

Pobreza, Crescimento e Dependência

Carlos Nuno Castel-Branco

23 de Fevereiro de 2011

As questões que motivaram este tema estão relacionadas com a avaliação teórica e empírica das tendências e dinâmicas económicas, políticas e sociais em Moçambique que se mostram, pelo mesmo aparentemente, contraditórias.

Por um lado, a economia nacional, medida pelo Produto Interno bruto (PIB), tem vindo a crescer rapidamente nas últimas duas décadas. No entanto, tanto a *dependência externa* – medida pelo peso dos recursos externos no financiamento do investimento privado e do orçamento do Estado – como os *níveis de pobreza* – medidos pelos padrões e níveis de consumo dos cidadãos – não têm baixado significativamente.

Nos últimos 14 anos, o PIB *per capita* em Moçambique duplicou (crescendo a uma média de 5% ao ano), mas a percentagem da população vivendo abaixo da linha da pobreza diminuiu apenas 15% (a uma taxa média inferior a 1% ao ano). Nos últimos 6 anos, o número de habitantes vivendo abaixo da linha de pobreza aumentou em 2 milhões, a percentagem da população pobre não variou significativamente mas, em algumas regiões e para alguns grupos sociais, a severidade da pobreza aumentou. No mesmo período, as taxas de crescimento do PIB não diminuíram e a desigualdade monetária, medida pelo coeficiente de Gini, não tem aumentado.

Portanto, o primeiro paradoxo é o seguinte: se a economia, medida pelo PIB, cresceu tão rapidamente e a desigualdade monetária, medida pelo Coeficiente de Gini, não se alterou significativamente, por que é que a pobreza, medida pelos padrões e níveis de consumo, não reduziu?

Ao mesmo tempo, a dependência do investimento privado em relação ao financiamento externo manteve-se na ordem dos 85% e a proporção de investimento directo nacional no investimento privado total diminuiu para níveis irrisórios. O orçamento do Estado manteve-se, grosso modo, financiado em mais de 50% pela ajuda externa. Excluindo os mega projectos, a taxa de cobertura das importações de Moçambique – isto é, a capacidade de a economia pagar pelas suas importações – manteve-se abaixo dos 40%, o que quer dizer que a economia consegue pagar, com as suas exportações, apenas US\$ 1 em cada US\$ 2.5 dólares importados. Se os mega projectos forem incluídos, a taxa de cobertura das importações sobe para 75%, mas este dado é enganador porque os mega projectos financiam as suas próprias importações mas, porque a riqueza que produzem não é absorvida na economia nacional, não contribuem para a capacidade geral de importação e acumulação.

Recentemente, o Banco de Moçambique alertou para o perigo do crescimento descontrolado da dívida privada, particularmente da dívida privada com o exterior, a qual não se tem reflectido na diversificação e articulação sustentáveis da base produtiva, do comércio e do emprego. Os recentes movimentos do Governo de Moçambique para atrair crédito comercial e parcerias público-privadas para financiar a despesa pública em infra-estruturas podem agravar o cenário de dívida e de afunilamento da actividade económica e social em Moçambique, contribuindo para aumentar a porosidade da economia.

Portanto, o segundo paradoxo é o seguinte: se a economia nacional, medida pelo PIB, continua a crescer tão rapidamente, por que é que a capacidade de financiamento tanto do investimento privado como do Estado continua a depender tão intensamente de recursos externos, sem que se observe uma tendência para estes níveis de dependência diminuírem?

Será que crescimento económico rápido e prolongado poderá ser consistente com estagnação nos índices de pobreza (apesar da não alteração do coeficiente de Gini) e dependência externa? Se esta consistência é possível, quais são os mecanismos que a explicam?

O trabalho de investigação que o IESE tem vindo a realizar tem estas perguntas em mente, tenta explorá-las, encontrar respostas e, às vezes, formular novas perguntas. Da investigação realizada pelo IESE sobre estas questões, até ao momento, ressaltam os seguintes pontos.

Primeiro, não há relação matemática entre crescimento económico e redução da pobreza. Mesmo que se use o factor "desigualdade monetária" (medida pelo coeficiente de Gini) para ligar crescimento económico e pobreza, continua a não existir esta ligação directa. Portanto, o facto de a economia crescer e o coeficiente de Gini não se alterar não têm implicações directas e automáticas sobre os níveis de pobreza.

