



# IDeIAS

Informação sobre *Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*

## Introdução à problemática da dívida pública: contextualização e questões imediatas

Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo

com a colaboração de Rosimina Ali, Oksana Mandlate, Nelsa Massingue e Carlos Muanga

A crise económica, que se começou a revelar brutalmente com a explosão (crise de dívida) e implosão (retirada do investimento, desaceleração do crescimento económico e aumento do desemprego) da bolha económica (crescimento económico com base especulativa), combinada com a “descoberta” da dívida pública ilegal, contraída ou avalizada pelo governo moçambicano, entre 2013 e 2014, despoletou um amplo debate público em contraste com o silêncio que, até então, dominava o governo, o parlamento, as organizações internacionais e a maior parte dos analistas nacionais. A crença que a negação dos factos e o “assassinato do carácter” dos “críticos” era a “solução” para os problemas foi substituída por uma azáfama de desculpas, justificações, acusações, incredulidade, vergonha, desânimo, medidas punitivas por parte dos doadores, e tentativas de reafirmar a validade das opções económicas que conduziram à situação actual. Com esta série de seis IDeIAS sobre a dívida pública, que este inicia, vamos tentar esclarecer (tanto quanto os dados disponíveis o permitam) e situar a problemática da dívida pública no contexto mais geral da crítica da economia política de Moçambique. Este IDeIAS é, simultaneamente, uma introdução e uma conclusão a esta análise, contextualizando o que será discutido em mais detalhe nos IDeIAS que se seguem e discutindo questões imediatas que a crise actual levanta.

### Estrutura e dinâmica da dívida pública conhecida

Segundo dados do Governo de Moçambique, o stock da dívida pública total, tanto quanto já foi descoberto e divulgado, é de cerca de US\$ 12 mil milhões, ou, aproximadamente 80% do Produto Interno Bruto (PIB) do País. Deste montante, cerca de US\$ 2 mil milhões são de dívida pública doméstica. Dos restantes US\$ 10 mil milhões, dívida pública externa, cerca de metade é dívida comercial, sendo a outra metade dívida oficial a governos ou instituições multilaterais (dívida concessional, com taxas de juro mais baixas e prazos de reembolso mais amplos). Entre 2006 e 2015, o stock de dívida quadruplicou, expandindo a uma taxa média anual de 15%, duas vezes maior que a do crescimento do PIB. Na segunda metade dessa década, a dívida pública cresceu mais depressa do que na primeira, devido a vários factores fundamentais: (i) a voracidade das elites económicas nacionais por capital, de que as dívidas ilegais (explicadas a seguir) o investimento imobiliário são parte; (ii) a aceleração do investimento na redução de custos e riscos para o grande capital do complexo mineral-energético, em

especial nas infraestruturas gigantes e especializadas, segurança e serviços vários e avalização de empréstimos privados; (iii) o afunilamento da economia, cada vez mais centrada na produção de produtos primários e semi-primários para exportação e dependente de importações, o que a torna mais vulnerável à volatilidade dos mercados financeiros e de mercadorias internacionais e à inflação importada, e mais incapaz de articular processos produtivos domésticos e de gerar emprego decente; e (iv) as dinâmicas da armadilha e vício da dívida, em que a dívida se auto-reproduz por causa da sua insustentabilidade, que força mais endividamento para pagar e esconder a dívida e para manter as expectativas que mobilizem mais capital.

A chamada “dívida ilegal”, que é parte dos valores do stock acima mencionados, inclui a avalização, pelo Estado, da dívida contraída pelas empresas EMATUM (US\$ 850 milhões), Proindicus (US\$ 622 milhões) e Mozambique Asset Management, MAM (US\$ 535 milhões), e pouco mais de US\$ 221 milhões para ordem e segurança, totalizando cerca de US\$ 2,2 mil milhões. Este montante é equivalente a 15% do PIB, 19% do stock de dívida pública total e cerca de 45% do stock de dívida pública externa comercial. Esta dívida é ilegal por, nos quatro casos, não ter sido submetida à Assembleia da República para avaliação, aprovação e monitoria, conforme manda o artigo 179 da Constituição da República, e, nos últimos três casos, por os empréstimos e o seu serviço não estarem registados no orçamento do Estado, como manda a lei.

