

DE QUEM É A ARMADILHA? EVOLUÇÃO DA ENORME DÍVIDA DE MOÇAMBIQUE À CHINA

Aslak Orre, Michael Godet Sambo e Sérgio Chichava

INTRODUÇÃO

As actividades económicas chinesas aumentaram em Moçambique, passando de muito poucas no virar do século até se tornarem um dos parceiros económicos mais importantes de Moçambique, pelo menos em termos de volume, 15 anos mais tarde. A China tornou-se o maior credor bilateral de Moçambique. Todavia, durante os últimos cinco anos, as relações chinesas com Moçambique estabilizaram ou regrediram, ou mudaram de forma, mas certamente não aumentaram.

O presente artigo faz um balanço das principais tendências nas relações de Moçambique com a China e com os agentes económicos chineses, destacando uma área de grande preocupação: Moçambique é um país em situação de endividamento grave (The World Bank, 2022). Esta situação tornou-se uma preocupação para a China, e vamos analisar os sinais emergentes da forma como as autoridades chinesas têm gerido este problema da dívida.

Em termos de política global, o que é que se pode aprender com o estudo das relações da China com Moçambique? A enorme expansão do envolvimento da China com Moçambique – um país rico em recursos naturais que apresenta resultados insatisfatórios na maior parte dos indicadores de desenvolvimento – poderia, à primeira vista, sustentar vários argumentos. Estará a China a ajudar Moçambique numa situação de cooperação em que todos saem a ganhar? Ou será o contrário: um caso de uma superpotência emergente que se aproveita da vulnerabilidade de Moçambique para expandir o seu domínio e explorar os recursos do país africano através de uma “diplomacia da armadilha da dívida” agressiva? Ou poderá o caso de Moçambique mostrar os limites da capacidade de expansão da China em África? Ao incluir igualmente a mensagem de que os detentores do poder em Moçambique tiraram partido dos recursos chineses para aumentar a sua influência, ou espaço de manobra, nos seus assuntos globais e internos, procuramos fazer uma avaliação equilibrada das relações da China com Moçambique.

TENDÊNCIAS DA AJUDA CHINESA AO DESENVOLVIMENTO – E PREOCUPAÇÕES COM A DÍVIDA

A China tem sido acusada por muitos de conduzir os países africanos para uma armadilha de dívidas, a fim de melhor explorar os seus recursos em seu benefício (Lippolis e Verhoeven 2022), contrariando a ideologia oficial chinesa de que todos saem a ganhar. Estas acusações irritaram o regime de Pequim. O regime tem-se insurgido contra elas, tal como se demonstra na mais recente reunião do FOCAC (Bloomberg, 2021), mas também tem tomado medidas com vista a assinalar práticas diferentes, a fim de evitar novas acusações.

Não existe, neste momento, qualquer indicação de que a China possa moldar os principais desenvolvimentos em África por sua própria iniciativa. É uma grande potência em expansão, mas compete pela influência em África com outras grandes potências, e também com algumas mais pequenas que possuem vantagens competitivas em alguns países. Um exemplo disso é Moçambique, onde as empresas portuguesas e brasileiras gozam de muitas vantagens devido aos seus laços históricos e à familiaridade linguística. Em muitos casos, a entrada em cena da China aumentou a margem de manobra autónoma dos líderes africanos, que criaram um espaço para si próprios, enquanto jogavam potências estrangeiras rivais umas contra as outras. A dívida africana tornou-se um grande desafio para os planos chineses para África, quer sejam motivados por altruísmo, por um pensamento sinérgico em que todos saem a ganhar, ou por puro interesse próprio. Num relatório recente, académicos chineses argumentaram que a ajuda ao desenvolvimento da China se tem «concentrado cada vez mais em países beneficiários com economias mais robustas e com poucos ou nenhuns problemas de dívida, uma vez que a China está preocupada com a sustentabilidade da dívida» (Su, Ouyang & Yuan, 2022:28). A dívida de Moçambique pode ser insignificante para um país como a China, mas a forma como este país lida com Moçambique e com a sua dívida pendente enviará sinais importantes sobre o tipo de parceiro de desenvolvimento – e financiador – que será no futuro. Além disso, há “muitos Moçambiques” em África, e os *stocks* de dívida de alguns países não são insignificantes, como é o caso de Angola, cuja dívida à China ascende a mais de 43 mil milhões de dólares, mais de vinte vezes superior à dívida moçambicana. A China procurará ser um parceiro de desenvolvimento digno de confiança para os países africanos e menos propenso a impor condições aos seus empréstimos do que os doadores e financiadores ocidentais. Porém, de acordo com a sua ambição de ser um líder global, também precisa de ser vista como um credor sério, que juntamente com os credores ocidentais e em concorrência com eles, terá de evitar os “riscos morais” de empréstimos imprudentes e de tolerância para com os devedores que não pagam.

Lippolis & Verhoeven (2022) argumentam que a dívida à China não se apresenta como uma armadilha particularmente ameaçadora e minimizam o papel da China como credor implacável. São, pelo contrário, os credores privados no mercado internacional de obrigações,

imprevisíveis e desconhecidos que mantêm «tiram sono aos líderes africanos» (Lippolis & Verhoeven, 2022:170). Este é, como veremos, o caso de Moçambique. O ponto principal é que embora a armadilha da dívida africana esteja a ressurgir, não é criada pela China. Os empréstimos concedidos por este país não são suficientemente significativos para obrigar os devedores africanos a seguir as suas regras de jogo, uma vez que os outros credores bilaterais e multilaterais, bem como os detentores de obrigações e outros credores comerciais, detêm, no seu conjunto, um volume de dívida superior ao dos chineses. A China é uma grande potência, mas está a jogar num palco africano onde é apenas um dos muitos actores importantes.