Segundo, a relação entre crescimento económico e pobreza é determinado por outros factores mais estruturais e macroeconómicos, nomeadamente: a estrutura e as dinâmicas sociais e tecnológicas da produção, comércio, investimento e emprego; o equilíbrio entre acumulação e crescimento, por um lado, e a produção massiva, com qualidade e barata, de bens e serviços de consumo para a força de trabalho, por outro lado; o desenvolvimento, diversificação e articulação da produção e do mercado doméstico; a capacidade de substituir importações e diversificar exportações; a capacidade de retenção e aplicação da riqueza gerada na economia nacional (ou seja, o índice de porosidade da economia) e os padrões económicos que ligam a economia nacional à economia regional e mundial.

Terceiro, a análise dos dados económicos confirma que o padrão de crescimento económico em Moçambique não é conducente aos equilíbrios necessários para reduzir a pobreza e a dependência externa. Vamos usar três exemplos para ilustrar este argumento.

Exemplo um: enquanto o PIB *per capita* cresceu a uma média anual de 5% ao ano nos últimos sete anos, no mesmo período a produção alimentar *per capita* reduziu a uma média anual superior a 1%. Portanto, para todo o período, o PIB *per capita* aumentou 41% mas a produção alimentar *per capita* reduziu quase 9%. Será isto surpreendente? Não, não é surpreendente, pois os dados oficiais mostram que a produtividade agrícola média por hectare diminuiu a uma taxa aproximada da taxa de redução da produção alimentar *per capita* e, nos últimos 10 anos, apenas 1% do investimento privado total foi alocado à produção de comida para o mercado doméstico – enquanto isto, mais de dois terços do investimento privado foi realizado em projectos ligados ao complexo mineral-energético e na infra-estrutura associada. O grosso do investimento privado na agricultura, agro-indústrias e pescas (cerca de 11% do investimento privado total) foi em produtos para exportação em bruto (madeira, algodão, tabaco) e na produção de açúcar. Porque estas tendências se repetem a nível internacional – com o capital multinacional a investir ou em especulação financeira e imobiliária ou no controlo de recursos – a produção alimentar acessível para a maioria dos cidadãos do mundo tem tendência de diminuir. Se tomarmos em conta que o comércio mundial de alimentos é controlado por um pequeno grupo de grandes companhias multinacionais, é influenciado pela especulação que toma lugar nas bolsas internacionais, e distribui a comida e os rendimentos da sua produção de forma muito desigual, então a tendência para tornar a comida mais escassa para a maioria das pessoas agrava-se.

Portanto, as tendências nacionais e internacionais conspiram em conjunto para provocar a escassez e o encarecimento da comida, que constitui o grosso do cabaz de consumo das famílias de baixo rendimento. Os grupos sociais mais vulneráveis à crise alimentar são os de baixo rendimento e de rendimento instável, que constituem a grande maioria da população moçambicana. A sua vulnerabilidade é associada com a instabilidade e baixo poder compra do seu rendimento, assim como com o grande peso que a comida tem no seu cabaz de consumo.

Ainda que a diferença entre os rendimentos dos grupos não se altere (isto é, ainda que a desigualdade monetária dada pelo coeficiente de Gini não se modifique) a alteração dos preços relativos – ou a inflação mais acelerada dos bens básicos de consumo – aumenta o número de pobres e dilata a diferença de qualidade de vida entre os mais vulneráveis e os de rendimento médio e alto. Nas últimas duas décadas, os factores aceleradores da inflação foram, precisamente, os bens mais básicos de consumo e de maior peso no cabaz de consumo da maioria dos moçambicanos: comida, combustíveis e transporte.

O que acontece com a produção e acesso a comida também acontece com o transporte (cada vez há mais carros individuais e menos transportes públicos a preços acessíveis); com a habitação (a construção está

sobretudo orientada para os grupos sociais de rendimento médio e alto nas zonas urbanas); com a saúde e educação (em que o acesso a serviços de qualidade está cada vez mais restrito a quem pode pagar serviços privados em Moçambique ou no exterior); com a segurança pública (em que os efectivos das empresas de segurança superam os da polícia, e cada vez mais a segurança dos cidadãos depende do seu acesso a serviços privados), etc., etc.

