



www.iese.ac.mz

Economia Extractiva e Desafios de Industrialização: para além de rendas dos recursos naturais

Carlos Nuno Castel-Branco
carlos.castelbranco@gmail.com
carlos.castel-branco@iese.ac.mz

***Conferência Internacional sobre a Governação da Economia Extractiva
“Recursos Naturais: Benção ou Maldição?”***

Maputo, 22 de Maio de 2013

Organizada pela IBIS

Estrutura da Apresentação

- Introdução
- Para além da indústria extractiva e das rendas
- Sobre rendas
- Porosidade da economia extractiva e o debate sobre as rendas
- Construindo um quadro macroeconómico para a exploração dos RN em Moçambique

Introdução

- No quadro desta conferência, o tema que me foi dado para explorar é “*O que Moçambique poderia ganhar se isenções fiscais não houvesse*” (sic). Duas questões conduziram a que desenvolvesse uma apresentação muito mais ampla, que enquadra esta discussão na análise crítica do modo de acumulação em Moçambique e na perspectiva de construção de um quadro macroeconómico que inclua uma visão, quiçá panafricanista progressista, de industrialização local, nacional e regional.
- Primeiro, o que Moçambique pode ganhar se não houver isenções fiscais, não é exactamente igual ao que Moçambique perde com isenções fiscais. Não é um mero exercício contabilístico. Depende do uso dado aos recursos e do uso dado às receitas; se pensamos nos recursos como mera fonte de renda, ou como oportunidade de industrialização ampla, diversificada e articulada que satisfaça as necessidades locais, nacionais e regionais.
- Segundo, a conferência é aberta de forma interessante, sendo notória a utilização do conceito de economia extractiva, em vez de indústria extractiva, o que representa um progresso analítico enorme. Mas este conceito continua a ser utilizado em linha com a ideia simples de extracção mineira, sendo, por isso, necessário voltar a ele para lhe dar a sua dimensão verdadeira, a de modo de produção, apropriação, acumulação, reprodução e utilização do excedente na formação de uma economia capitalista grande e de rápido crescimento (ainda que volátil e não necessariamente forte).

Introdução

- Naturalmente, por questões de tempo não vou poder apresentar toda a comunicação. Vou centrar a apresentação sobre os temas mais próximos do título que me sugeriram, mas vou disponibilizar esta apresentação para quem tiver interesse em seguir o debate mais amplo em que se situam tais temas.
- Em especial chamo a atenção para um ponto. Até ao momento, tudo indica que a visão de utilização dos recursos mineiros e energéticos é extremamente extractiva – exportação dos recursos assim que seja possível, quando possível com alguma beneficiação ou, se considerações de escala e custos o permitirem, alguma industrialização básica (por exemplo, em alguns ramos da indústria química ligada à transformação de hidrocarbonetos).

Introdução

- Esta visão é consistente com um processo especulativo, rendeiro e caótico de formação de novas oligarquias financeiras nacionais, mas também significa um grande oportunidade perdida de ajudar a mudar as linhas de força do desenvolvimento regional e mundial. Além disso, alguns destes recursos, especialmente os energéticos, são estratégicos para o Mundo. Usá-los apenas para atrair rendas é uma visão extremamente limitada e reducionista, especialmente quando há várias opções que podem ser combinadas numa perspectiva mais desenvolvimentista.
- Por isso, esta comunicação explora uma outra via – a de usar os recursos numa perspectiva panafricana progressista de industrialização local, nacional e regional, em vez de simplesmente os exportar (em bruto ou beneficiados) para o resto do Mundo. Retomando a visão dos fundadores da SADCC e da Linha da Frente, esta comunicação propõe não a formação de um novo hegemon regional, “Moçambique de economia gasosa”, mas a construção de uma nova plataforma económica, social e política que possa ajudar e acelerar o rompimento com a herança de dominação económica legada pelo apartheid.
- Qualquer uma destas questões requer um desenvolvimento muito mais profundo e rigoroso. A seu tempo, os artigos virão.

