



Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social

Rebatendo Mitos do Debate sobre a Dívida Pública em Moçambique

Carlos Castel-Branco e Fernanda Massarongo

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

Nos IDeIAS anteriores, desta série, localizámos o debate sobre a dívida pública e discutimo-la em detalhe. Este IDeIAS, o terceiro da série, discute mitos que emergiram no debate público sobre este tema.

A falsa questão da sustentabilidade da dívida pública

Nos últimos dez anos, o conceito de sustentabilidade da dívida (capacidade de a economia pagar o serviço da dívida sem pôr em causa objectivos essenciais, como o crescimento económico e o desenvolvimento social) foi o instrumento mais usado para rebater as críticas e alertas sobre as tendências e dinâmicas do crescimento exponencial da dívida pública. O conceito é baseado numa série de rácios, nomeadamente o peso do valor actual do stock da dívida nas exportações (150%), no PIB (40%) e nas receitas do governo (250%), e o peso do serviço da dívida nas exportações (20%) e nas receitas do governo (30%). A dívida é considerada sustentável desde que esteja dentro desses limites.

Este argumento pode ser falacioso por várias razões. Primeiro, a estrutura da economia pode tornar estes rácios em indicadores inadequados da capacidade real da economia de servir a dívida. No caso moçambicano, a porosidade económica faz com que entre 6% a 10% do PIB sejam perdidos, anualmente, por via de transferências lícitas e ilícitas de capitais, o que implica que o PIB sobrevaloriza, significativamente, a riqueza de que o país dispõe. O uso, como denominador, do Produto Nacional Bruto (PNB), que é o PIB líquido das transferências para o exterior, em vez do PIB, poderia reflectir melhor a capacidade real de honrar a dívida. As receitas de exportação pertencem às empresas exportadoras, mas a porosidade económica e a debilidade das ligações domésticas impedem a economia de absorvê-las. Um rácio que meça a dívida contra o saldo da conta corrente, que ajusta os saldos comerciais pelas transferências de rendimentos das empresas exportadoras, seria um melhor indicador de sustentabilidade.

Segundo, sustentabilidade é politicamente definida. Por um lado, refere-se à capacidade política de impôr austeridade em outras despesas para pagar a dívida e assegurar os retornos acordados com os credores. Por outro lado, reflecte escolhas políticas sobre as prioridades da economia – no caso moçambicano, é uma escolha entre priorizar a satisfação dos credores e especuladores financeiros de acordo com as suas expectativas, reproduzindo os padrões actuais de produção e distribuição de rendimento, ou priorizar a redução da porosidade económica, o aumento da absorção social do excedente, e o alargamento, diversificação e articulação

do tecido produtivo e do emprego, transformando o padrão de produção e distribuição do rendimento.

Terceiro, sustentabilidade da dívida de médio e longo prazo tem que ver com as expectativas futuras sobre a economia. No caso moçambicano, estas expectativas foram geradas dentro de uma bolha económica especulativa, parcialmente mantida e alimentada pela capacidade de endividamento. A dívida resultou das opções económicas, mas, também, alimentou as expectativas que permitiram reproduzir essas opções durante algum tempo, tornando a economia viciada em dívida. O esgotamento da capacidade de endividamento, em conjunto com choques económicos a que a economia se tornou particularmente vulnerável pelo afunilamento contínuo da sua base produtiva, tornaram a bolha instável e provocaram a sua explosão (crise da dívida) e implosão (retracção do investimento, desaceleração do crescimento e desemprego).

Finalmente, a dívida tem outros impactos macroeconómicos fundamentais, para além das suas implicações fiscais. No caso moçambicano, para além de afectar a quantidade de recursos públicos disponíveis para financiar políticas económicas e sociais mais amplas, a dívida encareceu o capital e tornou o sistema financeiro doméstico mais especulativo e inacessível para pequenos e médios negócios, tendo ajudado a alimentar a bolha especulativa e a favorecer o domínio do núcleo extractivo da economia. Portanto, mesmo que o nível de endividamento permaneça dentro dos limites técnicos de sustentabilidade, o impacto mais amplo da dívida pode tornar a economia, e o seu modelo de acumulação, insustentáveis.

Será, este momento, atípico na economia moçambicana?

