



“Desafios para Moçambique: Dez anos pensando no País”

Maputo, 19 – 20 | Setembro 2019



Dinâmicas De Endividamento Público Em Moçambique Na Década 2009-2018: *Uma Análise Do Contributo Do Livro Desafios Para Moçambique*

Yasfir Ibraimo

yasfir.ibraimo@iese.ac.mz

Estrutura da Apresentação

- Contexto económico na última década
- Contributo do livro Desafios no debate sobre dívida pública em Moçambique
- Dinâmicas do Endividamento Público
- Defice orçamental e mobilização de recursos
- Conclusões

Contexto económico na última década

- A economia de Moçambique apresentou uma taxa de crescimento média de cerca de 7,5% por ano.
- Exemplo de sucesso na promoção de crescimento económico, como resultado da implementação de políticas neo-liberais.
- Crescimento económico ancorado em dinâmicas macroeconómicas insustentáveis, nomeadamente: dependência de fluxos externos de capital (IDE, ajuda externa e dívida externa) e o fraco desenvolvimento de capacidades produtivas para a economia.
- O crescimento económico criou um espaço para o recurso a dívida pública como estratégia de financiamento da despesa pública.
- Nível insustentável da dívida pública, agudizando-se pela descoberta das dívidas ocultas.

Contributo do livro **Desafios** no debate sobre **Dívida pública** em **Moçambique (I)**

- Endividamento público na agenda do debate em Moçambique ao longo da última década, com destaque para os últimos cinco anos.
- O IESE integrou as questões sobre a dívida pública nas suas linhas de investigação.
- Análise da dívida pública dominada pela abordagem dos rácios de sustentabilidade da dívida, conduzida pelo Banco Mundial (BM) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).
- De acordo com este quadro de análise, o endividamento público é considerado sustentável quando um determinado País pode cumprir totalmente as obrigações actuais e futuras do serviço da dívida, sem recurso ao reescalonamento do pagamento ou à acumulação de atrasos e sem comprometer o crescimento económico do País

Contributo do livro **Desafios no debate sobre Dívida pública em Moçambique (II)**

- Os países de baixo rendimento que se encontram dentro dos limiares estabelecidos para cada um destes indicadores podem recorrer ao endividamento externo.
- No caso de Moçambique, as avaliações realizadas, por exemplo, em 2007 e 2008, mostravam-se favoráveis ao endividamento público externo.
- Apoiando-se nestas avaliações, o Governo de Moçambique recorreu sistematicamente a dívida pública para financiar a despesa pública.
- Esta opção de financiamento da despesa, em parte, influenciou o crescimento da dívida, esgotando o espaço existente nos rácios de sustentabilidade da dívida.
- A investigação do IESE apresentou um conjunto de limitações metodológicas e operacionais associadas à abordagem dos rácios de sustentabilidade da dívida para a economia de Moçambique

Contributo do livro **Desafios** no debate sobre **Dívida pública** em **Moçambique (III)**

- Incapacidade dos indicadores de sustentabilidade da dívida, baseados nos rácios, para expressar a real capacidade de endividamento do País, como consequência da estrutura económica do país
- O conceito de sustentabilidade da dívida foi o instrumento mais usado pelo Governo para rebater as críticas e os alertas sobre as tendências e dinâmicas do crescimento exponencial da dívida pública.
- A crítica em relação à abordagem dos rácios de sustentabilidade teve um contributo importante para a literatura sobre dívida pública em Moçambique e, também, para o debate público, pois veio romper com a abordagem dominante e trouxe elementos que até a altura não eram considerados nas discussões sobre dívida pública.

Contributo do livro **Desafios** no debate sobre **Dívida pública** em **Moçambique (IV)**

- Necessidade de discutir a dívida pública considerando as suas finalidades, o contexto e a estrutura da economia, pois a dívida tem impacto na definição de direcções e padrões da actividade económica.
- A sustentabilidade da dívida é apenas um dos problemas no que respeita a dívida pública. É relevante olhar para as questões por detrás da dinâmica do endividamento e suas implicações.
- Ausência de uma tendência de desenvolvimento de capacidades de autofinanciamento por parte do Estado. Desta forma, emerge o debate à volta da mobilização de recursos domésticos que poderiam ser utilizados como alternativa ao endividamento público. Portanto, era necessário expandir a mobilização de recursos domésticos.