CHINA E MOÇAMBIQUE: PARCERIA E TENDÊNCIAS DA AJUDA

Os primeiros quinze anos após Moçambique se tornar independente de Portugal, em 1975, foram marcados por uma longa e devastadora guerra civil, alimentada pela rivalidade entre as superpotências dos EUA e da União Soviética, e ainda pela sua posição como Estado da linha da frente, perante os Estados do *apartheid* da Rodésia e da África do Sul. O período testemunhou ainda a transformação do movimento de libertação Frelimo na elite dirigente de um Estado de partido único. Neste período, apesar da sua inclinação ideológica aos regimes de “socialismo”, não se desenvolveram laços fortes entre o Governo da Frelimo e a China. Na era do multipartidarismo, após 1990, a Frelimo manteve o seu poder absoluto no País, apesar de organizar eleições regulares. A década de 1990 viu um Moçambique devastado pela guerra ser novamente dominado por forças externas, desta vez com um enorme fluxo de organizações de desenvolvimento ocidentais, tanto multilaterais como bilaterais. No início da década de 2000, os doadores ocidentais de Moçambique financiaram cerca de metade do orçamento do Estado do País (Tvedten & Orre, 2016). Totalmente subjugado pela dívida, o Governo moçambicano da Frelimo não tinha alternativa a não ser aceitar a condicionalidade associada à ajuda ao desenvolvimento. A partir do início da década de 2000, Moçambique viveu um período de rápido crescimento económico, impulsionado pelo crescimento agrícola na estabilidade da paz, pela renovação do comércio e, não menos importante, por um grande fluxo de investimento directo estrangeiro (IDE). O IDE foi atraído pela abertura para a exploração da variedade significativa de recursos naturais do País e pelo potencial para a indústria extractiva, como o carvão, o gás natural em terra, a madeira, a fauna tropical, os minerais raros e as pedras preciosas, além das ricas potencialidades agrícolas e pesqueiras (Orre & Rønning, 2017). A descoberta de enormes depósitos de gás natural ao largo da província nortenha de Cabo Delgado, em 2010, reforçou a sensação de que Moçambique estava a sair do subdesenvolvimento para um futuro brilhante de país de “rendimento médio”. O optimismo foi anulado perante as enormes dificuldades que se abateram sobre o País causado pelo “escândalo das dívidas ocultas,” que eclodiu em 2016 (Cortez *et al.*, 2021).

O interesse chinês em Moçambique expandiu-se rapidamente à medida que o “boom dos recursos” de Moçambique se foi desenvolvendo durante a primeira década do milénio. Tal como noutros países africanos, os agentes económicos chineses, com os seus trabalhadores e maquinaria, não tardaram a ser observados em Moçambique. Envolveram-se em actividades agrícolas e na indústria extractiva, mas de forma mais visível na construção civil e na construção e reabilitação de estradas, pontes, portos e aeroportos moçambicanos degradados, um estádio nacional de futebol (Nielsen & Bunkenborg, 2020), barragens para centrais hidroeléctricas e, em certa medida, também nas telecomunicações (Rønning, 2011; Massarongo & Chichava, 2018; Harnack, Banze & Constantino, 2020). O principal veículo de financiamento das empresas chinesas a operar em Moçambique era o Exim Bank of China (CHEXIM).

Alguns dados importantes mostram como a actividade chinesa se expandiu rapidamente em Moçambique nos anos após 2008, antes de sofrer um ligeiro retrocesso a partir de 2016 (para mais detalhes, vide o anexo).¹

As exportações da China para Moçambique aumentaram de forma constante, passando de menos de 100 milhões de dólares, em 2005, para 1,2 mil milhões de dólares, em 2013 (China Africa Research Initiative, 2021a). Entre 2014 e 2020, as exportações para Moçambique situaram-se em cerca de 2 mil milhões de dólares por ano, excepto nos anos mais críticos da crise moçambicana em 2016-7, quando caíram para 1,3 mil milhões de dólares. Em contrapartida, a China importou muito menos de Moçambique. Em 2005, as importações anuais eram inferiores a 100 milhões de dólares e, em 2010, tinham aumentado para 200 milhões de dólares. No entanto, as importações mantiveram-se então numa média de cerca de 500 milhões de USD por ano, salvo um valor excepcionalmente elevado no ano de 2014 (1,6 mil milhões de USD). Verifica-se, portanto, uma tendência bastante estável das importações de Moçambique após 2010.

As empresas chinesas obtiveram receitas anuais bastante elevadas com as actividades de construção em Moçambique (China Africa Research Initiative, 2021b). De acordo com os dados da CARI, estas receitas aumentaram de forma constante, tendo passado de menos de 100 milhões de USD em 2005 para um máximo de 1,3 mil milhões de USD em 2016, o ano em que o país foi abalado pela crise. As receitas anuais das empresas chinesas caíram então para 676 milhões de dólares em 2020.

No que diz respeito ao número de trabalhadores chineses registados em Moçambique, cerca de 1789 já lá se encontravam em 2009 (China Africa Research Initiative, 2020). O número aumentou de forma constante até um máximo de 4196, em 2016, antes de cair para 2629, em 2020, seguindo assim a tendência geral africana.

¹ Agradecemos à Iniciativa de Pesquisa China-África (*China-Africa Research Initiative* - CARI), da Escola de Estudos Internacionais Avançados John Hopkins, pelos dados sobre as relações económicas entre a China e Moçambique apresentados nesta secção.

Qual a importância de Moçambique para a China no contexto africano? Os dados mais importantes indicam-nos que, nos anos de 2014-16, entre os estados africanos, Moçambique ocupou o 11.º lugar como destino das exportações da China (2014), 8.º como fonte de importações (2014), 8.º como local de obtenção de receitas para as empresas chinesas (2016) e 15.º lugar em termos de onde mais trabalhadores chineses estavam registados (2016).

É óbvio que a China é mais central para a economia de Moçambique do que vice-versa. Em 2020, a China era o 4.º maior destino das exportações de Moçambique, enquanto era a 2.ª maior fonte de importações, apenas superada pela África do Sul (Ministério da Indústria e Comércio, 2020:5-13). Um aspecto importante para esta análise é o facto de a China se ter tornado um dos maiores financiadores do Governo moçambicano.

