



# IDeIAS

*Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*

## Cenários, Opções Dilemas de Política face à Ruptura da Bolha Económica

Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo

(com a colaboração de Rosimina Ali, Oksana Mandlate, Nelsa Massingue e Carlos Muianga)

Nos IDeIAS anteriores, desta série, contextualizámos a problemática da dívida, analisámos o impacto da dívida secreta e discutimos alguns dos principais mitos que têm marcado o debate. Este IDeIAS discute cenários, opções e dilemas de política e de reestruturação económica em face da explosão (crise da dívida) e da implosão (retracção do investimento, do crescimento económico e do emprego) da bolha económica.

A economia moçambicana está a atravessar processos semelhantes aos da periferia europeia, com desafios idênticos, em contextos globais comuns, embora com magnitudes e especificidades históricas diferentes. O que pode acontecer, já que a bolha económica moçambicana explodiu e entrou em fase de implosão? O que será necessário conquistar e defender para avançar com um programa viável de reestruturação da dívida e dos centros e modo de acumulação da economia, que necessitam, urgentemente, de profunda reestruturação, mas, ao mesmo tempo, desafiar tanto a ortodoxia monetarista "austeritária", que, certamente, marcará as medidas de ajustamento vindas das organizações internacionais, como o nacionalismo económico corporativista autoritário orientado para os interesses das oligarquias nacionais associadas ao capital multinacional?

Num cenário de crise, a política económica vai mudar de rumo, de um com foco na atracção de mais capital externo e na sua ligação ao capital oligárquico doméstico emergente, para um com foco em medidas excepcionais de controlo dos défices. Quais poderão ser as opções? De entre várias possibilidades, os debates e as tensões centrar-se-ão em torno das seguintes opções ou de uma combinação delas, dependendo da intensidade e articulação da luta social e política sobre a produção e distribuição do rendimento e sobre quem paga e quem beneficia com o processo de ajustamento:

1) Cortes nas despesas sociais (segurança social, saúde, educação, transportes públicos, segurança pública, subsídios a preços de bens e serviços básicos, etc.), acompanhados pela privatização, mais ou menos ao desbarato, dos serviços e empresas públicos e dos recursos naturais, gerando novas esferas de lucro privado, reduzindo o acesso dos cidadãos aos serviços e a soberania do Estado sobre os activos e recursos públicos. Dados os níveis de pobreza e as privatizações massivas ocorridas desde os anos 1990, as margens para cortes nas despesas sociais e para privatizações são pequenas. Além disso, estes tendem a agravar a pobreza e a desigualdade social, com o risco de causar crises e tensões sociais. É provável que o processo de entrega do que resta das empresas públicas e dos activos

fixos do Estado – como a terra e os recursos do subsolo – ao capital internacional e oligarcas nacionais seja acelerado, como forma de conversão de dívida em liquidez para satisfazer as necessidades fiscais do Estado a curto prazo. Estas medidas estão entre as favoritas do FMI e do complexo financeiro global, que as impuseram na Grécia e no resto da periferia europeia, em outras zonas de África e na América Latina, pois protegem interesses financeiros de curto prazo. É por alternativas a este tipo de abordagem que será necessário lutar em Moçambique.

- 2) Cortes nas mordomias dos dirigentes públicos e em algumas despesas correntes do Estado: Seria uma medida popular e simbólica, respondendo à percepção popular de que é o "despesismo estatal" que cria a crise, e afirmando um governo sensível e comprometido com as preocupações dos cidadãos. No entanto, libertaria uma quantidade limitada de recursos para enfrentar a crise à escala da economia. Isoladamente, esta medida não resolve o problema, mas pode ajudar a credibilizar o governo e a moralizar a sociedade.
- 3) Redução drástica do pessoal do aparelho de Estado: as despesas salariais correspondem a 40% da despesa pública total, pelo que a margem de ajuste financeiro é grande. No entanto, o grosso deste pessoal está em serviços públicos essenciais, como na saúde, na educação e na polícia. Cortes significativos neste pessoal teriam por impacto a redução da cobertura e a deterioração da qualidade do serviço prestado, conduzindo a uma possível crise mais severa dos serviços públicos. Tal crise teria um impacto negativo na qualidade de vida dos cidadãos, sobretudo dos grupos sociais de baixo rendimento, que constituem a maioria da população, pois estes são os que mais dependem dos serviços públicos. Além disso, o Estado é o maior empregador e há poucas opções alternativas de emprego. Portanto, outro impacto imediato de cortes drásticos no pessoal do aparelho do Estado seria o desemprego. Combinando o desemprego e a deterioração dos serviços sociais, esta medida conduziria ao aumento significativo da pobreza. Esta é outra abordagem favorita do FMI e dos mercados financeiros, mas uma das que mais resistência enfrenta, por parte das classes trabalhadoras e do governo, por causa das suas implicações políticas, sociais e económicas.
- 4) Combate à corrupção. É difícil destrinçar "corrupção" daquilo que é a lógica de acumulação primitiva de capital (sem a qual não existe capitalismo). Até que ponto é que a legislação e as práticas políticas, que permitem a expropriação sistemática