Dinâmicas do Endividamento Público (I)

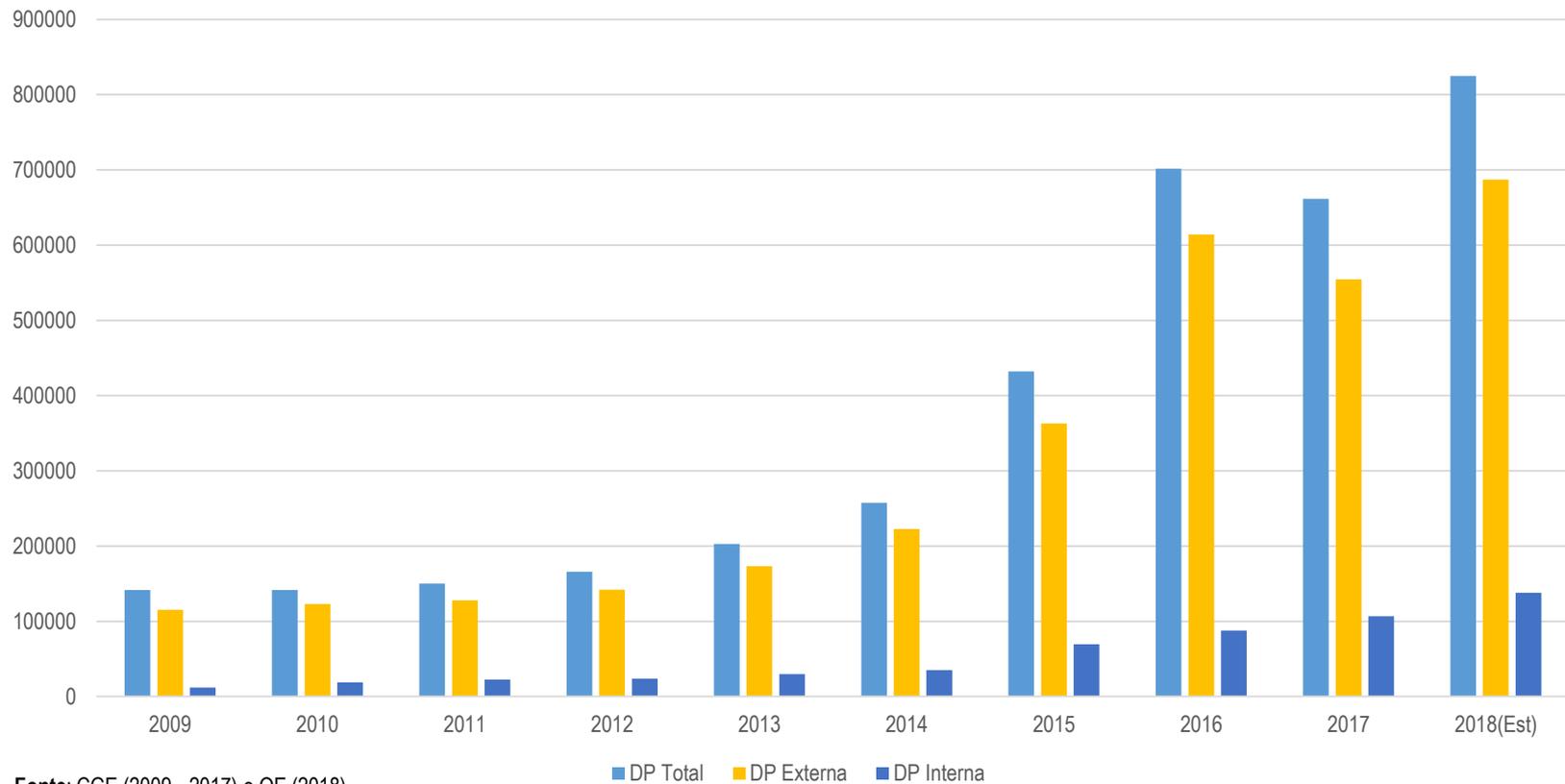
- No período 2009-2018 a dívida pública total de Moçambique cresceu em média 22,6%, uma percentagem acima do crescimento médio das receitas fiscais para o mesmo período, em cerca de 19,7 %.
- A dívida pública como proporção do PIB também registou um crescimento.
- O que explica o crescimento da dívida num contexto em que várias avaliações de sustentabilidade da dívida concluíam que o País estava dentro dos limites de sustentabilidade da dívida?
- A comunicação procura responder a estas questões, apresentando vários elementos que explicam as dinâmicas de endividamento público em Moçambique, que são abordados nas publicações do livro Desafios para Moçambique ao longo dos últimos dez anos.
- Apesar da descoberta das dívidas ilegais ter contribuído para aumentar o stock da dívida de Moçambique e antecipar uma situação de insustentabilidade da dívida do País, estas dívidas não podem ser vistas como a causa da situação insustentável em que a dívida de Moçambique se encontra. Seria muito simplista apresentar esta conclusão relativamente à dívida pública do País.