Para além da indústria extractiva e das rendas

- Economia extractiva
 - Especialização em produtos primários
 - Afunilamento
 - Linhas paralelas
 - Demanda externa
 - Porosidade
 - Não retenção na economia
 - Privatização das rendas
 - Concentração do investimento na economia extractiva (infraestruturas, serviços e actividades produtivas com carácter extractivo)
 - Vulnerabilidade e volatilidade macroeconómicas

Para além da indústria extractiva e das rendas

- Agrava-se quando fica modo de produção, acumulação, reprodução, apropriação e utilização do excedente – formação do capital nacional em relação com a apropriação privada das rendas. Maximização e privatização das rendas fica o *moto*. Dado que economia extractiva é modo de acumulação, ser extractivo fica o interesse imediato do capital, e o papel do Estado passa a ser o de facilitar a expansão da economia extractiva e as ligações rendeiças entre capital nacional e estrangeiro.
- Portanto, o carácter extractivo da economia depende de como a economia funciona e não de a economia ser ou não assente no que tradicionalmente se chama “indústria extractiva”. Quando extractivo é o modo de acumulação, e não apenas o padrão de crescimento económico, então a questão fica uma de economia política.
- Portanto, a questão de fundo não é tanto como governar a economia extractiva, mas como transformar este modo de acumulação.

Sobre Rendas

- A questão das rendas tem que ser entendida neste quadro mais geral, que determina quatro aspectos centrais relacionados com rendas:
 - O que são as rendas
 - A quantidade de rendas
 - A forma de apropriação das rendas
 - Privada:
 - Negócios de recursos (terra, água e outros recursos naturais)
 - Negócios de infra-estruturas
 - Acções
 - Quotas de *procurement* (ligações a montante/backward linkages)
 - Quotas de força de trabalho
 - Social:
 - Base fiscal do Estado
 - Base fiscal local

Sobre Rendas

– A utilização das rendas

- Consolidação do núcleo da economia extractiva (*narrowness* e conflito sobre o “tamanho da mesa”; formação de oligarquias nacionais; economia puramente rendeira)
- Expansão da base extractiva da economia e das ligações com o núcleo extractivo (alargamento, conflito sobre “quem é escolhido para a mesa alargada”, ligações comunicam o benefício do *boom* e o malefício do *bust*)
- Diversificação e transformação – da economia extractiva à industrialização (uma questão de economia política – as relações do Estado com o capital, o trabalho e a sociedade em geral)

Porosidade da economia extractiva e o debate sobre as rendas

- Porosidade: grau de não retenção do excedente gerado.
- As tentativas do governo e seus analistas de ridicularizar e banalizar o debate...
 - ...por via do exagero e deturpação da crítica e sua descontextualização (“ainda não há ganhos para beneficiar a sociedade”, pelo que os críticos são “impacientes”, “aventureiros”, “tagarelas” que “sonham com carvão no prato” e “querem distribuir o que não há”, “distribuir dinheiro pelas pessoas não é a forma correcta de redistribuição”).
- O debate social sério nunca foi feito dessa forma ou sobre essas questões, pelo que essa forma de descartar a crítica social é, no mínimo, incompetente se não for simplesmente desonesta e oportunista. Este debate é focado em questões bem concretas:
 - Quanto é que a economia está a perder com os incentivos fiscais concedidos aos grandes projectos que já geram massa tributável?
 - O que fazer com o que já existe e já está a gerar excedente não retido em Moçambique?
 - Se os incentivos fiscais fossem eliminados, o que perderia a economia?
 - Como usar esse excedente resultante da eliminação dos incentivos, se o conseguirmos reter?
 - Como manter o controlo do Estado sobre os recursos e garantir que os recursos entram em produção/extracção apenas à medida em que são criadas as capacidades para os gerir bem em benefício social?
 - Como gerir o processo transparentemente?
 - Que lições tirar para o futuro?

