



IDeIAS

Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social

Crónica de uma crise anunciada: dívida pública no contexto da economia extractiva

Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo

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

Os IDeIAS anteriores descreveram os contornos, as tendências, a estrutura e as dinâmicas da dívida e as suas implicações para a economia de Moçambique, desconstruíram alguns dos mitos que se desenvolvem em torno do debate e discutiram opções de ajustamento e transformação da economia. Deste conjunto de textos ficou claro que o problema do endividamento não é recente, nem atípico ou, apenas, limitado às dívidas ilegais, tem características sistémicas e estruturais e impactos socioeconómicos que excedem a capacidade fiscal de pagar a dívida. Este IDeIAS faz um percurso da evolução da análise da dívida pública, no contexto da crítica do modo de acumulação extractivo, em resposta a novas questões que as dinâmicas económicas nos colocaram.

Dívida pública e estruturas produtivas

O ponto de partida para a discussão da problemática da dívida foi o estudo das estruturas de produção e comércio da economia nacional, as quais incorporam, em si próprias, as dinâmicas de crise sistémica. A economia colonial gerou estruturas produtivas dualistas, em resposta a diferentes pressões socioeconómicas e políticas. Emergiu, primeiro, um sector exportador, focado no semi-processamento de produtos primários para exportação (chá, sisal, açúcar, copra, algodão, caju, entre outros), pois o primeiro objectivo da economia colonial era a extracção. Em relação com este sector, e com a prestação de serviços de transporte aos países da *hinterland*, desenvolveram-se os caminhos-de-ferro e os serviços adjacentes de manutenção (como as oficinas gerais, que marcaram o início da metal-mecânica pesada em Moçambique, e os da construção e manutenção naval e das linhas, que lançaram a metalurgia e a produção de cimento). As indústrias de substituição de importações, para consumo doméstico, receberam um impulso com a II Guerra Mundial, por causa da ruptura dos circuitos comerciais internacionais, mas, foi com a migração de colonos portugueses em massa, nos anos 1950-1960, que estas indústrias se expandiram e se diversificam rapidamente. Entre outros, foram seis os principais motivos do desenvolvimento da indústria para o mercado interno: a expansão da procura de bens pelos colonos, a necessidade de criar mais empregos urbanos, a pressão política para gerar capitalistas portugueses nas colónias, a redução dos custos da modernização da indústria portuguesa, conseguida, em parte, por via da venda do equipamento obsoleto para as colónias, a abertura de mercados para aplicações financeiras e industriais pelos capitalistas monopolistas portugueses, e as

pressões políticas internacionais sobre Portugal, que se intensificaram com o surgimento dos movimentos de libertação nacional e o desencadeamento das lutas de libertação nacional. Esta indústria de substituição de importações era, ironicamente, dependente de importações, pois não resultava de ligações a montante e a jusante dentro da economia e substituiu as importações apenas na fase final do processo produtivo.

Portanto, as indústrias assentes em recursos locais exportavam; as que produziam para o mercado doméstico importavam até 85% dos equipamentos, peças, matérias-primas e materiais auxiliares, e os combustíveis. As indústrias exportadoras expandiam mais lentamente por causa da rigidez na procura mundial de produtos primários, da tendência para a volatilidade nos mercados internacionais e do declínio secular dos termos de troca. As de substituição de importações expandiam mais depressa, pois respondiam a pressões e incentivos políticos, estavam ligadas a mercados domésticos em rápido crescimento e beneficiavam de protecção. Porém, esta estrutura dualista continha factores de crise que reflectiam a sua estrutura: a produção era dependente de importações, porque era débil a substituição efectiva de importações; as exportações eram concentradas em produtos primários com mercados e preços voláteis; portanto, sempre que a economia expandia mais rapidamente que as receitas de exportação, ou sempre que os preços internacionais dos produtos primários baixavam, a economia entrava em crise relacionada com a sua incapacidade de importar, a redução das receitas do Estado e, portanto, a contração da capacidade de endividamento.

