

Lançamento do *African Economic Outlook 2010*

Considerações sobre Desafios da Mobilização de Recursos Domésticos

Carlos Nuno Castel-Branco

Director do IESE e Professor Associado na Universidade Eduardo Mondlane

14-12-2010

1. Questão vital em Moçambique:
 - a. Endogenização das capacidades, recursos e opções
 - b. Redução da ajuda externa
 - c. Economia política da mobilização de recursos:
 - i. Alargamento da base produtiva
 - ii. Tributação do grande capital multinacional
 - iii. Legitimação (do estado e do padrão de acumulação) pelas opções fiscais e de despesa e não pela provisão de serviços financiados por ajuda externa
 - iv. Em última análise, a forma de financiamento do Estado é uma das determinantes fundamentais das políticas públicas
 - d. Portanto, a centralidade desta questão em Moçambique está ligada não só à necessidade programática de mobilizar recursos, mas à necessidade de mudar o padrão de acumulação

2. Desafios de mobilização de recursos em Moçambique
 - a. Receitas fiscais \pm 45% das despesas do Estado...
 - b. ...o que equivale \pm a US\$ 55 per capita
 - c. Mas assim distribuídos:

- i. \pm US\$ 20 per capita são receitas de impostos directos (aproximadamente metade em impostos sobre rendimentos de capital e metade em impostos sobre rendimento do trabalho)
 - ii. \pm US\$ 35 são impostos indirectos e outras receitas fiscais
 - iii. Royalties e impostos de superfície, associados com a exploração de recursos, têm valor estatisticamente insignificante
- d. Portanto, grande capital é protegido à custa das pequenas e médias empresas e do trabalho
- e. Embora a componente "impostos sobre rendimentos das empresas" tenha crescido acentuadamente, a proporção da massa tributável do capital que de facto é tributada é inferior à do trabalho e continua a diminuir por efeito de benefícios fiscais acumulados.
- f. Face ao desafio da potencial contracção (ou, no mínimo, não aumento) da ajuda externa em termos reais, o Estado está preferindo recorrer ao endividamento público (interno e externo) para financiar o orçamento. Endividamento público surge na sequência da emissão de dívida pública interna mobiliária, bem como o recurso a créditos comerciais e parcerias público-privadas. Estas formas de financiamento público podem ser complementares num orçamento financiado por via fiscal, mas não podem ser dominantes.
- g. Em outras palavras, o futuro parece indicar que os subsídios redundantes às multinacionais (na forma de benefícios fiscais, créditos fiscais ligados ao investimento, depreciação acelerada, subsídios de combustíveis, subsídios indirectos ligados às baixas tarifas sobre a terra, etc.) deixarão de ser pagos pela ajuda externa (isto é, pelos contribuintes fiscais dos países doadores) e passarão a ser pagos pela dívida pública (isto é, pelos contribuintes domésticos e pelas políticas de austeridade pública que afectam a quantidade e qualidade dos serviços públicos).
- h. Esta modalidade de financiamento do estado, se assumir grande preponderância, poderá ter impactos negativos fortes:
 - i. Instabilidade macroeconómica no que diz respeito à sustentação da dívida e da balança de pagamentos
 - ii. Opções de despesa pública limitadas a programas e projectos de rápido retorno financeiro
 - iii. Sacrifício da qualidade e quantidade de serviços públicos básicos e seu impacto distributivo

