

## A DÍVIDA SECRETA MOÇAMBICANA: IMPACTO SOBRE A ESTRUTURA DA DÍVIDA E CONSEQUÊNCIAS ECONÓMICAS

Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo

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

Este IDeIAS, parte da série sobre dívida pública, discute o impacto dos empréstimos secretos no *stock*, na estrutura e nas consequências económicas da dívida pública moçambicana. Informação sobre a dívida pública ou não está disponível, ou é inconsistente entre diferentes documentos oficiais, é excessivamente agregada e é vaga sobre termos e estágios do desembolso. Os dados aqui utilizados estão disponíveis nos Relatórios Anuais da Dívida, na Conta Geral do Estado e no Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado, bem como em discursos oficiais.

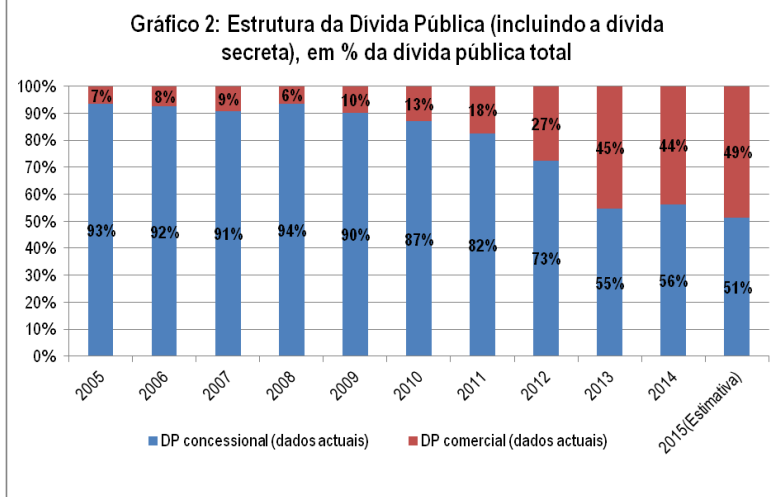
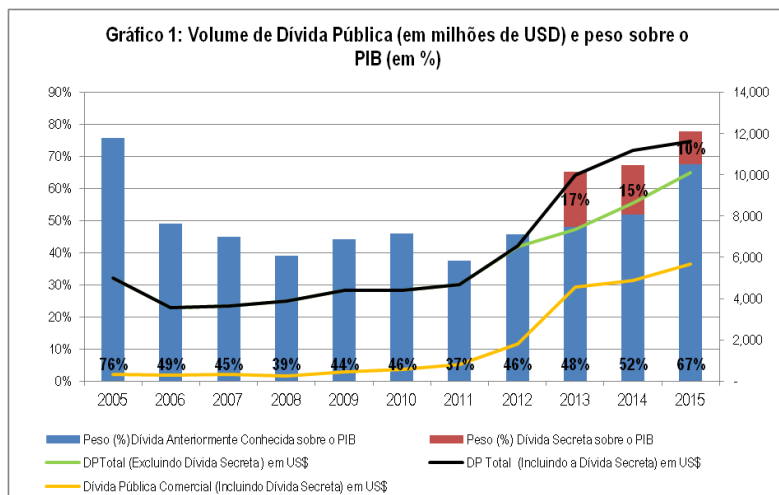
### STOCK E ESTRUTURA DA DÍVIDA PÚBLICA

Antes das recentes revelações sobre a dívida secreta, a dívida pública moçambicana já vinha crescendo exponencialmente. Excluindo a dívida secreta, entre 2006 e 2015 a dívida pública total triplicou, passando de US\$ 3,5 mil milhões para mais de US\$ 10 mil milhões. A dívida comercial aumentou oito vezes, de US\$ 300 milhões para US\$ 2,4 mil milhões. O motor do crescimento da dívida pública foi a dívida comercial (mais cara, de mais curto prazo e mais difícil de renegociar), que cresceu 13 vezes mais depressa que o PIB e chegou a 34% da dívida pública total. Em 2015, a dívida não secreta já era 67% do PIB (contra 39% em 2008), claramente para além dos limites de sustentabilidade macroeconómica.