Após a independência nacional, resolver este problema foi uma das prioridades do novo governo, e o Plano Prospectivo Indicativo (PPI) foi o instrumento. No entanto, este plano era focado em mega projectos de transformação estrutural da economia, em particular os de agro-industrialização, sufocando a capacidade económica existente, e era dependente de grandes influxos de recursos externos, que não se concretizaram. Assim, o investimento produtivo aumentou seis vezes nos três anos entre 1980 e 1982, tendo contraído, em 1983, para dois terços do investimento de 1982 (subsequentemente, continuou a baixar até, em 1986, atingir níveis inferiores aos do fim do período colonial, onze anos antes). Evidentemente, a guerra exacerbou o problema, paralisando a produção e circulação de mercadorias no campo, pois desintegrou os sectores

de exportação. Mas, mesmo sem guerra, seria improvável que o ritmo de endividamento a que o PPI obrigava fosse sustentável, pois os retornos dos grandes projectos, mesmo que estes viessem a ter sucesso, chegariam depois de a economia estar esgotada. Se todos os recursos forem aplicados em projectos de muito longo prazo, sufocando o que existe sem o substituir, a economia entra em crise antes de chegar ao destino distante e incerto – foi isso o que aconteceu com o PPI.

A crise dos anos 1980, o processo, posterior, de privatização sem estratégia produtiva, na primeira metade da década de 1990, e o enfoque da estratégia económica em atrair grande capital internacional, pondo, à sua disposição, a baixo custo, os recursos naturais estratégicos – fontes de energia, recursos minerais e terra – contribuíram para um drástico afunilamento da economia. Assim, mais de 40% do parque industrial faliu, dez subsectores industriais, incluindo cinco de substituição de importações, desapareceram, a concentração da produção industrial em produtos primários semi-processados aumentou consideravelmente, para uma média de 70% por sector (99% na metalurgia, dominada pelo alumínio), as dinâmicas agrárias orientaram-se para a exportação de mercadorias, nomeadamente o algodão, o tabaco, a madeira, a banana e o açúcar, ao mesmo tempo que a produção alimentar *per capita* diminuiu. Como resultado, 90% das exportações são derivadas de 9 produtos primários, nomeadamente, alumínio, carvão, areias pesadas, energia, gás natural (que totalizam 72% das exportações), tabaco, banana, açúcar e madeiras (18%). As importações são dominadas pelas necessidades dos mega projectos do complexo mineral-energético (66% das importações de bens e 60% das importações de serviços) e pelas necessidades alimentares. Portanto, a economia tem menos variedade, menos ligações, menos capacidade de substituir importações, tanto para consumo como para investimento, pelo que a expansão económica, em especial em períodos de aceleração, como foi a década passada, conduz a um rápido crescimento das importações. Por outro lado, as exportações são mais limitadas e concentradas em produtos primários para mercados voláteis, pelo que estão sujeitas a choques constantes – dada a concentração das exportações, esses choques têm um impacto na economia maior do que teriam se a base de exportações fosse mais diversificada. Se as importações crescerem mais depressa do que as receitas de exportação retidas pela economia e do que as reservas e a capacidade fiscal

do Estado, a crise emerge.

A combinação da dependência de importações para consumo e para investimento, da concentração e volatilidade das exportações e da aceleração do crescimento económico, nestes moldes, gera crises inevitáveis na balança de pagamentos. Estas crises podem ser escondidas por trás da ajuda externa, dos fluxos de capitais externos, da ruptura das reservas internacionais, da desvalorização da moeda, ou do endividamento público, ou podem manifestar-se imediatamente. A questão central é que são crises sistémicas, construídas dentro do modelo de crescimento, que só podem ser resolvidas com a diversificação e articulação da base produtiva e a substituição efectiva de importações.