Porosidade da economia extractiva e o debate sobre as rendas

- Esta apresentação vai apenas tocar em quatro destas questões: se já existe ou não excedente a ser gerado que pode contribuir para a economia nacional; quanto se perde pela não tributação; o que aconteceria se contratos fossem renegociados; e o que pode ser feito com excedente adicional retido na economia nacional que resultaria dessa renegociação.
- Quatro mega projectos (HCB, Mozal, Sasol e Kenmare) estão gerando excedente tributável há quatro ou mais anos. Estes quatro mega projectos (portanto, excluindo todos os outros que ainda não geram excedente tributável ou que o fazem há menos de quatro anos), nos últimos 3 anos, em média:
 - Contribuíram com mais de 20% do PIB e menos de 2% das receitas fiscais;
 - O seu contributo fiscal correspondeu a apenas 3% do valor total das suas exportações;
 - O valor do contributo fiscal dos rendimentos dos trabalhadores destes projectos (26% do contributo fiscal total dos 4 projectos) excede o valor do contributo fiscal dos rendimentos de capital dos mesmos projectos (23%)
 - Comparando os rácios dos rendimentos e dos pagamentos fiscais destes 4 projectos, a HCB tem um esforço fiscal 6 vezes superior ao da Mozal, 2 vezes superior ao da Sasol e 20% superior ao da Kenmare. Com um esforço fiscal equivalente a metade do da Sasol e a um quinto do da Kenmare, a Mozal é, comparativamente, a mais beneficiada destes 4 mega projectos.

Porosidade da economia extractiva e o debate sobre as rendas

- No período 2003-2011, por causa dos incentivos fiscais, a economia perdeu, em média por ano,
 - Com incentivos à Mozal: US\$ 79 milhões ($\pm 7\%$ das receitas fiscais).
 - Com incentivos a todos os grandes projectos: US\$ 164 milhões ($\pm 14\%$ das receitas fiscais).
 - As perdas combinadas com incentivos fiscais a grandes projectos de investimento corresponderam, em média anual no mesmo período, a 2,8% PIB.

[A título ilustrativo, estes montantes, multiplicados ao longo do período, são equivalentes à construção de 250 empresas agro-industriais modernas, de dimensão média, empregando entre 60,000 e 80,000 trabalhadores; ou à construção de 270 escolas secundárias; ou ao recrutamento de 20,000 novos professores, com formação superior, para o ensino secundário, com salários melhorados; ou à aquisição e manutenção de 1.600 autocarros novos (em concurso público 😊) para o transporte público; ou ao dobro do custo do subsídio de combustível no País; ou a 60% da dívida pública interna; ou a metade da ajuda geral ao orçamento do Estado].

Porosidade da economia extractiva e o debate sobre as rendas

- Em contextos de crise global multidimensional (financeira, energética, alimentar), empresas multinacionais têm mais incentivos para especular com recursos naturais. O modelo mais simples é semelhante ao que está a acontecer em Moçambique: a empresa obtém a concessão a baixo custo, aguarda pela melhor oportunidade de mercado, um ou dois anos, e depois revende parte ou a totalidade do activo a um preço imensamente mais alto. Isto significa que os recursos não entram em produção e as empresas realizam elevados lucros, a baixo custo, revendendo activos produtivos. Ainda não é possível estimar o que a economia está a perder com esta prática (receitas fiscais sobre ganhos de capital; perda da propriedade estatal do recurso a favor do capital privado, que mantém o recursos improdutivo; especulação com recursos nacionais).

Porosidade da economia extractiva e o debate sobre as rendas

- Relatórios do Banco de Moçambique sobre a Balança de Pagamentos mostram que:
 - A taxa de reinvestimento dos lucros dos grandes projectos na economia nacional varia entre 3% e 5%. A análise dos dados sobre investimento privado mostra que esta pequena fracção dos lucros dos grandes projectos é reinvestida na expansão da sua actividade dominante – extracção e infraestruturas e serviços associados.
 - O repatriamento de capitais, de várias formas lícitas (repatriamento de lucros, custos de serviços e pagamentos a trabalhadores) varia entre 3% e 4% do PIB anualmente, e aumenta proporcionalmente à lucratividade dos grandes projectos. Quanto melhores são os mercados dos *commodities* produzidos pelos nossos grandes projectos (preços em procura altos), maior é o peso da saída lícita de capitais.

