

Economia Política da Fiscalidade e a Indústria Extractiva

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

II Conferência do
Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE)
*“Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação Económica
em Moçambique”*

Grupo Temático I: *“Padrões de acumulação económica e papel da indústria extractiva”*
Maputo, 22 e 23 de Abril

Estrutura da Apresentação

- Argumento
- Fiscalidade, acumulação e poder
- Recapitulando informação económica básica
- Economia política da tributação da indústria extractiva e outros mega projectos

Argumento

- Fiscalidade e política fiscal são focos de conflito e contestação.
- Desacordos em torno da substância, do detalhe, do processo e da direcção da política fiscal (receitas e despesas) geralmente são desacordos acerca de interesses a satisfazer, de problemas prioritários a resolver, e de paradigma/abordagem/modelo.
- Logo, o já longo debate sobre tributação dos mega projectos e da indústria extractiva em geral não é apenas sobre receitas, nem sobre a compensação da sociedade pelas externalidades negativas, mas é sobretudo acerca de opções e padrões de desenvolvimento.
- A questão central não é se é possível ou não aumentar a carga fiscal sobre a indústria extractiva e mega projectos em geral; mas quais são as bases políticas e sociais necessárias para que esse aumento aconteça e as receitas daí decorrentes sirvam para financiar novas opções e direcções de desenvolvimento.

Fiscalidade, Acumulação e Poder

- Concepções de fiscalidade
 - Estabilização (estática): controlo do défice público como forma de controlar a massa monetária e a inflação. Foco é no balanço da receita e despesa, podendo este objectivo ser prosseguido pelo controlo da despesa e/ou pela expansão da base tributária, geralmente com enfoque nos impostos indirectos (que, segundo o pensamento neoclássico, se ajusta à escolha dos indivíduos em consumir e, portanto, à sua disposição de pagar impostos sobre o seu consumo)
 - Desenvolvimento (dinâmica): utilização/exploração do papel estruturante e promotor da base fiscal. O enfoque desta abordagem é na motivação, na estrutura e na dinâmica tanto da base fiscal, lado da receita (exemplo, estrutura de incentivos tributários), como da despesa (enfoque da despesa na promoção de ligações de desenvolvimento, ou *crowding in*), e no seu papel na distribuição do rendimento. Limitada preocupação pelo equilíbrio de curto prazo (défice de curto prazo pode ser visto como investimento). Versão mais dinâmica desta abordagem relaciona despesa com receita ao contrário do habitual – em vez de condicionar a despesa à receita a curto prazo, determina o padrão de despesa para gerar mais espaço fiscal a médio e longo prazo (por exemplo, através da promoção da produção e do comércio).

Fiscalidade, Acumulação e Poder

- Fiscalidade e poder – nenhuma das concepções de fiscalidade é neutra relativamente a interesses e a pressões económicos, políticos e sociais:
 - Estabilização (estática): pressões económicas e políticas de instabilidade crónica ou de longo prazo entendidas como de natureza monetária, associadas com quatro ingredientes fundamentais:
 - ❖ Os interesses do capital financeiro na estabilização dos seus retornos/ganhos;
 - ❖ O argumento teórico monetarista sobre a natureza monetária da instabilidade dos preços e sobre a separação entre economia monetária e real, de tal modo que entende que a política monetária prossegue objectivos monetários com o mínimo de impacto na economia real que não seja por via de oferta de estabilidade macroeconómica;
 - ❖ O pressuposto sobre a necessidade de reduzir a influência do Estado na economia; e
 - ❖ O pressuposto sobre a necessidade de promover a “independência” do banco central e tornar a política monetária quase exclusiva propriedade do capital financeiro (única indústria que é permitida fixar preços, os juros, em oligopólio). Portanto, a política pública, incluindo a fiscal, é estruturada em resposta aos alvos monetários, assim subordinando o interesse público aos do capital financeiro.