EMPRÉSTIMOS DA CHINA A MOÇAMBIQUE, UMA VISÃO GERAL

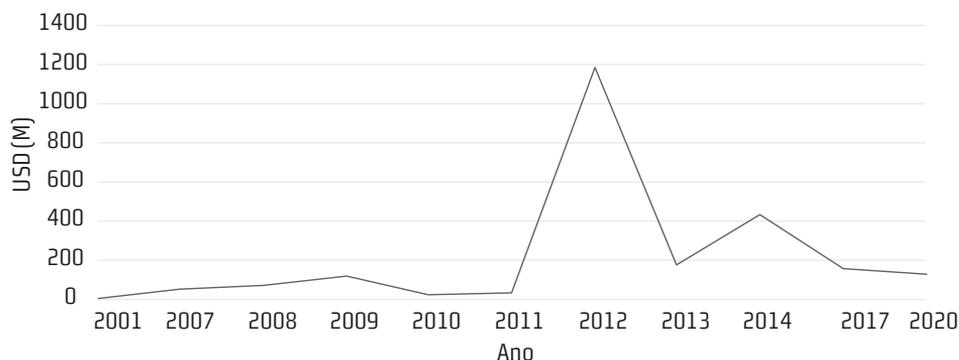
A seguir, baseamo-nos nos valores constantes da Base de Dados sobre Empréstimos da China a África (*Chinese Loans to Africa Database* – CLAD), que compila uma síntese dos empréstimos da China a África entre 2000 e 2020 (Global Development Policy Center, 2021). No entanto, as mesmas tendências que descrevemos de seguida são evidenciadas em fontes oficiais moçambicanas que também referimos.

Os dados da CLAD mostram a evolução dos empréstimos aprovados da China para Moçambique, por ano, entre 2000 e 2020. Observa-se um crescimento lento até 2012, ano em que subitamente aumentou em cerca de 4 vezes a soma de todos os empréstimos aprovados nos últimos 11 anos. Embora a partir daí os empréstimos tenham diminuído, mantiveram-se acima da média dos anos anteriores (fig. 1). Este aumento, em 2012, não se deveu apenas ao maior número de projectos aprovados, que passaram para 5 nesse ano, contra uma média de menos de 1,5 projectos por ano no período anterior, mas sobretudo pelos empréstimos contraídos em dois sectores, os transportes e as TIC, que ultrapassaram a média dos empréstimos. No sector dos transportes, o empréstimo destinou-se à construção da Estrada Circular de Maputo (74 km) e da ponte Maputo-Katembe, em conjunto com a ponte de Katembe e a estrada da Ponta d'Ouro (3 km), representando 41 % de todos os empréstimos aprovados durante o período. No sector das TIC, em 2012, o empréstimo correspondeu à construção do Centro de Dados da Maluana, enquanto outros dois se destinaram ao complexo agro-industrial do Chókwê, no sector industrial, e à Cooperação Económica e Técnica. Além disso, é importante salientar que os empréstimos aprovados em 2012 representam cerca de 50 % do total dos empréstimos em 20 anos (vide as figuras 1, 2 e 3).

De acordo com os dados da CLAD, 96 % do volume de todos os empréstimos chineses a Moçambique foram emitidos pelo China ExIm Bank. Apenas quatro empréstimos, no valor de 92 milhões de USD, representando apenas 4 % do total de empréstimos emitidos, tiveram outra origem, a Agência de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional da China (*China*

International Development Cooperation Agency – CIDCA).² A maior parte dos empréstimos da CIDCA destinou-se a dois projectos de construção de prestígio, nomeadamente o Edifício do Ministério dos Negócios Estrangeiros em Maputo, em 2001 (USD11 milhões), e a construção do Estádio Nacional de Futebol em Maputo (USD70 milhões).

FIGURA 1: EVOLUÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS (2000-2020), EM MILHÕES DE USD.



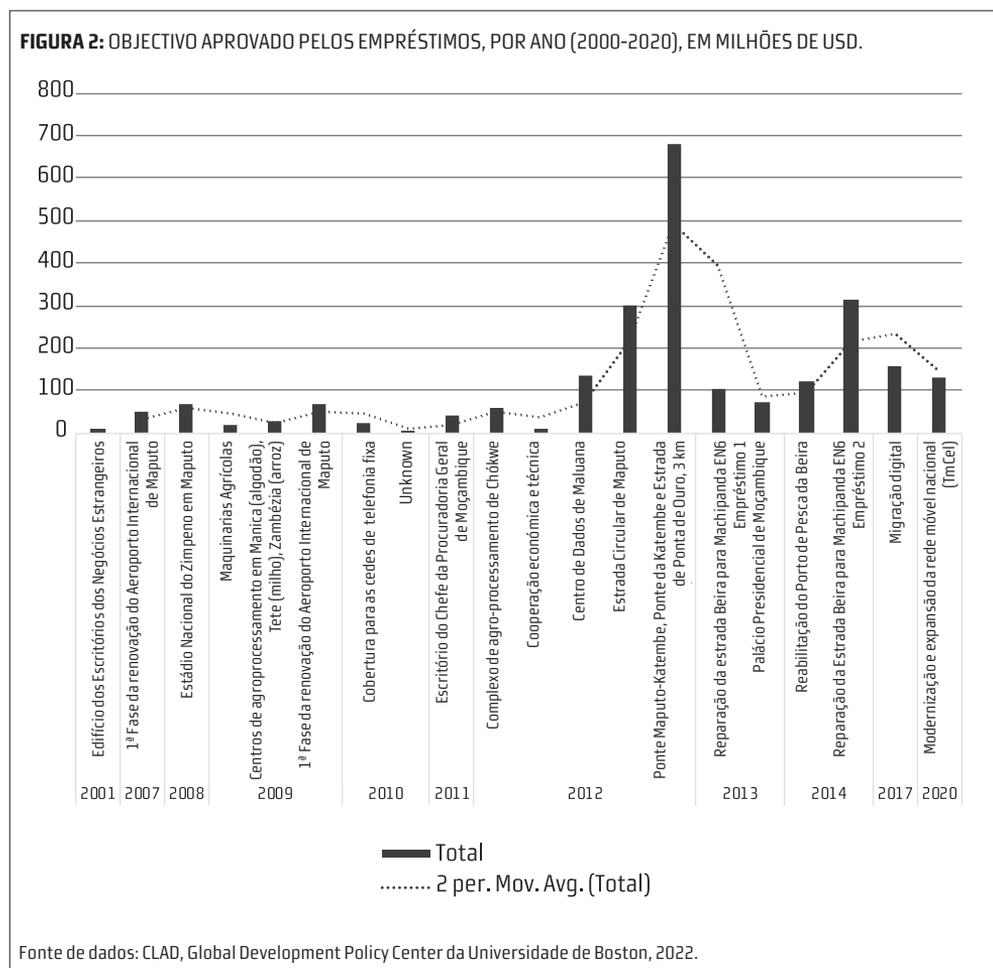
Fonte de dados: Global Development Policy Center, da Universidade de Boston, 2022.