Portanto, a análise da estrutura e dinâmicas extractivas da produção permitiu localizar as crises e rupturas, incluindo as razões e o papel do endividamento público, dentro das próprias dinâmicas de crescimento. Esta análise chama a atenção para dois pontos cruciais. Primeiro, as crises não são atípicas nem momentâneas, mas sistémicas. Segundo, a solução não reside em produzir mais dentro do mesmo modelo, mas em transformar a economia, diversificando-a, articulando-a e substituindo importações de forma efectiva, substituindo o enfoque da política económica em usar recursos estratégicos para atrair capital multinacional – o que sufoca o resto da economia – por um enfoque na solução dos problemas básicos para o bem-estar social e para o desenvolvimento mais equilibrado da economia. O mais importante não é se a economia é maior ou menor, cresce mais ou menos depressa, ou quantos milionários ela cria, mas, quais são os problemas básicos da sociedade, como um todo, que a economia ajuda a resolver.

Dívida pública como opção de desenvolvimento

A análise da estrutura e dinâmicas produtivas explica por que é que o endividamento público é parte orgânica da expansão económica. No entanto, esta análise, por si só, não explica as razões da aceleração do endividamento público na última década, muito acima da taxa de crescimento económico – a dívida pública total e a dívida pública comercial cresceram 60% e 13 vezes mais rapidamente que a economia, tendo sido o factor determinante do crescimento da dívida pública. Para explicar estas tendências, é preciso prestar atenção particular à dívida comercial, em especial à sua utilização e aos termos de reembolso, e incorporar esta análise na discussão mais geral do padrão de crescimento em Moçambique.

A dívida comercial de Moçambique aumentou de US\$ 300 milhões para cerca de US\$ 5,5 mil milhões entre 2006 e 2015 (47% da dívida pública total e 56% da dívida pública externa). A componente externa da dívida comercial aumentou de praticamente zero para 70%, entre 2006 e 2015. Cerca de 40% da dívida pública comercial (US\$ 2 mil milhões) resultou da avaliação, pelo Estado, de empréstimos comerciais privados relacionados com o núcleo extractivo da economia (complexo mineral-energético e outras mercadorias primárias para exportação), nomeadamente o financiamento directo de serviços, empresas de oligarcas nacionais e segurança. Cerca de 70% do restante resultou de empréstimos para obras e serviços de construção e outros serviços empresariais prestados ao núcleo extractivo. Portanto, cerca de 81% da dívida comercial (US\$ 4,5 mil milhões)

é resultado directo do financiamento público de interesses privados no contexto da economia extractiva.

O outro lado da questão da dívida é a contínua porosidade da economia, que significa a perda de excedente e riqueza sociais a favor de interesses privados, nacionais e estrangeiros. A manutenção de incentivos fiscais redundantes para os grandes projectos, o repatriamento livre de capitais, a baixa taxa de reinvestimento dos lucros do investimento estrangeiro em Moçambique, a debilidade das ligações dentro da economia, o carácter especulativo do sistema financeiro, o afunilamento da base produtiva, a intermediação e terciarização, em vez da produção, como actividade base de boa parte das empresas nacionais, a entrega de recursos naturais e infra-estruturas, a baixo custo, para as oligarquias nacionais e multinacionais, combinam-se para minimizar a capacidade da economia mobilizar excedente doméstico para investir na sua transformação.

Portanto, tanto os grandes empréstimos comerciais como a porosidade da economia estão ligados a grandes projectos, em especial para atrair grande capital multinacional (reduzindo os seus custos, incerteza e riscos e facilitando a financeirização dos activos em recursos naturais através da especulação em bolsas de valores internacionais), e para ligar o capital internacional às oligarquias nacionais, através de parcerias, acesso à estrutura accionista, partilha do espólio da financeirização dos recursos nacionais, etc.

A base de acumulação de capital das classes capitalistas emergentes nacionais é a ligação com o capital multinacional. O endividamento do Estado é uma consequência da estratégia de atracção desse capital, mas também foi uma oportunidade criada ao longo de um quarto de século de austeridade que gerou um enorme espaço de endividamento, que foi explorado, até à exaustão, ao longo da última década. Assim, o endividamento público não apenas resulta da estrutura material e social da produção, mas é, também, uma estratégia de promoção da acumulação primitiva de capital por via da expropriação do Estado para além das possibilidades económicas.