Se estas dinâmicas forem conjugadas com a redução dos rendimentos agrícolas e do trabalho, a depreciação do salário real a crescente desigualdade no acesso a serviços públicos de primeira prioridade – não só do acesso à escola, mas à educação; não só do acesso ao centro de saúde, mas a um serviço de qualidade; não só o acesso à estrada, mas ao transporte regular – não é de surpreender que o padrão de crescimento económico não seja redutor dos níveis e índices de pobreza.

Nestas condições, com este padrão de crescimento económico, será muito difícil estabelecer uma economia intensiva em trabalho sem que isso acelere a deterioração dos níveis e condições de vida dos trabalhadores. Sem acesso a substancialmente mais comida, educação, saúde, habitação, vestuário e transporte de qualidade, baratos e regulares, não é possível sustentar aumentos substanciais do emprego regular e produtivo.

Investimento requer consumo satisfazer as necessidades das pessoas que trabalham e da produção. Se o consumo não estiver garantido, gera-se convulsão social e económica.

Exemplo dois: as exportações da economia nacional aumentaram substancialmente, mas concentram-se em alumínio, gás e energia eléctrica. Dado que as receitas destas exportações pertencem às empresas respectivas e praticamente não são absorvidas pela economia – por ausência de ligações fiscais e fraqueza de ligações industriais e de emprego – a taxa efectiva de cobertura das importações de Moçambique melhorou a uma média inferior a 0,5% ao ano nos últimos seis anos. Portanto, a taxa efectiva de cobertura das importações era marginalmente superior em 2009 ao que era 17 anos antes, no ano em que a guerra terminou. Daqui deriva que o impacto das exportações dos grandes projectos na conta corrente é mínimo, apesar dos largos saldos comerciais positivos destes projectos. Apenas cerca de 25% da riqueza gerada pelos mega projectos é retida na economia, e mesmo assim é para pagar os custos operacionais (excluindo lucros) directos desses projectos. Por outras palavras, o crescimento rápido da riqueza gerada, medido pelo PIB, não se reflecte de forma alargada na melhoria da economia e do nível de vida das pessoas porque essa riqueza nem sequer é retida em Moçambique.

Isto torna a economia nacional semelhante a um balde com fundo furado – quanto mais riqueza se põe lá dentro, mais sai. Quando se acelera o fluxo de riqueza, o buraco do balde aumenta proporcionalmente (às vezes mais do que proporcionalmente por causa, por exemplo, do efeito dos juros) e sai cada vez mais riqueza. Portanto, com o actual padrão de produção e retenção de riqueza, acelerar o crescimento resolve pouco ou nada.

Exemplo três: Enquanto a remuneração do capital – o que absorvido pelos lucros, juros e rendas – corresponde a mais de 70% do PIB e continua a crescer a uma velocidade 50% superior à da remuneração do trabalho, a percentagem tributada da remuneração do trabalho é, em média, 2.5 vezes superior à percentagem tributada da remuneração do capital. Isto acontece apesar de a grande maioria dos indivíduos não ter emprego formal e não pagar impostos, e apesar do rápido crescimento da economia formal e do investimento privado. Então, enquanto o coeficiente de Gini mostra que a desigualdade monetária não mudou, a análise da remuneração relativa dos factores mostra que o peso do capital aumentou e é menos tributado. Não é de surpreender, portanto, que a base fiscal expanda muito lentamente e que o contributo dos impostos sobre rendimento individual para a receita fiscal total exceda o contributo dos impostos sobre o rendimento de capital. Nesta análise não estão incluídos outros “incentivos” ao capital, como sejam a depreciação acelerada e as isenções de impostos relacionadas com a recuperação do investimento (ambos reduzem a massa tributável do capital).

Dado que a estrutura fiscal é desligada das dinâmicas de produção, as principais fontes de aumento da receita fiscal são os impostos indirectos, sobre bens e serviços, e a melhoria da administração fiscal. Esta última

modalidade permite crescimentos marginais na receita, mas a taxas aceleradamente decrescentes. A primeira modalidade, impostos indirectos, penaliza os consumidores o que implica que penaliza proporcionalmente mais os consumidores de baixo rendimento. Por outras palavras, as dinâmicas fiscais em Moçambique são débeis, afuniladas, inadequadas para diversificar a base produtiva e o emprego, e são socialmente injustas.

