



REVES - Revista Relações Sociais (eISSN 2595-4490)

A Problemática da Dívida Pública em Moçambique

The Public Debt Problem in Mozambique

Alcinda Rui Francisco Chichava Charles

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8981-0864>

Instituto Superior de Gestão e Empreendedorismo Gwaza Muthini-ISGEGM,

Moçambique

Hospital Central de Maputo

Moçambique

E-mail: alcindachichava01@gmail.com

Article Info:

Article history: Received 2022-01-10

Accepted 2022-03-20

Available online 2022-03-27

doi: 10.18540/revesv15iss3pp14051-01e



Resumo: A maior parte da análise sobre a dívida pública de Moçambique começa intencionalmente em 2006, embora ocasionalmente se faça referência a anos anteriores para destacar tendências. A razão para se concentrar em 2006 é o ano em que, após Moçambique ter beneficiado das iniciativas HIPC (Países Pobres Altamente Endividados) e MDRI (Iniciativa Multilateral de Alívio da Dívida), que contribuíram para um regresso à sustentabilidade da dívida pública externa. No período subsequente a esta iniciativa, a dívida pública moçambicana atingiu um mínimo absoluto. Antes das iniciativas PPAE e MDRI, a dívida pública moçambicana atingiu níveis insustentáveis nos anos 90, de tal forma que a dívida externa atingiu mais de 100% e 1000% do PIB e das receitas públicas. O objectivo desta investigação é analisar os factores que determinaram o rápido crescimento da dívida pública de Moçambique de 40% para 120% nos últimos 5 anos. A investigação quanto à abordagem é qualitativa e quanto aos objectivos, é descritiva. Foi utilizado guião de entrevista para a recolha de dados. A pesquisa documental foi utilizada para aceder a material institucional do Ministério da Economia e Finanças, para além da observação durante o processo de recolha de dados. Foi a conclusão desta pesquisa que factores como as más escolhas políticas públicas e a dinâmica do processo da dívida pública determinaram o rápido crescimento da dívida pública no país de 40% para 120% nos últimos 5 anos, com impacto negativo a nível económico, social e político.

Palavras-Chaves: Dívida Pública e Políticas Públicas.

Abstract: Most of the analysis on Mozambique's public debt intentionally starts in 2006, although reference is occasionally made to earlier years to highlight trends. The reason for focusing on 2006 is the year when, after Mozambique benefited from the HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) and MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative)

initiatives, which contributed to a return to sustainability of the external public debt. In the period following this initiative, Mozambique's public debt reached an absolute minimum. Before the HIPC and MDRI initiatives, Mozambican public debt reached unsustainable levels in the 1990s, so much so that external debt reached more than 100% and 1000% of GDP and public revenue. The objective of this research is to analyze the factors that determined the rapid growth of Mozambique's public debt from 40% to 120% in the last 5 years. The research is qualitative in its approach and descriptive in its objectives. An interview guide was used to collect the data. Documentary research was used to access institutional material from the Ministry of Economy and Finance in addition to observation during the data collection process. It was the conclusion of this research that factors such as poor public policy choices and the dynamics of the public debt process determined the rapid growth of public debt in the country from 40% to 120% in the last 5 years, with negative impact at economic, social and political level.

Keywords: Public Debt and Public Policy.

1. Introdução

A maior parte da análise sobre a dívida pública em Moçambique, começa intencionalmente, em 2006, embora ocasionalmente se faça referência a anos anteriores, com vista a realçar tendências. A razão para se focar em 2006, diz Massaronga (2016) deve-se ao facto de este ser o ano em que, após Moçambique ter beneficiado das iniciativas de Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) e ao Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI), que contribuíram para o retorno à sustentabilidade da dívida pública externa. O período que se seguiu a esta iniciativa a dívida pública moçambicana atingiu o seu valor absoluto mínimo. Antes da iniciativa HIPC e MDRI, a dívida pública moçambicana atingiu níveis insustentáveis nos anos 1990, de tal forma que a dívida externa chegou a ser mais de 100% e 1000% do PIB e das receitas públicas, (CASTEL-BRANCO, 2015).

