



Porosidade da economia e desafios da apropriação, mobilização e utilização do excedente

Carlos Nuno Castel-Branco

carlos.castel-branco@iese.ac.mz

www.iese.ac.mz

Seminário sobre *"Economia extractiva, acesso à informação e cidadania"*

Tete, 05 de Outubro de 2011

Estrutura da Apresentação

- Paradoxo do crescimento económico dependente e gerador de pobreza
- Conceito de economia extractiva
- Porosidade económica: efeito da economia extractiva, uma causa directa do aparente paradoxo
- Apropriação e mobilização versus utilização do excedente
- Desafios de mudança: um problema de economia política da acumulação de capital

Paradoxo do crescimento económico dependente e gerador de pobreza

- Paradoxo – oposto do que a intuição ou senso comum pensa ser verdade. Em economia: crescimento económico → melhoria do nível e qualidade de vida de todos, mesmo que desigualdade permaneça.
- Em Moçambique, nos últimos 15 anos:
 - O Produto Interno Bruto (PIB) – medida aproximativa do tamanho da economia – quase triplicou, crescendo em termos reais a uma média anual de 7,5%.
 - O PIB *per capita* (*por habitante*) duplicou, crescendo a uma média anual de 5%.
 - A incidência da pobreza (nº de pessoas abaixo da linha de pobreza) diminuiu 15%, a uma média anual de 0,9%. Mais interessante: (i) a eficácia do crescimento económico a reduzir pobreza é um dos mais baixos da África Sub-Sahariana; e (ii) esta eficácia reduziu para menos de metade nos últimos 10 anos. *Quer dizer, apesar dos altos níveis de pobreza (54% da população), o crescimento económico rápido tem pouco impacto na redução da pobreza. Porquê?*