do Estado em favor da acumulação de capital privado, são definíveis como corrupção? O que distingue o caso de um agente do Estado que aproprie fundos públicos em benefício pessoal e o caso de outro agente público que se aproprie de recursos estratégicos públicos (minérios diversos, hidrocarbonetos, terra, infraestruturas e, até, do espaço de endividamento público) e os entregue a corporações multinacionais e oligarcas nacionais? Dependerá, a legitimidade do acto, de o governo do dia o ter ou não autorizado, ou de o agente ter o percurso histórico ou laços familiares ou outros que o habilitem a expropriar o Estado? Nestas circunstâncias, quem irá fazer o combate à corrupção, a qual corrupção e como? Qual será o impacto político, económico e social desse combate? Quanto maior for o problema mais resistência haverá, pois mais haverá a perder. Por exemplo, o debate sobre a EMATUM foi engaiolado pelo argumento de que se trata de um projecto de defesa e segurança nacional, o que justifica a sua opacidade. O mesmo argumento foi, recentemente, usado para os casos do Proindicus, do MAM e do empréstimo para o Ministério do Interior. Estes quatro projectos, financiados por dívida comercial externa com altas taxas de juros e curtos períodos de maturação, não foram submetidos ao parlamento para aprovação, nem, no caso dos últimos três, estavam inscritos no orçamento do Estado (portanto, são ilegais). No entanto, representam mais de US\$ 2,2 mil milhões de dívida pública (15% do PIB), embora apenas se conheça a alocação de um sexto desses fundos. Esta acção, que lesou o Estado e os cidadãos económica, financeira e politicamente, pode ou não ser considerada corrupção? Quando o novo governo assume estas dívidas e encarrega os cidadãos de as pagar, estará a proteger corrupção ou um modo lógico de capitalização das oligarquias nacionais? O combate à corrupção é uma linha de acção a seguir, que, no entanto, só terá credibilidade e fará sentido se esclarecer as questões centrais (afioradas acima) e focar-se nelas. Para credibilizar o governo actual seria importante iniciar a investigação rigorosa dos empréstimos ilegais e secretos assumidos pelo anterior governo e desencadear acções em várias frentes: corrigir o sistema de planificação e avaliação de projectos, de gestão das finanças públicas e de tomada de decisões; melhorar o sistema de prestação de contas do executivo, incluindo os mecanismos de controlo das suas acções pelo parlamento; e, se suficiente evidência for encontrada, investigar e processar judicialmente os responsáveis de alto nível

suspeitos de envolvimento nestes crimes financeiros contra a estabilidade do Estado, a democracia e o desenvolvimento.