Os dados da conta geral de Estado de 2015, mostraram que o stock de dívida pública em Moçambique registou um rápido crescimento desde 2006. De cerca de 3,5 mil milhões de dólares (USD) em 2006, o stock atingiu cerca de 8,6 mil milhões de dólares em 2014. Portanto, em cerca de nove anos, a dívida praticamente triplicou. E se os diferentes acordos de financiamento para 2015 tivessem sido confirmados, a mesma teria atingido cerca de 11 mil milhões de dólares neste ano. Para além do crescimento significativo, a dívida pública registou mudanças na sua composição. A dívida comercial passou a ter um peso mais significativo no total de dívida pública. De cerca de 300 milhões de dólares em 2005, a dívida pública comercial passou para cerca de 2,4 mil milhões de USD em 2015, o que representou um aumento em cerca de 80 vezes. Consequentemente, o peso da dívida comercial no stock de dívida total aumentou de cerca de 7,5%, para cerca de 30%.

O serviço da dívida externa deveu-se principalmente ao crescimento do serviço da dívida bilateral, que praticamente se igualou ao serviço da dívida multilateral em 2014, quando em 2006 o serviço da primeira era praticamente metade da última. Tal pode ser explicado pelo cada vez maior recurso a credores não tradicionais, tais como o Brasil, a China e o Japão, nos últimos anos. Sendo que boa parte dos acordos de financiamento celebrados com estes credores são a título comercial. Em resultado disto, nos últimos anos, os juros da DP bilateral passaram a superar os juros da DP

multilateral. Contudo, considerar-se os dados preliminares do serviço da dívida de 2015, o serviço da dívida externa mais do que quintuplicou em resultado do pagamento da primeira parcela da Ematum em Setembro e Outubro de 2016. Nestes meses, o serviço da dívida foi cerca de 126 milhões de USD e 78 milhões, respectivamente, valor que transcende o total de serviço da dívida pública externa pago em 2014 (BANCO DE MOÇAMBIQUE, 2015).

Segundo estudo desenvolvido pelo IESE (2018), nos anos 2013/2014, aproveitando a imagem de sucesso e o espaço criado pelo aparente desempenho macroeconómico, o Governo optou pelo endividamento público como estratégia de financiamento dos seus programas de desenvolvimento. No entanto, esta opção de política conduziu a dívida pública para um nível insustentável, agudizado com a descoberta das dívidas ilegais, entre 2014 e 2016, que mergulhou o País numa profunda crise da dívida. Associado à dinâmica da dívida pública, entre outros factores, o crescimento económico desacelerou, tendo a economia, nos últimos três anos (2015-2018), crescido em média, cerca de 3,5 % por ano.

Não obstante o elevado endividamento público que o País vinha registando, a descoberta das dívidas ilegais em 2014, cerca de 850 milhões de dólares para a Empresa Moçambicana de Atum (EMATUM), e em 2016, cerca de 622 milhões de dólares para a Proindicus e 535 milhões de dólares para a Mozambique Asset Management (MAM), acabou por exacerbar a insustentabilidade da dívida pública. O País foi absorvendo um nível de dívida acima das suas capacidades reais e não foi capaz de cumprir o serviço da dívida, o que deu origem a uma crise da dívida. Estes episódios, não apenas mudaram a imagem de sucesso que caracterizavam o País no seio dos doadores, das agências de desenvolvimento, do mercado internacional e das agências de rating, como também afectaram negativamente os níveis de crescimento económico. Por exemplo, nos últimos três anos (2015-2018), a economia teve um crescimento médio de cerca de 3,6 %, bem abaixo do registado no período anterior ao escândalo das dívidas ilegais, (IBRAIMO, 2019).