Alguns projectos gigantesco destacaram-se e tornaram-se marcas visíveis da presença chinesa, como é o caso da ponte Maputo-Katembe, sobre a baía de Maputo, que transformou completamente o horizonte de Maputo a partir de 2015, a reabilitação da estrada entre a Beira e a fronteira com o Zimbabwe, a modernização do aeroporto de Maputo, a estrada circular de Maputo e, mais recentemente, o novo aeroporto internacional de Xai-Xai. Estas actividades são visíveis em muitos relatórios oficiais, fazem parte das finanças públicas de Moçambique e entram no *stock* de dívida.

Como se pode ver na figura 2, a grande maioria dos empréstimos foi concedida para a construção de infra-estruturas nos sectores dos transportes e das TIC, nos quais os empréstimos pagariam empreitadas realizadas por empresas chinesas. Estes dois sectores representaram 1,94 mil milhões de dólares dos 2,4 mil milhões de dólares de empréstimos concedidos. O sector dos transportes é, de longe, o mais privilegiado pelos empréstimos chineses, representando 63 % do total no período de 20 anos, e o das TIC 19 %.

² É possível que existam outras fontes de financiamento baseadas em empréstimos que não tenham sido registadas nos dados da CLAD.

Os outros sectores situam-se entre 7 % e menos, sendo o menor o sector industrial, que representa 3 % do total.³



Um pouco por todo o País, os actores chineses também têm estado envolvidos em actividades agrícolas (tais como projectos de grande dimensão na província de Gaza). Particularmente nas províncias do Norte, os actores chineses têm estado envolvidos em indústrias extractivas, como a dos minerais, da madeira e da fauna tropical. Esta actividade é notoriamente pouco

³ Note-se que a base de dados da Universidade de Boston considera sete categorias (Transportes, TIC, Agricultura, Governo, Outros Sectores Sociais, Indústria e Não Alocados), que diferem da categorização oficial do país beneficiário. No sector dos transportes, os empréstimos foram atribuídos à construção e reparação de infra-estruturas de transportes, tais como estradas, pontes e aeroportos. Deste modo, pode estar associado ao sector da construção noutras bases de dados, como a base de dados SAIS-CARI, que regista elevadas receitas das empresas chinesas no “Sector da Construção” e, conseqüentemente, um aumento correspondente do número de trabalhadores chineses no País ao longo do período.

transparente e são raras as informações sólidas sobre a sua legalidade e o seu envolvimento com parceiros comerciais moçambicanos (que se supõe serem sempre membros influentes do partido Frelimo). São inúmeras as acusações de corrupção e de ilegalidade. Grande parte desta actividade é estritamente comercial e não financiada por empréstimos e, se o fosse, não figuraria nas estatísticas oficiais.

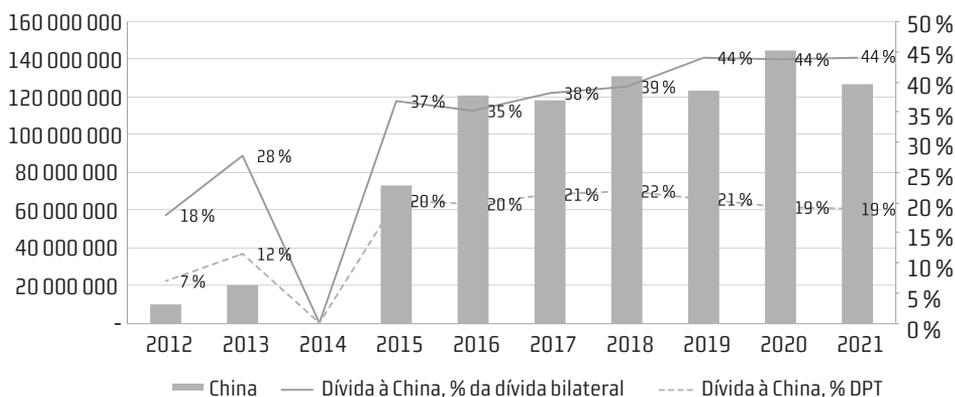
Enquanto as actividades chinesas de construção e indústria extractiva são notáveis pela rapidez com que ocuparam um lugar na economia moçambicana, bem como pela dimensão dos seus empréstimos, os chineses são pouco notáveis na maioria dos outros aspectos. Seja na construção de infra-estruturas de comunicações, saúde, educação ou edifícios governamentais, as empresas chinesas de financiamento e construção são apenas uma nacionalidade entre muitas. A China é, de longe, o único país que estabelece as suas linhas de financiamento de modo a garantir que as suas próprias empresas nacionais obtenham uma parte significativa dos contratos daí resultantes. A China nunca se envolveu na prática de financiamento em bloco do orçamento de Moçambique, mas esta prática (apoio geral ao orçamento) foi, em grande medida, abandonada também pelos doadores ocidentais, e agora a China é apenas um dos muitos doadores bilaterais que se envolvem em apoio sectorial na saúde e na educação. A China constrói estradas e pontes em Moçambique, mas também o fazem empresas italianas, sul-africanas, portuguesas e brasileiras. Os construtores chineses ampliam a rede eléctrica do País, tal como o fazem as empresas norueguesas e suecas. As empresas chinesas financiaram a construção de barragens, tal como o Banco Mundial. As empresas chinesas dedicaram-se a plantações e à agro-indústria em grande escala, tal como os interesses económicos japoneses, brasileiros e noruegueses. Como último exemplo, os empresários chineses são largamente suspeitos de estarem envolvidos na extracção e exportação ilícitas de madeira e fauna tropicais ou de pedras preciosas, mas também o são os empresários vietnamitas, turcos, israelitas e sul-africanos.