Dinâmicas do Endividamento Público (II)

- O problema do endividamento público em Moçambique não é recente nem, muito menos, se limita às dívidas ilegais. Antes da descoberta destas dívidas, o stock da dívida pública de Moçambique já vinha crescendo de forma descontrolada.
- Um crescimento muito influenciado pela dívida comercial, que é mais cara e de curto prazo. As dívidas ilegais apenas amplificaram um problema que já era preocupante para a economia.
- Esta tendência, em parte, reflecte as opções de política tomadas pelo Governo. Isto é, o Governo optou pelo endividamento público como estratégia de financiamento ao desenvolvimento, chegando mesmo a recorrer a dívida comercial.

Dinâmicas do Endividamento Público (III)

Evolução da Dívida Pública Total, Externa e Interna de Moçambique (2009 - 2018), em Milhões de Meticais



Fonte: CGE (2009 - 2017) e OE (2018)

Dinâmicas do Endividamento Público

- dívida foi orientada para o grande capital multinacional e doméstico e não para o financiamento do desenvolvimento das capacidades produtivas.
- O endividamento público jogou um certo papel na dinâmica de crescimento da economia. O que significa que a dívida pública é parte orgânica da expansão económica.
- Para entender as dinâmicas da dívida pública é necessário analisar a estrutura e as dinâmicas da produção do País.
- a dívida, em si, não deve ser entendida como um grande problema, pois se for utilizada para financiar um processo de acumulação e reprodução económica, que não só permita sustentar o serviço da dívida, mas gerar mais opções e oportunidades na economia, que a torne mais dinâmica e amplifique os seus benefícios sociais, então a dívida pode jogar um papel útil no desenvolvimento do País.
- O aumento da dívida torna-se preocupante para a economia dependendo do tamanho e da estrutura da economia, das causas da dívida, da sua aplicação, dos termos de reembolso e das consequências macroeconómicas.

Dinamicas do Endividamento Publico

- A análise da dinâmica da dívida tem sido feita, de forma muito comum, através da análise das dinâmicas da despesa pública. Nesta perspectiva, considera-se que o aumento da dívida pública tem origens do lado da despesa. Isto é, o aumento excessivo da despesa pública gera um défice fiscal e consequentemente leva ao endividamento público.
- Questionar a dinâmica fiscal da economia de Moçambique para mostrar que a dinâmica do endividamento público deve, também, ser analisada do lado da receita, e não apenas como resultado do excesso de despesa.
- A crítica sobre os elevados incentivos fiscais aos megaprojectos, o padrão de acumulação e o crescimento da economia de Moçambique devem ser tomados em consideração na análise da dinâmica de endividamento público. Os elevados incentivos fiscais atribuídos ao grande capital constituem perdas de receita fiscal. Se tais incentivos fossem eliminados ou reduzidos, com a mesma despesa, o Estado poderia travar o crescimento da dívida pública.

Defice orçamental e mobilização de recursos

- Os dados referentes à última década (2009-2018) mostram a existência de um défice orçamental crónico na economia de Moçambique. Estes dados revelam a incapacidade da economia de Moçambique, durante este período, de mobilizar recursos fiscais e não fiscais com vista a reduzir o défice orçamental.
- Como proporção do PIB, Os dados mostram uma tendência persistente do défice orçamental.
- Questionar até que ponto o crescimento económico de Moçambique se tem traduzido no aumento da capacidade fiscal do País. Isto significa que a expansão económica não tem sido capaz de alargar a capacidade fiscal da economia. Consequentemente, os recursos existentes não têm capacidade de financiar as despesas associadas ao programa do Governo.
- Com vista a financiar o défice crónico, o Governo tem recorrido a meios alternativos de financiamento, nomeadamente: a ajuda externa e o endividamento público interno e externo. No entanto, dada a redução gradual que a ajuda directa ao Orçamento do Estado vinha registando, e num contexto em que as receitas fiscais não acompanham as despesas foram sendo criadas pressões para mobilização de recursos com base em dívida pública. Este facto também contribuiu para a aceleração do endividamento público interno e externo.