Dada a sua ilegalidade, o Estado e os cidadãos não são responsáveis por esta dívida, pois ela cai na categoria de “*odious debt*” (dívida assumida ilegalmente e não em benefício do País), pelo que responsabilizados devem ser o governo que a assumiu e nos seus legítimos representantes na época (2005-2014). A sociedade e o Estado podem exigir que o Conselho Constitucional analise e conclua sobre a constitucionalidade da dívida e, na sequência disso, caso se comprove a sua inconstitucionalidade, recusar assumir a dívida, desencadear os respectivos procedimentos legais e obrigar os responsáveis a devolver os fundos.

A magnitude real da dívida é dada pelo seu stock, pelo seu peso na economia, pelas suas condições de reembolso e pelas consequências financeiras e macroeconómicas que a dívida pode causar. Por exemplo, quando o actual governo decidiu renegociar a dívida da EMATUM, avalizada pelo Estado, informou o parlamento que pretendia alcançar a redução das taxas de juro e o alargamento do período de reembolso, para reduzir o peso do seu serviço no orçamento do Estado. A redução do serviço da dívida foi conseguida por via

do adiamento do reembolso do capital para 2023, mas à custa do aumento das taxas de juro em três pontos percentuais. Com o reescalonamento desta dívida, o governo terá de pagar: US\$ 78 milhões por ano em juros, nos próximos sete anos, e o capital em dívida numa única prestação, em 2023, no valor de US\$ 731 milhões. Antes do reescalonamento, haviam sido pagos US\$ 132 milhões. Logo, este empréstimo de US\$ 850 milhões custará, ao Estado, cerca de US\$ 1,4 mil milhões – excluindo os prejuízos operacionais da empresa que, só em 2015, foram de US\$ 20 milhões, e os custos de mobilização e remuneração de parcerias para viabilizar o projecto. Os custos poderão ser ainda maiores se os investidores, que aceitaram a reestruturação da dívida, exigirem e conseguirem uma renegociação dos termos de reestruturação, alegando que o governo e aos bancos intermediários mentiram e que a dívida ilegal reduz as expectativas, a credibilidade e os retornos dos seus títulos de dívida.

A credibilidade financeira da economia moçambicana nos mercados internacionais foi reduzida drasticamente, ao mesmo tempo que aumentaram os riscos para os investidores, por causa da velocidade e insustentabilidade do endividamento, dos termos comerciais da nova dívida, da ilegalidade de parte da dívida, do peso que o serviço de dívida exerce sobre a economia e da reavaliação das expectativas sobre as probabilidades de a economia conseguir honrar os compromissos de dívida. As agências internacionais de *rating*, como a Standard & Poor's, a Moody's e a Fitch, que informam mercados financeiros sobre risco financeiro, reduziram o *rating* de Moçambique de B+ para CCC, em pouco mais de dois anos, resultando no aumento das taxas de juro da dívida e de futuros empréstimos, tornando a economia mais cara e a dívida mais insustentável. O acesso ao sistema financeiro internacional tornou-se mais difícil, mais caro e mais discriminatório a favor do grande capital multinacional focado no investimento de alto retorno, como, por exemplo, a especulação com recursos energéticos estratégicos.

A dívida pública doméstica, que é apenas um sexto da dívida pública total e um oitavo do PIB, sextuplicou na última década, expandindo a uma média anual de 20%, ou três vezes mais depressa que o PIB. No entanto, o serviço da dívida pública doméstica é 50% do serviço de dívida total anual do Estado, quer porque as taxas de juro da dívida pública doméstica são altas, quer porque metade da dívida pública externa ainda é concessional (baixo custo). A dívida pública doméstica é essencialmente financiada pela venda de títulos de dívida no

mercado doméstico de capitais, o que contribui para formar um sistema financeiro doméstico especulativo e pouco preocupado com a produção que não seja associada a mega projectos, por causa dos elevados retornos financeiros que a compra e venda de títulos de dívida proporciona e do impacto deste negócio no encarecimento e na escassez de capital. Nos últimos cinco anos, a compra e venda de títulos de dívida pública tornou-se no principal negócio do sistema financeiro doméstico, tanto da banca (cerca de 30% das suas aplicações financeiras, o que é idêntico à soma total dos empréstimos bancários à agricultura, à indústria, ao turismo, às pescas e aos transportes e comunicações), como da bolsa de valores (cerca de 80% das suas transacções financeiras). As tendências especulativas do sistema financeiro doméstico, exacerbadas pela dívida pública, são determinantes para manter as taxas de juro comerciais altas e inacessíveis às pequenas e médias empresas produtivas, para reduzir a eficácia de políticas monetárias expansionistas, para aumentar os efeitos negativos das políticas anti-inflacionárias, e para desestabilizar o metical.