Na sua intervenção à Nação, o Primeiro-Ministro (PM) disse que a economia moçambicana está a atravessar um momento atípico, depois de vários anos de sólido crescimento económico. Pelo contexto do discurso, entende-se que a explosão e implosão da bolha económica, ou crise económica, são, momentos incaracterísticos das tendências e dinâmicas da economia nos últimos anos. No entanto, no mesmo discurso, o PM indica algumas das causas fundamentais da crise, nomeadamente: excesso de consumo sobre produção, uma vez que, excluindo mega projectos, a economia importa quatro vezes mais do que exporta; e a queda dos preços internacionais das matérias-primas, que dominam as exportações de Moçambique, bem como a ruptura de fontes de financiamento como os BRICS e a ajuda externa.

Ora, em 1992, ano em que terminou a guerra dos 16 anos, a taxa de cobertura das importações pelas exportações, excluindo mega projectos, era de cerca de 30%, sensivelmente o mesmo valor que em 2014. Este problema foi identificado há década e meia e tem sido discutido em inúmeras ocasiões. Não é novo nem atípico.

Entre 1992 e 2014, as exportações foram concentrando-se no complexo mineral-energético (72% do total das exportações) e em quatro produtos agroindustriais em estado primário ou semiprimário de processamento (madeira, açúcar, banana e tabaco, 18% do total das exportações). Assim, o impacto das flutuações dos preços das matérias-primas e outros produtos primários, principais exportações de Moçambique, deve-se não apenas à magnitude e volatilidade dessas flutuações, mas, sobretudo, à excessiva exposição e vulnerabilidade em que a economia moçambicana se encontra, devido à sua excessiva especialização, por opção de desenvolvimento, num núcleo extractivo (complexo mineral-energético e mercadorias primárias e semi-primárias para exportação). Este afunilamento da base produtiva, fiscal, comercial e de emprego começou a agravar-se há três décadas, tendo acelerado na última década. Além disso, na década de 2005-2014, as importações cresceram muito rapidamente por causa da aceleração do investimento em mega projectos, da importação de equipamento militar e bens duráveis de luxo e da extrema dependência que a produção e o consumo têm de importações. Estes problemas, que estão em discussão pública há década e meia, são parte orgânica do modelo económico e, no seu conjunto, explicam a baixa taxa de cobertura das importações pelas exportações da economia. Portanto, não são novos nem atípicos.

A crise dos BRICS afectou a disponibilidade e facilidade de financiamento da economia com créditos comerciais, como disse o PM. No entanto, a economia moçambicana já tinha absorvido mais dívida do que poderia suportar – por isso entrou em crise de dívida – e tinha usado o espaço de dívida para financiar projectos interessantes para as oligarquias nacionais e as corporações internacionais, mas inadequados para diversificar, alargar e articular a base produtiva, comercial, fiscal e de emprego. Portanto, mesmo que os BRICS pudessem continuar a financiar a expansão da economia nacional, esta não poderia continuar a contrair dívida com a mesma magnitude, ritmo e estrutura, e apenas geraria uma bolha económica maior.

A bolha especulativa, de que começámos a falar há cinco anos, explodiu e implodiu porque a margem para endividamento esgotou-se (conduzindo à explosão), a

credibilidade da economia caiu devido ao alto risco e a graves irregularidades na gestão da dívida e do orçamento, e a capacidade de mobilizar recursos no sistema financeiro internacional e nas economias emergentes reduziu drasticamente (conduzindo à implosão). As raízes da bolha especulativa e da sua crise são estruturais e de longo prazo, pelo que os problemas estruturais indicados pelo PM, tanto a taxa de cobertura das importações como a estrutura das exportações, não são atípicos. Pelo contrário, são todos classicamente típicos e representativos das dinâmicas da economia extractiva, afunilada e porosa, e têm sido discutidos em Moçambique desde o início deste século. A solução da crise actual requer uma análise rigorosa das tendências de longo prazo e uma boa compreensão de como essas tendências geraram, mas também fizeram implodir e explodir, a bolha económica.

Será, a crise, o resultado do excesso de consumo sobre a produção?