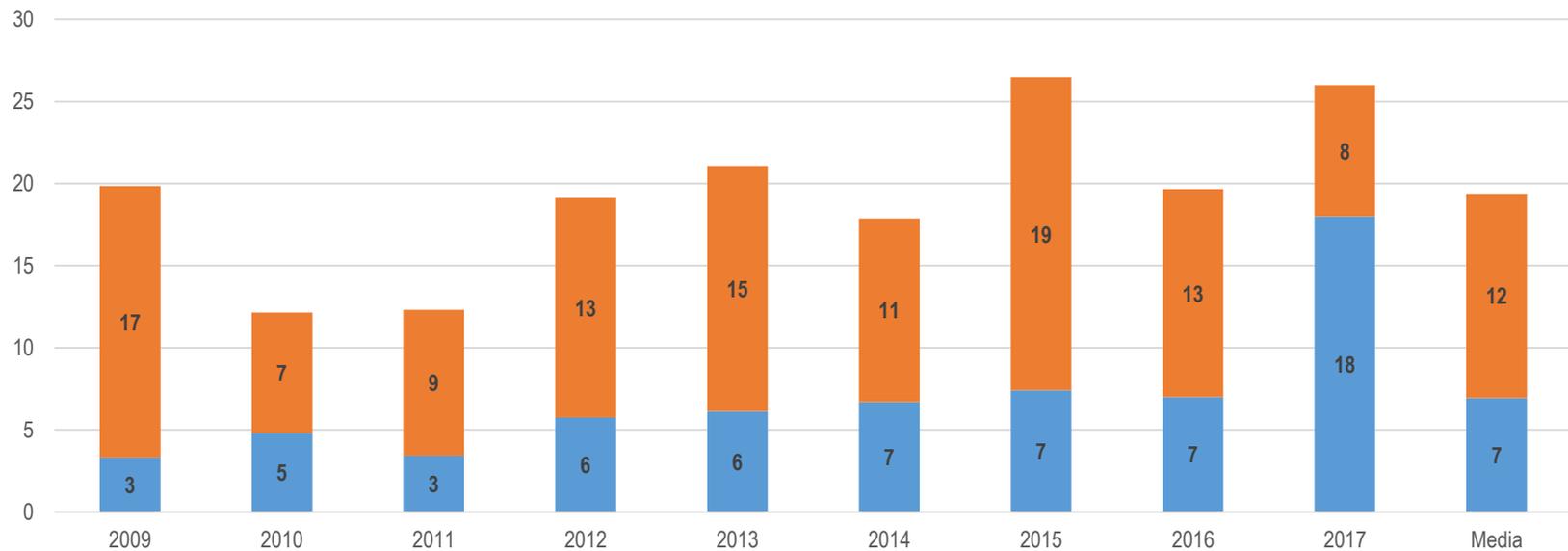
Defice orcamental e mobilizacao de recursos

- Apesar de um conjunto de medidas adoptadas pelo Governo com vista a consolidar as contas públicas, os desequilíbrios fiscais persistem e a necessidade de mobilização de recursos para financiar o Orçamento do Estado tende a crescer.
- No actual contexto, caracterizado pelos elevados encargos com o serviço da dívida pública, as prioridades de investimento público ficam afectadas. Portanto, é fundamental alargar a captação de receitas para dotar o Governo de maior capacidade de intervenção na economia e criar condições para melhorar a vida da população.
- O contínuo recurso à dívida pública interna, para financiar a despesa pública, tem sido uma das alternativas utilizada pelo Governo. No entanto, evidências empíricas de estudos realizados pelo IESE mostram que esta forma de financiamento da despesa pública pode resultar numa crise fiscal com efeitos macroeconómicos negativos.
- Como resultado da estrutura produtiva do País e do padrão de crescimento económico, existe uma dinâmica fiscal caracterizada por um crescimento lento das receitas fiscais, o que limita a capacidade do Estado para decidir sobre a mobilização e alocação produtiva e eficiente dos recursos para financiar a diversificação da base produtiva nacional.

