



IDeIAS

Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social

Contradições e tensões entre política monetária e política fiscal em Moçambique

Carlos Muianga

Introdução

Num IDeIAS anterior, discutimos contradições e tensões na política monetária (PM), mostrando como estas exacerbam o limitado impacto da PM na prossecução dos objectivos do Banco de Moçambique (BdM) e constroem a transformação socioeconómica e dos seus padrões de acumulação. O presente IDeIAS complementa esta discussão, focando na relação aparentemente antagónica entre PM e política fiscal (PF), em particular nas suas contradições. O IDeIAS argumenta que, à semelhança das contradições na PM, as contradições e tensões entre PM e PF têm se reproduzido quase continuamente nas últimas duas décadas e meia. Estas podem encontrar explicação lógica no tipo de estrutura económica e nos padrões de acumulação dominantes, e na forma como as autoridades nacionais utilizam pacotes macroeconómicos para estimular a economia. Esta estrutura e estes padrões de acumulação, associados à forma como PM e PF operam, além de sustentarem estas tensões, limitam as acções e impactos das próprias políticas.

Por que existem contradições e conflitos entre PM e PF?

PM e PF podem estar em contradição e conflito por duas razões. Primeira, quando ambas prosseguem objectivos diferentes e isolados um do outro. Por exemplo, uma PF que prossegue objectivos expansionistas de investimento e desenvolvimento, e uma PM que prossegue objectivos restritivos (ex. restrições monetárias para controlar a inflação). Segundo, quando ambas seguem processos diferentes e contraditórios para alcançar seus objectivos. Por exemplo, o excessivo endividamento público para financiar despesa corrente e/ou de investimento em infraestruturas que viabilizem projectos extractivos pode provocar e/ou obrigar a reacções na PM que podem gerar outros constrangimentos. Ora, isto, normalmente, pode acontecer quando PM e PF são tratadas como objectivos em si e não

como parte de uma política económica e/ou de desenvolvimento mais global. A PF pode, por exemplo, ter como objectivo maximizar receitas ou incentivar investimentos (monopolistas) de grande escala por via de incentivos fiscais redundantes, sem se preocupar com outras questões. Do mesmo jeito, a PM, ao prosseguir sua meta de inflação, pode não se preocupar com outras questões dentro da economia. Portanto, PM e PF têm seus objectivos em si, e ambos podem ser independentes do desenvolvimento da base produtiva. Não sendo independentes do desenvolvimento da base produtiva, o que, na prática, é o mais provável, podem favorecer a um tipo de desenvolvimento, por exemplo, uma economia afunilada e extractiva, em detrimento de uma economia mais alargada e diversificada.

Entretanto, quer a PF quer a PM podem ser usadas para objectivos macroeconómicos mais amplos. A PF pode apoiar, por exemplo, a implementação de uma política industrial que possa gerar moeda externa, receita fiscal, substituir importações e diversificar exportações. Neste sentido, a PF pode criar outras oportunidades para a PM, que não precisaria de ser tão restritiva na protecção de reservas internacionais, visto que a PF incentiva investimentos que permitem substituir importações e diversificar exportações. Por seu turno, uma PM que respondesse a objectivos de política industrial e das suas ligações, incluindo a substituição de importações, para além de ajudar os objectivos da PF e do conjunto da política económica mais geral, pode também permitir que a PM tenha objectivos mais diversificados e mais oportunidades e opções que não sejam meramente ser ou não ser restritiva.

Contradições entre PM e PF e sua associação aos padrões de acumulação

Neste IDeIAS argumentamos que as contradições e tensões entre PM e PF podem ser logicamente explicadas pelas estruturas económicas e pelos padrões de acumulação

prevalecentes, e pela forma como as autoridades nacionais utilizam pacotes macroeconómicos para estimular a economia. Compreender como estas contradições e tensões estão associadas a estes padrões de acumulação implica entendermos o que são estes padrões, como se caracterizam e se reproduziram ao longo das últimas décadas, em particular no quadro das opções do desenvolvimento do capitalismo nacional.