Uma questão central nos debates sobre Moçambique é a limitação da sua economia em traduzir o seu rápido crescimento e bom desempenho macroeconómico em desenvolvimento amplo. Até 2014, a economia moçambicana cresceu a uma taxa média de 7%, portanto, acima da taxa média de crescimento da África Subsaariana e da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), que foi de 5% e 4%, respectivamente. Para além do rápido crescimento, o País teve um dos melhores desempenhos da região em relação a outros indicadores macroeconómicos: teve uma das mais baixas taxas de inflação da região (menos de 2%) e foi um dos principais receptores de investimento directo estrangeiro em África (RELATÓRIO DO FMI, 2015).

Contudo, apesar deste desempenho, o nível de pobreza estagnou à volta dos 54% desde 2002, o País continuou nas posições mais baixas do nível de desenvolvimento humano e a dependência do influxo de capitais externos para o funcionamento da economia ainda é muito elevada, assim como a volatilidade em relação às mudanças no mercado internacional. Por outro lado, nos últimos 10 anos (2008-2018), a dívida pública total de Moçambique cresceu em média 22,6%, acima do crescimento médio das receitas fiscais para o mesmo período, que foi de cerca de 19,7%. A dívida pública em relação ao PIB também cresceu cerca de 80%, (Ibraimo 2019). Do exposto a cima

surge a seguinte questão de partida: o que explica o rápido crescimento da dívida pública de Moçambique de 40% para 120%?

Responder esta pergunta afigura-se extremamente importante pois a problemática do crescimento da dívida pública em Moçambique está a comprometer o crescimento económico e a conseqüente a distribuição da renda pelos cidadãos. Sobretudo, com a descoberta das chamadas dívidas ocultas que levou aos parceiros programáticos a congelarem o seu apoio directo ao orçamento. Neste lote, estavam as instituições de Bretton Woods. E os resultados obtidos têm um elevado grau de interesse na economia nacional, pois o alto nível de endividamento público está a comprometer a agenda de desenvolvimento do país.

2. Revisão da Literatura

2.1. A visão tradicional da dívida pública e a Teoria da Equivalência Ricardiana.

Nesta secção foi reservada para discutir as duas teorias tradicionais sobre endividamento público, nomeadamente a visão tradicional e ricardiana.

Para Mankiw (2008), a visão tradicional da dívida pública, uma redução na cobrança de tributos financiada com a tomada de empréstimos pelo governo apresentaria diversos efeitos sobre a economia. De imediato a redução fiscal seria um incentivo ao gasto por parte do consumidor, e esse aumento nos gastos em consumo afecta a economia no curto e no longo prazo.

No curto prazo, o aumento de gastos do consumidor faria crescer a demanda por bens e serviços e, portanto, cresceriam a produção e o emprego. Mas as taxas de juros também cresceriam, dado que os investidores passariam a concorrer com um menor fluxo de poupança. A elevação das taxas de juros desestimularia o investimento e incentivaria a entrada de capital do exterior. No longo prazo, o menor nível de poupança nacional provocado pela redução fiscal significaria menor estoque de capital e maior dívida externa. Logo, o produto total do país seria menor, e uma quantidade maior da produção seria devida aos estrangeiros (MANKIW, 2008).

De acordo com a visão ricardiana (porque a ideia vem de David Ricardo, o pai da teoria das vantagens comparativas), os consumidores se preocupam com o futuro e, por isso, baseiam seu gastos não somente em seus rendimentos actuais, mas também na renda que esperam receber no futuro. Essa teoria é conhecida como Equivalência Ricardiana, e segundo a qual, o consumidor que se preocupa com o futuro entende que o facto de o governo contratar dívida hoje significa maiores impostos no futuro. Uma redução nos impostos financiados pela dívida pública não reduz o ónus fiscal; simplesmente reordena essa dívida, logo, isso não deve estimular o consumidor a gastar mais. O princípio geral da teoria é que a dívida do governo é equivalente a impostos futuros. Dessa maneira, se os consumidores estiverem preocupados com o futuro, os impostos futuros serão equivalentes aos impostos no presente. Portanto, financiar o governo por meio de dívidas equivale a financiá-lo por meio de impostos (TRINDADE 2015).

