

Indignação em relação à crise da Dívida Pública de Moçambique

As Organizações da Sociedade Civil (OSC), agrupadas no Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO), manifestam a sua indignação perante os recentes desenvolvimentos em relação à Dívida Pública em Moçambique, que estão a mergulhar o país numa profunda crise.

Como cidadãos e contribuintes deste país **exigimos**:

Que o Governo:

- Faça uma **auditoria exaustiva da Dívida Pública** moçambicana, de modo que se saiba o montante real, os credores e o período de pagamento de cada uma das dívidas;
- **Publique**, em Moçambique e não somente no estrangeiro, toda a informação sobre a Dívida Pública de Moçambique, para conhecimento dos cidadãos moçambicanos, pois são eles que vão pagar tais dívidas.
- Explique aos moçambicanos as reais **implicações** da avultada dívida para o país e sobretudo para o **bolso do cidadão**, a quem a soberania pertence nos termos constitucionais;
- Esclareça que **estratégia** tem **para pagar as dívidas** existentes e anuncie medidas concretas de responsabilização dos autores da actual crise;
- A par da dívida pública externa, proceda a um **inventário total da dívida pública interna** existente, identificando os credores do Estado bem como o período em que cada uma das dívidas tem de ser paga;
- **Recorra ao endividamento interno apenas quando for necessário**, evitando assim criar demasiados encargos financeiros para o Estado, dada a onerosidade das taxas de juro da dívida pública interna;
- **Reformule a estrutura fiscal de Moçambique**, acabando com a situação de grandes empresas que não pagam impostos ou os pagam apenas em parte, assim como a situação em que os trabalhadores, na sua totalidade, pagam mais impostos do que as empresas.
- Estabeleça uma **matriz de prioridades para o endividamento** futuro, por forma a que nenhum governo ou dirigente do país possa contrair dívidas para projectos de viabilidade e prioridade discutíveis e duvidosos.

Que o Parlamento:

- Imponha ao governo que nunca ultrapasse o limite máximo de avales estabelecidos na lei orçamental sem prévia aprovação da Assembleia da República
- Crie uma **lei de Responsabilização Fiscal** que penaliza a violação do limite máximo de avales estabelecidos na lei orçamental e que garanta que os gestores públicos que lesam o Estado sejam exemplarmente punidos;
- **Crie uma comissão de inquérito** para acompanhar a questão da dívida pública junto do Governo.

Que a Procuradoria-Geral da República:

- **Investigue e responsabilize administrativa e criminalmente** todos os dirigentes envolvidos na contratação de dívidas de forma não transparente e violando a lei orçamental particularmente nos últimos cinco anos (2010-2015);
- Investigue, através do gabinete central de combate à corrupção, a **existência de ilícitos criminais** em todo o processo de endividamento externo para os últimos cinco anos (2010-2015).

Para sustentar a nossa indignação analisamos os números até aqui disponíveis sobre a dívida pública e apresentamos a seguir:

