

Políticas de Investimento Público para Crescimento

Carlos Nuno Castel-Branco

10-02-2011

O objectivo principal destas notas é provocar alguma reflexão e debate, com base em questões que emergem de uma forma de pensar sobre o Estado e a sua actividade na economia. A intenção não é dar uma palestra sobre "o que deve ser feito", mas antes interrogar como pensar nas questões que podem levar à definição do que deve ser feito. Estas notas não são uma receita, são uma interrogação de um debate.

Papel do Estado no crescimento económico

A primeira questão a tratar é a conceptualização do papel do Estado no crescimento económico:

- **Facilitador?** Remover barreiras e reduzir custos de transacção e informação, mas sem estratégia específica de crescimento. A estratégia de facto é o produto da soma dos interesses, objectivos e estratégias dos vários grupos e facções do capital, e o Estado responde removendo ou minimizando custos de transacção e informação (por exemplo, fornecendo infra-estruturas, sistema de informação de mercados, "capital" humano...). Problemas: (i) se interesses, objectivos e estratégias de diferentes facções do capital diferirem, como os custos de transacção e informação a reduzir? (ii) diferentes actividades e sectores enfrentam "custos de transacção e informação" não só diferentes, mas de níveis de complexidade substancialmente diferentes – como resolver esta questão sem ter uma estratégia? (iii) se os activos criados com investimento público (exemplos, infra-estruturas, qualificações...) não forem perfeitamente flexíveis e adaptáveis a qualquer que seja a escolha feita por qualquer que sejam os objectivos, interesses e estratégias privadas, como garantir que o investimento público não se torna num desperdício? (iv) em torno de que objectivos, interesses e estratégias pode a coordenação de decisões de investimento (essencial na redução de custos de transacção e informação) ser feita, se tais objectivos, interesses e estratégias não forem definidos à priori? E como é que podem ser definidos – com base em opiniões mais ou menos politicamente correctas, embora careçam de qualquer significado económico específico (exemplo, agricultura é base do desenvolvimento, independentemente

do padrão social de produção e investimento na agricultura), ou com base em critérios mais rigorosos de análise económica e social e diferentes modelos de pensamento (por exemplo, olhando especificamente para padrões de produção e para o balanço entre consumo e crescimento)?

- **Regulador?** O que é que isto significa? Serão as regras independentes de interesses, objectivos e estratégias de grupo de facções do capital, e independentes das actividades que se desenvolvem? Por exemplo, como resolver o antagonismo entre o ambiente legal e institucional que serve e facilita a implementação dos interesses de *brokers* comerciais no mercado de matérias-primas agrícolas para exportação, e o ambiente legal e institucional que serve o desenvolvimento de cadeias de produto e valor mais complexa que integram essas matérias-primas no processo doméstico de processamento e transformação? Em outras palavras, como resolver o antagonismo entre o ambiente institucional que é suficientemente bom para uma economia extractiva, e o ambiente institucional que é necessário para criar uma economia diversificada e articulada, que se pode auto-alimentar? O que é regulado e como? Como adaptar este processo a instituições e mercados específicos, em condições políticas, económicas e sociais específicas? Como fazer isto sem pensamento estratégico à priori?
- **Estratégico?** De onde vêm e de que são produto os objectivos e interesses que presidem à intervenção estratégica do Estado – em que é que se inspiram? Como é que se transformam em agenda de política pública? Até que ponto são "racionais", e até que ponto reflectem uma relação instável de conflito entre diferentes interesses e diferentes pressões económicas e sociais? Qual é a audiência da estratégia – para que serve, a quem informa, a quem serve? Será a estratégia simplesmente um sistema de informação ("mobilização" do sector privado sobre as prioridades e interesses nacionais), ou é uma escolha de opções de acção que têm que ser implementadas? Qual é o balanço entre elementos formais e informais, explícitos e implícitos dessa estratégia? Até que ponto uma estratégia pode ser "clara" – estamos sempre a disputar se a estratégia é clara ou não, sem nunca explicitar o que é que isto significa; e sem nunca sermos suficientemente honestos para esclarecermos que "estratégia clara" quer basicamente dizer "estratégia com a qual concordo"? Até que ponto é que as decisões, a implementação das decisões e os resultados das decisões são sensíveis e respondem a estratégias (em vez de, por exemplo, serem mais sensíveis a pressões económicas reais e conflitos de interesse)? Por exemplo, até que ponto é que a resolução do debate sobre renegociação dos contratos com os mega projectos será o produto de um pensamento conceptual e intelectual profundo sobre opções e padrões de acumulação em vez de, por exemplo, ser simplesmente o produto de uma resposta táctica e pragmática perante os desafios de uma crise macroeconómica que se adivinha num horizonte não muito distante (isto é, até que ponto será a teoria, a ideologia ou simplesmente as pressões da vida prática a decidirem a estratégia de investimento e financiamento da economia)?