2.2. Abordagens das principais escolas do pensamento económico acerca do endividamento público.

A primeira Escola a abordar esta temática foi a Escola Mercantilista, que surgiu após a formação de grandes monarquias absolutas, a partir do século XVI. Nacionalista e

intervencionista sugeriram, ao Estado, uma política económica e financeira fundada na maior posse de metais preciosos. No que se refere a finanças, defenderam o aumento das despesas públicas, como forma de movimentar a economia. Nessa linha de pensamento situava-se James Denham Stewart (1712 - 1780), que foi um dos pioneiros a defender a dívida pública como forma de financiamento do desenvolvimento económico (GARSELAZ, 2000).

Já a Escola Clássica se posicionou contrária ao endividamento público. Segundo Garselaz (2000), para os membros desta Escola as despesas públicas eram de todo improdutivas, perdidas para a economia e por isso, faz-se necessário evitar sua expansão. Um dos seus principais pensadores foi Adam Smith, fundador da Ciência considerado pai da escola económica.

A Escola Histórica, por sua vez, aceita o endividamento unicamente como condição para o desenvolvimento económico. O gasto público, principalmente o investimento, é considerado produtivo. Classifica como actividades que podiam ser financiadas: as guerras, os investimentos rentáveis e as despesas não regulares, exemplificadas com obras de infra-estrutura, que assegurem elevação da receita tributária por seus efeitos (directos e indirectos) na economia (Silva e Medeiro, 2009).

Por fim, a Escola Neoliberal fez ressurgir ideias de cunho liberal, não-intervencionista e de diminuição da actividade do Estado, defendidas pela Escola Clássica. Logo, é contrária a utilização do crédito público como financiador do desenvolvimento. Os neoliberais defenderam soluções com base na limitação de receitas e despesas totais, no equilíbrio orçamentário e na redução do endividamento através da venda de activos e privatização de empresas do Estado e de economia mista (SILVA E MEDEIRO, 2009).

2.3. Conceito de Dívida Pública

Não há no direito internacional, qualquer definição expressa do conceito de dívida pública. É possível encontrar uma formulação no artigo 32 da Convenção de Viena sobre Sucessão de Estados a Respeito da Propriedade Estatal, Arquivos e Dívidas, de 1978, em que ela é apresentada como toda obrigação financeira do Estado conforme ao direito internacional e assumida perante outros Estados, organizações internacionais e outros sujeitos de direito internacional, (WAIBEL, 2011).

Conceito Objectivo de Dívida Pública, em seu sentido objectivo, a dívida pública são as obrigações financeiras em que incorre o Estado quando, em um dado exercício fiscal, as receitas são insuficientes para cobrir as despesas públicas. Esta definição se desdobra em dois conceitos, um de fluxo e outro de estoque, ao qual correspondem, respectivamente, a dívida pública nova e a dívida pública total, (PANIZZA, 2010).

2.4. Composição dos indicadores de Endividamento de Curto e longo Prazo.

Para analisar o grau de endividamento dos Estados é necessário explanar a respeito dos componentes dos indicadores de curto e longo prazo. Conforme Freire e Freire (2006), gastos públicos e sua preocupação com uma gestão responsável, buscando uma economia para maior aplicação dos recursos públicos em serviços essenciais à população (saúde, educação, assistência social, cultura e outros). Dessa forma, os indicadores de curto e longo prazo servirão de termómetro para avaliar o grau de endividamento dos Estados.