Porosidade da economia extractiva e o debate sobre as rendas

- Usando dados do FMI sobre a balança comercial e de serviços, o Global Financial Integrity estimou que Moçambique perde, anualmente, entre 4% e 5% do PIB por via da fuga ilícita de capitais (normalmente associado com operações comerciais de multinacionais). Uma estimativa feita pelo IESE para um dos mega projectos encontrou uma disparidade sistemática no valor de exportações reportado em Moçambique e no importador, depois de ajustamentos contabilísticos, na ordem dos 10%. A subvalorização das exportações e sobrevalorização das importações, serviços e outros custos de investimento são práticas comuns e generalizadas de promoção da fuga ilícita de capitais [Estes dados não captam outras formas de fuga ilícita de capitais que não sejam estimáveis pelo comércio externo].
- A saída de capitais, lícita e ilícita, é equivalente ao total do crescimento económico anual de Moçambique, e constitui outra forma de concentração de riqueza e um sintoma do carácter extractivo do modo de acumulação.

Porosidade da economia extractiva e o debate sobre as rendas

- Custos/percas mais difíceis de calcular: Fraqueza das ligações – importações directas e indirectas e possibilidades de substituição de importações através de ligações a montante e jusante e horizontais (diversificação e articulação da base produtiva); privatização de rendas; concentração do investimento e dos recursos na consolidação e expansão a economia extractiva; custos económicos do financiamento do Estado com recurso a dívida pública (particularmente interna). Uma estimativa mais precisa dos custos económicos do modo extractivo de acumulação e da porosidade a ele associada teria que incluir uma avaliação rigorosa destes outros custos, que podem exceder os já apresentados.

Porosidade da economia extractiva e o debate sobre as rendas

- Responsabilidade social corporativa (RSC):
 - RSC \neq caridade corporativa. RSC \neq compensação por custos sociais da exploração de RN (por exemplo, reassentamento, dano ambiental, destruição de base produtiva existente). RSC = obrigações fiscais, ambientais, laborais e sociais fundamentais, antes do poço de água, para além da compensação pelos custos sociais da exploração dos recursos.
 - Despesas dos grandes projectos com RSC são inferiores, em média, a 1% do seu rendimento.
 - Custos sociais da “caridade” corporativa = substituição das obrigações económicas e sociais fundamentais; pressão sobre o défice corrente do Estado; papel majestático das empresas nas regiões onde operam e junto do Estado; desconto nos ganhos sociais dos custos sociais da exploração – no caso moçambicano, socializámos os custos e privatizámos os benefícios.

Porosidade da economia extractiva e o debate sobre as rendas

- Notas sobre *Dutch Disease* (DD) relacionado com indústria extractiva:
 - Argumento de DD: súbito & grande influxo de moeda externa causa aumento de preços, apreciação a taxa de câmbio, torna exportações não-competitivas e importações baratas. Logo, recursos tendem a realocar na direcção do sector em boom afunilando a economia. Porquê indústria extractiva? Porque é a mais provável de criar grandes influxos de moeda externa em forma de renda.
 - Em Moçambique **não** há DD relacionada com boom da indústria extractiva, apesar de muitos analistas pensarem que sim. Porquê não? **Porosidade da economia.**
 - A que se devem, então, efeitos confundidos com DD (apreciação da moeda, concentração de recursos, etc.)? Economia (não indústria) extractiva, financiamento do défice público com recurso a dívida combinado com obsessão anti-inflação, política cambial “anti-riot” (para minimizar impacto de inflação importada).

Porosidade da economia extractiva e o debate sobre as rendas

- Aumento substancial e súbito da retenção não gera DD desde que o excedente retido seja aplicado na expansão e diversificação da base produtiva. Preocupação não deve ser DD mas aumento substancial e rápido da retenção e estratégia de industrialização ampla e diversificada. Vai aliviar pressão sobre política monetária e financiamento do défice público e disponibilizar recursos para diversificação da base produtiva respondendo a demandas internas da economia, em especial de produtos alimentares e outros bens e serviços básicos baratos e acessíveis para todos. Vai aliviar a pressão sobre os preços dos bens e serviços básicos de consumo, principais determinantes da inflação na última década. Estratégia de industrialização com base em fontes energéticas nacionais pode aliviar pressão sobre preços dos combustíveis e energia, outros determinantes fundamentais da inflação.
- A mobilização e a utilização devida da base fiscal ociosa deve permitir evitar qualquer perturbação tipo DD.

