quase sido alcançada em 2014, no seguimento de um aumento de 78 pontos percentuais desde 2013. Também se espera que o rácio de serviço da dívida externa aumente acentuadamente, de 3,9 por cento em 2014 para uma projecção de 7,5 por cento em 2015.

Tabela 3: Indicadores da sustentabilidade da dívida 2012-2014 e projecções de 2015

Indicadores ⁶	Limiar (por cento)	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (projecção)
VA/PIB	40	24.8%	22.2%	29.7%	29.6%	37%	31.9%
VA/EXP	150	67.0%	87.2%	116.7%	90.9%	98%	112.1%
VA/REC	250	111.9%	103.7%	116.4%	113.4%	129.2%	124.8%
SD/EXP	20	1.7%	2.4%	3.4%	3.4%	3.9%	7.5%
SD/REC	30	2.9%	2.9%	3.4%	4.3%	5.1%	8.7%

Fonte: Ministério da Economia e Finanças.

21. A última Análise da Sustentabilidade da Dívida (DSA) de Moçambique publicada, realizada pelo FMI e pelo Banco Mundial, constatou que o risco de pressão da dívida

⁶ Os indicadores são definidos como se segue: valor actual da dívida em relação ao PIB (VA/PIB); valor actual da dívida em relação às exportações (VA/EXP); valor actual da dívida em relação à receita (VA/REC); serviço da dívida em relação às exportações (SD/EXP); e serviço da dívida em relação à receita (SD/REC).

externa era moderado⁷. Contudo, o relatório DSA assinalou que o governo deve gerir mais eficazmente o acentuado aumento do financiamento não concessional. Embora o endividamento para financiar infra-estruturas estratégicas de desenvolvimento seja uma prioridade importante para Moçambique, o relatório também aconselha que devem ser realizadas melhorias na gestão da dívida e na capacidade de planificação do investimento, de forma a mitigar futuros riscos potenciais de problemas de dívida.

22. A DSA aplica vários choques potenciais à economia como teste de *stress* do actual cenário de base dos níveis de dívida externa. Moçambique continua a ter um risco moderado de problemas de dívida. Contudo, o limiar de dívida seria ultrapassado em caso dos choques mais extremos de redução do Investimento Directo Estrangeiro (IDE), de preços e redução de exportações, e de uma forte desvalorização do Metical. Estes choques conduziriam a uma substancial ultrapassagem do limiar do valor actual do rácio dívida/PIB durante os próximos 15 anos.

23. O valor nominal das garantias emitidas pelo Estado é de cerca de USD 897 milhões, equivalente a 7 por cento do PIB. Este valor está denominado em moedas diferentes, em particular, USD 516 milhões, EUR 318 milhões e MT 1.1 biliões. Estas garantias podem ter sido a razão para que a notação de crédito soberano de Moçambique foi revista em baixa, tanto pela *Moody's*, de B1 para B2 (Agosto de 2015) como pela *Standard & Poor's*, de B para B- (Julho de 2015). Entretanto, nenhuma destas garantias foi assionada. Relativamente à garantia da EMATUM no valor de 350 milhões de dólares ainda não constitui um risco fiscal dado que a empresa está em fase de expansão produtiva.

Parcerias Público-Privadas

24. Os riscos fiscais associados às PPP assumem, geralmente, a forma de passivos contingentes. Mais especificamente, o quadro legal para as PPP em alguns países não dispõe sobre uma partilha equitativa dos riscos entre o governo e o sector privado. Estes riscos podem surgir, por exemplo, quando são feitas alterações aos termos do contrato⁸, ou quando a empresa participante se torna insolvente. Os arranjos contabilísticos para as PPP também não são, em alguns casos, transparentes.

⁷ Quarta revisão do PSI, Agosto de 2015.

⁸ Entre os exemplos contam-se atrasos na construção, custos excedentários de construção de projectos, ou compensação caso a receita proveniente de serviços prestados (portagens, por exemplo) for inferior ao estipulado no contrato.