Paradoxo do crescimento económico dependente e gerador de pobreza

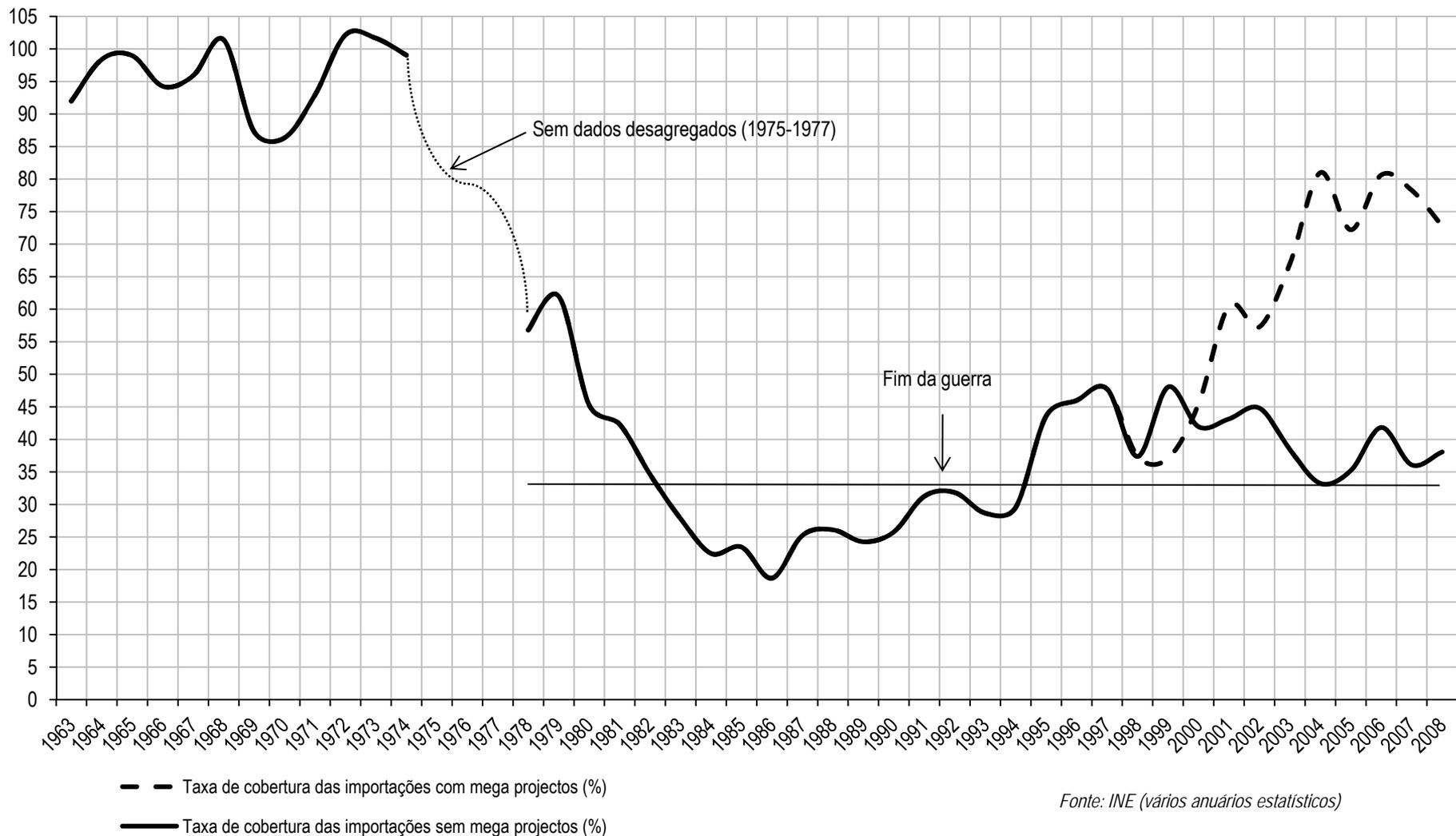
- A despesa pública é dependente da ajuda externa. Dados oficiais mostram que cerca de 50% do Orçamento Geral do Estado (OGE) é financiado por ajuda externa, e que esta percentagem está a reduzir ligeiramente. Mas o OGE não capta a despesa pública total (algumas das grandes despesas centrais e algumas das despesas provinciais e distritais). Estimativas sobre totalidade da despesa apontam para uma taxa de dependência de aproximadamente 60%. Porquê e que implicações isto tem?
- Investimento privado é ainda mais dependente de fluxos externos de capital do que o OGE: (i) fluxos externos de capitais (investimento directo e empréstimos) representam mais de 90% do investimento privado; (ii) banca doméstica financia menos de 20% do crédito ao sector privado; e (iii) cerca de dois terços do investimento privado doméstico e do crédito doméstico a investimento privado são aplicados nos mesmos projectos dependentes de fluxos externos. Porquê e quais são as implicações?

Paradoxo do crescimento económico dependente e gerador de pobreza

- À medida que a economia cresce a influência da chamada “inflação importada” no comportamento dos preços domésticos aumenta, com incidência maior nos preços de bens básicos de consumo. A inflação (medida da variabilidade dos preços) só pode ser importada por via da importação de bens, capital e serviços. A sua influência só pode aumentar se a dependência de importações também estiver a aumentar, ou pelo menos a não reduzir. O gráfico seguinte mostra que excluindo as importações e exportações dos mega projectos, a cobertura das importações de Moçambique pelas suas exportações não é muito superior ao que era no fim da guerra (exportações não diversificam e não há substituição de importações, especialmente de bens básicos de consumo).