No seu comunicado, o PM afirma que a crise de dívida é, em grande medida, determinada pelo excesso de consumo sobre a produção, pelo facto de as importações excederem as exportações, excluindo mega projectos, em quatro vezes. Este argumento conduz a dois tipos de medidas de política pública: as viradas para contenção da massa monetária para combater a inflação e redução do défice fiscal, e as tendentes a promover exportações do mesmo tipo (produtos primários semi-processados para mercados internacionais voláteis).

No entanto, no mesmo discurso, o PM aponta que 60% da dívida foi para construção de infraestruturas de grande porte, associadas a mega projectos, e um sexto da dívida são avales do governo para dívida privada ilegalmente assumida pelo anterior executivo. Portanto, mais de 75% da dívida foi para financiar a acumulação privada de capital e não para o consumo dos cidadãos ou do Estado. Se há excesso de consumo, quem consome em excesso? Não é a economia como um todo, nem os cidadãos comuns ou o Estado. São grupos sociais específicos, as oligarquias nacionais e as corporações internacionais, quem o faz, em resposta aos padrões de produção e de distribuição da economia moçambicana. Portanto, a dívida não resulta de consumo em excesso de todos os cidadãos e do Estado, mas da expropriação do Estado, por via do endividamento, para financiar oligarquias nacionais e internacionais. O volume de importações é determinado por esse padrão económico, do mesmo modo que a volatilidade das receitas de exportação o é.

Se entendermos a crise como excesso de consumo sobre a produção, tenderemos a orientar o debate de política a favor da austeridade social e do aumento da produção dentro dos padrões produtivos extractivos e afunilados dominantes, assim plantando as sementes da próxima crise. Se entendermos a crise como o resultado da ruptura do sistema de produção, apropriação, distribuição e utilização da riqueza, o foco do debate de política será posto na transformação do modo de reprodução e acumulação de capital, o que poderá ajudar a sair da crise com uma economia mais sólida e mais capaz de enfrentar e resistir às próximas crises do capitalismo global. Se o grosso da dívida foi gerado pelo investimento em infraestruturas que não servem a economia como um todo, então é sobre esse tipo de "consumo" que a austeridade deve recair, revendo, reestruturando e realocando o investimento público para priorizar a diversificação, alagamento e articulação da

base produtiva, comercial, fiscal e do emprego.

Será o FMI, e os doadores, o problema da economia moçambicana?

Alguns analistas e políticos nacionais têm focado a sua crítica na decisão do Fundo Monetário Internacional (FMI) e doadores de suspenderem os empréstimos a Moçambique até que a situação da dívida seja esclarecida e renegociada. Como seria de esperar, estas vozes e questões não surgiram quando, três meses antes, o FMI ajudou a financiar a estabilização, de muito curta duração, da moeda nacional a pedido do governo (estratégia muito cara para muito pouco benefício). Além disso, a crise da dívida, as dívidas ilegais, a simultânea explosão e implosão da bolha económica são problemas reais, estruturais, que não foram criados pelo FMI, e que, com ou sem FMI, teriam que ser resolvidos sob risco de a economia de Moçambique entrar em colapso prolongado. Portanto, o nosso problema número um é a crise económica criada pelas opções de desenvolvimento do país, e não a forma como o FMI e outros credores e doadores reagem a essa crise anunciada.

Nos últimos cinco anos, apesar das suas crescentes reservas e dúvidas sobre a seriedade e sustentabilidade da estratégia económica do governo, o FMI e a comunidade internacional continuaram a avaliar e elogiar, publicamente, a robustez da economia moçambicana. Os seus estudos, que apontavam para a necessidade de rever os incentivos fiscais e os contratos com os grandes projectos, para os perigos representados pela taxa de crescimento da dívida pública, em especial da sua componente comercial e doméstica, para a necessidade de cautela e sobriedade na construção das expectativas de longo prazo em torno do carvão e hidrocarbonetos, para os perigos de uma estrutura de investimento público altamente afunilada e deficientemente analisada e planificada, nunca foram amplamente discutidos fora das instituições do governo nem tomados a sério. [Analistas nacionais, que pegaram nos mesmos assuntos e os trataram com maior profundidade que o FMI, foram ostracizados e transformados em inimigos da Pátria].