2.5. Dívida Pública moçambicana: Enquadramento Legal.

A Dívida Pública compreende as obrigações financeiras assumidas com entidades públicas e privadas, dentro ou fora do território nacional, em virtude de leis, contratos, acordos e realização de operações de crédito, pelo Estado. Compete ao Ministério das Finanças celebrar, em representação do Estado, acordos financeiros que acarretem assunção de dívida pública e zelar pela sua implementação, gerir a dívida interna e externa, e garantir a correcta cobrança e contabilização dos contravalores gerados pela utilização de financiamentos externos, nos termos das alíneas c), e) e f) do n.º 2 do Decreto Presidencial n.º 22/2005, de 27 de Abril, que define as atribuições e competências do Ministério das Finanças.

A Conta Geral do Estado deve conter informação sobre os activos e passivos financeiros e patrimoniais do Estado, pelo disposto na alínea e) do artigo 47 da Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro, que cria o Sistema de Administração Financeira do Estado – SISTAFE. Quanto à estrutura, a mesma deve conter uma discriminação das fontes de financiamento, nos mapas de financiamento global do Orçamento do Estado, pelo preceituado na alínea b) do n.º 1 do artigo 48 da mesma lei, e dos activos e passivos financeiros existentes no início e no final do ano, nos termos da alínea g) do mesmo número.

2.6. A Evolução da Dívida Pública de Moçambique.

A dívida pública de Moçambique cresceu exponencialmente nos últimos anos, depois de ter experimentado uma significativa redução entre os finais da década de 1990 e meados da primeira década de 2000. Moçambique tinha beneficiado de diferentes iniciativas de alívio da dívida, nomeadamente o reescalonamento da dívida no âmbito do Clube de Paris, a iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC) em Junho de 1999 e a Iniciativa do Alívio da Dívida Multilateral (MDRI) em 2006. Como resultado, a dívida passou de cerca de US\$ 6 mil milhões, correspondentes a 153% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1998, para US\$ 3,5 milhões em 2006, equivalentes a cerca de 49% do PIB, (IESE, 2019).

3. Metodologia

Para a materialização dos objectivos da pesquisa foi usada a pesquisa qualitativa, uma vez que não utilizou técnicas estatísticas para o tratamento dos dados recolhidos (DE FREITAS; PRODANOV, 2013). Neste tipo de investigação no entender de Oliveira (2011), não são utilizadas técnicas estatísticas como centro de processo e análise de um problema, não tendo, portanto, a prioridade de numeração ou medição de unidades. No que diz respeito aos objectivos a pesquisa é descritiva uma vez que busca descrever um fenómeno ou situação em detalhe, especialmente o que está ocorrendo, permitindo abranger, com exactidão, as características de um indivíduo, uma situação, ou um grupo, bem como desvendar a relação entre os eventos (OLIVEIRA, 2011). Quanto aos procedimentos técnicos é um estudo de caso único como defende Yin (2001) que neste tipo de estudo, aborda-se de forma exaustiva factos objectos de investigação, permitindo um amplo e pormenorizado conhecimento da realidade e dos fenómenos pesquisados que para esta pesquisa A Problemática da Dívida Publica em Mocambique. Para a selecção dos participantes da pesquisa foi usada a amostragem não probabilística intencional ou racional onde os elementos são seleccionados de acordo com a racionalidade do pesquisador (DE FREITAS; PRODANOV, 2013). Para tal foram entrevistados quatro (04) gestores tendo sido

codificados em G1, G2, G3 e G4, quatro especialistas em matéria de contratos de Swap (04) codificados como S1, S2, S3 e S4 e dois (02) clientes codificados em C1 e C2. Relativamente à técnica de recolha de dados, foi utilizada a entrevista por proporcionar maior detalhe nos dados obtidos (OLIVEIRA, 2011). No que diz respeito a técnica de análise de dados foi usada a análise de conteúdo por assegurar uma descrição objectiva, sistemática e com a riqueza manifestada no momento da colecta dos mesmos (GUERRA, 2014). Foram agrupadas as respostas das diferentes perguntas e usou-se a convergências entre elas para agrupar. Os dados foram tratados no MS Word 2013 no que concerne a organização dos dados colectados até a produção do artigo.