25. No caso de Moçambique, a Lei das PPP (Lei no. 15/2011 de 10 de Agosto) foi explicitamente concebida para evitar a transferência de riscos comerciais do contratado para o Estado (Contratante). Por exemplo, a lei inclui medidas para garantir que todos os parceiros privados cobrem taxas pelos serviços prestados (por exemplo, portagens rodoviárias) que sejam suficientes para cobrir os custos do serviço e uma margem de lucro razoável (princípio de utente-pagador). A maior parte dos projectos PPP implementados em Moçambique são acordos de concessão, nos quais os concessionários assumem os riscos inerentes a, ou decorrentes da capacidade profissional, técnica, tecnológica, comercial ou de gestão que, ocorrendo, tenham impacto negativo na prossecução dos objectivos, actividades, metas ou benefícios contratualmente acordados. Assim, são imputáveis ao Estado os riscos políticos e legislativos e de conflitos de interesse de natureza institucional e de concessão da terra e planeamento público que, ocorrendo impliquem danos ou prejuízos efectivos para o empreendimento. No âmbito da monitoria e avaliação dos projectos de PPP, a Lei das PPPs estipula que a CGE deverá incluir informações sobre o desempenho das PPPs no final de cada ano fiscal. Este exercício iniciou com a CGE 2014.

26. Como forma de reduzir os riscos dos projectos a Lei prevê que os empreendimentos de PPP seja financiado no todo ou em parte pelo parceiro privado, podendo a intervenção financeira do Estado ocorrer a título excepcional, no limite máximo de até vinte por cento (a ser inscrito no CFMP e no OGE de cada ano) do volume de investimento do projecto, quando se trate empreendimento estratégico ou de interesse sócio-económico especial para o País (através da comparticipação no seu financiamento, facilitação do acesso a garantias para financiamentos solicitados junto de instituições multilaterais ou governamentais e concessão de subsídios ou compensação pela prestação de serviços). De referir que até ao momento não foi celebrado nenhum contrato que tenha requerido a intervenção directa do Estado. O Anexo 1 apresenta uma lista dos projectos PPP implementados antes e após a aprovação da lei de 2011.

Empresas Públicas e Participadas

27. O sector empresarial do Estado compreende 15 empresas públicas (ver Anexo 2)⁹ que foram criadas para salvaguardar o interesse público e prestarem serviços públicos, supervisionadas pela Direcção do Tesouro (13) e alguns municípios (2). Inclui também 113 empresas participadas pelo Estado, das quais 34 são directamente controladas pela maioria das acções. Estas empresas participadas são, em geral, monitorizadas pelo Instituto de Gestão de Empresas Participadas pelo Estado (IGEPE), entidade que reporta ao Ministro da Economia e Finanças¹⁰. O Estado detém ainda participações via outras entidades públicas¹¹.

28. As empresas públicas são uma fonte potencial de risco fiscal substantivo. Sem a supervisão adequada por parte do governo (definindo metas financeiras e aprovando orçamentos e planos financeiros das empresas) as obrigações financeiras – na forma de subsídios providos através do orçamento, ou de garantias para empréstimos, ou de acordos de retrocessão – poderão recair sobre o governo central caso essas empresas incorram em perdas persistentes ou acumulem dívida excessiva. Como apresentado abaixo, ao nível agregado, a exposição das empresas públicas ao risco fiscal em Moçambique aumentou rapidamente nos últimos anos.

29. O governo tomou medidas para melhorar o acesso público à informação relativa ao desempenho económico e financeiro das empresas públicas. Uma lei aprovada em 2012 (Lei 6/2012) exige que estas empresas apresentem as suas contas anuais auditadas ao Ministro da Economia e Finanças e que publiquem essa informação no Boletim da República e jornais de grande circulação.

30. Os dados disponíveis mostram que o passivo estimado das empresas públicas e participadas com maioria do Estado aumentou substancialmente, de 17 por cento em 2010 para 31 por cento em 2013. Estas tendências estão ilustradas na Figura 14 abaixo. Um risco associado é que muitos dos projectos de investimento implementados por estas empresas são garantidos pelo Estado, através de garantias financeiras ou de acordos de retrocessão. Isto dá

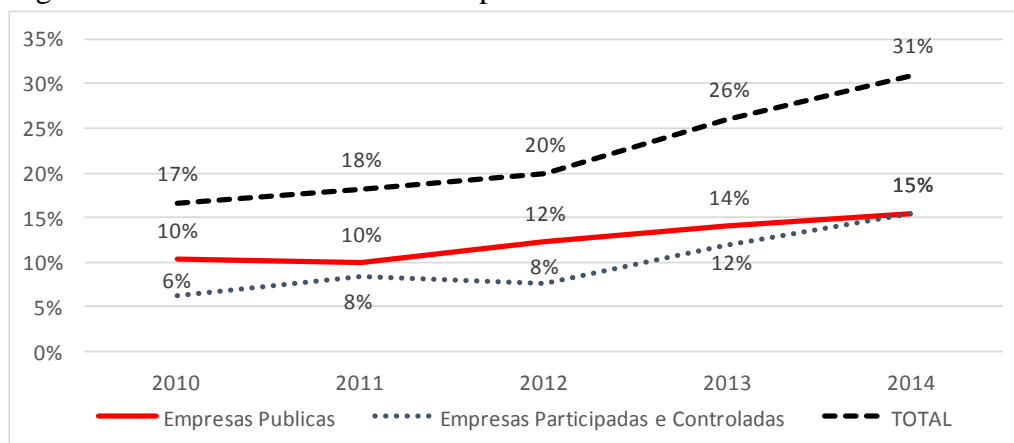
⁹ A análise nesta secção baseia-se nas 15 empresas públicas existentes em 15 de Julho de 2015. Ver lista detalhada no Anexo 2.