Os empréstimos secretos amplificaram um problema que já era preocupante. Os empréstimos à Proindicus (US\$ 622 milhões), à *Mozambique Asset Management* (US\$ 535 milhões) e ao Ministério do Interior, MINT, (US\$ 221 milhões), todos comerciais, aumentaram o *stock* total de dívida pública para, pelo menos, US\$ 11,6 mil milhões, 78% do PIB, o nível mais alto desde 2005. A componente comercial da dívida pública total aumentou para 49%, 70% da qual é dívida externa

### POR QUE É QUE ESTE CENÁRIO É PREOCUPANTE?

Se o crescimento exponencial da dívida constituiu, ou



não, um problema depende do tamanho e estrutura da economia, da estrutura e das causas da dívida, da sua aplicação, dos termos de reembolso e das consequências macroeconómicas. Há países com *stocks* de dívida mais elevados que os de Moçambique e que continuam a contrair dívida, porque as suas economias acomodam o endividamento e a sua capacidade produtiva expande de modo a sustentar o serviço de dívida sem incorrer em crises. No caso de Moçambique, a economia nacional é muito vulnerável, sobretudo quando

exposta tão abruptamente aos mercados financeiros internacionais, pela sua dependência de importações, para o consumo e para investimento, e de um pequeno número de produtos primários para exportação, para mercados voláteis e com elevadas taxas de substituição de produtos. Portanto, quando a economia expande, as importações

tendem a crescer mais rapidamente que as exportações. O endividamento rápido resulta desta dinâmica de dependência e consolida-a. A par do aumento significativo do défice da conta de rendimentos, no mesmo período o valor das exportações contraiu por causa da queda dos preços dos produtos primários, e as importações aumentaram em linha com a expansão da economia. A crise da balança de pagamentos é mascarada pela entrada de capitais externos, numa primeira fase, mas revela-se quando a economia começa a servir a dívida. Por

outro lado, a dívida pública interna, financiada sobretudo pela venda de títulos de dívida com altas taxas de juro, contribui para tornar o sistema financeiro doméstico mais especulativo. O facto de a dívida ser crescentemente comercial adiciona dois problemas: é mais cara e com prazos de pagamento mais curtos, e é mais difícil de renegociar e reestruturar sem custos adicionais. Finalmente, o grosso da dívida foi aplicado em armamento ou em grandes projectos de investimento, de retorno e prioridade duvidosos, e de muito longo prazo, não gerando capacidade de servir a dívida a curto e médio prazo. A combinação destes factores aumenta os riscos para os investidores e os custos do capital, bem como as taxas de juro da dívida, tornando-a mais cara, mais difícil de servir e, portanto, mais capaz de se autorreproduzir, e dificultando a mobilização de recursos, dentro e fora da economia, para servir a dívida e para desenvolvimento. A reestruturação da dívida da EMATUM adiou, para 2023, o reembolso do capital, mas aumentou os juros. Entre 2015 e 2023, o Estado vai pagar US\$ 1,4 mil milhões, de juros e capital, pelo empréstimo de US\$ 850 milhões que a EMATUM não conseguirá pagar (excluindo o défice operacional da empresa que, em 2015, foi de cerca de US\$ 20 milhões). Este valor poderá aumentar pois a taxa de juro dos títulos de dívida da EMATUM subiu em 177 pontos base, como resultado da situação financeira do país. O Estado terá que mobilizar, até 2021, mais de US\$ 1,4 mil milhões para pagar os empréstimos da Proindicus e do MAM. Há outros empréstimos que vencem até 2023, cujo capital, excluindo juros, totaliza US\$ 4 mil milhões. Destes cálculos, excluimos parte dos juros sobre US\$ 4 mil milhões (por não serem conhecidos os termos dessa dívida), o serviço da dívida pública interna (cerca de US\$ 300 milhões, a serem pagos até 2019) e a dívida concessional.

Os empréstimos secretos anulam o alívio momentâneo do serviço da dívida, a curto e médio prazos, que havia resultado da reestruturação da dívida da EMATUM. Enquanto o adiamento da amortização do capital da EMATUM até 2023 reduziu os encargos anuais da dívida daquela empresa de US\$ 200 milhões para US\$ 78 milhões anuais, os empréstimos secretos adicionam mais de US\$ 253 milhões por ano ao serviço da dívida externa (US\$ 119 milhões da Proindicus e US\$ 134 milhões da MAM). Ainda não foram divulgadas as condições de reembolso da dívida de US\$ 221 milhões contraída pelo MINT. Logo, se o Estado assumir estas dívidas, o serviço da dívida externa poderá ser maior em 2016 do que foi em 2015, quando representou cerca de 25% das exportações e 10% das receitas públicas.

Em resumo, entre 2006 e 2014, o serviço da dívida

pública total triplicou, devido ao aumento do serviço da dívida interna (que passou de US\$ 62 milhões para US\$ 171 milhões) e da dívida externa (que passou de US\$ 63 milhões para US\$ 176 milhões). Entre 2014 e 2015, o serviço da dívida pública externa quase duplicou, aumentando para cerca de US\$ 335 milhões, devido à inclusão da EMATUM. A inclusão da Proindicus e do MAM poderá fazer subir o serviço da dívida externa para mais de US\$ 500 milhões, equivalente a 30% das exportações e 17% das receitas públicas. O valor do serviço da dívida interna de 2015 ainda não está disponível, mas é provável que aumente pelo efeito do aumento das taxas de referência do Banco Central.