Paradoxo do crescimento económico dependente e gerador de pobreza

Taxa de cobertura das importações pelas exportações (bens e serviços, em %)



Paradoxo do crescimento económico dependente e gerador de pobreza

- Finalmente, dados do Banco de Moçambique mostram que a exportação de capitais (lucros, serviços de investimento, dívida privada e juros) ligados com o investimento privado estrangeiro constitui o segundo mais importante factor de agravamento do défice da balança de pagamentos de Moçambique. Há anos em que os fluxos líquidos de capitais privados são negativos – quer dizer, os capitais que saem da economia excedem os que entram. Quanto mais lucrativos são os grandes projectos privados da economia, pior é para a balança de pagamentos. Porquê? Como é que isto é possível?

Paradoxo do crescimento económico dependente e gerador de pobreza

- Portanto, a taxa de crescimento económico em Moçambique diz-nos muito pouco sobre o bem estar da economia e da sociedade porque: não é eficaz a reduzir pobreza, é dependente e não é sustentável do ponto de vista macroeconómico. Sem ajuda externa, os efeitos macroeconómicos ter-se-iam feito sentir de forma severa na despesa social. Como explicar este paradoxo? Será isto um paradoxo real ou apenas aparente – quer dizer, como uma explicação lógica?

Economia Extractiva

- O aparente paradoxo do crescimento económico dependente e gerador de pobreza tem que ser explicado nas suas várias vertentes de forma sistemática e lógica. Qual é o sistema e a lógica do que acontece?
- É fácil explicar a origem dos problemas com recurso a frases como “*falta* de estratégia”, “*falta* de coerência”, “*falta* de visão”, “*falta* de vontade política”, etc.. Mas este tipo de abordagem: (i) não explica nada, nem sequer explica as tais “faltas” (porque é que existem as faltas); (ii) pressupõe que há um problema claro e óbvio (identificado) e uma alternativa óbvia e única para todos e que basta eliminar as “faltas” para resolver o problema; e (iii) acima de tudo, não oferece nenhum método para entender sistematicamente o que está a acontecer nem um processo político real para superar as tais “faltas”.
- Numa conferência “científica” em Londres, há duas semanas atrás, discutia-se que o crescimento económico em África (e em Moçambique, em particular) eram “bons”, mas o que *faltava* era a geração de emprego. Esta afirmação é um paradoxo real – quer dizer, as duas partes da afirmação (“crescimento *bom...*” e “...mas *sem emprego*”) não fazem sentido em conjunto, pois uma das partes em princípio é inconsistente com a outra.

Economia Extractiva

- O conceito “Economia Extractiva” surge na tentativa de eliminar estes paradoxos (reais e aparentes) e de explicar sistemática e coerentemente o que está a acontecer, olhando para o padrão (estrutura) de produção, apropriação e distribuição do excedente e da acumulação e utilização desse excedente na sociedade. Portanto, a questão *não é o que falta* no padrão de acumulação, mas qual *o papel social desse padrão no processo de acumulação*. Por outras palavras, por que é que existe e se reproduz. O padrão de acumulação dominante em Moçambique tem implicações dramáticas e aparentemente paradoxais (aumento rápido da riqueza, com dependência, pobreza e insustentabilidade macroeconómica), mas esta aparente “*falta* de bom senso” do padrão de acumulação não impede nem a sua existência nem a sua reprodução (nem o crescimento do excedente). Porquê? Além disso, os impactos e implicações deste padrão diferem muito claramente em função da posição de diferentes grupos sociais em relação a esse processo de acumulação; logo, provavelmente a existência de “um problema” e “uma solução” não é intuitiva do ponto de vista social (quer dizer, não há nenhuma razão social para existir consenso social sobre a “existência de um problema” e a “necessidade de uma alternativa”).