Conclusões

- As pesquisas do IESE contribuíram significativamente para progresso da literatura sobre a dívida pública em Moçambique.
- Ao longo da década, que o endividamento público em Moçambique é muito influenciado por factores estruturais da economia. Não obstante, existem, também, influências conjunturais.
- O argumento sobre os limites da sustentabilidade da dívida é inadequado para aferir a real capacidade da economia para fazer face às obrigações do serviço da dívida.
- O crescimento da dívida pública não tem sustentabilidade macroeconómica, devido, sobretudo, à fraca capacidade de as receitas fiscais cobrirem o serviço da dívida (excessivos incentivos fiscais ao grande capital internacional) e à existência de uma base produtiva pouco diversificada e alargada, que não permite a expansão consolidada das receitas do Estado.
- A crise da dívida não poderá ser ultrapassada se não houver alteração do padrão de crescimento económico, porque as crises que abalam a economia são sistémicas e construídas dentro do modelo de crescimento.
- Para ultrapassá-las será necessário diversificar e articular a base produtiva e a substituição efectiva das importações, reduzindo a dependência da economia na importação de bens e serviços, o que poderá contribuir para a expansão das receitas fiscais.

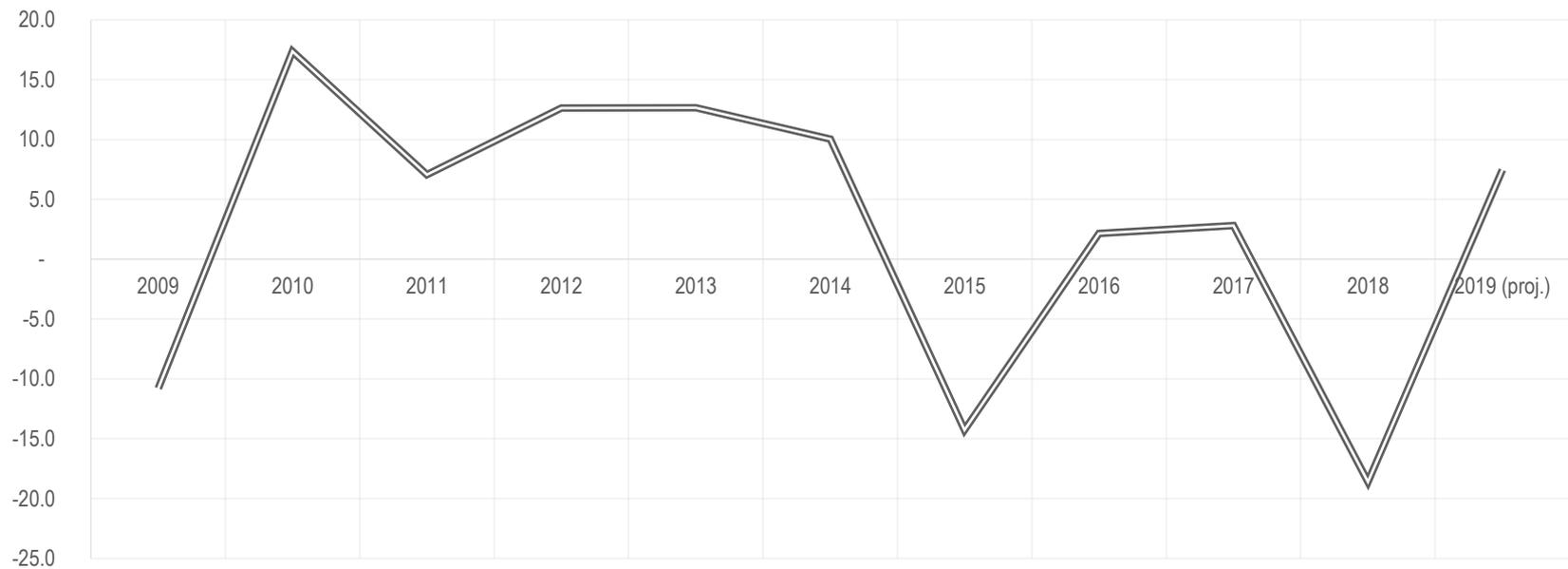
Contribuição Fiscal dos megaprojectos na receita total e os benefícios fiscais dos investimentos na receita total (2009 - 2017), em percentagem