Estas questões são chave para determinar em que investir, como investir, com que investir e como relacionar esse investimento com o desenvolvimento económico e social.

Que objectivos são ou podem ser promovidos pelo investimento público?

É importante tomar em consideração que o investimento público estrutura a economia e a sociedade, provoca *crowding out* de algumas opções de desenvolvimento e *crowding in* de outras opções. Investimento público, portanto, não é neutro nem autónomo relativamente a objectivos, interesses e estratégias de grupo social e facções da sociedade; embora nem sempre os decisores das estratégias de investimento estejam conscientes do alcance social, económico e político das suas decisões.

Também é importante considerar que Moçambique tem uma economia profundamente integrada na África Austral; que esta integração é independente da mediação de instituições formais como, por exemplo, a SADC (de facto, a SADC responde mais às dinâmicas económicas de integração construídas ao longo da história, do que estas respondem à mediação da SADC).

Tal como o sector privado, também o Estado não tem autonomia em relação aos parâmetros sociais, políticos e económicos construídos ao longo da história, nem tem poder para fazer tudo o que quer. Dentro desses, constrangimentos e oportunidades, o Estado tem opções de escolha mais ou menos amplas e distintas das dinâmicas existentes num dado momento em função não só da capacidade técnica do Estado, mas sobretudo da capacidade de mobilização e influência por parte de grupos interesses económicos, políticos e sociais concretos.

Portanto, as opções não são infinitas, mas também não são inexistentes.

De 1999 a 2009, o investimento privado tem sido catalisador do investimento total particularmente nos anos em que investimento de investimento em mega projectos e outros projectos de grande dimensão. A tendência mais geral tem sido de aumento do peso relativo do investimento público no investimento total e no PIB (ver tabela 1 e gráficos 1 e 2, em anexo). Como é que investimento público e privado se relacionam?

A questão que emerge daqui é a seguinte: quais são e de onde vêm os objectivos políticos do Estado, e que padrão de sustentabilidade e desenvolvimento a implementação de tais objectivos cria?

- Integração regional subordinada às dinâmicas de acumulação do capital sul-africano?
 - Alec Erwin na Conferência do Corredor de Nacala (Fevereiro de 2003): África Austral, mercado de matérias-primas para o centro industrial da África do Sul e oportunidade de negócio para a grande infra-estrutura logística que liga produção de matérias-primas com o centro industrial da região;