Economia Extractiva

- O que é “economia extractiva” → dinâmica (relação entre movimentos e forças) de produção, apropriação, distribuição e reprodução (dinâmica de acumulação) que extrai (recursos naturais e capital), sendo por isso concentrada e desarticulada.
 - Pode acelerar crescimento nos períodos de impacto (construção, arranque, alcance de velocidade cruzeiro e quando preços internacionais são favoráveis) mas tem limitados efeitos multiplicadores e sinérgicos.
 - Tem o potencial de estruturar a economia à sua volta por via da competição sobre recursos, deslocação das pessoas, meio ambiente, rentabilidade relativa do capital, infra-estruturas e efeitos macroeconómicos, mas não alarga e/ou diversifica a base produtiva nem necessariamente desenvolve o mercado doméstico.
 - “Extrai” (no sentido amplo de se basear nas condições naturais sem ligações domésticas) para exportar, e importa o que consome.

Economia Extractiva

- Lógica social, política e económica da economia extractiva → formação rápida de oligarquias (poucos, poderosos e em proveito próprio) financeiras nacionais, historicamente dependentes do capital internacional.
 - Capital internacional está interessado em recursos naturais (terra, água, recursos minerais e paisagísticos). Emprego (portanto, mão de obra abundante e barata) não é uma questão central (tem alguma relevância mas não é central), pois existem alternativas tecnológicas e o mercado é internacional.
 - Capital nacional historicamente formado por via da apropriação da propriedade pública (historicamente, acumulação capitalista primitiva requer aliança com poder público para expropriar e reorganizar a propriedade e controlo privados dos recursos e da força de trabalho). No caso de Moçambique, o Estado expropriou o capital estrangeiro (nacionalizações, por exemplo) e formou a burguesia nacional que, exercendo o poder político, depois expropriou o Estado (formal e informalmente).
 - Oligarquias nacionais têm três fontes de acumulação: (i) recursos naturais e relações políticas (que controlam por via do poder formal do Estado e expropriação informal do Estado), os quais partilham com o grande capital estrangeiro; (ii) parcerias público privadas, que aliam o capital financeiro privado estrangeiro e nacional com garantias públicas e com implicações para dívida pública; e (iii) investimento na grande infraestrutura e serviços.

Economia Extractiva

- Concretização das fontes de acumulação das oligarquias nacionais requer privatização das rendas dos recursos. Incentivos fiscais (reduzidos para o capital internacional) e baixas taxas (preços do gás, taxas sobre a terra, royalties, etc., são dos mais baixos do mundo) são relevantes (para o capital nacional) para permitir a privatização das rendas dos recursos (portanto, o Estado é o proprietário formal dos recursos mas o retorno financeiro do uso destes recursos é privado). Enquanto o capital estrangeiro obtém os seus retornos através do controlo e exploração dos recursos e da força de trabalho, as oligarquias nacionais apanham as rendas (que deveriam ser sociais dado que os recursos são sociais) que depois reinvestem em infra-estruturas e serviços ligados aos grandes projectos de investimento externo, à exploração mineira de pequena e média escala, ou em consumo de bens duráveis, ou em serviços para as faixas mais altas dos grupos de rendimento e do mercado (banca, clínicas e escolas privadas, habitação de luxo, etc.).
- Privatização completa das rendas põe em causa a capacidade e a legitimidade política e social do Estado. Ajuda externa é a alternativa ainda dominante – portanto, ajuda externa financia os subsídios informais e formais à acumulação de capital pelas oligarquias nacionais e estrangeiras.

Economia Extractiva

- Perante a perspectiva de estagnação e redução da ajuda externa, o governo procura créditos comerciais para financiar o Estado → impacto no endividamento público e na orientação da despesa pública para projectos de alto rendimento financeiro, mas favorável à acumulação privada oligárquica por obrigar a relacionar mais directamente a despesa pública com os interesses directos da economia extractiva.
- Estratégia de investimento parece incoerente → retórica política fala de pequena e média empresa nacional com apoio do orçamento do Estado e desenvolvimento de ligações produtivas com grande capital, mas a prática política é oposta a esta retórica e não é muito obviamente clara. Será isto incoerência? Do ponto de vista de “estratégia nacional de desenvolvimento” pode ser incoerente, mas do ponto de vista de acumulação privada de capital oligárquico e extractivo não é necessariamente. A estratégia das oligarquias nacionais é tirar proveito das várias estratégias das várias facções do capital internacional. E a função dominante do Estado, na fase actual, é facilitar a ligação entre as oligarquias nacionais e internacionais. Para continuar a fazer isso, as alianças políticas actuais precisam de se manter no poder, mas o poder não se reproduz apenas com autoritarismo. É preciso mostrar serviços públicos. A ajuda externa é crucial para isto, para manter o poder do capital oligárquico em formação.