### Endividamento acelerado como opção de acumulação

A dívida pública foi largamente utilizada para apoiar o complexo mineral-energético, as suas infraestruturas e sistemas de defesa e segurança, bem como para o financiamento e o envolvimento das oligarquias nacionais emergentes no controlo e exploração das riquezas energéticas e minerais do País, em conjunto com o grande capital multinacional. Esta foi, apenas, uma opção de classe, e não uma necessidade imperiosa da nação, e nunca foi o único caminho ou opção disponíveis e/ou possíveis, tendo sido escolhida por ser a que mais rapidamente atrairia capital multinacional em larga escala para financiar a emergência de oligarquias nacionais.

As consequências desta opção são profundas e estruturantes: a economia tornou-se mais afunilada e desarticulada e menos variada, mais vulnerável aos mercados financeiros e de mercadorias e aos seus choques cíclicos, mais dependente de dívida, mais cara, menos capaz de crescer sustentavelmente e mais especulativa. No período 2010-2014, a economia viveu numa bolha especulativa que expandiu e implodiu (retracção do investimento, desaceleração do crescimento e redução do emprego), depois de ter explodido (crise de dívida). As capacidades físicas criadas com recurso à dívida não podem facilmente ser reorientadas para outras dinâmicas económicas e sociais, porque a dívida foi usada para financiar projectos caros e pouco úteis para a economia como um todo (como a ponte da Ka Tembe, o aeroporto de Nacala, os jogos Africanos, o estádio nacional do Zimpeto), projectos ligados ao complexo mineral-energético (infraestruturas, segurança, serviços especializados e financiamento directo de oligarcas nacionais), entre outros. O futuro macroeconómico do País, incluindo a sua capacidade de honrar a dívida, foi colocado na dependência das expectativas sobre o complexo mineral-energético, ou dos termos da reestruturação e cancelamento da dívida. Quais serão as condições dos mercados na segunda metade da década de 2020, e que quantidade de excedente será, de facto gerada? Quanto desse excedente ficará, de facto, na economia nacional, e quanto sobrá para alargar a base social do desenvolvimento e garantir uma vida digna aos

moçambicanos? Mesmo que os projectos do carvão e gás atinjam pleno funcionamento em 2023, a competição pelo rendimento (incerto) será enorme: (i) entre os custos e retornos dos investidores e as necessidades fiscais da economia; (ii) entre diferentes aplicações das receitas fiscais, desde o reembolso da dívida até ao financiamento de mais infraestruturas e logística para o complexo mineral-energético; desde e necessidade de criar fundos soberanos até às demandas sociais e económicas mais urgentes.

Apesar do rápido crescimento económico, da expansão do investimento e da duplicação do número de multimilionários, registados na década de 2005-2014, a pobreza não diminuiu, a desigualdade aumentou significativamente e as condições de trabalho tendem a tornar-se mais precárias. Portanto, as demandas e pressões económicas, políticas e sociais para transformação da economia e dos padrões de produção e distribuição vão aumentar significativamente. Que respostas serão possíveis num cenário pós-bolha económica, com um possível programa de austeridade social imposto como mecanismo de ajustamento e uma infraestrutura e base produtivas que não servem as necessidades da economia e dos cidadãos comuns?