Em suma, 88 por cento dos empréstimos da China a Moçambique foram concedidos até 2014. De acordo com a base de dados CLAD, depois de 2014, os bancos chineses apenas concederam dois empréstimos a Moçambique, no valor de 288 milhões de dólares. Como teremos a oportunidade de ver, esta interrupção da concessão de empréstimos também se reflecte no *stock* da dívida de Moçambique à China.

DÍVIDA DE MOÇAMBIQUE À CHINA

A dívida de Moçambique à China começou a crescer essencialmente a partir de 2010, à medida que a actividade de empréstimo chinesa acelerou, juntamente com o *boom* de recursos naturais moçambicanos.

FIGURA 3. EVOLUÇÃO DO STOCK DA DÍVIDA DE MOÇAMBIQUE À CHINA, EM % DA DÍVIDA PÚBLICA BILATERAL E TOTAL (DÍVIDA PÚBLICA TOTAL - DPT).



Fonte de dados: Contas Nacionais (2013-2021), excepto 2014.

Os 126 mil milhões de meticais (MT) que as contas nacionais de Moçambique indicam como a sua dívida à China em 2021, equivalem a cerca de 2 mil milhões de dólares, contra menos de 200 milhões de dólares em 2012.⁴ A dívida pública total do País (DPT) situou-se em 890 752 mil milhões de MT, o que equivale a aproximadamente 14 mil milhões de USD em 2021. Como se pode observar no gráfico, a dívida de Moçambique à China aumentou drasticamente, quer em termos de percentagem da dívida bilateral total, quer em termos de percentagem da dívida pública total. Em 2021, o *stock* total de dívida à China representava quase metade de toda a dívida bilateral (44 %) e 19 % de toda a dívida pública. Já em 2015, a China tinha-se tornado o maior credor bilateral de Moçambique. No entanto, é de notar que, nos últimos sete anos, a dívida de Moçambique à China não aumentou, nem em termos de valores absolutos, nem em percentagem do *stock* total da dívida pública (DPT).

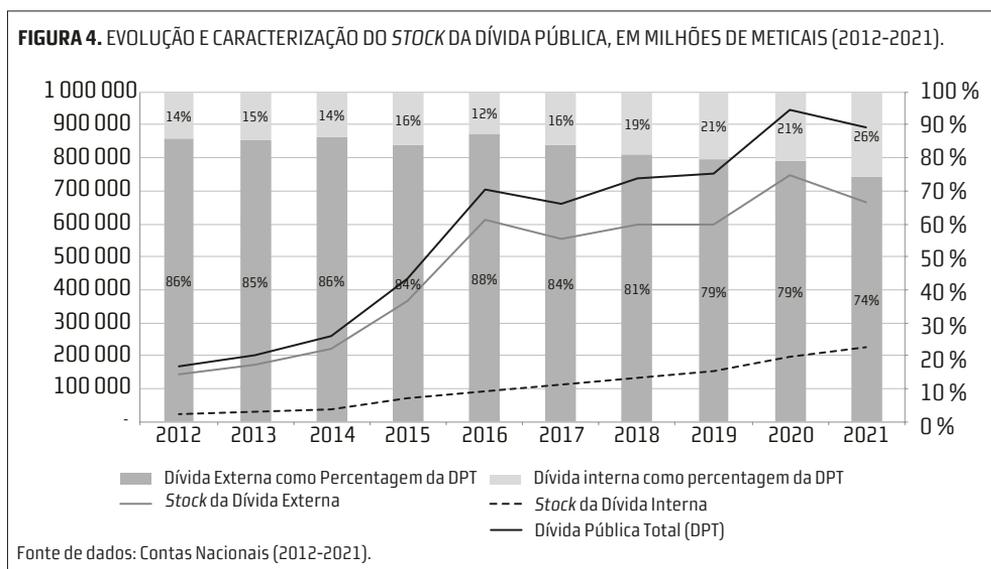
O PROBLEMA DA DÍVIDA DE MOÇAMBIQUE

Uma das principais razões pela qual a dívida de Moçambique à China não aumentou significativamente nos últimos 7 anos é o facto de Moçambique ter sido largamente incapaz de contrair qualquer outra dívida, seja comercial, bilateral ou multilateral. Moçambique tem estado em situação de sobreendividamento há vários anos. Dos 73 países elegíveis para participar na Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida durante a pandemia da COVID-19, Moçambique foi um dos únicos 7 países que o Banco Mundial classificou como “sobreendividados” (sendo a RDC o único país maior do que Moçambique na lista).

⁴ Note-se que o *stock* de dívida nas contas nacionais de Moçambique varia significativamente com a taxa de câmbio, que no período variou entre 40 e 80 para o USD.

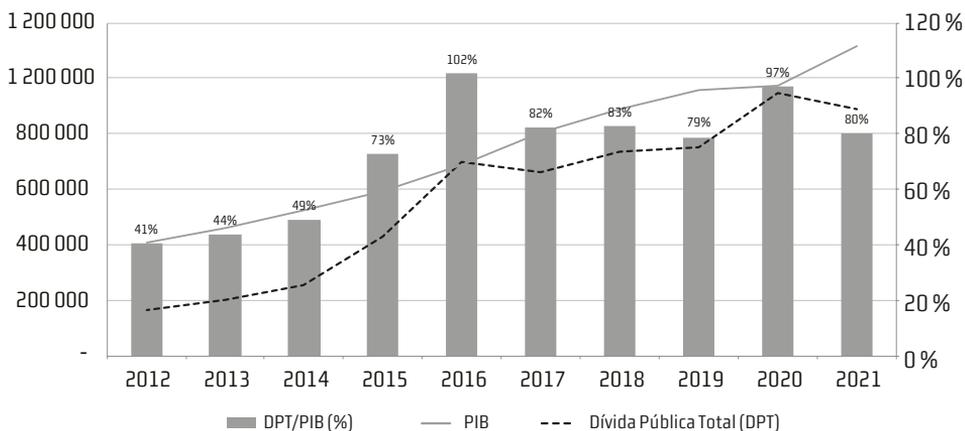
A principal razão para a crise da dívida de Moçambique não é apenas o crescimento constante da dívida – que até 2015 era considerada sustentável pelo Governo, pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFI) e pelas agências de risco de crédito –, mas também o Escândalo das Dívidas Ocultas. Este gigantesco escândalo de corrupção eclodiu em 2016 e fez com que os doadores ocidentais se retirassem dos seus compromissos de apoio geral ao orçamento e com que o FMI terminasse o seu programa de apoio permanente. A solidez financeira de Moçambique caiu para o “nível lixo” junto das agências internacionais de notação de crédito (Cortez *et al.*, 2021). A China parece ter enveredado também por um caminho de cautela e, por isso, o fluxo massivo de financiamento chinês para projectos em Moçambique estagnou, como se pode ver claramente na Figura 1.