- Iniciativas de desenvolvimento espacial: prolongamento da base logística e da estrutura produtiva e de acumulação do capital sul-africano, com expansão do mercado para investimento em infra-estrutura e imobiliário?
- Complexos comerciais como extensão da rede de distribuição da indústria sul-africana?
- Expansão das opções de integração global por via das economias emergentes?
 - Complexo mineral-energético como base para uma economia extractiva com acumulação privada de rendas de recursos naturais?
 - Parcerias público-privadas em infra-estruturas, logística e serviços desenvolvidos em torno do complexo mineral-energético?
 - Estratégia industrial em torno de zonas económicas especiais e zonas francas industriais para diversificação de exportações com base em força de trabalho barata e sem articulação produtiva?
- A visão de Paul Collier: recursos naturais com emprego masculino na construção (construção de quê?) e feminino nas ZEP e ZFI? O que é que os trabalhadores vão consumir e a que preço? Será possível intensificar emprego sem diversificar e articular produção para consumo?
 - Exemplo do carvão: se 50 mil novos empregos resultarem em US\$ 600 milhões adicionais para consumo, qual vai ser o impacto disto nos preços de bens básicos (e na aumento da pobreza), se não houver um correspondente aumento da capacidade de produzir e/ou importar, de forma sustentável, US\$ 600 milhões adicionais de bens de consumo básicos?
- Uma visão de protecção social distributiva: se, como aconselhado por Joe Hanlon, o Estado distribuir dinheiro "aos pobres" (*direct cash transfers*), o que poderá acontecer?
 - Ou os montantes serão demasiado pequenos para terem qualquer impacto significativo, estrutural e sustentável na redução da pobreza;
 - Ou os montantes serão suficiente elevados para terem impacto significativo na estrutura e padrões de consumo e, neste caso, sem produção de bens de consumo básico o impacto macroeconómico dos *direct cash transfers* será o aumento da pobreza e da severidade da pobreza.
- Uma visão populista: os "7 milhões": o que é que 2% do orçamento do estado, distribuído às elites locais, podem, de facto, alcançar?

- Uma abordagem alternativa: investimento público como catalisador da diversificação e articulação da base produtiva, fornecendo as capacidades e a base logística para que tal aconteça. Isto requer estratégia industrial, elevados níveis de coordenação das intervenções do Estado e um quadro macroeconómico orientado para a produção e emprego (que incluirá, necessariamente, as questões de produtividade, articulação produtiva e sustentabilidade, ou capacidade de auto-alimentação da economia, e balanço entre consumo e acumulação).

Financiamento e sustentabilidade do investimento público

A questão do financiamento do investimento público necessita de ser tratada endogenamente. Isto quer dizer que a estratégia de investimento tem que gerar os recursos para financiamento do investimento. Perante a alta probabilidade de estagnação ou redução dos fluxos de ajuda externa oficial ao desenvolvimento, com incidência sobre a ajuda geral ao orçamento do Estado, que tem sido o suporte do investimento público nas últimas duas décadas, não mais é possível evitar a discussão de como financiar e sustentar o investimento público.

Assumindo a ajuda externa como constante, a única forma de expandir o investimento público para é buscar alternativas à ajuda externa. Estas alternativas podem ser o endividamento público (dívida como forma de financiamento do investimento) ou a expansão da receita fiscal.

O endividamento público, com recurso à dívida pública interna mobiliária, aos créditos externos comerciais e às parcerias público-privadas, permite mobilizar recursos a curto e médio prazo para serem pagos a médio e longo prazo. Esta modalidade de financiamento também é uma oportunidade de negócio para o capital emergente nacional e para o capital multinacional que investe em infra-estruturas. Esta oportunidade de negócio privado é financiada pela dívida pública. Há cinco problemas óbvios com o recurso a esta modalidade de financiamento do Estado. Primeiro, é a capacidade de gestão da dívida dentro de parâmetros de sustentabilidade aceitáveis e recomendáveis. Segundo, é a pressão que o serviço da dívida põe sobre os restantes recursos e sobre a estrutura da despesa pública. Terceiro, é a competição por recursos financeiros entre o Estado e o capital privado, que afecta os custos do capital financeiro para todos. Quarto, é o incentivo ao sistema financeiro para se concentrar na transacção e especulação com activos financeiros, preterindo o investimento em actividades produtivas directas. Quinto, é a tendência da despesa pública se concentrar em projectos de alto retorno financeiro a curto prazo, e/ou projectos virados para o suporte dos mega projectos minerais, energéticos e de outras actividades extractivas de grande escala (como, por exemplo, as florestas), em detrimento do desenvolvimento mais alargado da base social produtiva nacional.

A alternativa ao endividamento público (ou alternativa que permite minimizar o peso do endividamento público como alternativa de financiamento do Estado) é a expansão da base fiscal. A curto prazo, a transformação radical da base fiscal requer a renegociação dos contratos com os mega projectos e a minimização e/ou eliminação das estratégias de incentivo ao investimento baseadas em benefícios fiscais massivos (como são, por exemplo, os casos das zonas francas e zonas económicas especiais).