- iv. Padrões de crescimento que são fomentados (poucos e grandes projectos, associados com porosidade e desarticulação) e impedidos (alargamento e articulação da base produtiva e fiscal).
 - v. Combinando a dívida público com a dinâmica extractiva do IDE em Moçambique e a porosidade associada aos benefícios fiscais e natureza extractiva da economia, Moçambique poderá em breve começar a enfrentar influxos líquidos negativos de capital.
- i. Mobilização de recursos não é apenas sobre fiscalidade. Mobilização de poupança privada para investimento privado requer política macroeconómica orientada para o investimento produtivo, assim como forte ligação entre a despesa pública e o investimento produtivo empresarial. Esta ligação começa a ser estabelecida por via de parcerias público-privadas e créditos comerciais para financiar a despesa pública, mas tende a fortalecer o actual padrão de crescimento centrado em poucos mega projectos. O desafio é usar o orçamento para ajudar a alargar e articular a base produtiva, como forma de mobilizar recursos de forma ampla e articulada. Mas isto requer estratégias industriais específicas.
- j. A dimensão regional e internacional da mobilização de recursos:
- i. Cooperação para evitar competição regional pelo investimento directo estrangeiro (IDE), pois esta competição diminui os benefícios sociais do IDE para todas as economias regionais. Será possível uma estratégia industrial regional?
 - ii. Evitar o recurso a zonas económicas especiais e acordos de dupla tributação, que impedem a retenção de riqueza e geram um ambiente favorável a investimento *footlose*, geralmente sem interesse para o desenvolvimento económico das economias de baixo rendimento.
 - iii. Investimento estrangeiro tem que ser integrado em estratégias nacionais de diversificação, articulação e ampliação da base produtiva. A questão não é somente ligar investidores estrangeiros e nacionais. Isso já acontece, em torno dos grandes projectos, mas esta ligação é sobretudo em torno da apropriação improdutiva de rendas de recursos. A questão é como criar dinâmicas produtivas alargadas, diversificadas, articuladas e orientadas para "alimentar" a economia (a produção e as pessoas).
 - iv. Aliança política com governos dos países de origem das multinacionais de modo a combater a porosidade de economias menos desenvolvidas. Isto requer que as multinacionais paguem impostos justos e transparentes nos países onde fazem investimento e requer o combate aos "preços de transferência" e outras formas de extracção de riqueza.

3. A magnitude, sustentabilidade e dinâmica de mobilização de recursos domésticos estão associados com os objectivos de política económica. A mobilização ampla de recursos domésticos requer uma base produtiva ampla, diversificada e articulada, que "alimente" a economia; assim como esta base produtiva requer estratégia económica para combater a natureza extractiva e porosa da economia. A questão central não se resume a gerar e apropriar rendas e, no processo, fazer a actualização do estatuto da economia nacional de "economia de baixo rendimento" para "economia de rendimento médio". Estas rendas e esta actualização de estatuto podem ser alcançadas sem mudar nada na estrutura produtiva, na estrutura da distribuição e nos níveis de pobreza. Sem mudar nada, as rendas e a actualização do estatuto serão o produto e o reflexo da formação de oligarquias financeiras nacionais, da sua aliança com as oligarquias internacionais, e da fusão entre estas e as oligarquias políticas. A questão é como mobilizar e aplicar recursos em linha com uma estratégia de diversificação, ampliação e articulação da base produtiva em consonância com a necessidade de gerar uma economia que alimenta o seu processo de produção e os seus trabalhadores.

4. Portanto, mobilização de recursos domésticos é mais do que um aspecto técnico (é, sobretudo, um ponto central de economia política), e mais do que um aspecto doméstico (tem uma forte dimensão regional e internacional), é mais do que um assunto fiscal ou de receita (pois é fortemente associado com as dinâmicas de acumulação e distribuição e, por conseguinte, com estratégia económica e industrial).

5. A terminar, uma nota sobre mudança política. Tornou-se moda atribuir qualquer problema à "vontade política do governo", como se o governo fosse (i) homogéneo e onipotente; (ii) isolado das forças sociais, económicas e políticas e dos seus interesses; e (iii) uma força estática no tempo. Ora, os objectivos, políticas e práticas do governo diferem ao longo do tempo, de região para região, de sector para sector, em função das suas capacidades políticas, de informação e técnicas, das pressões e possibilidades económicas concretas e da capacidade das várias forças sociais e económicas de articularem os seus interesses e, no processo, exercerem influência sobre o governo e o processo de política pública. Portanto, o governo nem é homogéneo e onipotente, nem isolado, nem estático. O governo é a expressão da articulação e conflito de interesses de grupo. Portanto, em Moçambique a questão não é "se o governo serve o processo de crescimento económico e a acumulação de capital", mas "qual é o processo de crescimento económico e padrão de acumulação" que o governo serve, e até que ponto é que esse processo e padrão são sustentáveis no tempo e consistentes com a eliminação da pobreza. Igualmente, a questão não é se o governo tem ou não tem vontade política, mas que interesses e pressões são dominantes na política pública, se tais interesses e pressões servem ou não um processo mais amplo de desenvolvimento, e como articular politicamente os interesses e pressões mais sustentáveis, democráticos e socialmente justos para os tornar dominantes no debate e prática de política pública. Portanto, em vez de "choramingar" a falta de vontade política, é mais interessante pensar nestas

dinâmicas sociais, económicas, políticas e institucionais de desenvolvimento, que envolvem o governo e a sua relação com todos os grupos sociais e pressões económicas e políticas.