Como o acesso ao crédito internacional se fechou rapidamente, Moçambique voltou-se para o crédito no mercado interno, tal como é demonstrado na figura 4.



A Figura 5 mostra a escalada do problema da dívida de Moçambique. De um país com um volume de dívida relativamente baixo em relação ao PIB antes de 2010 – depois de ter beneficiado de um cancelamento significativo da dívida como parte da iniciativa HIPC (Países Pobres Altamente Endividados), negociada pela IFI – Moçambique utilizou o seu *boom* de recursos naturais e o seu rápido crescimento económico para contrair grandes empréstimos de várias fontes bilaterais, multilaterais e comerciais. De um nível controlado de dívida em relação ao PIB de 41 %, em 2012, a dívida pública total disparou para mais de 100 % do PIB, em 2016, o que é largamente considerado insustentável.

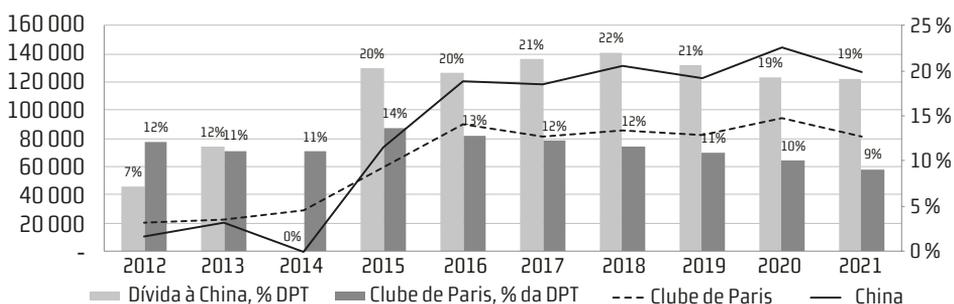
FIGURA 5. EVOLUÇÃO DO STOCK TOTAL DA DÍVIDA PÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, EM VOLUME E PROPORÇÃO DO PIB, EM MILHÕES DE MT (2012-2021).



Fonte de dados: Contas Nacionais (2012-2021).

Uma inspeção do *stock* da dívida de Moçambique à China *versus* os credores bilaterais ocidentais, organizados no chamado Clube de Paris, mostra que o ano de 2016 também marcou uma mudança significativa. Não só a China, mas também outros “parceiros de desenvolvimento que se tornaram financiadores” suspenderam os empréstimos a Moçambique (vide a figura 4).

FIGURA 6. COMPARAÇÃO DA EVOLUÇÃO DO STOCK DA DÍVIDA PÚBLICA TOTAL ENTRE O CLUBE DE PARIS E A CHINA, EM MILHÕES DE METICAIS MT (2012-2021).



Fonte de dados: Contas Nacionais (2012-2021).

Essencialmente, o financiamento chinês a Moçambique parece indicar que a China reagiu de forma semelhante – ou simplesmente seguiu o exemplo de outros credores – quando confrontada com as mudanças dramáticas nas fortunas económicas de Moçambique após 2016. Este país simplesmente suspendeu a maioria dos empréstimos.

DÍVIDA PÚBLICA, GRANDE CORRUPÇÃO E O ESCÂNDALO DAS DÍVIDAS OCULTAS

O Escândalo das Dívidas Ocultas constituiu uma reviravolta dramática para a economia moçambicana quando eclodiu em 2016. Também trouxe à tona para a China que as suas próprias políticas de empréstimo e dívida não podem ser isoladas das políticas das instituições financeiras internacionais e de outros financiadores bilaterais e instituições de financiamento.

O escândalo das dívidas ocultas foi um caso de grande corrupção, organizado por políticos do mais alto nível, que causou danos gigantescos à economia e ao bem-estar do povo. O valor da dívida hedionda contraída, 2 mil milhões de dólares, é aproximadamente igual ao *stock* total da dívida pública de Moçambique à China.

O escândalo tornou-se realidade quando, em Abril de 2016, se descobriu que o Governo moçambicano tinha ocultado uma dívida de 2 mil milhões de dólares que tinha contraído ao criar três empresas detidas e controladas pelos serviços secretos, o SISE.⁵ O financiamento foi concedido pelo Credit Suisse e pelo banco russo VTB – o Credit Suisse obteve cerca de 850 milhões de dólares no mercado obrigacionista. O acordo foi estabelecido e negociado no triângulo entre banqueiros em Londres, altos políticos moçambicanos e a Privinvest, a empresa multinacional de segurança marítima detida pelo empresário franco-libanês Iskandar Safa. A motivação para todo o esquema foi, segundo Nuvunga & Orre (2019), para os estrangeiros, a ganância pura e simples, e para os políticos moçambicanos envolvidos, uma mistura de desejo de enriquecimento pessoal rápido, bem como a necessidade de reunir dinheiro rápido para consolidar o poder político.

O Escândalo das Dívidas Ocultas causou instabilidade macroeconómica e o agravamento das condições de vida da maioria dos moçambicanos já em 2016, o que a maioria das autoridades internacionais, incluindo as chinesas, deve ter percebido logo após a eclosão do escândalo. O escândalo rebentou muito antes do início dos impactos da guerra no Norte (finais de 2017) e do choque da pandemia da COVID-19 (a partir de 2020). Um relatório do CIP e do CMI (Cortez *et al.*, 2021) demonstrou que o escândalo das dívidas ocultas provocou uma inflação súbita em 2016, uma rápida desvalorização da moeda, a perda de reputação e de financiamento externo por parte dos credores e doadores, uma queda súbita do poder de compra real do orçamento do Estado, que afectou os sectores sociais, a perda de fluxo de IDE e muitos outros efeitos desestabilizadores. O relatório estima que devido ao escândalo das dívidas ocultas, quase 2 milhões de pessoas caíram abaixo do limiar da pobreza entre 2016 e 2019, o que