A tributação do capital, em especial do grande capital multinacional, é a melhor opção para mobilizar recursos domésticos que reduzam a dependência externa e ajudem a reter uma proporção cada vez maior da riqueza produzida com os recursos nacionais de modo a utilizá-la para diversificar e articular a base produtiva, satisfazendo assim as necessidades do investimento e do consumo e tornando a economia mais sustentável. Para aproveitar a enorme reserva fiscal ociosa que resulta dos benefícios fiscais, é preciso começar por renegociar os contratos com os mega projectos e alterar a estrutura de incentivos à produção de modo a que incentivos de redução de custos de investimento, de produção e de transacção (infra-estruturas, instituições de aprendizagem e formação, coordenação de investimento, sistemas de informação, sistemas logísticos, financeiros e de aprovisionamento e comercialização, etc.) se tornem na norma, e os incentivos fiscais se tornem na excepção.

É evidente que há dúvidas genuínas sobre este processo, ligadas às formas práticas de implementação: como se faz a negociação? Será possível negociar com multinacionais? Quem já o fez? Teve sucesso? Qual será a tarifa fiscal óptima? Como determinar o que tributar e o que subsidiar, por quanto, quando e com que contrapartidas? Como determinar quando é que o mais importante para a economia é a tributação ou as ligações a montante e jusante? Estas, e outras, questões são genuínas, têm que ser respondidas e requerem um quadro/matriz macroeconómico de exploração dos recursos nacionais e uma estratégia industrial e de investimento específica.

Mas as dúvidas existem não apenas ao nível de questões práticas de implementação. Se estas questões práticas fossem a essência das dúvidas, já poderiam há muito ter sido resolvidas.

A razão da opção pela não tributação dos mega projectos (ou pela resistência á renegociação dos seus contratos) tem a mesma base social e política da opção pelo endividamento público como via alternativa para o financiamento do Estado – a função principal do Estado moçambicano na fase actual é facilitar o processo de apropriação de recursos naturais e acumulação de capital das classes capitalistas emergentes em estreita relação, e por vezes na completa dependência, das dinâmicas e interesses do capital multinacional.

A não tributação do capital mantém estável a relação entre as elites económicas e políticas nacionais e o capital multinacional, mesmo que a médio prazo esta opção perigues as relações políticas e a estabilidade social domésticas.

A opção pelo endividamento público como alternativa à ajuda externa e à tributação do capital tem atractivos grandes para as elites económicas e políticas nacionais. Por um lado, reduz o poder de interferência e de negociação dos doadores, quer por de facto reduzir a dependência externa, quer por ameaçar reduzir a dependência externa (ou, por outras palavras, sugerir a existência de alternativas para negociação de recursos financeiros fora do quadro clássico da ajuda externa). A maneira de fazer isto é optar por aceitar a ligação directa entre política de cooperação e interesses comerciais, e tentar tirar proveito dessa ligação. Este é o modelo de cooperação das potências económicas emergentes da Ásia (China e Índia), América Latina (Brasil), da Europa (Rússia), entre outras. Para ter esta opção disponível, reduzir a dependência externa e gerar alternativas de negócios, é preciso aceitar este quadro absolutamente comercial de cooperação. Por outro lado, esta modalidade evita ter que recorrer a uma rápida alteração do quadro fiscal e permite ter uma solução interina enquanto a reserva fiscal ociosa não entra em operação. Finalmente, este modelo fortalece as parcerias público-privadas, à custa da sociedade e do erário público, que permitem ao capital nacional emergente tirar maior proveito das ligações com o grande capital multinacional investido no complexo mineral-energético e nas infra-estruturas associadas.

Portanto, as opções em disputa sobre a fiscalidade e o financiamento do Estado são económicas e políticas pois afectam a propriedade, o controlo, a organização da produção, a apropriação e distribuição da riqueza e, por conseguinte, as relações de poder. Logo, o debate sobre as opções de financiamento do Estado

é, de facto, sobre a economia política dos padrões de apropriação de rendas, acumulação e reprodução social, e sobre o papel do Estado na reprodução ou transformação desses padrões políticos, económicos e sociais. Por outras palavras, é um debate acerca dos interesses e pressões económicas e sociais que predominam nas escolhas de opções de política pública e sobre as ligações entre o financiamento público e a reprodução desses interesses e pressões, isto é, sobre quem beneficia e quem paga o processo de acumulação social.