¹⁰ Na Parte III da Conta Geral do Estado de 2014 apresenta-se uma lista completa destas empresas.

¹¹ Existe pouca informação disponível sobre participações indirectas do Estado.

origem a uma complexa teia de passivos contingentes, que pode ter um impacto fiscal significativo caso venha a ser necessária a intervenção do governo.

Figura 14: Passivo Estimado das Empresas Públicas

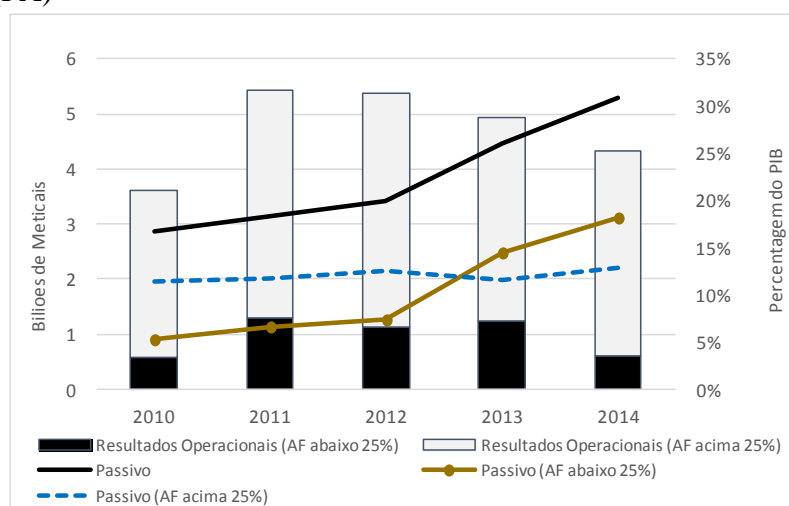


Fonte: Ministério de Economia e Finanças (DNT) e IGEPE (Ver Anexo 2).

31. A análise ilustrada na figura 15 recorre a dois métodos para avaliar a saúde financeira das empresas públicas que aumentaram o seu passivo. O primeiro é a identificação de um limiar mínimo de autonomia financeira, definido em 25 por cento¹². O segundo é uma avaliação dos resultados operacionais de uma empresa antes dos pagamentos de impostos e de juros. Estes indicadores dão uma indicação da capacidade de uma empresa para gerar fluxo de caixa suficiente para lidar com os custos financeiros e possíveis pressões de amortização de dívida. O gráfico mostra que, ao nível agregado, o passivo das empresas com baixo rácio de autonomia financeira aumentou de 5 por cento do PIB em 2012 para quase 20 por cento em 2014. Grande parte desta mudança é determinada pela amostra de empresas participadas, sendo que os resultados operacionais foram muito mais baixos – e em dois exercícios, negativos – para as empresas públicas.

¹² Autonomia financeira é o rácio entre os fundos próprios de uma empresa e os seus activos totais.