### Questões imediatas

Como começar a tratar deste problema? Primeiro, é preciso contextualizá-lo adequadamente. No debate actual, alguns analistas põem a ênfase na corrupção, outros relatam, longamente, o cenário internacional, enfatizando a queda dos preços das mercadorias primárias e, um pequeno grupo, está em campanha contra o FMI e os doadores. A contextualização adequada requer, no entanto, ligar a questão da dívida à lógica do processo de reprodução e acumulação económica em Moçambique. A nossa economia expôs-se abertamente aos mercados financeiros internacionais na busca de capital e corporações multinacionais vitais para o processo de reprodução e acumulação primitiva, privada, de capital. Esta estratégia conduziu ao maior afunilamento da economia, à perda de diversidade e de capacidade de articulação doméstica e de substituição de importações, bem como à marginalização da produção de bens e serviços básicos a baixo custo, em especial produtos alimentares e serviços públicos vitais. O endividamento público funcionou como “recurso natural”, explorado até ao esgotamento, dado o espaço de dívida que havia sido criado por duas décadas de austeridade financeira acordada com o FMI. Este “recurso” foi usado para atrair capital externo – reduzindo os seus custos e riscos – e para financiar a ligação entre esse capital e as classes capitalistas emergentes em Moçambique, em fase de acumulação primitiva. Ao contrário do que é apregoado, a dívida **não** é o produto de consumimos mais do que produzimos, porque a maioria da população e das unidades económicas não beneficia desse tipo de endividamento. O grosso da dívida é o produto das opções de desenvolvimento assentes no grande capital corporativo multinacional e no financiamento de oligarcas nacionais. Se pensarmos na dívida como excesso de consumo sobre a produção, vamos definir a austeridade social e o aumento da produção, mesmo dentro do actual modelo de reprodução e acumulação, como prioridades, dando destaque à contínua privatização de activos e

serviços públicos. Se pensarmos na dívida como resultado de um modelo económico específico, a preocupação central será a mudança desse modelo, e não a sua expansão. Portanto, a contextualização da problemática da dívida é central para a entender e para definir as estratégias de acção.

Segundo, é necessária uma auditoria exaustiva, transparente, rigorosa e pública da dívida, incluindo os avales a empresas privadas, tornando claro: os tipos de dívida (doméstica, externa, comercial, concessional, empréstimos do Estado e avales do Estado a empresas privadas), as condições de reembolso (incluindo períodos de graça e maturidade e os juros), com quem a dívida foi contraída (a quem devemos), a utilização dada aos empréstimos (em detalhe), quem deles beneficiou, onde estão os fundos e se podem ser recuperados, a dívida registada e não registada no orçamento, os mecanismos que permitiram a ocorrência da dívida ilegal, a projecção do serviço da dívida, entre outros factores.

Terceiro, a auditoria permitirá estabelecer uma estratégia de gestão, reestruturação e cancelamento parcial da dívida (especialmente, da dívida ilegal), definindo os limites de sustentabilidade com referência às necessidades de diversificação, alargamento e articulação da capacidade produtiva, de produção de bens básicos de qualidade e a baixo custo e de prestação dos serviços públicos vitais, em vez de, apenas, ajustar a dívida aos limites (semi arbitrários) de sustentabilidade fiscal, os quais são politicamente definidos em função da capacidade política de intensificar medidas de austeridade social. É pouco provável que seja possível avançar com a reestruturação e cancelamento da dívida sem que se proceda a auditoria e sem que as instituições de justiça façam a investigação criminal e eventual julgamento dos responsáveis pela dívida ilegal. As instituições públicas têm de se demarcar da governação desastrosa do erário e do bem público, do período 2005-2014, e dar claras indicações de que este cenário não será repetido. É preciso credibilizar a governação antes de negociar o que quer que seja, ou a renegociação vai ser sempre em favor dos credores.

Quarto, é necessário renegociar os contratos com os mega projectos que já produzem lucros há quatro ou mais anos, como são os casos da Mozal, Sazol, Kenmare e outros, e rever o pacote de incentivos ao investimento de modo a eliminar incentivos redundantes, aumentar a receita fiscal, travar o aumento da dívida pública doméstica sem cortes na despesa social e reorientar o investimento para além do complexo extractivo da economia. Esta medida poderia contribuir para tornar o sistema financeiro doméstico menos especulativo e mais interessado no alargamento da base produtiva e comercial da economia.

Quinto, é necessário reestruturar o portfólio de investimento público, incluindo a reavaliação da racionalidade económica e dos custos dos projectos que fazem parte desse portfólio, o cancelamento dos projectos menos relevantes para a economia (mesmo que sejam grandes), a adequação do investimento público às prioridades económicas e sociais nacionais e, finalmente, o aperfeiçoamento dos sistemas de planificação, de avaliação e de monitoria de projectos e de decisões públicas, reforçando o escrutínio público e democrático, constitucional, sobre as acções do executivo.