A opção de desenvolvimento do capitalismo nacional em meados da década de 1980 é o ponto de partida. Esta foi feita num contexto de prevalência de padrões coloniais, caracterizados por (i) dependência de exportação de mercadorias primárias, (ii) dependência de importações de bens de capital, matérias-primas e bens de consumo; (iii) um mercado doméstico pequeno e menos dinâmico, (iv) um mercado de trabalho predominantemente informal, com padrões de trabalho sazonal e precário, baixa remuneração (abaixo dos custos de reprodução da força de trabalho), parcial ou totalmente compensada pela pequena produção familiar para o consumo e para o mercado. Estas características dos padrões de acumulação traduziram-se numa estrutura produtiva afunilada e dependente. Além disso, esta opção foi feita em condições macroeconómicas específicas, nomeadamente: (i) crédito muito limitado, dadas as dinâmicas de austeridade (monetária) impostas na época, (ii) necessidade de intervenção do Estado para promover políticas industriais num contexto de liberalização que pressupunha o 'afastamento' do Estado, (iii) privatização das empresas públicas num ambiente impossível destas se desenvolverem, dadas as condições (i) e (ii).

Este processo inicial de promoção do capitalismo doméstico gerou proprietários de activos sem capacidade financeira e técnica, nem as políticas industriais e instituições para usar estes mesmos activos produtivamente. Como consequência, a já afunilada base

produtiva se exacerbou, incluindo o desaparecimento de parte significativa da mesma, levando ao agravamento dos problemas estruturais da economia acima mencionados. Dadas estas condições e a impossibilidade de desenvolvimento de um capital doméstico produtivo, a solução foi tentar ligar o capital nacional ao capital estrangeiro, na expectativa de que o último pudesse permitir o acesso à tecnologia, às finanças, e outros recursos produtivos de que o capitalismo nacional necessitava para se desenvolver. Portanto, para atrair o capital estrangeiro e ligá-lo com o capital nacional, o Estado disponibilizou, a baixo custo, para o primeiro, os recursos estratégicos de exportação do país (ex. energia, minerais, etc.) que fossem do seu interesse. A viabilização deste processo e das dinâmicas de acumulação a este associadas foi possível através de um grande compromisso do Estado, que se reflectiu do lado da despesa e do lado da receita. Do lado da despesa, o Estado garantiu a dívida privada, investiu em infraestruturas para viabilizar as dinâmicas extractivas, em parcerias público privadas, aumentando significativamente a despesa pública. Do lado da receita, o Estado atribuiu incentivos fiscais e concessionou grandes reservas de recursos a baixo custo para o capital multinacional, privatizou a propriedade e/ou a gestão de infraestruturas públicas, também a baixo custo. Neste processo, o Estado incorre em perdas, pois não tem ganhos substanciais em termos de receitas. Além disso, a concessão de grandes reservas de recursos a baixo custo significa que o Estado perde acesso a estes recursos e suas rendas, tendo que posteriormente incorrer à dívida para adquirir participações nos grandes projectos para ter acesso a estas rendas. Neste processo, o Estado ajuda também empresários nacionais a tornarem-se accionistas e/ou parceiros dos grandes projectos, que muitas vezes operam mais a nível de influência política do que se engajarem produtivamente. Ao seguir esta prática, o Estado transfere parte das suas participações para o capital doméstico, a baixo custo, e este último, associa-se ao capital estrangeiro, para posteriormente viver de rendas.

É importante compreender que há uma combinação entre estruturas económicas prevaletentes, os padrões de acumulação que se criam com base nestas estruturas e as políticas económicas que apoiam a viabilização destes padrões. O recurso acelerado ao endividamento público para viabilizar investimento na economia extractiva cria um problema relacionado com sustentabilidade. Neste sentido, o Estado fica

incapaz de pagar a dívida, primeiro, pela sua estrutura, que se torna mais comercial e menos concessional e, segundo, por causa dos sistemáticos atrasos, dos períodos de início de exploração de recursos, usado para vender expectativas de lucros futuros decorrentes da sua exploração. Além disso, a crise da dívida pública (DP) coloca outras questões, entre estas, a necessidade do seu pagamento, num contexto de aumento significativo das despesas, e crescimento lento das receitas. Neste caso, o Estado vende dívida no mercado financeiro, passando a crise para um outro momento, em que a dívida deve ser paga com juros. Com isso, o Estado cai numa armadilha da dívida, incorrendo em dívida para pagar dívida. Outra questão é o impacto conjuntural e estrutural no sistema financeiro doméstico. Sendo a DP vendida no sistema financeiro, o impacto conjuntural é a escassez de capital, que aumenta os juros do sistema financeiro. Estruturalmente, o impacto reflecte-se no facto de o sistema financeiro se tornar mais especulativo, facto notório pois cerca de 80% das transações na bolsa de valores corresponde a títulos de DP. Além disso, as transações com DP constituem um item principal das transações no sistema financeiro doméstico.