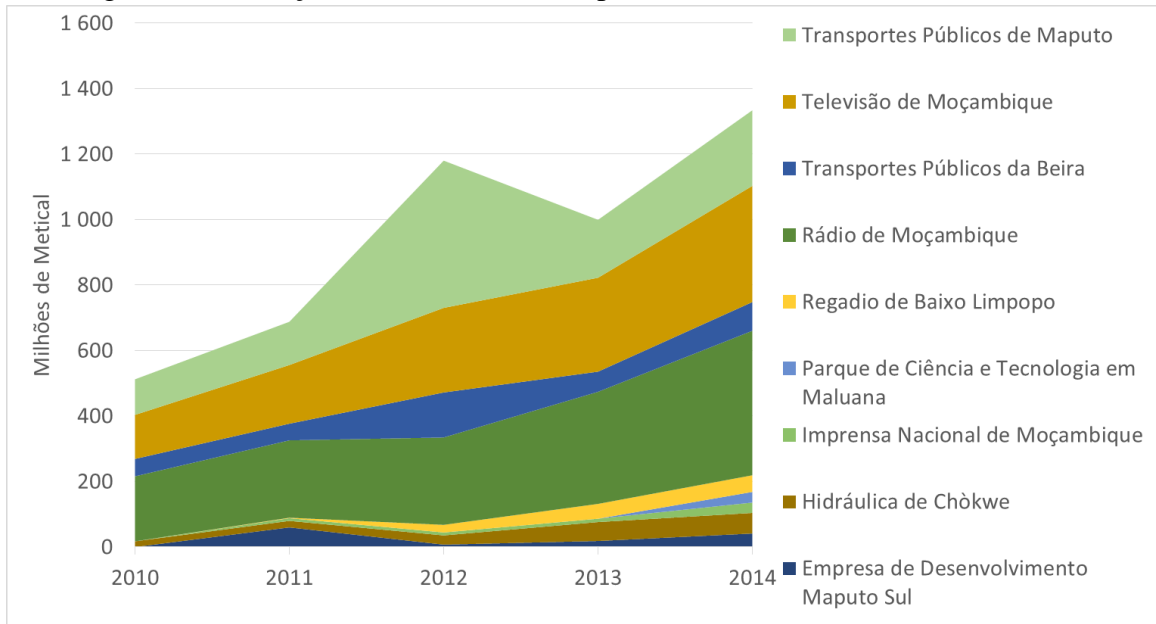
Figura 15: Passivo das Empresas Públicas por Nível de Autonomia Financeira (FA)



Fonte: Ministério de Economia e Finanças (DNT) e IGEPE (Ver detalhes no Anexo 2).

32. Parte das empresas públicas beneficiam de subsídio de Estado no âmbito do cumprimento do seu programa social (Figura 16). Estas empresas usam subsídios do governo para minimizar os seus défices operacionais. Esses défices são determinados por vários factores, entre os quais ineficiências operacionais, desenvolvimentos de mercado, e oscilações adversas nas taxas de câmbio. Os subsídios providos a estas empresas aumentaram de 0,5 mil milhões MT (2010) para 1,3 mil milhões MT (2015). Entre os principais beneficiários destas transferências contam-se a Rádio e a Televisão de Moçambique e a Empresa Transportes Públicos de Maputo.

Figura 16: Evolução dos Subsídios a Empresas Públicas



Fonte: Orçamento e Conta Geral do Estado – vários anos.

Anexo 1: Lista das PPPs implementadas antes e após a Lei das PPPs em 2011

(i) Contratos assinados antes de 2011

Ord.	Empreendimento	Tipo	Ano	Objecto	Prazo	Investimento ¹³	Garantias Prestadas pelo Estado
1. EMPREENDIMENTOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS ANTES DA LEI DAS PPP's							
1	Estrada Nacional N4	Contrato de concessão	1997	Desenho, Construção, Financiamento, Operações e manutenção duma porção da Estrada nº 4 na República da África do Sul e a Estrada nº4 de Ressano Garcia em Maputo.	30 anos	USD 630 milhões	Não
2	Porto da Beira	Contrato de concessão	1998	Exploração e gestão dos terminais de carga geral e de contentores do porto da Beira.	25 anos	USD 51 milhões	Não
3	Águas da Região de Maputo	Cessão de exploração	1999	Fornecimento de Água as cidades de Maputo, Matola e Boane.	14 anos	N/A	Não
4	Porto de Maputo	Contrato de concessão	2003	Exploração e gestão dos terminais de carga geral e de contentores do porto de Maputo.	15 anos	USD 1.782 milhões	Não
5	Porto de Quelimane	Contrato de concessão	2005	Desenvolver, explorar e gerir o porto de Quelimane.	25 anos	USD 16,7 milhões	Não
6	Porto e Linha Férrea de Nacala	Contrato de concessão	2005	Exploração e gestão da linha férrea do Norte e Porto de Nacala	15 anos	USD 1.200 milhões	Não
7	Gigawatt	Contrato de concessão	2010	producao de energia electrica com recurso a gas natural a partir da capacidade instalada de 50 MW, com possibilidade futura de extensao para 100 MW.	25 anos	USD 157 Milhões	Não

¹³ Projectos com Investimento superior a USD 500 milhões são considerados Mega-Projectos.