Para além disto, o stock de dívida oficialmente declarado poderá ser inferior ao *stock* de dívida efectivo. O *stock* de dívida reportado, pela Direcção Nacional do Tesouro e nas contas do Estado, é calculado com base nos desembolsos feitos e não nos empréstimos contraídos pelo governo no ano em causa. Por exemplo, o empréstimo da circular de Maputo foi contraído em 2012, mas a dívida foi sendo registada, nos anos seguintes, à medida que os desembolsos ocorriam. Há grandes projectos em curso, como a ponte Maputo-KaTembe, cujos empréstimos ainda não foram totalmente desembolsados. Logo o actual *stock* de dívida pública efectivo pode chegar a US\$ 14 mil milhões.

Onde irá o governo buscar recursos para fazer face ao serviço da dívida? Num contexto em que o investimento em diferentes sectores sociais é inferior às necessidades básicas, quais serão as possibilidades, os limites e o impacto de cortes na despesa pública para fazer face à dívida? A experiência europeia revela como a dívida pública, contraída para salvar capital financeiro privado, acaba pesando sobre a segurança social, a educação e a saúde: o governo português cortou 40% das despesas do sector nacional de Saúde, entre 2010 e 2014, para conseguir financiar os encargos da dívida do sector financeiro sem entrar em crise de dívida; o governo britânico, por seu turno, cortou £150 mil milhões na saúde, educação e segurança social nos últimos 5 anos, pelas mesmas razões. No caso de Moçambique, o governo já anunciou cortes em despesas não essenciais, algumas privatizações de activos públicos e outras medidas. Um dos próximos IDeIAS, desta série, discute estas questões com mais profundidade.

A dívida pública tornou-se a segunda maior fonte de investimento na economia, o que faz dela um indicador das principais direcções que a economia vai seguir no futuro. Em Moçambique, mais de 60% do crescimento da dívida pública está ligada ao financiamento de grandes projectos de infraestruturas e serviços, em

linha com as dinâmicas do investimento privado, compra de equipamento de defesa e segurança e construção de edifícios públicos. Estes projectos servem o grande capital que explora os recursos naturais, sem ligação com o desenvolvimento de uma base produtiva mais ampla: a Proindicus, a EMATUM e a MAM, ligados ao gás e à defesa costeira, totalizam US\$ 2,2 mil milhões; o aeroporto de Nacala, a zona económica especial de Nacala, a terminal de carga do porto da Beira, os projectos de transporte de energia Chimuara-Nacala e a linha de transmissão Caia-Nacala, que totalizam US\$ 1,2 mil milhões, estão ligados à exploração e exportação de carvão; a ponte Maputo KaTembe e a circular de Maputo, que totalizam US\$ mil milhões, visam melhorar a circulação de viaturas e o descongestionamento da cidade Maputo, que não tem um sistema funcional de transporte público. A maioria destes projectos não enfrenta os principais problemas da economia, como o afunilamento da base produtiva e a incapacidade de substituir importações e de gerar empregos decentes em grande escala, mas alimenta o carácter extractivo da economia, concentrando-a à volta do seu núcleo extractivo (o complexo mineral-energético e outras mercadorias primárias para exportação), e exacerbando as suas tendências para a especulação financeira e imobiliária.

Estas questões mostram que as dinâmicas da dívida pública reproduzem e são o resultado das vulnerabilidades da economia e tendem a gerar novo endividamento, além de revelarem os limites que o endividamento impõe sobre as possibilidades de transição para uma base produtiva diversificada e articulada, orientada para a melhoria das condições de vida da maioria dos moçambicanos. A dívida elevada e cara limita as possibilidades de intervenção do Estado em sectores sociais fundamentais, coloca pressões sobre a economia e, dentro do quadro de gestão macroeconómica utilizado, conduz a políticas monetárias restritivas que encarecem e dificultam ainda mais o acesso a financiamento para as pequenas e médias empresas nacionais. Os elevados encargos da dívida obrigam ao endividamento doméstico como forma de financiamento do Estado, o que aumenta o custo do capital, limitando o financiamento e tornando a dívida mais cara. As potenciais receitas futuras dos recursos estratégicos nacionais já estão hipotecadas com a dívida e com o investimento nesses sectores, o que limita as possibilidades de aproveitar tais recursos para construir uma economia não dependente, de base alargada, diversificada e articulada, que possa substituir importações, criar empregos decentes e melhorar as condições de vida dos trabalhadores.