- 5) Cortes drásticos no investimento público (suspensão ou, mesmo, cancelamento de projectos). Tais cortes poderão ter quatro implicações imediatas: redução da actividade ou paralisação de projectos em curso; cancelamento de projectos aprovados; redução das expectativas e possível fuga de investidores e especuladores; e redução e possível desaparecimento de uma das principais bases de acumulação primitiva das oligarquias financeiras emergentes em Moçambique, nomeadamente a sua associação privilegiada com multinacionais e com os contratos do Estado. Cortes nos projectos de viabilidade ou prioridade duvidosa – EMATUM, Proindicus, MAM, ponte da Ka Tembe, e outros mega projectos que favorecem aplicações financeiras e especulação imobiliária, mas que não servem a economia como um todo – podem beneficiar a economia, libertando recursos existentes para opções mais adequadas do ponto de vista económico e social, e travando as tendências de endividamento público descontrolado. Se estes projectos estiverem ligados a interesses poderosos, que tenham decidido sobre a sua implementação e deles beneficiem, apesar da sua viabilidade social duvidosa, poderá ser difícil cortá-los. Nesse caso, o governo poderá ser obrigado a optar pela austeridade social, com impacto negativo na qualidade de vida dos cidadãos comuns e nas opções económicas e sociais futuras. A luta em torno destas questões está a ser travada em Moçambique, e em outros países, pois esta é uma área de contestação e tensão constantes – as prioridades, os beneficiários e os que perdem. As opções não são socialmente neutras nem necessariamente pacíficas e consensuais. A revisão, reestruturação e reorientação do investimento público é uma área de vital importância para a recuperação e transformação da economia.
- 6) Renegociação parcial ou total da dívida, reestruturando-a ou transferindo o problema para o futuro. A dívida da EMATUM foi reestruturada, com uma emissão de títulos de dívida de prazo mais longo, com as taxas de juro mais altas do mercado financeiro internacional, concentrando o pagamento do capital numa única prestação no final, em 2023. Nos próximos sete anos, o Estado terá que mobilizar cerca de US\$ 1,4 mil milhões para pagar o empréstimo de US\$ 850 milhões mais os juros, excluindo tanto os prejuízos operacionais da empresa (US\$ 20 milhões, só em 2015), como as implicações de os titulares da dívida exigirem um novo acordo, que lhes seja mais favorável, depois de descobertos os empréstimos secretos. Portanto, embora alivie a pressão de curto e médio prazo sobre o serviço da dívida, pois o capital só será amortizado no fim do período, o acordo de reestruturação tomou este empréstimo mais caro. Além disso, o serviço de dívida dos empréstimos secretos (Proindicus, MAM e Ministério do Interior) anula quaisquer ganhos de curto e médio prazo que possam ter sido alcançados com o reescalonamento e reestruturação da dívida da EMATUM. Espera-se que os rendimentos futuros dos mega projectos de hidrocarbonetos permitirão reembolsar estas dívidas até 2023. Porém: (i) não só não se sabe quando nem quanto rendimento vai

ser gerado com o carvão e gás; (ii) como se desconhece a capacidade política do Estado de colectar impostos dos rendimentos de capital; (iii) mas, seja qual for o rendimento desses projectos, parte substancial, ou o todo, de qualquer receita fiscal que possa vir a ser colectada já está hipotecada com a dívida corrente, havendo vários compromissos financeiros grandes em concorrência pelos mesmos fundos. Quais serão as prioridades? Qual será o benefício para a economia, como um todo, e para o cidadão comum? Que capacidades terá a economia criada, com a exploração de tais recursos, para impulsionarem o seu desenvolvimento quando os recursos não renováveis estiverem esgotados? No caso europeu, os Estados resgataram a banca e geraram a crise económica global. No caso moçambicano, o Estado capitalizou as oligarquias rendeiças e especuladoras nacionais, com apoio do sistema financeiro global resgatado pelos Estados europeus, utilizando a estratégia de investimento público no núcleo extractivo da economia, na especulação imobiliária e no armamento, a porosidade económica, as parcerias público-privadas, a privatização barata dos recursos estratégicos públicos e a avaliação de dívida privada em grande escala, o que, no conjunto, e gerou a maior crise económica e financeira do último quarto de século no país. A renegociação da dívida (cancelamento parcial e reestruturação) será útil se for para libertar recursos para uma estratégia de diversificação e articulação económica e alargamento da base social de desenvolvimento. Se o seu objectivo for limitado a estabilização fiscal, o risco será o agravamento da dependência externa e consolidação do ciclo e do vício da dívida. A reestruturação da dívida terá que ser global, com dois enfoques: o cancelamento da dívida ilegal, concentrada na avaliação de empréstimos externos a empresas privadas; e a reestruturação da restante dívida como parte de um pacote de reorientação do investimento público e da estratégia de desenvolvimento e mobilização de receitas fiscais, especialmente as receitas directas sobre o rendimento do grande capital.