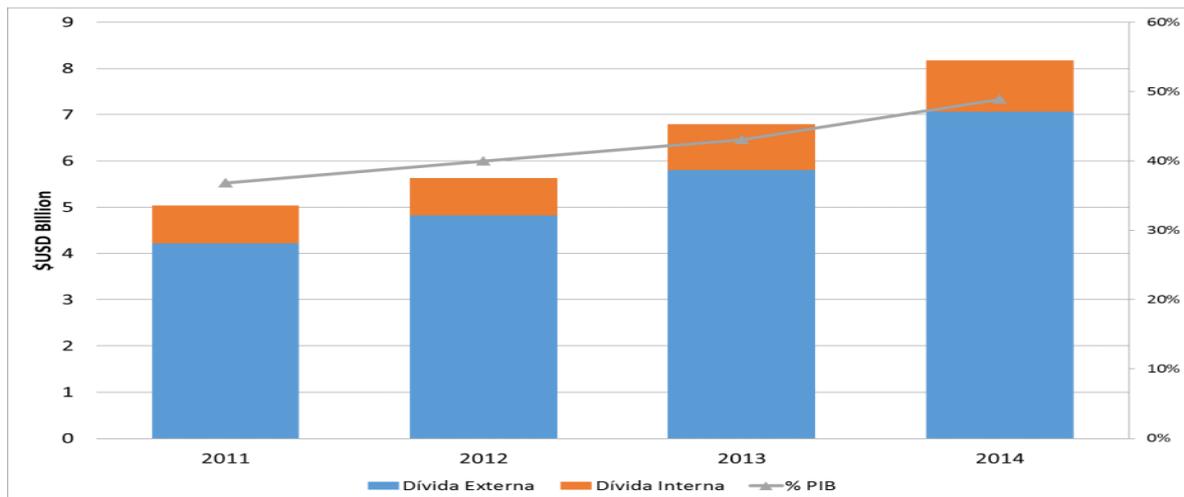
1.1 Dívida Pública

Nos últimos cinco anos, a Dívida Pública moçambicana cresceu a uma taxa anual superior a 20%, tendo atingido um valor nominal de, pelo menos, 8,1 biliões de dólares americanos. No entanto, desde o ano passado, com a renegociação da dívida da EMATUM, e agora com a “descoberta” da dívida da ProIndicus e da Base Logística de Pemba, o Estado moçambicano acumulou mais de 2 biliões de dólares americanos em dívida pública.

De acordo com informação oficial do Ministério da Economia e Finanças (MEF), até 2014 (antes da contabilização da EMATUM, do conhecimento público da ProIndicus e da Base Logística de Pemba), a dívida pública era quase metade (49%) do produto interno bruto (PIB), conforme ilustra a figura abaixo.

Dados divulgados no dia 22 de Abril de 2016 pela RDP África (noticiário das 15 horas), citando um documento confidencial elaborado pelo Ministério da Economia e Finanças (MEF), indicam que a dívida pública representa actualmente 73,4% de toda a produção do país (PIB).

Figura: Evolução da dívida pública moçambicana de 2011-2014



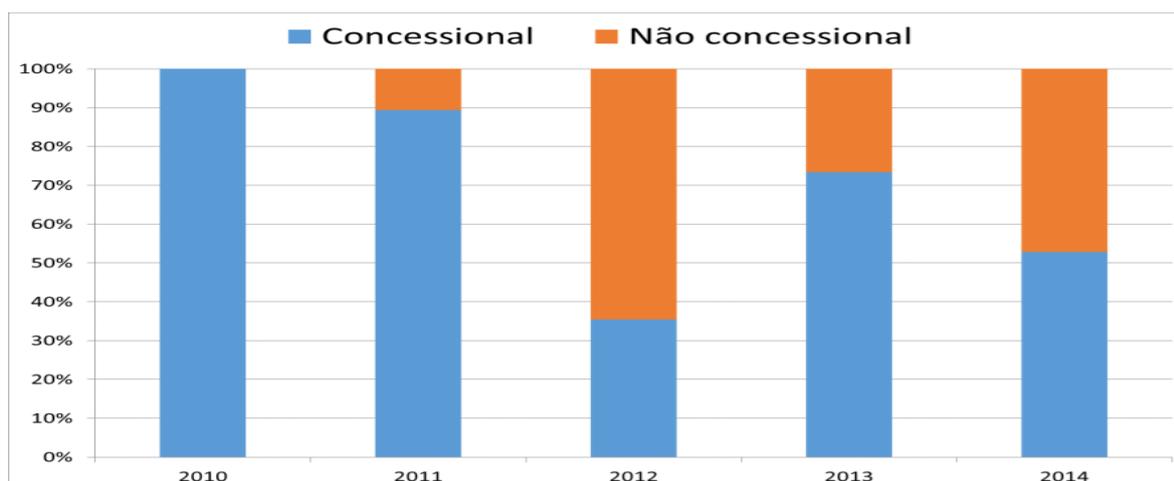
Fonte: Ministério da Economia e Finanças, 2015. Declaração de Riscos Fiscais, pág. 13

Como notou o Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO) na sua análise sobre o impacto da dívida da EMATUM, o factor determinante para tão grande crescimento da dívida pública num período de apenas cinco anos foi a expectativa de arrecadação de receitas da indústria extractiva, particularmente do carvão mineral de Tete e do gás natural de Cabo-Delgado. Portanto, a situação de alto endividamento público foi criada com a justificação única de expectativas futuras. Por outras palavras, o futuro desta e das próximas gerações de moçambicanos ficaram hipotecados nas mãos dos credores de Moçambique que concederam dívida externa ao país conforme se demonstra abaixo.