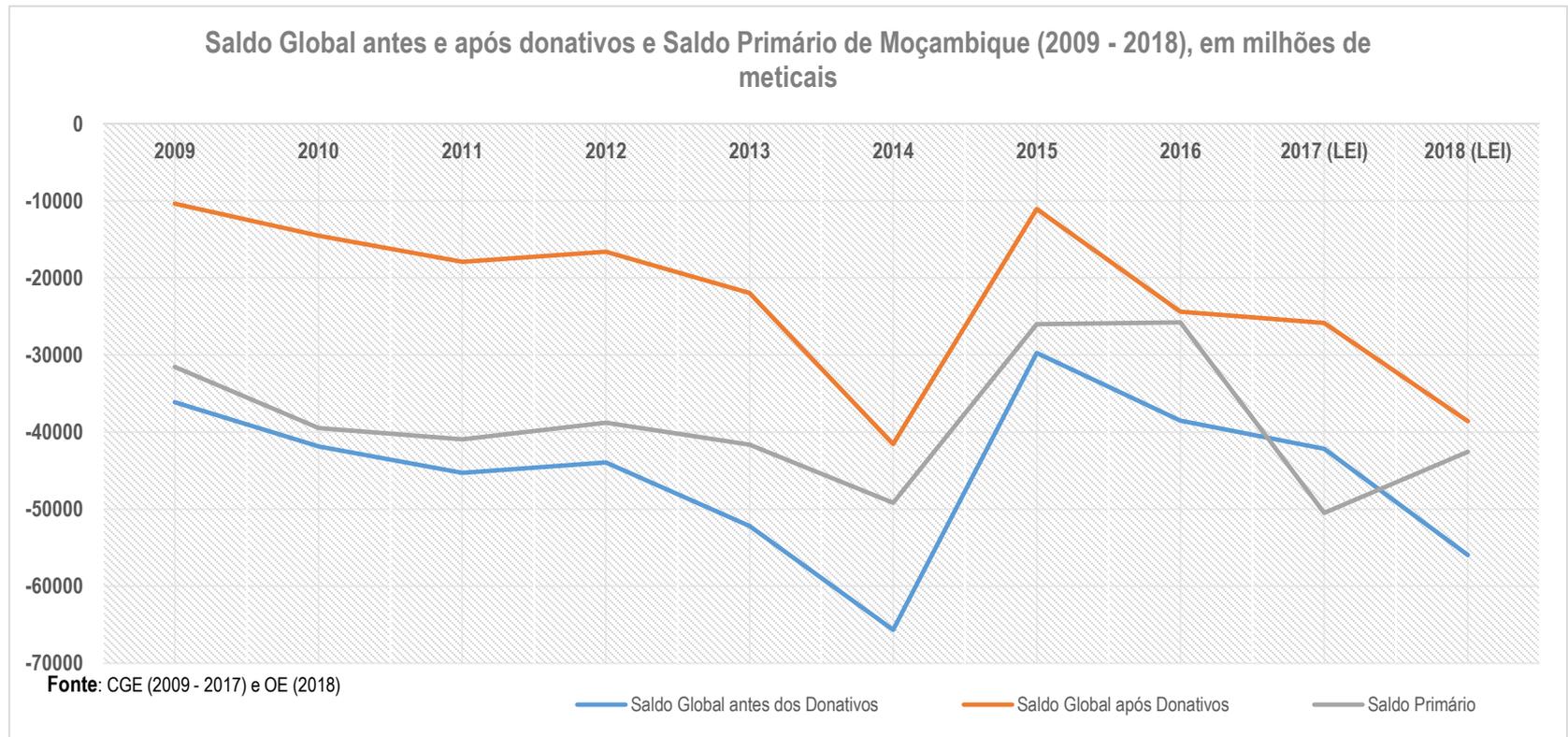
Fonte: CGE (2009 - 2017) e Relatório da AT (2009 - 2017)

- Contribuição Fiscal dos Megaprojectos % da Receita Total
- Benefícios Fiscais dos Investimentos % da Receita Total

TAXA DE CRESCIMENTO DE RECEITAS FISCAIS % PIB (2009 - 2019)



Fonte: CGE (2009 - 2017) e OE (2018 - 2019)





“Desafios para Moçambique: Dez anos pensando no País”

Maputo, 19 – 20 | Setembro 2019



- Muito Obrigado