⁵ As três empresas eram a EMATUM – supostamente destinada à pesca do atum – e a ProIndicus e a MAM, que deviam prestar serviços no domínio da segurança marítima. De facto, todas eram empresas públicas, tanto que o então Ministro das Finanças, Manuel Chang, assinou garantias estatais para os empréstimos. Nenhuma das três empresas ficou operacional, podendo se afirmar que nenhuma delas tenha dado algum contributo financeiro para o Estado moçambicano. Uma auditoria forense efectuada pela Kroll (Kroll (2017) aos empréstimos contraídos pela ProIndicus S.A., EMATUM S.A. e Mozambique Asset Management S.A. relatou para o Ministério Público da República de Moçambique ter constatado que embora algum equipamento tenha sido entregue, a maior parte do financiamento obtido foi, muito provavelmente, dividido entre a Privinvest e políticos moçambicanos, uma vez que grande parte do financiamento se “perdeu” em sobrefacturação, ou simplesmente não foi contabilizado.

de outra forma não teria acontecido. O empréstimo de 2 mil milhões de dólares também provocou custos reais para os moçambicanos avaliados em 11 mil milhões de dólares, ou seja, 403 dólares por cidadão, já antes de 2019, e a isso juntaram-se todos os custos futuros do serviço da dívida e os danos económicos.⁶

As dívidas ocultas, no valor inicial de 2 mil milhões de dólares⁷, fizeram com que o *stock* total da dívida de Moçambique ultrapassasse o limiar da insustentabilidade. No entanto, este escândalo não é o único caso em que se diz que os empréstimos em grande escala foram motivados pela corrupção, como a construção do aeroporto internacional em Nacala, na província de Nampula. Outros autores, como Harnack, Banze & Constantino, (2020) insinuaram que a dívida associada aos empréstimos chineses para projectos de infra-estruturas criou uma fraca relação qualidade/preço (os chamados empréstimos contraídos/concedidos imprudentes).

O Escândalo das Dívidas Ocultas ilustra o facto de Moçambique ter aumentado o seu endividamento até ao ponto da insustentabilidade, sem a intervenção da China. Apesar de ser o maior credor bilateral de Moçambique, a importância relativa da dívida chinesa é baixa quando comparada com o enorme alarido e atenção criados por este escândalo. O mesmo revelou várias lições que não podem ter escapado aos estrategas financeiros de Pequim.

Em primeiro lugar, o comportamento de Moçambique como país devedor não pode ser controlado apenas pela China e, em segundo lugar, a capacidade de pagar a sua dívida à China está altamente dependente da forma como gere o seu *stock* total de dívida. Mesmo que todos os empréstimos da China a Moçambique fossem emitidos nas melhores condições e com vantagens para ambas as partes (*win-win*), a capacidade de Moçambique de pagar o serviço da sua dívida está altamente dependente do seu *stock* total de dívida. Em terceiro lugar, mesmo que Moçambique não seja um passivo financeiro grave para a China devido à sua pequena economia, o exemplo político do incumprimento da dívida de Moçambique deve ter sido registado. Em quarto lugar, mesmo que a crise da dívida moçambicana tenha tido origem num comportamento corrupto que põs em risco a sustentabilidade da dívida moçambicana, a sua crise fiscal aguda após 2016 foi provocada pela decisão tomada pelos outros credores de Moçambique. Isto significa que quer as autoridades financeiras chinesas sejam motivadas por um desejo benigno de ajudar a resolver a crise da dívida de um país africano pobre (Vines, Butler & Jie, 2022), quer pelo seu puro interesse próprio em forçar Moçambique a pagar a sua dívida, desenvolverão um interesse objectivo em cooperar com outros financiadores e instituições financeiras internacionais, com vista a garantir a disciplina orçamental moçambicana.

⁶ Desde 2019, trava-se em Nova Iorque, Londres, Genebra, Pretória e Maputo uma batalha judicial internacional para a atribuição de culpas e responsabilidades por todo o descalabro - na qual todas as partes se processaram mutuamente. Em Maputo, 20 indivíduos foram condenados por receberem subornos da Prinvest, mas muitas questões importantes de responsabilidade política foram cuidadosamente evitadas, para que o antigo e o actual Presidente não sejam demasiado arrastados pela associação com o Escândalo das Dívidas Ocultas.

⁷ A "dívida oculta" foi renegociada em vários momentos posteriores em que sofreu incrementos e reduções.

COMO É QUE A CHINA LIDOU COM A DÍVIDA DE MOÇAMBIQUE

Moçambique possui uma dívida externa de aproximadamente 10 mil milhões de dólares, mas devido à dívida não reconhecida contraída como parte das Dívidas Ocultas, o valor real pode ser significativamente mais elevado. Nesta perspectiva, a dívida à China, de cerca de 2 mil milhões de USD, é modesta.

A China parece ter adoptado uma atitude cautelosa de “esperar para ver” em relação ao endividamento de Moçambique. Juntou-se aos doadores-financiadores ocidentais para organizar a iniciativa DSSI, que visa aliviar a dívida dos países pobres altamente endividados devido à recessão económica causada pela COVID-19. De resto, parece ter tomado apenas medidas pouco significativas. A China não anulou nem perdeu montantes significativos da dívida moçambicana. Prorrogou algumas das suas datas de vencimento, com referências à COVID-19. É importante sublinhar que a China terminou a sua política de empréstimos avultados a Moçambique por volta de 2015, altura em que os problemas da dívida moçambicana se tornaram tão significativos que tiveram impacto no seu desenvolvimento macroeconómico. Nos últimos sete anos, a China desempenhou o papel de credor rigoroso, mas relativamente indulgente. A nossa análise da situação da dívida moçambicana serve, em grande medida, para confirmar o facto de Lippolis e Verhoeven terem desmascarado o mito da diplomacia chinesa da armadilha da dívida. A China parece não estar em posição de simplesmente “confiscar” os activos moçambicanos para pagar a sua dívida. No entanto, isso não quer dizer que os actores chineses não explorem os inúmeros pontos fortes que Moçambique apresenta – dívida, corrupção, falta de conhecimentos técnicos, etc. –, mas são mais do que muitos que fazem o mesmo, provenientes de várias nacionalidades. Um exemplo disso é a crescente disputa pelos recursos de gás ao largo da costa (*offshore*) de Moçambique, em que multinacionais petrolíferas americanas, francesas e italianas exploram a fraca posição negocial de Moçambique devido ao seu endividamento. Também concordamos com a preocupação de Lippolis e Verhoeven de que o foco na diplomacia chinesa da armadilha da dívida é factualmente incorrecto e desvia as atenções – tanto da prática igualmente questionável dos doadores, credores e financiadores ocidentais, como também do regime moçambicano, que provou ser muito capaz de criar uma armadilha da dívida catastrófica para as suas próprias populações.