Neste contexto, é preciso tomar em conta os seguintes factores. Primeiro, os incentivos fiscais só marginalmente afectam as decisões de investimento. Segundo, os incentivos fiscais têm alguma relevância apenas para projectos de alta mobilidade (*footlose*). Terceiro, os incentivos fiscais geralmente beneficiam as empresas apenas quando estas começam a ter lucros (ou matéria tributável). Para a maior parte das empresas, principalmente as pequenas e médias, a grande dificuldade reside em chegar ao ponto de ter lucros; logo, os incentivos que elas necessitam não são os fiscais mas são aqueles que reduzem os custos marginais de investimento e aumentam as probabilidades de sucesso (infra-estrutura, formação, informação, sistema de aprendizagem, sistema de qualidade, sistemas de aquisição de adaptação de tecnologias, logística produtiva, comercial e financeira, acesso a terra, energia e água, etc.). Os incentivos fiscais não podem compensar pelos custos adicionais que resultam da fraqueza da base produtiva social, pois: (i) estes custos adicionais diminuem lucros e, portanto, a matéria tributável, o que reduz o valor dos incentivos fiscais; e (ii) os incentivos fiscais são um crédito para o futuro e não um apoio para o ciclo inicial de negócio. Os únicos incentivos fiscais que podem relevância nos ciclos iniciais de investimento são a amortização acelerada (que permite acelerar a recuperação do capital) e a redução ou eliminação de direitos sobre a importação de bens e serviços de investimento.

Portanto, os incentivos fiscais são, grosso modo, redundantes, reduzem os benefícios dos projectos de investimento e não contribuem para gerar os incentivos (capacidade produtiva alargada) que mais relevantes são para as empresas, para gerar economias de escala e para diversificar e alargar a base produtiva e comercial. Logo, uma estratégia de interacção com o investimento privado assente em incentivos fiscais de grande dimensão é como se o Estado estivesse a dar um tiro no seu próprio pé.

Em vez disto, é importante mobilizar o enorme potencial de receita fiscal ociosa por efeito dos benefícios fiscais e aplicá-la, com estratégia industrial, na expansão das capacidades produtivas que permitam o surgimento, a articulação e a diversificação de pequenas e médias empresas sustentáveis e empregos produtivos.

Uma economia de vive de importações, onde as grandes exportações são de natureza extractiva; onde os grandes exportadores não pagam impostos, não reinvestem na economia e não processam os recursos naturais, isto é uma economia porosa. Quer dizer, é uma economia incapaz de reter e utilizar a riqueza associada com os seus recursos e actividades para se alimentar e reproduzir.

O rápido crescimento da base fiscal por via da renegociação dos contratos com mega projectos permite sustentar uma estratégia de investimento público que ajude a diversificar, articular e ampliar a base produtiva. Ao fazer isto, a estratégia de investimento público estará a contribuir para diversificar e ampliar, dinâmica e continuamente, a base fiscal que sustenta o investimento público no futuro.