Fiscalidade, Acumulação e Poder

- Desenvolvimento (dinâmica): pressões económicas, sociais e políticas associadas com estruturas e dinâmicas produtivas, comerciais e tecnológicas e sua relação com a macroeconomia real (padrões e sustentabilidade do crescimento, emprego e distribuição).
 - ❖ Interesses: dependendo da variante específica, podem ser os do capital produtivo (industriais, agricultores e suas bases produtivas, comerciais e tecnológicas) ou do trabalho.
 - ❖ Enfoque: resolução dos problemas estruturais identificados. Por exemplo, a Alteração do modo e padrão de acumulação e reprodução transferindo recursos das indústrias extractivas para o Estado e comunidades (via tributação), de modo a criar o espaço fiscal e financeiro para:
 - ❑ Gerar outras oportunidades e opções;
 - ❑ Alargar, do ponto de vista social e regional, os centros e beneficiários do processo de acumulação;
 - ❑ Articular as actividades económicas e produtivas gerando capacidade de substituir importações e ampliando o mercado doméstico, e diversificando exportações e penetrando em mercados mais dinâmicos;
 - ❑ Reduzir ou eliminar a dependência estrutural, dinâmica e multidimensional de fluxos externos de recursos, gerando a possibilidade de os substituir com a mobilização de recursos domésticos.
 - ❖ Reconhecimento implícito e explícito do papel do Estado e grupos de interesse e da sua interacção económica, social e política com os mercados. Estado e mercado são ambos o produto da história e das suas dinâmicas sociais, económicas e políticas.
 - ❖ Estado e política pública tem primazia sobre interesses individuais.

Fiscalidade, Acumulação e Poder

- Portanto, não há opções fiscais ótimas nem, logicamente, sub-ótimas. Podem ser competentes ou incompetentes para alcançar os objectivos pretendidos, mas objectivos podem diferir tanto que as opções fiscais boas para um são más para outro.
- Importante reter que opções fiscais:
 - Incluem os padrões, dinâmicas e estrutura das receitas e despesas;
 - Têm impactos económicos, sociais e políticos profundos, afectando os padrões de acumulação, produção e distribuição. Isto é, decisões sobre opções fiscais não podem basear-se apenas na análise de equilíbrio orçamental de curto prazo
 - Portanto, decisões do tipo “cortar a despesa” ou “aumentar a receita” não podem ser vistas apenas do ponto de vista de equilíbrio orçamental, pois afectam a produção, o comércio, o emprego, a tecnologia, a distribuição de rendimento, a capacidade de mobilizar recursos...
 - Logo, política fiscal não é um mero exercício de contabilidade balanços, mas é um exercício em política e estratégia de desenvolvimento e de sustentabilidade económica e social dessas política e estratégia.

Fiscalidade, Acumulação e Poder

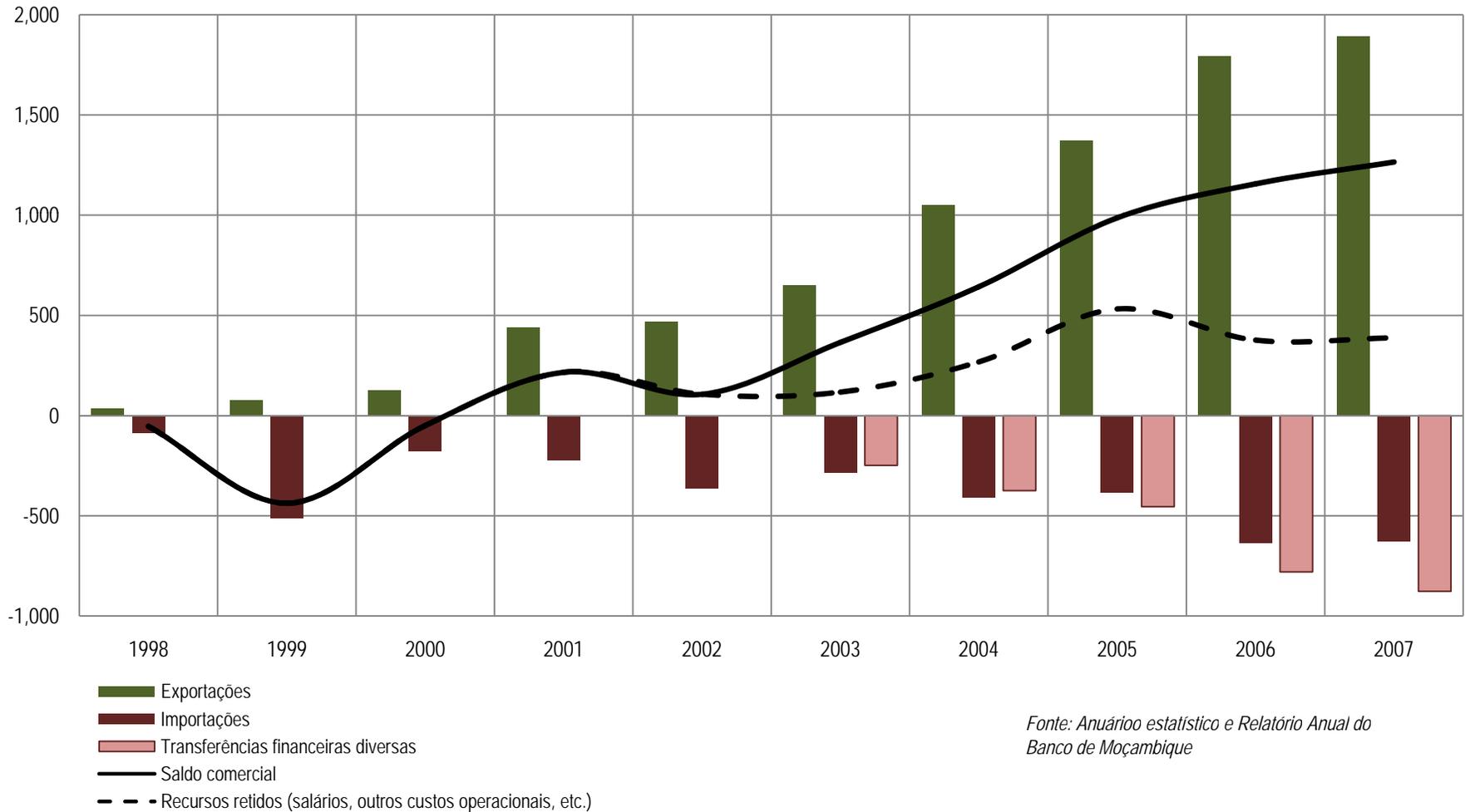
- Logo, fiscalidade e política fiscal são focos de conflito e contestação.
- Desacordos em torno da substância, do detalhe, do processo e da direcção da política fiscal (receitas e despesas) geralmente são desacordos acerca de interesses a satisfazer, de problemas prioritários a resolver, e de paradigma/abordagem/modelo.
- Logo, o já longo debate sobre tributação dos mega projectos e da indústria extractiva em geral não é apenas sobre receitas, nem sobre a compensação da sociedade pelas externalidades negativas, mas é sobretudo acerca de opções e padrões de desenvolvimento.