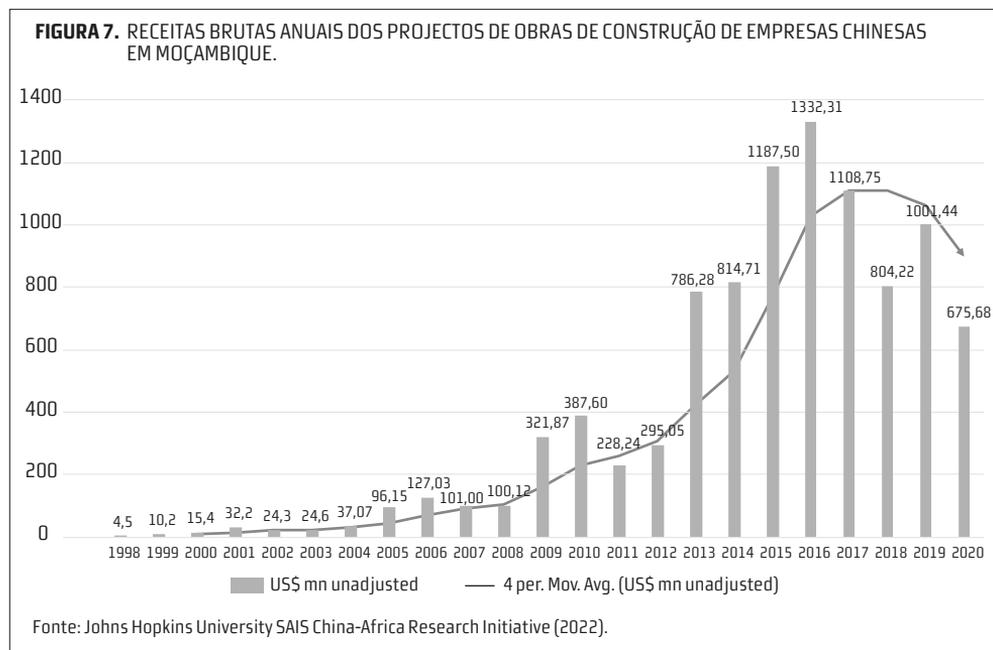
REFERÊNCIAS

- Bloomberg (2021). *China's Financial Pledge to Africa Falls After Criticisms of Debt Traps*. 2021. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-11-30/china-s-financial-pledge-to-africa-falls-amid-debt-criticism> (consultado a 30 de novembro de 2021).
- China Africa Research Initiative (2021a). *Data: China-Africa trade*. 2021. Disponível em: <http://www.sais-cari.org/data-china-africa-trade>.
- China Africa Research Initiative (2021b). *Data: chinese contract revenues in Africa*. 2021. Disponível em: <http://www.sais-cari.org/data-chinese-contracts-in-africa>.
- China Africa Research Initiative (2020). *Data: chinese workers in Africa*. 2020. Disponível em: <http://www.sais-cari.org/data-chinese-workers-in-africa>.
- Cortez, E. *et al.* (2021). *Costs and consequences of the hidden debt scandal of Mozambique*. Maputo: CIP.
- Global Development Policy Center (2021). *Chinese Loans to Africa Database*. 2021. Disponível em: <https://www.bu.edu/gdp/chinese-loans-to-africa-database/>.
- Harnack, K. C., Banze, C. & Constantino, L. (2020). *Debt contracted with with China affects the availability of budget resources needed to fight COVID-19*. Public Finances 27. Maputo: CIP. Disponível em: <https://www.cipeleicoes.org/wp-content/uploads/2020/10/DEBT-CONTRACTED-WITH-CHINA.pdf>.
- Lippolis, N. & Verhoeven, H. (2022). Politics by default: China and the global governance of African debt. *Survival*. 64 (3), 26.
- Massarongo, F. & Chichava, S. (2018). *Estrutura, impacto e significado da dívida pública moçambicana com os BRICS (2006-2015)*. Cadernos de Estudos Africanos 36. Lisboa: Centro de Estudos Internacionais.
- Ministério da Indústria e Comércio (2020). *Índice do Comércio Externo*. Maputo: Ministério da Indústria e Comércio.
- Nielsen, M. & Bunkenborg, M. (2020). Monumental misunderstandings. The material entextualization of mutual incomprehension in Sino-Mozambican relations. *Social Analysis*. 64 (3).
- Nuvunga, A. & Orre, A. (2019). *The 'secret loans affair' and political corruption in Mozambique. Political corruption in Africa. Extraction and power preservation*. Northampton: Edward Elgar Publishers.
- Orre, A. & Rønning, H. (2017). *Mozambique: A political economy analysis (Relatório encomendado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros da Noruega)*. Oslo: NUPI/CMI.
- Rønning, H. (2011). *Financially viable media in emerging and developing markets: Mozambique - country report*. 2011. WAN-IFRA. Disponível em: <http://www.wan-ifra.org/>.

- Su, F., Ouyang, X. & Yuan, J. (2022). *China's Evolving Approach to Foreign Aid*. SIPRI Policy Paper 62. Stockholm: SIPRI.
- The World Bank (2022). *Debt Service Suspension Initiative*. 2022. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative> (consultado a 10 de Março de 2022).
- Tvedten, I. & Orre, A. (2016). *Country evaluation brief - Mozambique*. NORAD country evaluation briefs 8. Oslo: NORAD.
- Vines, A., Butler, C. & Jie, Y. (2022). *The response to debt distress in Africa and the role of China*. London: Chatham House.

ANEXOS

ANEXO 1



ANEXO 2