Até ao momento mencionei a ligação entre a base produtiva, a incapacidade de reter a riqueza gerada e a injustiça do sistema fiscal, e como estes três factores contribuem para aquilo a que chamamos pobreza. Mas como é que se explica a crescente dependência? Será esta, à semelhança da pobreza, um efeito directo do padrão de acumulação?

Pelos dados e análises anteriores, parece claro que a dependência externa é, à semelhança da pobreza, uma manifestação do padrão de acumulação e dos interesses de grupo que o estruturam e dominam. A dependência da ajuda externa não é apenas o reflexo da fraqueza económica. Se os quatro ou cinco mega projectos em operação que recebem benefícios fiscais massivos fossem tributados aos níveis a que as pequenas e médias empresas são, a receita fiscal potencial daí resultante seria superior aos actuais níveis de ajuda geral ao orçamento do Estado e equivalente a 20% do orçamento do Estado. Se o orçamento do estado expandisse 25% com base em receita fiscal da tributação do capital multinacional, a dependência do orçamento do Estado em relação à ajuda externa reduziria imediatamente de 48% para 38%. Se a prática de reduzir incentivos fiscais fosse expandida tanto quanto o possível, nos próximos 10 anos Moçambique poderia deixar de ser estruturalmente dependente da ajuda externa.

No entanto, como foi mencionado, a não tributação do capital multinacional, que pode ter começado como ingenuidade, acabou por se tornar num interesse estratégico de elites económicas e políticas nacionais. Para manter o Estado em funcionamento e legitimá-lo como fornecedor de serviços, era necessário aumentar os fluxos de ajuda externa. A promoção da imagem de um Moçambique de sucesso com um governo basicamente respeitador das regras da ajuda, conspirou com a promoção de um Moçambique onde a pobreza *é o problema básico*. Portanto, a pobreza não é apresentada como aquilo que é – manifestação da organização social da produção capitalista em Moçambique, que determina os padrões produção, acumulação e apropriação do trabalho e da riqueza por ele gerada –, mas é apresentada como *o problema em si*. A pobreza torna-se, assim, no principal recurso natural de Moçambique para atrair recursos externos.

A estratégia de promoção de investimento privado proporcionou a dominação das dinâmicas de investimento em Moçambique pelo capital multinacional do complexo ligado ao complexo mineral-energético. Mesmo o grosso do investimento directo nacional, que é uma fracção irrisória do investimento privado total, está associado com estas dinâmicas.

A dependência de ajuda tem laços políticos fortes e tende a não ser produtiva. Para reduzir a interferência política e promover ligações produtivas mais fortes com o capital internacional por via do erário público, está sendo desenvolvida a estratégia e a prática de financiamento do Estado por via da dívida. A dívida pública interna desencoraja o investimento produtivo doméstico e encoraja a especulação financeira e imobiliária; enquanto a dívida pública externa liga a despesa pública mais directamente aos interesses do capital multinacional no complexo mineral-energético e infra-estruturas associadas. Isto apenas permite reproduzir, em muito maior escala, a economia que se assemelha a um balde com buraco no fundo.

O trabalho de investigação do IESE, para já, aponta para algumas direcções e conclusões. Primeira, pobreza e dependência *não são o problema central* em Moçambique. Ambas são manifestações sociais, económicas e políticas do padrão de acumulação e do comprometimento do Estado com os interesses do grande capital multinacional e doméstico. Logo, o problema central é esse padrão de acumulação. Focar a luta política, social e económica no combate à pobreza e à dependência, sem as definir nem explicar, é desviar essa luta daquilo que deve ser o seu foco central, o padrão de acumulação, reprodução e apropriação dos recursos, do trabalho e da riqueza por ele gerada. Segundo, *crescimento económico não é a grande solução*, pois se os actuais padrões de acumulação se mantiverem crescimento económico só vai expandir a riqueza, a porosidade, a pobreza e a dependência. Além disso, +e duvidoso que, com o actual padrão de acumulação,

este processo de crescimento possa continuar sem gerar uma crise macroeconómica e social que o trave. Terceiro, *pobreza e dependência* são dimensões e manifestações sociais, e não apenas individuais, pelo que não podem ser ultrapassadas com paliativos individuais.

Estas análises são desenvolvidas, e vão continuar a ser aprofundadas (e até questionadas) com muito mais detalhe e rigor nas várias publicações do IESE – publicadas quer nos vários livros, quer em outras publicações e comunicações possíveis de obter através do nosso website (www.iese.ac.mz).

Obrigado.