Recapitulando Informação Económica Básica – défice e concentração de recursos

- Déficit de recursos:
 - Dependência externa – em 2008, US\$ 1.3 bilhões para financiar despesa pública, equivalente a 2/3 da despesa (incluindo a despesa pública *off budget*)
 - Taxa de cobertura das importações – 78% com mega projectos, 32% sem mega projectos (2008)
 - O déficit global da BoP em 2008 – com mega projectos = US\$ 800 milhões; sem mega projectos = mais do que US\$ 2 bilhões. Em 2008, importações de Moçambique feitas na África do Sul excederam exportações de Moçambique para África do Sul em 20 vezes.
 - Investimento: IDN = 1% do investimento privado total, contra IDE = 70% e empréstimos = 29% (2008)
 - Investimento focado em recursos não-renováveis – tendência para esgotamento da estratégia
- Concentração da produção e dos centros de acumulação:
 - Investimento é concentrado em mega projectos orientados para indústrias extractivas e de produtos primários. Explica grande sensibilidade da importações relativamente ao investimento por causa da fraca malha industrial, fraca capacidade de substituir importações e pequeno mercado doméstico. Esta é a característica central da dinâmica de desindustrialização.
 - Naturalmente, ganhos com investimento são concentrados nas regiões e grupos sociais directamente afectados.

Recapitulando Informação Económica Básica – uma aproximação ao contributo real dos mega projectos para a economia

Mega projectos e balança de pagamentos: exportações, importações, transferências financeiras diversas e respectivos saldo (US\$ milhões)



Recapitulando Informação Económica Básica – o desafio de desenvolvimento sustentável

- Desenvolvimento sustentável:
 - O que criamos para as futuras gerações, cristalizado na unidade da dimensão socioeconómica e ambiental – oportunidades, opções e qualidade de vida no futuro são melhores do que no presente. “Futuras gerações” não é ficção científica: são os nossos filhos, sobrinhos, netos...e nós próprios como pais, tios, avós...
 - Base do desenvolvimento económico tende a esgotar-se (exemplo, expansão com base em recursos não-renováveis)
- Necessidade de transformar a base produtiva e de acumulação:
 - Diversificação da produção, comércio (incluindo exportações) e capacidade científica e tecnológica;
 - Articulação das actividades, substituição de importações e desenvolvimento do mercado doméstico;
 - Alargamento dos centros de acumulação (regional e socialmente) e
 - Mobilização de mais excedente para aplicação produtiva e para desenvolvimento e protecção social.