Porosidade da economia extractiva e o debate sobre as rendas

- O que te teria acontecido se incentivos fiscais não tivessem sido dados?
 - Um vasto número de estudos mostra que para projectos de grande dimensão, com custos iniciais altos, interesses corporativos estratégicos [mercados, matérias primas, facilidades diversas (serviços, redes de fornecedores, standards, etc.)] são muito mais importantes que os incentivos fiscais para atrair investimento. Em cada caso estudado, o investimento teria acontecido mesmo sem o nível de incentivos atribuído. Portanto, os incentivos fiscais para grandes projectos são, grosso modo, redundantes. Logo, não é lógico deduzir, como tão frequentemente se faz, que mesmo redundantes os incentivos foram importantes para atrair o investimento; ou, mesmo redundantes, se forem removidos os investidores saem.
 - Estudos internacionais mostram que o incentivo para as empresas fugirem ao fisco dispara a partir do momento em que carga fiscal ultrapassa 25% a 30% da matéria tributável. Os grandes projectos multinacionais em Moçambique pagam por volta de 3%, enquanto as pequenas e médias empresas pagam acima de 30%.
 - Para as empresas, a questão principal é a redução dos custos e o aumento da rentabilidade do investimento. Para a economia é fundamental reduzir os custos sociais e privados marginais de investimento, para aumentar as probabilidades de sucesso, de diversificação e de desenvolvimento da malha produtiva. Portanto, os incentivos que as empresas precisam são serviços industriais e tecnológicos, infraestruturas, finanças, transportes, formação, bens e serviços básicos de consumo baratos para elevar a competitividade do da força de trabalho, matérias primas e fontes energéticas, ligações empresarias, associações industriais, entre outros. A ausência de estratégia de organização da produção e circulação de mercadorias conduz à proliferação de rendas grosso modo improdutivas, como os incentivos fiscais, como compensação.

Construindo um quadro macroeconómico para a exploração de RN

- A questão dos recursos naturais deve ser equacionada neste contexto. Primeiro, necessidade de transformação – não se trata de ter paciência ou não, de baixar ou subir expectativas, de adicionar elementos em falta. Trata-se de agir sobre a base política e económica do modo de acumulação. Portanto, este é um assunto de economia política das opções, de cidadania e de luta política, não é assunto meramente técnico ou de gestão.

Construindo um quadro macroeconómico para a exploração de RN

- Primeira questão: recurso naturais, particularmente os minerais e energéticos de origem fóssil, não são renováveis. Como garantir que os potenciais benefícios da sua exploração se façam sentir positivamente para além do ciclo de vida do recurso? Em outras palavras, como não “sentir saudades” do recurso no futuro, e usá-los para ampliar as oportunidades e opções de desenvolvimento pós-recurso?
 - Criação de uma economia não dependente de recursos naturais (diversificada e com outros polos de dinamismo e acumulação), capaz de gerar novos recursos (por exemplo, capaz de substituir gás natural e carvão por energia solar), e que satisfaça as necessidades de acumulação, consumo e bem estar.
 - Em relação com essa perspectiva de desenvolvimento económico e social, desenvolvimento das capacidades nacionais – infraestruturas e serviços, formação, dinamismo institucional.
 - Minimizar os custos sociais da exploração dos recursos naturais, nomeadamente os relacionados com o meio ambiente, com abrir/manter/fechar outras opções e caminhos de desenvolvimento, com a deslocação e reassentamento de pessoas e seus modos de vida, com o desenvolvimento local.

Portanto, o ponto de partida é a intenção estratégica – qual é a estratégia e como é que os RN entram nela. O ponto de partida **não pode ser** o habitual: descobre um recurso, procura um comprador, põe em exploração para gerar uma renda, depois vamos ver o que acontece.

Construindo um quadro macroeconómico para a exploração de RN

- Segunda questão: como garantir que a exploração dos RN gera benefícios sociais e económicos amplos, locais, nacionais e regionais? Especificamente, quais são as questões a resolver?
 - Emprego que resulte em níveis e qualidade de vida decentes
 - Satisfação das necessidades básicas, em especial as alimentares
 - Amplo financiamento dos serviços públicos fundamentais para os cidadãos e para o desenvolvimento da produção e circulação de mercadorias

Isto depende, naturalmente, da estratégia de transformação que permita passar da economia extractiva para um processo de industrialização.