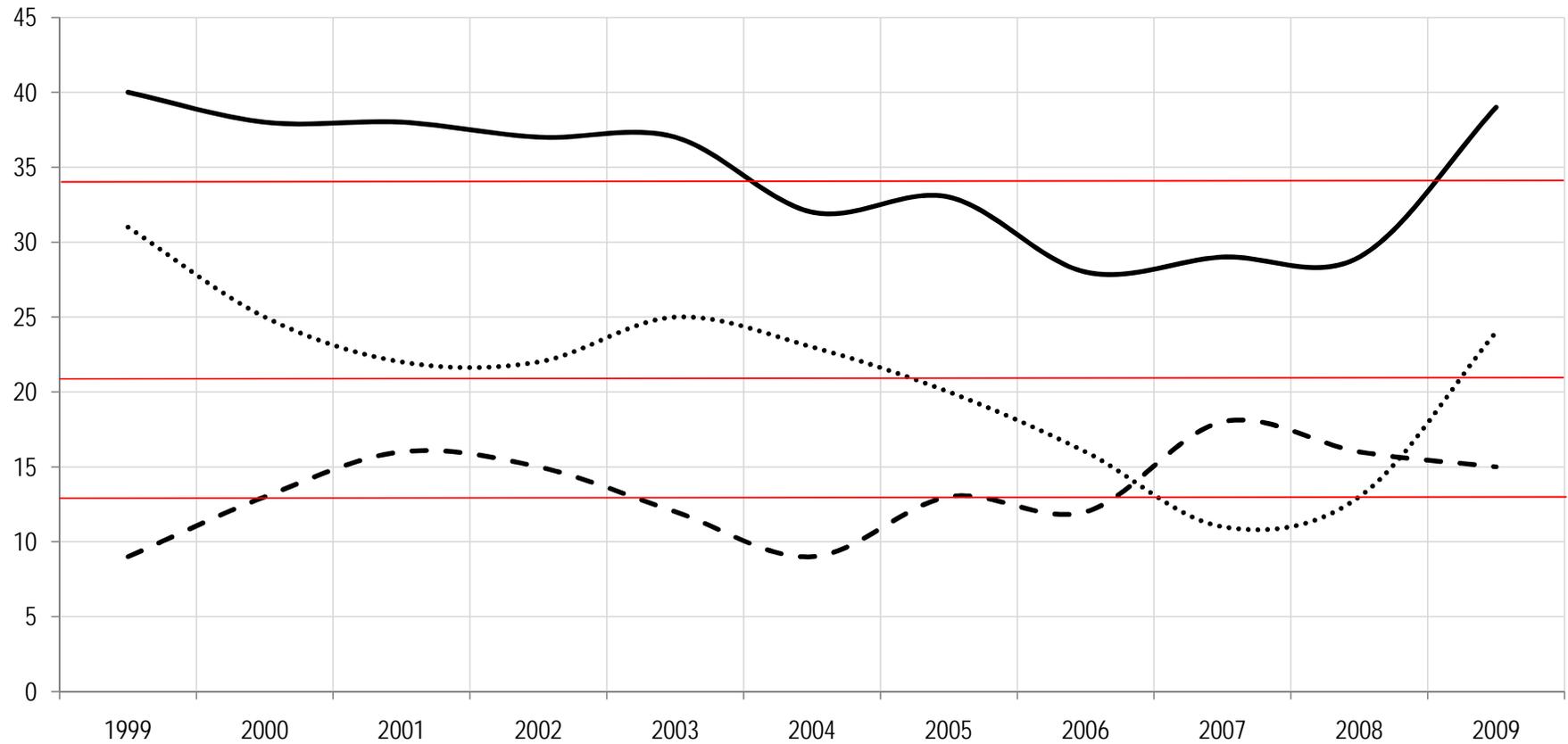
Portanto, a direcção, a natureza, o papel, o financiamento e a sustentabilidade do investimento público são questões essencialmente políticas – são escolhas de opções políticas de desenvolvimento, mais ou menos baseadas em algum tipo de análise ou pressupostos económicos. É a interacção entre interesses, objectivos, estratégias e pressões económicas e sociais que no fim vai decidir que tipo de investimento público é feito, para quê, em quê, com que meios e quem é que o sustenta.

Tabela 1: Dados sobre investimento público e privado (em % do PIB e do investimento total)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Médias para o período
InvPublico % PIB	9	13	16	15	12	9	13	12	18	16	15	13
InvPrivado % PIB	31	25	22	22	25	23	20	16	11	13	24	21
InvTotal % PIB	40	38	38	37	37	32	33	28	29	29	39	34
InvPublico % InvTotal	23	35	42	40	32	29	39	44	62	55	38	40
InvPrivado % InvTotal	77	65	58	60	68	71	61	56	38	45	62	60