Recapitulando Informação Económica Básica – o desafio de desenvolvimento sustentável

- Criação da base fiscal para enfrentar os desafios do desenvolvimento sustentável:
 - Reter, para aplicação produtiva na economia nacional, uma proporção cada vez maior da riqueza gerada em Moçambique. Com apenas 2 mega projectos, Mozal (I e II) e Sazol, o Estado poderia ter colectado por volta de US\$ 300 milhões em 2008;
 - Mudar direcção dos incentivos – da desindustrialização e rendas de recursos primários ou serviços desarticulados mudar para um processo de industrialização diversificado e articulado;
 - Mudar direcção da transferência/fluxo dos recursos gerados – do actual padrão/direcção de fluxo de riqueza gerada, que vai de Moçambique para o exterior ou de actividades produtivas para rendas improdutivas cada vez mais concentradas; mudar para outro padrão/direcção de fluxo, mobilização e alocação da riqueza gerada, que vai de actividades produtivas para novas actividades produtivas, cada vez mais sustentáveis, diversificadas, articuladas e industrializantes, e geradoras de oportunidades e bem estar social para mais regiões e grupos sociais numa perspectiva intergeracional.

Economia Política da Tributação da Indústria Extractiva e Outros Mega Projectos

- Podemos tributar indústria extractiva e outros mega projectos? Ou vamos perder o investimento?
 - Indústrias que têm elevados *sunk costs* (custos iniciais “enterrados” no projecto), incentivos na margem são pouco significativos. Decisões de “enterrar” uma tal quantidade de recursos financeiros são feitas por outras razões – competição oligopolista (açúcar, por exemplo), acesso a recursos naturais (indústrias extractivas), outras estratégias corporativas globais (BHP Billiton + ESKOM = Mozal). O interesse de fazer o investimento e de o localizar em Moçambique tem pouco a fazer com incentivos na margem; antes, é determinado por estratégia corporativa.
 - Estratégia corporativa é base negocial das empresas, mas também forma parte do poder de negociação de Moçambique. Se as empresas têm interesse estratégico em Moçambique, por que não usar isso para obter o máximo delas?

Economia Política da Tributação da Indústria Extractiva e Outros Mega Projectos

- Como e porquê Moçambique surge no “mapa” da BHP Billiton para a Mozal?
 - Energia barata é central para o alumínio. Viabilidade da Mozal é associada com acordo de longo prazo de fornecimento de energia subsidiada pela ESKOM
 - Expansão na região é parte da estratégia da ESKOM, que condicionou subsídio da energia à Mozal à sua fixação em Moçambique para viabilizar ligação das redes (aumentando substancialmente o consumo de energia em Moçambique)
 - Mozal também viabiliza corredor de Maputo e acesso aos portos

Economia Política da Tributação da Indústria Extractiva e Outros Mega Projectos

- Informação adicional sobre a decisão de fazer a Mozal em Moçambique:
 - Mozal surgiu não por desejo do governo mas por insistência dos investidores, antes da legislação sobre ZFI estar aprovada. Portanto, a Mozal não foi “atraída” com incentivos (*entrevistas com Directores Nacionais do MIC, 1999*);
 - A semelhança da Sazol, também a Mozal teve que “expulsar” um concorrente, a Kaiser (norte-americana) que oficiais seniores da BHP Billiton diziam não ter nem o músculo financeiro, nem o domínio sobre o mercado mundial, nem a influência na região que a BHP Billiton tem (*entrevistas com Ian Reid e Peter Cowie, 1999*);
 - Oficiais seniores da BHP Billiton acreditavam, em 1999, que a África do Sul tinha a capacidade e a estratégia de integração que podia articular as economias da região. Lê-se no capítulo 12 do Estudo de Viabilidade da Mozal (1999):

“Dado que vai importar uma proporção substancial dos seus insumos da África do Sul, o projecto vai estimular o comércio entre os dois Países. Este comércio vai também viabilizar o corredor de Maputo (estrada e linha ferroviária). A nova linha de transmissão de energia vai contribuir para a integração regional e para melhorar o fornecimento d energia na região”. (pp. 61-2)

Economia Política da Tributação da Indústria Extractiva e Outros Mega Projectos

- Sazol e a estratégia sul-africana para controle de reservas energéticas
 - Desalojar a ENRON – fechando mercado sul-africano, inviabilizando projecto do ferro e aço, fazendo bluff sobre um projecto de uma petroquímica em Sofala
 - Acordos restritivos sobre a retenção de gas em Moçambique e prática de tarifas e royalties muito baixas (semelhanças com Hidroeléctrica de Cahora Bassa?)