Construindo um quadro macroeconómico para a exploração de RN

- Terceira questão: os recursos naturais, em especial os energéticos, ultrapassam a dimensão nacional. Que fazer com eles? Exportá-los para o Ocidente e para a China e ficar com as rendas para importar tudo o resto da China, Brasil, Índia ou Ocidente? Ou utilizá-los numa perspectiva panafricanista regional (industrialização regional), que permita desenvolver ligações amplas dentro da região – das redes de fornecedores às de beneficiação e consumo, das financeiras às científicas e tecnológicas?
 - Na primeira hipótese, ficar com as rendas, a questão depois passa para outro ponto: o que fazer com as rendas (ver pontos anteriores)
 - Na segunda hipótese, pan-africanista regional, há duas variantes:
 - Uma, inspirada por nacionalismo conservador, põe ênfase na formação de um hegemom (potência) regional. Só muda o hegemom, o resto permanece. Moçambique como potência, numa região marcada por desigualdade, pobreza, instabilidade e subdesenvolvimento.
 - Outra, inspirada por uma abordagem internacionalista progressista, põe ênfase na transformação económica, política e social (por via da industrialização) da África Austral. A questão não é ter um hegemom a substituir outro, mas criar uma nova plataforma de relações económicas, sociais e políticas na região, ao serviço da satisfação das necessidades fundamentais da economia e dos cidadãos, que era a visão dos fundadores da “SADC” e da “Linha da Frente”.

Construindo um quadro macroeconómico para a exploração de RN

- Quarta questão: custo de oportunidade. Recursos naturais são diferentes e variados (terra, água, minerais, florestas, fauna e flora terrestre e marinha, fontes de energia...), com diferentes oportunidades e particularidades de uso. São identificáveis em função de uma intenção (valor) de uso e da possibilidade de extrair valor deles. Comunidades vivem deles ou em seu redor, e a exploração de uma actividade de grande escala pode representar a eliminação de outra actividade. Em Tete, por exemplo, oleiros que usavam um recurso natural, argila, para fabricação de tijolos para a indústria de construção foram desalojados, e perderam o seu negócio, a favor de uma mineradora multinacional que extrai carvão na mesma zona. Os mercados são voláteis e variam (preços, procura) em linha com as finanças e dinâmicas de investimento globais. Alguns dos recursos, vitais e raros, como os energéticos, podem ser geridos estrategicamente com uma perspectiva de futuro. Como decidir sobre todas estas variáveis – que recursos são usados como, quando e com que intenção, que oportunidades e opções se abrem ou se fecham com a exploração do recurso?

Construindo um quadro macroeconómico para a exploração de RN

- Quinta questão: qual é o papel macroeconómico dos recursos? Naturalmente, isto depende do tipo de recursos, do estado da economia, do contexto global, das pressões sociais, económicas e políticas e da visão de desenvolvimento. Actualmente, há algumas questões vitais que a exploração de recursos naturais tem que ajudar a resolver, a curto e médio prazos, nomeadamente:
 - Substituir a dívida pública como fonte de financiamento do Estado
 - Mobilizar e libertar recursos para ajudar a diversificação articulada da base produtiva e aprofundamento da malha económica, a substituição de importações e produção e circulação de bens básicos de consumo, em especial comida.
 - Substituir a importações de combustíveis e energia eléctrica e redução do seu custo para a economia e os cidadãos
 - Gerar reservas energéticas e financeiras
 - Gerar emprego (e não gerar desemprego e miséria através do processo de reassentamento)
 - Potenciar industrialização local, nacional e regional.

Construindo um quadro macroeconómico para a exploração de RN

- Este debate não acontece no vazio. Já há recursos em exploração, há uma corrida à prospecção, apropriação e especulação com os recursos, o governo é célere em concessionar e atribuir licenças mas vagaroso na construção de capacidade de gestão da exploração dos recursos naturais em benefício da sociedade como um todo.
- Acima de tudo, existe um modo de acumulação predominantemente extractivo, que afecta as dinâmicas e abordagens de desenvolvimento económico em todas as áreas e sectores.
- A construção de um quadro macroeconómico de exploração dos recursos naturais é, por isso, sobretudo uma maneira de pensar, uma abordagem, uma agenda à volta da qual se pode mobilizar a sociedade para tomar conta dos seus recursos e deles fazer o que melhor serve a multiplicação e reprodução contínua de opções e alternativas inovadoras de desenvolvimento.