1.1.1 Dívida pública externa

A dívida pública moçambicana não só cresceu de forma galopante nos últimos cinco anos como também mudou de estrutura, passando de uma composição predominantemente concessional para outra não concessional (ver figura abaixo). Isso significou maior peso da dívida na estrutura económica e orçamental do país, traduzindo-se em menor capacidade de endividamento do país no mercado de capitais, bem como menor disponibilidade de opções orçamentais para implementar políticas de desenvolvimento orientadas para mais investimentos em sectores sociais (Saúde, Educação, Água e saneamento, Protecção Social, etc.).

Figura: Evolução de créditos concessionais comparados com os não concessionais



Fonte: Ministério da Economia e Finanças, 2015. Declaração de Riscos Fiscais, pág. 10

NOTA: Não foram incluídos nos cálculos do gráfico acima os dados sobre a dívida da EMATUM, ProIndicus e base logística de Pemba.

Em termos simples, os créditos concessionais são “não comerciais”, ou seja, aqueles acedidos em condições mais favoráveis: ou sem taxas de juro ou com taxas de juro abaixo das praticadas no mercado de capitais e com prazos de pagamento bastante largos. Estes créditos são mais favoráveis aos Estados para o cumprimento de objectivos de desenvolvimento social. Ao passo que os créditos não concessionais são em tudo equiparáveis aos créditos comerciais, com taxas de juro normais como as praticadas no mercado, saldáveis em prazos normalmente aplicáveis em créditos comerciais. Este tipo de crédito é mais oneroso para os Estados.

Em termos de volume e composição dos créditos não concessionais, assistimos igualmente a um crescimento massivo, como se pode ver no quadro abaixo.

Quadro: Composição do crédito não concessional

Crédito não Concessional	País ou instituição Credora	Data de assinatura do acordo	Montante do Crédito (em milhões de USD)
Aeroporto Internacional de Nacala	Brasil	Julho de 2013	144,00
Barragem Moamba Major	Brasil	Julho de 2014	320,00
Ponte Maputo-KaTembe	China	Janeiro 2012	750,00
Central Térmica de Ressano Garcia	França	Mai de 2014	52,00

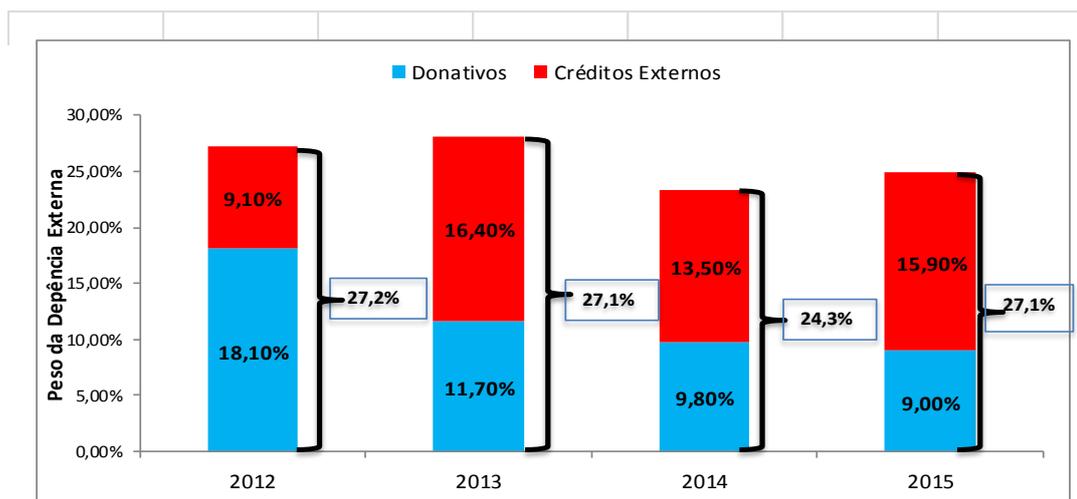
Estrada Circular de Maputo	China	Janeiro 2012	300,00
Terminal de Carga do Porto da Beira	Índia	Dezembro de 2013	31,00
EMATUM	Crédit Suisse/ VTB Capital Bank	Mai de 2013	850,00
ProIndicus	Crédit Suisse/VTB Capital Bank	Mai de 2013	787,00 (Este valor aparece diferente em diversas fontes, aqui usamos o que foi referido pelo FMI)
Base Logística de Pemba	Crédit Suisse/VTB Capital Bank	Mai de 2013	550,00
TOTAL			3,784.00