Porosidade Económica: efeito da economia extractiva, uma causa directa do aparente paradoxo

- Porosidade da economia (espaços vazios que permitem ao excedente existente escapar, não ser retido na economia doméstica) é inversamente relacionada com a densidade da economia (capacidade da economia estabelecer relações produtivas e financeiras entre todas as suas actividades, e a intensidade dessas ligações).
- A porosidade da economia é directamente relacionada com a apropriação privada das rendas e dos lucros. Quer dizer, tudo o que a economia como um todo não retêm é apropriado pelo capital privado nacional e internacional.

Porosidade Económica: efeito da economia extractiva, uma causa directa do aparente paradoxo

- A porosidade da economia nacional é determinada por três factores fundamentais:
 - Debilidade da relação entre crescimento económico e base fiscal, determinada sobretudo pelos incentivos fiscais (e outros, como as taxas da terra, etc.) ao grande capital. Estimativas mostram que o Estado perde anualmente por volta de 400-500 milhões de dólares (\pm 15 biliões de meticais) com estes “incentivos” (excluindo fugas ao fisco), o que grosso modo corresponde a 20% do OGE corrente ou mais de 10 vezes o total de recursos financeiros distribuídos anualmente pelos distritos.
 - Taxa excessivamente baixa (das mais baixas de África) do reinvestimento dos retornos do capital privado (em especial do capital estrangeiro). Dados do Banco de Moçambique mostram que em média apenas entre 3% e 5% dos lucros do capital privado internacional são reinvestidos em Moçambique, e que cerca de 1 bilião de dólares são repatriados (para fora da economia nacional) todos os anos.
 - Debilidade das ligações produtivas directas dentro da economia.

Porosidade Económica: efeito da economia extractiva, causa directa do aparente paradoxo

- O que estes dados mostram é que a economia nacional como um todo não retêm, nem utiliza em seu favor (a favor do todo), a riqueza que gera. Logo, a dependência (da despesa pública e do investimento privado) aprofunda-se em cada ciclo económico e com essa dependência reproduz-se a economia extractiva, a insustentabilidade macroeconómica e a porosidade da economia nacional.
- A porosidade da economia reduz a riqueza disponível para redistribuir socialmente por via do financiamento da despesa social e...
- ...reduz ainda mais significativamente a propriedade social da riqueza que poderia ser usada, por via do investimento público, para a diversificação, alargamento e articulação da base produtiva e da produção de bens básicos de consumo para o mercado doméstico.

Apropriação e mobilização versus utilização do excedente

- As causas específicas directas da porosidade económica são várias: debilidade das ligações fiscais e produtivas e baixas taxas de reinvestimento dos lucros do capital privado. Portanto para reduzir a porosidade é preciso tratar de todos estes factores: intensificar as ligações fiscais e produtivas e aumentar as taxas de reinvestimento.
- Legislação pode ser passada para forçar a intensificar ligações produtivas e aumentar as taxas de reinvestimento, mas é o padrão de produção que determina o que de facto acontece com estes dois factores pois esta legislação só estaria a determinar o que o capital privado deveria fazer com parte do seu excedente, e não a socializar o excedente. Além disso, para atingir ambos (aumentar ligações e investimento) é necessário desenvolver capacidades e infra-estruturas, que o capital privado não necessariamente irá fazer. Finalmente, numa economia com uma débil base produtiva, concentrada e desarticulada, a adopção de uma estratégia focada na criação de ligações produtivas em torno de grandes projectos pode ser muito perigosa – fortalece a economia extractiva e os mecanismos de transmissão de crise.