- 7) Reorientação estratégica da política de mobilização de recursos e de despesa pública, do seu actual foco em promover e subsidiar multinacionais e os seus parceiros nacionais (incentivos fiscais redundantes, parcerias público privadas, expropriações a baixo custo, endividamento público para financiar a base infraestrutural e logística das multinacionais, financiamento directo a empresas de oligarcas nacionais, etc.), para uma abordagem tendente a diversificar a economia e focar nas grandes questões que afectam a maioria pobre do país: emprego decente, acesso a bens básicos (em especial, comida) de qualidade e a baixo custo, educação e formação, desenvolvimento dos serviços públicos e da segurança social, criação de capacidade de substituição de importações e diversificação das exportações. Este enfoque é contrário às práticas correntes de ajustamento neoliberal e às características actuais do sistema social de acumulação em Moçambique. Este é um caminho para evitar os piores efeitos da explosão e da implosão da bolha económica e sair da armadilha da dívida, mas requer a renegociação da dívida, o fim da especulação financeira e o empenho em criar dinâmicas de acumulação assentes na

economia real e no emprego decente. Sem desafiar e desempoderar as oligarquias nacionais e internacionais será impossível gerar uma economia de bem-estar para o conjunto da sociedade.

Em paralelo com medidas de austeridade fiscal ou mobilização e realocação de recursos orçamentais, é de prever que sejam discutidas medidas de austeridade monetária para conter a inflação, sobretudo se o Banco de Moçambique continuar com o seu enfoque primário nos alvos de inflação, como é preconizado no Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2015-19. Aliás, recentemente, o Banco central aumentou as taxas de referências, o que provocará um aumento das taxas de juro dos bancos comerciais. Os determinantes da inflação são os preços dos bens básicos de consumo, em especial dos alimentos, os custos de combustíveis e a bolha imobiliária. Dado que os bens básicos e combustíveis são importados, a inflação importada joga um importante papel, sobretudo por causa da desvalorização da moeda nacional. Inflação acontece sempre que uma economia cresce rapidamente sem criar a capacidade de fornecer mais bens básicos para consumo, sendo, neste caso, criada pela estrutura e dinâmicas do investimento e do crescimento económico. Estas dinâmicas não são alteráveis por restrições monetárias apenas, pelo que as medidas monetaristas anti-inflacionárias poderão não ajudar a reduzir a inflação. Por outro lado, tais medidas impõem ainda mais restrições às pequenas e médias empresas nacionais, que não estejam ligadas ao núcleo extractivo da economia e que sejam dependentes do sistema financeiro doméstico. Ao restringir o acesso a capital, a política monetária poderá agir contra a diversificação, a articulação e o alargamento da base produtiva, impedindo a solução do problema que causa a inflação e consolidando as dinâmicas especulativas do sistema financeiro. As restrições monetárias não afectam os fluxos externos de capital e, por isso, discriminam contra as empresas dependentes do sistema financeiro doméstico. Finalmente, o aumento da taxa de juros encarece a dívida privada e pública. Em conclusão, medidas monetaristas desta natureza podem agravar a crise económica, financeira e social em vez de ajudarem a resolvê-la.

Seria mais interessante prosseguir outros caminhos para recuperação económica, nomeadamente, como já foi referido em IDelAS anteriores, (i) a auditoria, reestruturação e cancelamento parcial da dívida (sobretudo da dívida ilegal), dentro de parâmetros consistentes com uma estratégia de diversificação, alargamento e articulação da base produtiva, comercial, fiscal e do emprego, de produção de bens básicos de consumo a baixo custo e de prestação dos serviços públicos básicos; (ii) a renegociação dos contractos com mega projectos e com projectos que envolvam o Estado como parceiro, e revisão dos incentivos fiscais; (iv) a reestruturação do portfólio de investimento público, incluindo a reavaliação económica e financeira dos projectos, o cancelamento dos menos relevantes para a economia (mesmo que sejam grandes), a adequação do investimento público às prioridades económicas e sociais nacionais; (v) o aperfeiçoamento dos sistemas de planificação, avaliação, orçamentação e gestão de projectos e decisões públicas e dos sistemas de monitoria do executivo pelo Parlamento e outros órgãos de soberania de controlo das contas públicas.