Fonte: Ministério de Economia e Finanças, 2015; IESE (várias publicações) 2015; FMI 2015 e The Wall Street Journal e Financial Times 2016.

Com informação reconhecidamente incompleta, uma vez que o Governo ainda não providenciou de forma exaustiva e detalhada sobre a dívida pública, o quadro acima mostra que os créditos não concessionais detidos pelo Estado moçambicano superam os 3 mil milhões de dólares americanos, mais de metade do PIB. Ou seja, está praticamente esgotada a capacidade de endividamento externo do país. De qualquer ponto de vista, a dívida pública moçambicana não é mais sustentável, como o Governo procurou convencer a opinião pública nos últimos dois anos. As baixas notas obtidas pelo país junto das agências de notação financeira (*rating*) conduzem á essa conclusão: as finanças públicas moçambicanas estão falidas.

A par das alterações verificadas na relação entre créditos concessionais e não concessionais, houve alterações na composição da dependência externa definida em termos de créditos externos e donativos. Enquanto os créditos externos vinham observando uma tendência decrescente até 2015 (ressalve-se: antes da contabilização e renegociação da dívida da EMATUM), os donativos decresceram de 2013 para 2014, tendo voltado a crescer de 2014 para 2015, conforme se mostra na figura abaixo.

Figura: Evolução da dependência externa (donativos e créditos externos)



Fonte: CGE (2012 e 2013) e OE 2015

A dívida pública moçambicana é sustentável?

Até há bem pouco, antes do escândalo da ProIndicus e outras dívidas ocultas de empresas públicas, o Governo sempre argumentou que a dívida pública era sustentável. Para construir o seu argumento, o executivo baseava-se nos parâmetros convencionais de avaliação da sustentabilidade da dívida, que são inconsistentes com a realidade moçambicana.

A sustentabilidade da dívida é, de forma simplificada, a capacidade de um país honrar as suas responsabilidades relativas ao serviço da dívida sem prejuízo dos seus objectivos de desenvolvimento económico e social. Como muito bem nota o FMO na sua análise sobre a Conta Geral do Estado de 2014, o que se passa em Moçambique nos últimos quatro anos aponta para dificuldades do Estado fazer face às necessidades de desenvolvimento económico e social como consequência do crescimento da dívida pública, porque todos os dados macroeconómicos da dívida são crescentes no quinquénio 2010-2014, conforme se pode ver no quadro abaixo.

Quadro: Indicadores macroeconómicos de Moçambique 2010-2014 (valores em milhões USD)

Indicadores	2010	2011	2012	2013	2014
Dívida Pública Total	3.890,5	5.156,8	5.636,4	6.794,5	8.170,7
Dívida Externa	3.318,8	4.388,6	4.829,2	5.798,3	7.065,2
Serviço da Dívida Pública Total	275,8	311,1	1.054,2	1.201,1	1.029,3
Serviço da Dívida Externa	55,7	62,9	95,6	143,6	174,5
Receitas Correntes	1.895,9	2.138,6	3.287,9	4.111,7	4.871,4
Produto Interno Bruto (PIB)	9.538,0	12.567,4	13.869,5	15.452,4	17.857,0
Exportações (Sem grandes projectos)	2.243,1	3.118,3	3.469,8	4.122,6	3.916,4
Exportações (Grandes Projectos)	1.668,1	2.015,3	2.194,5	2.325,4	2.429,5