Dívida pública como factor estruturante e destabilizador da economia

A magnitude, peso na economia, estrutura e velocidade de crescimento da dívida pública têm claras consequências, que foram discutidas, em detalhe, nos IDeIAs anteriores. Seis dessas consequências são particularmente importantes: (i) o impacto que a dívida pública tem na estruturação da despesa pública e dos serviços públicos, limitando a capacidade do Estado de prosseguir políticas económicas e sociais mais amplas, forçando a crescente mercantilização dos serviços públicos – o que limita o acesso, embora crie novas oportunidades de lucro para capitalistas nacionais – forçando o Estado a priorizar credores e especuladores em vez do bem-estar social, e projectos de elevado interesse para as multinacionais, em vez de programas de elevado benefício social. (ii) o endividamento público e as modalidades do seu financiamento encarecem o capital e tomam o acesso a meios de financiamento muito mais difíceis para a pequena e média empresa, e transformam o sector financeiro doméstico num mercado de títulos de dívida, pouco interessado no desenvolvimento da base produtiva. Portanto, privilegiando o grande capital – o que criou a sua dívida – o Estado sufoca o resto da economia. (iii) o

endividamento tão grande, rápido e concentrado, numa economia tão dependente de importações (para consumo e investimento), e de fluxos externos de capital, desestabiliza a economia em múltiplas formas: tem efeito directo na disponibilidade de moeda externa e, por consequência, na instabilidade da taxa de câmbio e, por essa via, na instabilidade dos preços; afecta os custos de produção e os custos de vida, reduzindo o salário real e causando instabilidade política e social; e provoca retracção do investimento e do emprego, sobretudo nas pequenas e médias empresas. (iv) a natureza crescentemente comercial da dívida (que a torna mais cara, de mais curto prazo e mais difícil de renegociar), em termos tão desfavoráveis (as mais altas taxas de juro do mercado e períodos curtos de reembolso) e com aplicações não produtivas, gera a armadilha da dívida: esta não pode ser paga, a reestruturação da dívida comercial aumenta os seus custos, o que a faz reproduzir-se por si, e a economia tem que incorrer em dívida para servir a dívida. Logo, o objectivo principal da política económica deixa de ser o desenvolvimento e passa a ser a gestão da dívida. (v) a crise da dívida faz explodir a bolha económica (crescimento com base especulativa gerada pelo empolamento das expectativas sobre o futuro, alimentadas por endividamento público e financeirização dos activos estratégicos nacionais), o que, por sua vez, afecta negativamente as expectativas sobre retornos especulativos no futuro, gerando as dinâmicas de implosão da economia (retracção do investimento, do crescimento e do emprego, com implicações fiscais imediatas). (vi) o endividamento corrente foi garantido e justificado com expectativas de retornos, no futuro, da aplicação dos empréstimos no núcleo extractivo da economia e nas infra-estruturas e serviços a ele associados, e nas possibilidades de financeirizar os activos produtivos nas bolsas internacionais. A redução das expectativas pode aumentar as tendências especulativas, e a exaustão da capacidade de endividamento impede que o Estado financie a recuperação das expectativas, o que pode conduzir à perda de soberania económica e política sobre as direcções e prioridades de desenvolvimento nacional e sobre os recursos e infra-estruturas estratégicas.

A recuperação económica vai requerer a habilidade para escapar à armadilha da dívida e às políticas neoliberais de ajustamento (austeridade social, privatização de activos estratégicos, repressão monetária, entre outras), focando, antes, na reestruturação e cancelamento parcial da dívida (sobretudo da dívida ilegal), na diversificação, alargamento e articulação da base produtiva, comercial, fiscal e de emprego, na produção e oferta, a baixo custo, de bens de consumo e serviços públicos básicos, na renegociação dos contractos com mega projectos e com projectos que envolvam o Estado como parceiro, na revisão profunda dos incentivos fiscais, na 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), e, finalmente, no aperfeiçoamento dos sistemas de planificação, avaliação, orçamentação e gestão de projectos e decisões públicas e dos sistemas de monitoria e controlo democráticos.