Apropriação e mobilização versus utilização do excedente

- Portanto, embora todos os factores que causam porosidade devam ser enfrentados, as ligações fiscais (incluindo as taxas sobre a terra, impostos sobre o capital, royalties, impostos sobre a exportação de recursos em bruto, etc.) são imediatamente as mais relevantes. Por um lado, as ligações fiscais não enfrentam as mesmas dificuldades estruturais dos outros factores (ligações produtivas e reinvestimento). Por outro lado, e mais importante, as ligações fiscais permitem socializar parte do excedente, tornando-o disponível para o processo social e político de negociação de opções e prioridades de desenvolvimento – o que não acontece quando o excedente é privado. Finalmente, dependendo da aplicação dos recursos mobilizados, as ligações fiscais podem permitir a diversificação, alargamento e articulação da base produtiva e da base fiscal, gerando ciclos mais dinâmicos, articulados, amplos e sustentáveis de acumulação.

Apropriação e mobilização versus utilização do excedente

- A economia nacional “extraí” riqueza directamente dos recursos naturais sem gerar novas fontes de riqueza. Parte significativa destes recursos naturais é, para todos os efeitos práticos, não renovável – quer dizer, a médio e longo prazo estará esgotada. Mesmo a parte teoricamente renovável – água, florestas, recursos marinhos, etc. – pode tornar-se não renovável se as condições de exploração forem inadequadas. Quer dizer, é preciso gerir estes recursos com cuidado e utilizá-los de modo a reproduzi-los ou substituí-los. Neste momento, esgotamo-los e nem os reproduzimos, nem os substituímos.
- Quer dizer, pensar no desenvolvimento da economia requer uma abordagem intergeracional – o que é que as exploração de recursos, capacidades e tecnologias hoje existentes vai criar para o futuro (quando os recursos não renováveis não existirem, quando as companhias que hoje nos sorriem por causa dos nossos recursos se tiverem ido embora, quando novos recursos tiverem sido tornados viáveis pelo avanço na ciência e tecnologia e os recursos actuais forem obsoletos?). O que vamos criar hoje, e como, para termos mais opções e melhor nível de vida no futuro?

Apropriação e mobilização versus utilização do excedente

- Portanto, é preciso prestar muita atenção a três factores:
 - A maneira como os recursos naturais são identificados, valorizados, controlados e geridos pelas autoridades públicas, e utilizados pelo capital privado. Isto é, é necessário ter não só leis, regras e critérios, mas quadros macroeconómicos de análise, de política e de controlo. Isto permite socializar rendas e excedente e gerir recursos naturais estrategicamente.
 - A socialização das rendas da exploração dos recursos para que seja possível garantir a sua renovação (por via da gestão adequada) ou substituição (por via da diversificação, alargamento e articulação da base produtiva). Isto permite reduzir a porosidade da economia. É neste contexto que se insere o debate sobre transparência dos contratos, renegociação dos contratos e da legislação, renegociação das taxas sobre recursos e factores de produção, etc.
 - A utilização que é feita dessas rendas. Isto permite superar os limites dados pela economia extractiva.
- A gestão dos três factores mencionados requer estratégia e política industrial para enquadrar os recursos naturais, para socializar as rendas e para utilizar o excedente gerado para eliminar a dependência e a pobreza e para garantir maior amplitude social e sustentabilidade macroeconómica aos processos de acumulação.