Fonte: Ministério da Planificação e Desenvolvimento

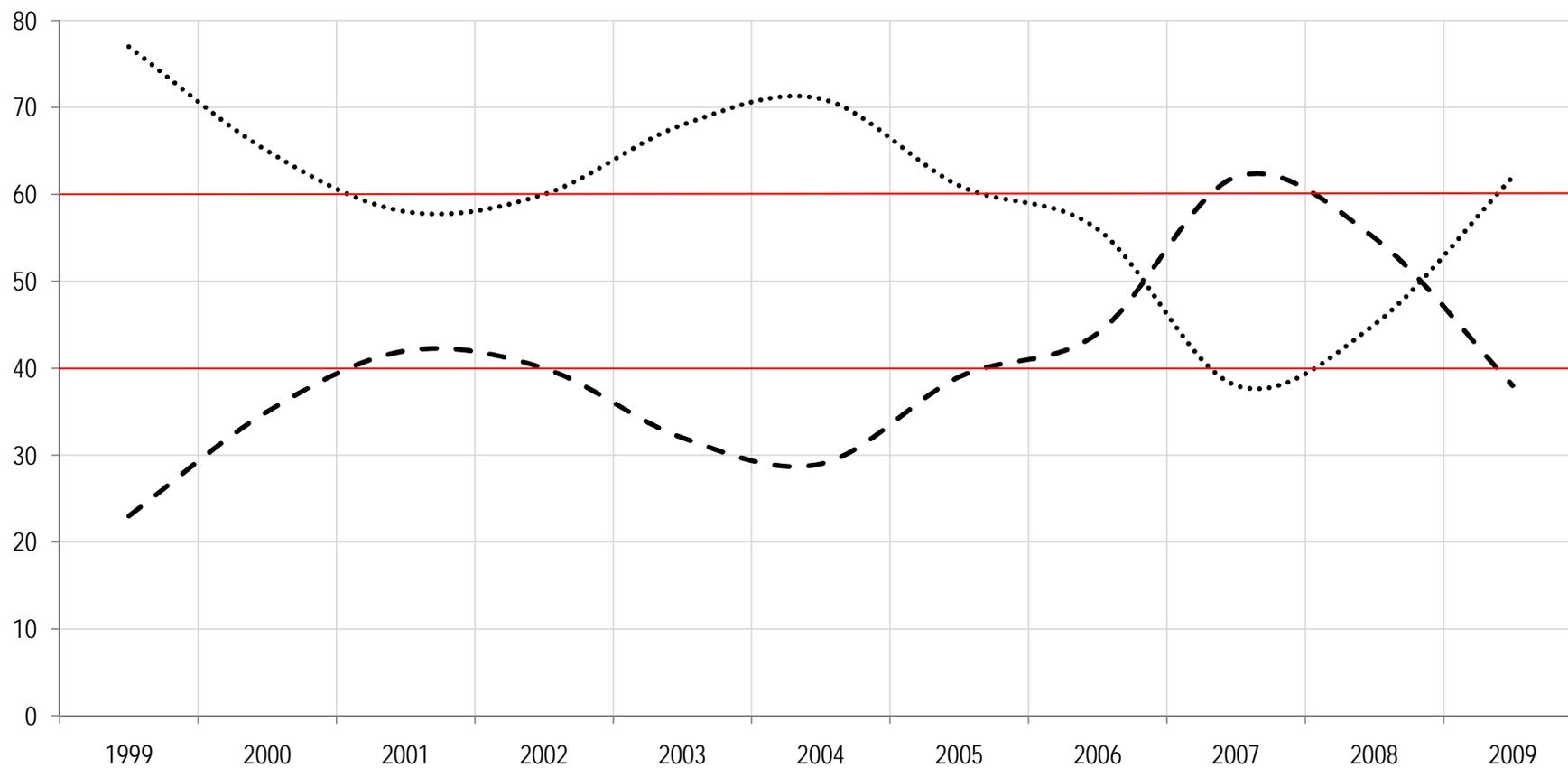
Gráfico 1: Investimento Total, Público e Privado como % do PIB



— — InvPublico % PIB InvPrivado % PIB ——— InvTotal % PIB

Fonte: Ministério da Planificação e Desenvolvimento

Gráfico 2: Investimento Público e Privado como % do Investimento Total



--- InvPublico % InvTotal InvPrivado % InvTotal

Fonte: Ministério da Planificação e Desenvolvimento