(ii) Contratos assinados após 2011

Ord.	Empreendimento	Tipo	Ano	Objecto	Prazo	Investimento ¹⁴	Garantias Prestadas pelo Estado
2. EMPREENDIMENTOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS A LUZ DA LEI DAS PPP's (ADJUDICADOS)							
1	Corredor Logístico Integrado de Nacala	Contrato de Concessão	2012	Construção, operação, gestão, reabilitação, manutenção e exploração comercial das infraestruturas de carvão de Nacala-a-Velha, infraestruturas portuárias do terminal de carvão de Nacal-Velha e das linhas Ferroviárias de Moatize-Malawi.	30 anos	Terminal Portuário USD 774 Milhões; Linha Férrea USD 819 Milhões	Não
2	Concessão das Linhas Ferroviárias de Moatize a Macuse	contrato de concessão	2013	Construção, Operação, Manutenção e Gestão de uma linha férrea de Moatize a Macuse.	30 anos	USD 3.600 milhões	Não
3	Concessão de infra-estruturas portuárias de Macuse	Contrato de Concessão	2013	Construção, Operação, Manutenção e Gestão do porto em Macuse	30 anos	USD 1.700 milhões	Não
4	Concessão dos terminais portuários e Logísticos de Pemba e Palma	Contrato de Concessão	2014	Financiar, Construir, Gerir, Operar e Devolver os terminais portuários nos portos de Pemba e Palma.	30 anos	USD 818 milhões	Não
5	Concessão da New Coal Terminal Beira	Contrato de Concessão	2014	Construção e exploração de uma terminal portuária na zona de expansão do Porto da Beira para manuseio do carvão mineral e demais minérios agranal, bem como o desenvolvimento de outras actividades complementares	20 anos	USD 495 milhões	Não
6	Central termo-eléctrica de Ressano Garcia	Contrato de concessão	2012	Construção da Central termo-eléctrica a gas para geracao e venda de energia em rressano garcia com capacidade maxima de 175 MW	30 anos	USD 241 Milhões	Não
7	Central termo-eléctrica de Chokwé	Contrato de concessão	2013	Construção de uma central eléctrica para a produção e comercialização de energia eléctrica em Chókwe, com capacidade de 40MW.	16 anos	USD 97 milhões	Não
8	Central Eléctrica de Moatize	Contrato de concessão	2014	Produção, venda e exportação de energia eléctrica 2400 MW ,FASE 1: 600;FASE 2: 1800MW	25	USD USD 913 Milhões	Não
9	Hidroeléctrica de Boroma	Contrato de Concessão	2014	Produção, venda e exportação de energia eléctrica 210 MW	30 anos	USD 572 Milhões	Não

¹⁴ Projectos com Investimento superior a USD 500 milhões são considerados Mega-Projectos.

10	Hidroeléctrica de Lupata	Contrato de Concessão	2014	Produção, venda e exportação de energia eléctrica 612MW	30 anos	USD 1.072 milhões	Não
11	Hidroeléctrica de Chemba I e II	Contrato de Concessão	2014	Produção, venda e exportação de energia eléctrica, com capacidade de 1.000 MW.	30 anos	USD 2.552 Milhões	Não

Anexo 2: Lista das Empresas Públicas e Empresas controladas pelo Estado seleccionadas

Empresas Públicas	
1	Aeroportos de Moçambique (ADM)
2	Portos e Caminho de Ferro de Moçambique (CFM)
3	Correios de Moçambique
4	Electricidade de Moçambique (EDM)
5	Empresa Moçambicana de Dragagens (EMODRAGA)
6	Empresa de Desenvolvimento Maputo Sul
7	Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH)
8	Hidráulica de Chòkwe (HICEP)
9	Imprensa Nacional de Moçambique
10	Parque de Ciência e Tecnologia em Maluana
11	Regadio de Baixo Limpopo
12	Rádio de Moçambique
13	Transportes Públicos da Beira
14	Transportes Públicos de Maputo
15	Televisão de Moçambique
Empresas controladas pelo Estado	
a	Empresa Moçambicana de Atum (EMATUM)
b	Petromoc
c	Linhas Aéreas de Moçambique (LAM)
d	Telecomunicações de Moçambique (TDM)
e	Moçambique Celular (mcel)
f	Companhia Moçambicana de Hidrocarbonetos (CMH)

Notes:

- (i) Em 2011, a gestão da empresa Transportes Públicos de Maputo (nº 14) foi transferida para o Conselho Municipal de Maputo.
- (ii) Em Julho de 2015, a gestão da empresa Transportes Públicos da Beira (nº 13) foi transferida para o Conselho Municipal da Beira.