Como avalista internacional do sistema capitalista global, o FMI tem alguma responsabilidade na crise moçambicana em três momentos. Primeiro, o seu programa, de duas décadas e meia de austeridade, criou um enorme espaço para endividamento que nunca foi gerido adequadamente – o objectivo era não gastar, em vez de aprender a gastar e gerir bem. Segundo, o FMI avalizou positivamente a economia nacional até há um ano, apesar de todos os sinais de grande perigo que os seus próprios estudos revelavam, o que abriu espaço para a irresponsabilidade fiscal e financeira, tanto do governo como da banca de investimento internacional. Dado o aval geral do FMI, a banca tornou-se negligente e insaciável relativamente às possibilidades de realizar lucros especulativos elevados em Moçambique. Combinada com a voracidade do governo e das elites oligárquicas nacionais por capital, a qualquer custo, a banca internacional financiou tanto a bolha económica como as suas recentes explosão e implosão. Terceiro, a suspensão da cooperação provocou um choque no sistema, e terá contribuído para acelerar a implosão da bolha económica. O programa de ajustamento e estabilização, que pode estar a caminho, pode provocar uma espiral de empobrecimento, centralização e concentração de capital, dependência e nova crise (um dos próximos IDelIAS retornará a este assunto).

No entanto, quem pôs Moçambique vulnerável, no alvo da ira do FMI e dos doadores e no fogo do sistema financeiro internacional foram as opções económicas do governo anterior, os interesses das oligarquias que serviu, e a cumplicidade das corporações multinacionais e da banca especulativa internacional. O governo daquela época é, certamente, também responsável pelos erros de planificação tão gritantes que criaram pontes sem estradas, aeroportos sem ligações e sinergias, e gastaram US\$ 1,4 mil milhões em segurança e logística para projectos que ainda não existem (como são os casos da PROÍNDICUS, da MAM e do empréstimo ilegal para o Ministério do Interior).

A ameaça à economia, à estabilidade, à soberania e à autoestima nacional não reside em o FMI e outros doadores terem, finalmente, reagido, mas na bolha económica que foi esticada até explodir e implodir apesar dos avisos que foram sendo dados ao longo dos anos. Foi a ganância das oligarquias nacionais, apoiada pelo governo e pelo capital internacional, quem criou a crise, a instabilidade e a ameaça à soberania económica e financeira de Moçambique.

Precisamos de contextualizar a questão da dívida, de entender a sua estrutura e dinâmicas e de elaborar uma estratégia de reestruturação e desenvolvimento alternativa ao monetarismo do FMI e à ganância especulativa da banca, das multinacionais e das oligarquias nacionais, e precisamos de um governo que se demarque claramente, e com acções, da irresponsabilidade financeira do anterior executivo.

Será, a saída da crise, possível com mais das mesmas opções?

Há analistas que argumentam que a saída da crise é possível e consistente com o relançamento da economia nos mesmos moldes – contínuo enfoque no seu núcleo extractivo (o complexo mineral-energético e as mercadorias primárias para exportação), nas expectativas futuras e no seu poder de arrastamento da economia – desde que se garanta a credibilização institucional, estabilização financeira e reestruturação da dívida. Discursos do Presidente da República e do PM também enfatizam a necessidade de produzir mais, mas sem questionarem o modelo económico actual. A noção de que a situação actual é atípica implica que, em geral, estamos no bom caminho, com alguns soluções pelo meio. Será, esta abordagem, correcta? Neste texto já demonstrámos que foi o modelo económico actual que gerou a crise. Se as dinâmicas produtivas actuais são prejudiciais à economia (afunilamento, vulnerabilidade aos choques internacionais, incapacidade de substituir importações e de fornecer bens e serviços básicos a baixo custo, etc.), como é que produzir mais, nos mesmos moldes, sem priorizar a transformação da economia, poderá ajudar a sair da crise? Se o financiamento das oligarquias nacionais e internacionais gerou a dívida, como é que continuar com elas vai resolver o problema da crise?

O afunilamento e desarticulação da base produtiva, comercial, fiscal e de emprego, associados à porosidade económica e a mecanismos de centralização e concentração de capital, formam os condimentos essenciais da bolha económica acabada de explodir e em processo de implosão. Como é que mais deste modelo pode ajudar a recuperação da economia e a evitar nova bolha económica?

O próximo IDelIAS irá debruçar-se sobre o debate em torno de política económica e medidas de ajustamento alternativas.