4. Considerações finais

O objectivo desta investigação foi analisar os factores que determinaram o rápido crescimento da dívida pública de Moçambique de 40% para 120% nos últimos 5 anos. Este objectivo foi alcançado e da análise feita foi possível por meio da discussão das diferentes percepções dos autores e entrevistados tirar ilações respeitantes a temática. Foi a conclusão desta investigação que factores como as más escolhas políticas públicas e a dinâmica do processo da dívida pública determinaram o rápido crescimento da Dívida Pública no país de 40% para 120% nos últimos 5 anos, com impacto negativo a nível económico, social e político. Ibraimo (2019), desenvolveu um estudo no qual analisou o impacto macroeconómico da dívida pública. A análise feita com base na estimativa dos modelos Vector Auto-Regressivo (VAR), em que foram estimados quatro modelos para avaliar separadamente os efeitos macroeconómicos da dívida pública e do serviço da dívida.

Os resultados foram obtidos através de duas importantes ferramentas do modelo VAR, nomeadamente a função impulso-resposta e a decomposição da variância. As evidências empíricas obtidas através da análise econométrica mostram que tanto o endividamento público externo como interno não tiveram impacto no aumento do nível do produto interno bruto real. Pelo contrário, deterioraram o nível de produção. Esta constatação estendeu-se também ao caso do serviço da dívida externa e interna, que teve um forte efeito negativo na produção durante todo o período do estudo. Ambos os serviços da dívida foram também considerados mais prejudiciais para o nível da produção quando comparados com as próprias dívidas. Assim, durante o período analisado, a utilização da dívida pública para estimular o produto interno bruto real não produziu os efeitos esperados, o que pode indicar que as dívidas contraídas durante este período foram utilizadas para outros fins, e não necessariamente para promover o crescimento económico.

Referências

- CASTEL-BRANCO, C.; MASSARONGO, F. **A dívida secreta moçambicana: impacto sobre a estrutura da dívida e consequências económicas.** *Boletim IDeIAS*, 2016, 86.
- CASTEL-BRANCO, C.; MASSARONGO, F. **Rebatendo mitos do debate sobre a dívida pública em Moçambique.** *Boletim IDeIAS*, 2016, 87.
- CHIVULELE, Fernanda Massarongo. **Estrutura da dívida pública em Moçambique e a sua relação com as dinâmicas de acumulação.** *Desafios para Moçambique*, 2016, 113.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

-
- IBRAIMO, Yasfir. **Dinâmicas de endividamento público em Moçambique na década 2009-2018: uma análise do contributo do livro Desafios para Moçambique.** *Desafios para Moçambique*, 2019, 131-145.
- KNECHTEL, Maria do Rosário. **Metodologia da pesquisa em educação: uma abordagem teórico-prática dialogada.** *Curitiba: Intersaberes*, 2014.
- KOCHE, Jose Carlos. **Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa.** In: *Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa*. 2007. p. 182-182.
- MASSARONGO, Fernanda; CHICHAVA, Sérgio. **Estrutura, Impacto e Significado da Dívida Pública Moçambicana com os BRICS (2006-2015).** *Cadernos de Estudos Africanos*, 2018, 36: 15-34.
- MASSARONGO, Fernanda; CHICHAVA, Sérgio. **Estrutura, Impacto e Significado da Dívida Pública Moçambicana com os BRICS (2006-2015).** *Cadernos de Estudos Africanos*, 2018, 36: 15-34.
- MOSCA, João. **Agricultura familiar em Moçambique: ideologias e políticas.** 2014.
- OSSEMANE, Rogério. **Quadro de análise da sustentabilidade da dívida nos países de baixo rendimento: o caso de Moçambique.** *L. de Brito et al*, 2010, 111-128.
- PRODANOV, Cleber Cristiano; DE FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico-2ª Edição.** Editora Feevale, 2013.