Desafios de mudança: um problema de economia política

- Esta apresentação mostrou que
 - A porosidade da economia é uma causa directa do aparente paradoxo criado em torno do facto de a economia crescer rapidamente mas aprofundando dependência, não reduzindo pobreza e gerando insustentabilidade macroeconómica.
 - A porosidade da economia é um dos efeitos directos da economia extractiva.
 - A socialização das rendas e de parte do excedente (por via fiscal e outras) permite reduzir a porosidade a um dado nível de actividade económica...
 - ...mas a superação dos limites do padrão de acumulação dado pela economia extractiva requer mais do limitar a porosidade; requer a diversificação, alargamento e articulação do padrão de produção, apropriação, distribuição e reprodução da economia.
 - Logo, além da mobilização de recursos é necessário é necessária uma estratégia industrial social de utilização destes recursos para superar a economia extractiva.

Desafios de mudança: um problema de economia política

- Mas a economia extractiva não resulta, fundamentalmente, de falta de capacidade. A economia extractiva é um modo de acumulação, isto é, é uma dinâmica de relações políticas, económicas e sociais de produção, apropriação, distribuição e reprodução de excedente e das relações sociais e de poder inerentes a esse modo de acumulação. Economia extractiva não é um problema técnico, é um problema político.
- Este é o desafio principal. Como gerar as dinâmicas políticas necessárias para mudar a abordagem e as práticas públicas acerca do modo de acumulação?

Desafios de mudança: um problema de economia política

- Primeiro, é preciso haver clareza sobre a crítica (de economia política) e opções, e as implicações de cada uma. Por exemplo, é preciso estar muito claro sobre o que é o foco da luta. Alguns focam tanto na aparência e elementos populistas da crítica que acabam caindo na armadilha do capital. Na actual crise económica, alguns estão apenas focados na austeridade das despesas centrando a discussão sobre austeridade em aspectos importantes, sem dúvida (como as despesas pessoais dos detentores de cargos públicos), mas que não são nem a causa nem a solução da crise. Falando apenas das despesas legais, mesmo que estas sejam restritas ao máximo, o OGE vai poupar uns 2-3 milhões de dólares (60-90 milhões de meticais) por ano. Mas o OGE perde, por ano, com benefícios redundantes às multinacionais que já estão em operação comercial cerca de 250-300 milhões de dólares por anos (7,5-9 biliões de meticais). Qual é a questão central, então? Deveremos focar apenas na austeridade e racionalidade da despesa (sobretudo focando em aspectos de ética individual apenas), ou devemos sobretudo focar, e com muita energia, na mobilização de recursos com base na socialização do excedente e na estratégia de utilização produtiva social destes recursos? A principal e mais urgente causa da crise económica em construção em Moçambique é a economia extractiva e o seu produto, a porosidade da economia. A socialização das rendas e excedente permite minimizar a porosidade e a estratégia industrial permite superar a economia extractiva.

Desafios de mudança: um problema de economia política

- Segundo, é preciso mobilizar e organizar a luta política em torno destas questões. Nacionalismo hoje não chega e pode agir ideologicamente contra a clarificação das questões. Este é um problema clássico de classes e luta de classes, e não de serem os ou não nacionais os detentores do poder e expropriadores da riqueza.
- Terceiro, é preciso ser capaz de compreender e articular as dinâmicas de luta a nível local e a nível mais global e desenvolver as alianças políticas e sociais favoráveis às mudanças, tornando claro o quê e quem perde com a situação actual e o que pode ganhar com as mudanças.
- Quarto, é preciso aprender a usar as armas da luta política para influenciar todas as esferas de decisão política e de monitoria.

Desafios de mudança: um problema de economia política

- Quinto, é preciso aproveitar os momentos mais adequados. Por exemplo, a crise económica pode ser um aliado poderoso das mudanças (no sentido em que revela a insustentabilidade e outras debilidades do modelo e obriga à busca de alternativas) mas também pode fortalecer a aliança dos grupos oligárquicos que já exercem influencia sobre o poder. Crise económica pode resultar em mudança ou em repressão. Por si, a crise não resolve o problema, mas é uma oportunidade a aproveitar.

Obrigado