Fonte: FMO 2016. *Análise sobre a Conta Geral do Estado 2014 e respectivo Relatório e Parecer do Tribunal Administrativo.*

Quando o Governo diz que a dívida pública é sustentável fá-lo com base nos chamados "indicadores de sustentabilidade da dívida", a saber: a dívida pública, o PIB, as receitas correntes e o nível de exportações – todos apresentados no quadro acima. Ora, afirmar que a dívida pública moçambicana é sustentável com base nos indicadores do quadro acima é, simplesmente, falacioso por diversas razões, sendo as mais importantes as seguintes:

- Como se vê no quadro acima, todos os indicadores registaram aumentos, com a excepção do Serviço da Dívida Total e do Valor das Exportações;
- No fim do quinquénio passado, ou seja, no fim do mandato do Governo anterior, a dívida Pública disparou de 6.794,5 milhões de dólares americanos, em 2013, para 8.170,7 milhões de dólares em 2014;
- Outros indicadores utilizados para medir a sustentabilidade da dívida mostram, também, que Moçambique está no limiar duma crise da dívida: o rácio Valor Actual da Dívida Externa/PIB tem um limite estabelecido nos *Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)* – usados pelo FMI e Banco Mundial na ordem de 40. E Moçambique estava com 37/40 em 2014 – muito próximo do limite. Os sinais existentes hoje - sem informação oficial completa – sugerem que aquele rácio já foi ultrapassado.
- Este rácio traduz-se no custo do Serviço da Dívida relativamente à economia – mas sem considerar o efeito de choques macroeconómicos (como os que se verificam actualmente);
- Note-se também que os limites do CPIA não consideram as garantias e avales a empresas públicas. Por exemplo, no caso moçambicano não são tidos em conta os avales concedidos à EMATUM (10.920.000 mil meticais), aos Aeroportos de Moçambique (308.900 mil meticais) ou ao Fundo de Estradas (1.100.000 mil meticais);
- As notícias sobre a dívida da ProIndicus e da Base Logística de Pemba vieram confirmar o que já era sabido, o verdadeiro *stock* da dívida pública não é conhecido;
- Na análise da dívida, a sua função económica é mais importante do que discutíveis rácios de sustentabilidade fiscal, não querendo com isso dizer que a análise da sustentabilidade fiscal não seja relevante (Castel-Branco, 2015). Ou seja, é muito mais importante discutir as condições em que a dívida pública é contraída, a sua utilidade para o país, assim como os ganhos a serem obtidos da sua aplicação do que discutir os rácios dessa dívida;
- Grande parte da nossa dívida foi contraída para execução de projectos de investimento cuja prioridade é absolutamente discutível, não sendo sequer capazes de pagarem por si muito menos geram ou catapultarem oportunidades económicas de geração de rendimento alargado e diversificado ao ponto de contribuir para a resolução dos principais problemas de pobreza no país: fome, desnutrição crónica, falta de acesso à água potável e saneamento do meio, para além das doenças crónicas.

Implicações

Ausência de tectos de médio prazo para a contratação da dívida pública externa, torna o país refém da vontade do Governo-dia, com implicações para:

- Hipoteca do bem-estar das gerações actuais e futuras. Não só é questionável a prioridade do investimento tendo em vista a melhoria de vida do cidadão, como o cidadão, em última instância, hoje e amanhã, pagará por estas dívidas.
- Redução da capacidade de endividamento do país, em resultado do crescimento galopante da dívida externa nos últimos dois anos.
- Limitação do leque de opções de investimento em sectores sociais como educação, saúde, água e saneamento, protecção social e produção de comida em quantidade e qualidade suficiente para combater a fome e a desnutrição crónica.