Economia Política da Tributação da Indústria Extractiva e Outros Mega Projectos

- Além de aplicar nova legislação fiscal e de investimento para novos projectos, podemos renegociar contratos? Sim, mas como?
 - A base estratégica negocial: espaço fiscal para mudar padrão de acumulação e reprodução económica (objectivo do Estado); interesse estratégico corporativo da empresa (a ser aproveitado pelo Estado para extrair o máximo da empresa); a natureza não renovável dos recursos extraídos e a insustentabilidade de uma base económica assente em recursos não renováveis; nível de *sunk costs*;
 - Indústrias extractivas e mega projectos ***não são irrelevantes*** para a economia nacional e o combate à pobreza. Primeiro, são estruturantes das dinâmicas e modos de acumulação. Segundo, têm potencial para grandes “externalidades” negativas (macroeconómicas, custos de factores – energia, por exemplo – alocação de recursos, limitação e eliminação de outras opções, etc.). Terceiro, têm grande potencial para gerar “externalidades” e “sinergias” positivas (fiscais, ligações produtivas e montante e jusante, aprendizagem, etc.).

Economia Política da Tributação da Indústria Extractiva e Outros Mega Projectos

- Precedentes e experiências de outros Países na África e América Latina que renegociaram contractos;
- A aliança potencial para renegociar contractos: abordagem nacional inclusiva – os cidadãos e organizações sociais, as pequenas e médias empresas, os sindicatos; a mobilização dos *tax payers* e dos Governos e movimentos sociais dos Países doadores (cuja “ajuda” financia generosos incentivos fiscais para multinacionais permitindo ao Estado sobreviver mesmo em cobrar impostos); a mobilização dos mercados decapitais (aproveitar a crise para exigir responsabilidade social dos mercados de capitais; as instituições de Bretton Woods;
- Capacidade institucional: a necessidade de sistemas de informação e a capacidade de trabalhar com esta informação para obter vantagens estratégicas negociais – não podemos negociar sem conhecer, sobretudo quando a outra parte nos conhece muito bem.

Economia Política da Tributação da Indústria Extractiva e Outros Mega Projectos

- Questão central, no entanto, é de economia política: quais são as pressões, opções e interesses que predominam na formulação e implementação da política económica, e que melhor se articulam através do Estado e dos poderes formais e informais na sociedade?
 - Rendas e rendeiros improdutivos com base em recursos naturais não renováveis (ou tornados não renováveis irresponsabilidade social de empresários e especuladores)?
 - Poder de novas oligarquias financeiras nacionais que em nome de um “interesse nacional” fictício e da imposta legitimidade do processo de formação da burguesia financeira nacional, reclamam o direito de acelerar o seu enriquecimento (nem sequer de acumulação de capital, mas simplesmente de enriquecimento), encostando-se ao grande capital oligopolista extractivo internacional?
 - A necessidade de diversificar a base produtiva, comercial e tecnológica, articulá-la, alargar a base de acumulação e gerar sustentabilidade com novas opções?

Economia Política da Tributação da Indústria Extractiva e Outros Mega Projectos

- A oportunidade que a crise económica gera:
 - Constatação que um processo de acumulação assente apenas em rendas, especialmente em rendas da indústria extractiva e mega projectos, faz com que a economia e o capitalismo nacional se tornem particularmente vulneráveis, voláteis e arriscados;
 - Assim, necessidade de maximizar rendas públicas (receitas fiscais, royalties e receitas de participações), em vez de apenas privadas, e de aplicar essas rendas na formação de novos modos de acumulação que criem as suas próprias dinâmicas (diversificados, articulados, de base alargada e sustentáveis do ponto de vista intergeracional).
 - O assunto não pode terminar apenas nas receitas fiscais – se assim acontecer, a economia de rendas pode perpetuar-se até à exaustão dos recursos (física ou economicamente), gerando depois um colapso económico. As receitas fiscais são um instrumento e não um fim. O espaço fiscal deve contribuir para criar um novo modo de acumulação industrializante; caso contrário, só reproduzirá dependência e pobreza.