Ora, ao se tornar altamente endividado, o Estado fica o principal cliente do sistema financeiro doméstico, absorvendo, gradualmente, mais e mais do crédito à economia, tornando-se um dos principais dinamizadores da procura do crédito, em competição com o sector produtivo. A procura de crédito por parte do governo constringe o acesso a crédito para o capital doméstico, limitando as possibilidades deste investir na diversificação da economia. Por seu turno, o BdM queixa-se da DP e atribui a esta à necessidade das suas medidas austeritárias extremas. Por exemplo, ao tentar controlar inflação, por via de aumento das taxas de juro e das reservas obrigatórias, a PM impõe 'disciplina fiscal', mesmo sem ter poder sobre a Ministério das Finanças. Ora, isto pode fazer com que a DP aumente mesmo sem o Estado incorrer a mais dívida, obrigando este a conter as suas despesas, sobretudo as despesas correntes e de investimento nos sectores sociais e no investimento público nestes sectores.

Com isto, o Estado fica incapaz de prosseguir políticas económicas e industriais mais amplas. Por seu turno, as medidas restritivas do BdM impedem o investimento na diversificação da base produtiva, na sua articulação, na substituição de importações, na expansão de emprego decente, na expansão dos mercados domésticos, etc. A

combinação destes dois aspectos, isto é, da incapacidade do Estado prosseguir políticas económicas mais amplas dada a crise da dívida, e as medidas monetárias restritivas, impede a transformação da economia, assim como a resolução dos problemas estruturais que conduzem às crises. Dado que a desarticulação entre PM e PF resulta do facto destas não se verem como parte orgânica de uma política económica que sirva o desenvolvimento da economia e da sociedade como um todo, naturalmente emergem conflitos. Curiosamente, em períodos de crise, ambas PF e PM adoptam, simultaneamente, medidas de austeridade. Isto se agrava com a consequente austeridade social, que se reflecte no corte da despesa social, nas transferências, nos salários dos funcionários públicos, que na última década e meia cresceram abaixo da taxa de inflação, reduzindo o seu poder de compra. Sendo que em períodos de crise ambas adoptam medidas de austeridade, as políticas monetárias exacerbam o impacto da austeridade fiscal porque impedem o investimento. A austeridade fiscal, por sua vez, exagera o impacto das políticas austeritárias do BdM porque corta a despesa pública e o investimento público, os quais têm grande impacto nas possibilidades produtivas do país.

Conclusão

Este IDEIAS defendeu que as contradições e tensões entre PM e PF têm explicação lógica na análise das estruturas económicas e dos padrões de acumulação dominantes e da sua reprodução histórica, em particular no quadro das opções de desenvolvimento do capitalismo nacional. Estas contradições e tensões resultam do facto de PM e PF prosseguirem objectivos diferentes e isolados uns dos outros, e processos diferentes e contraditórios para alcançar esses objectivos. Além disso, PM e PF não se articulam em função de objectivos de desenvolvimento mais amplos. Ambas actuam em conjunto em momentos de crise, adoptando, simultaneamente, medidas de austeridade, que exacerbam os seus impactos e reproduzem as condições de crises na economia. Estes problemas podem ser minimizados fazendo com que PM e PF prossigam objectivos mais dinâmicos e estruturantes da economia (diversificação e articulação da base produtiva), permitindo que ambas se ajudem mutuamente. Neste sentido, a articulação entre as mesmas pode minimizar a frequência de crises que reproduzem continuamente medidas de austeridade. Para tal, é preciso confrontar o tipo de estrutura económica prevaletente e os padrões de acumulação dominantes, compreendendo de onde emergem e que constringimentos impõem à actuação das PM e PF.