Recomendações:

O Governo deve:

- i. Fazer uma auditoria da dívida pública moçambicana, para se saber o seu stock real, quem são os credores do país na sua totalidade, qual é o período de pagamento de cada dívida;
- ii. Averiguar a existência ou não de apropriação indevida de fundos públicos por entidades privadas nos processos de negociação de dívida e proceder a consequente responsabilização civil e/ou criminal, conforme cada caso;
- iii. Estabelecer uma matriz de prioridades para o endividamento dos próximos anos, por forma que nenhum governo ou dirigente do país possa contrair dívidas para projectos de viabilidade e prioridade discutíveis e até certo ponto duvidosa.
- iv. Publicar toda informação sobre a dívida pública nacional, para conhecimento dos cidadãos moçambicanos, pois são eles que devem pagar essas dívidas.
- v. Criar mecanismos para assegurar que as dívidas públicas não são contraídas sem a análise da Assembleia da República e do TA.

1.1.2 Dívida Pública Interna (DPI)

A componente mais importante do endividamento interno em Moçambique é a Dívida Pública Interna Mobiliária (DPIM), pois é esta que corresponde à emissão de títulos de dívida por parte do governo aos agentes privados residentes, geralmente por intermédio dos bancos comerciais (Massarongo 2011).

Uma análise mais exaustiva da DPI estará disponível num documento completo em www.fmo.org.mz.

Recomendações:

O Governo deve:

- A par da dívida pública externa, proceder a um inventário total da dívida pública interna existente, identificando os credores do Estado bem como o período em que cada uma das dívidas tem de ser paga;
- Recorrer ao endividamento interno apenas quando for necessário, evitando assim criar demasiados encargos financeiros para o Estado, dada a onerosidade das taxas de juro da dívida pública interna;
- Reformular a estrutura fiscal de Moçambique, acabando com a situação de

grandes empresas que ou não pagam impostos ou os pagam pela metade, assim como de trabalhadores que na sua totalidade pagam mais impostos do que as empresas.

Referências

Castel-Branco, C. N. 2015. **Desafios da sustentabilidade do crescimento económico – uma “bolha económica” em Moçambique?** In Desafios para Moçambique 2015; pp. 157-200. IESE. Maputo.

Comunicado do Banco de Moçambique - CPMO - sessão de 20 de Abril de 2016 (http://bancomoc.mz/fm_pgTab1.aspx?id=16 acessado a 22 de Abril de 2016 às 10h20)

Direcção de Estudos Económicos e Financeiros (DEEF) 2015. **Declaração de Riscos Fiscais.** Ministério da Economia e Finanças. Maputo

Financial Times. 2016. **IMF Halts Mozambique aid after finding undisclosed debts of \$1 billion.** Edição de 18 de Abril. Londres

Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO). 2015. **Falta de transparência, descalabro da dívida pública e hipoteca das futuras receitas do Estado. Análise do Impacto da dívida da EMATUM nas contas públicas nacionais.** FMO. Maputo

Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO). 2016. **Análise sobre a Conta Geral do Estado de 2014 e o respectivo Relatório e Parecer do Tribunal Administrativo.** FMO. Maputo

Massarongo, F. 2011. **Financiamento do Estado com recurso á dívida – desafios e problemas.** In Desafios para Moçambique 2011; pp. 161-184. IESE, Maputo

The Wall Street Journal. 2016. **Tuna and gunships – How 850 million in bonds went bad in Mozambique.** Nova Iorque; disponível em <http://www.wsj.com/articles/tuna-and-gunships-how-850-million-in-bonds-went-bad-in-mozambique-1459675803> acessado a 3 de Abril de 2016.

FÓRUM DE MONITORIA DO ORÇAMENTO



Coordenação do FMO:

CESC – Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil
Ponto Focal: André Manhice (846947923)
Bairro de Malhangalene “A”, Rua da Amizade,
No 83/RC, Maputo, Moçambique;
Fixo: (+258) 21301389; (+258) 845108503
Email: info@cescmoz.org;
Página Web: www.cescmoz.org