



www.iese.ac.mz

Economia extractiva: Quem beneficia do crescimento e qual o papel do acesso a informação?

Rogério Ossemane

Debate Alusivo à Comemoração da Semana Mundial do Direito à Informação

Tete, 27 de Setembro de 2013

Porquê o interesse neste tema? A ideia generalizada e o método para tratá-la com rigor

O tema da apresentação solicitada ao IESE para este evento foi: "Governo, empresas, sociedade civil e comunidades: que direitos e que deveres?"

A ideia generalizada por detrás da questão: Recursos naturais apresentam uma oportunidade de desenvolvimento para o país e de ganhos individuais. Mas a materialização das oportunidades requer a sua boa gestão em que cada um cumpre os seus deveres e também tem os seus direitos. Se alguns não cumprem com as suas obrigações isso afecta negativamente o processo de desenvolvimento e a distribuição justa de ganhos.

Expressões de descontentamento comuns (de que alguém não está cumprir com as suas obrigações e que os direitos de alguns estão a ser desrespeitados): o governo não cria condições...(para quem?), o sector privado deve ter espírito empreendedor e saber aproveitar as oportunidades, não devemos ter medo de ser ricos, as comunidades não estão a beneficiar, os trabalhadores nacionais só "limpam o chão", etc.

Porquê este tema? A ideia generalizada e o método para tratá-la com rigor

- Mas quais obrigações e direitos? De quem? definidas por quem? concordadas por quem?
- Quadro legal, documentos públicos, acordos, etc. definem algumas das obrigações e deveres dos cidadãos e de relações na sociedade. Mas esses documentos não definem tudo porque: (i) não cobrem tudo ou (ii) mencionam “tudo” e portanto não indicam nada sobre como as opções se relacionam muito menos sobre a inevitabilidade de fazer escolhas entre opções conflitantes; (iii) reflectem determinados estágios de negociação social constante em ambientes dinâmicos. Portanto, direitos e obrigações não são estáticos são moldados (conquistados) diariamente em processos de luta e negociação política e social.
- A essência dessa luta é sobre como cada um acha que a sociedade deve funcionar relativamente a assuntos específicos (acesso a serviços básicos, empregos, reassentamentos e compensações, acesso ao mercado que as grandes empresas representam, etc.) ou sobre padrões mais gerais de desenvolvimento (como gerir a economia de modo a que o crescimento gere determinados padrões de distribuição social de custos e ganhos).

Porquê este tema? A ideia generalizada e o método para tratá-la com rigor

- Em Moçambique existem centenas de documentos de política e estratégias que mais do que orientar procuram reunir consensos internos e com parceiros externos mencionado preocupação com os interesses de todos. Estes documentos são revistos periodicamente ou substituídos por outros mas não mudam substancialmente. Os problemas que dizem pretender resolver e os objectivos definidos essencialmente mantêm-se porque as dinâmicas socioeconómicas principais mantêm-se. No final, para além documentos formais de compromisso – mais demonstração de boas intenções do que compromissos – existem sobretudo as dinâmicas reais que expressam o balanço em cada momento entre diferentes conflitos sociais (entre o que cada um pensa que deve ser).
- Quais são as principais tendências que se mantêm? Ou seja, o que de facto está acontecer para além da “lista de compras” que são os documentos de política e estratégia? Porque é que na prática alguns interesses são melhor respondidos pelo padrão de acumulação do que outros?

Porquê este tema? A ideia generalizada e o método para tratá-la com rigor

- A realidade mostra “paradoxos”: Crescimento rápido e investimentos avultados sem redução da pobreza, sem aumento da produção alimentar *per capita*, sem substituição de importações e com altos níveis de dependência externa pública e privada.
- Mas será que crescimento mostra a parte certa do que deve ser feito (cumprimento das obrigações) e pobreza mostra a parte errada (incumprimento das obrigações acordadas) e que por isso é preciso manter as mesmas dinâmicas que estão a gerar esse crescimento mas corrigindo a distribuição? Ou crescimento sem redução da pobreza em vez de um paradoxo são características coerentes e inseparáveis de um modo de acumulação específico que responde melhor a determinados interesses do que a outros?
- A distribuição de ganhos que persiste historicamente acontece como parte de um padrão de acumulação e não de forma *ad hoc* (primeiro gerar crescimento depois distribuir). Processos de acumulação específicos geram distribuição de ganhos e custos específica. Uns geram ganhos mais amplos outros mais restritos.
- Como explicar os aparentes paradoxos? O que une coerentemente as diferentes partes? Porquê crescimento não está a reduzir a pobreza e industrializar a economia?

Economia extractiva como método analítico do processo de acumulação

- Dinâmicas económicas determinadas pelo grande capital global focado na exploração primária de recursos naturais e em serviços financeiros e por investimento público (largamente financiado por ajuda externa) focado em sectores sociais e reconstrução de infra-estruturas;
- Aproveitamento destas dinâmicas para formação de classes capitalistas nacionais;
- Estado como facilitador da acumulação capitalista à custa da sua própria expropriação;
- População como força de trabalho de reserva e agricultura (produção familiar de comida) e serviços básicos financiados em grande medida por ajuda externa como mecanismo de reprodução da estrutura social e de poder.

Economia extractiva: o que funciona e como funciona?

- Especialização em produtos e processos primários e paralelos e organização logística para sua exportação (historicamente construída).
- Sistema Financeiro Nacional Formal (SFN) com preferência óbvia por actividades de retorno rápido, alto e certo: Financiamento do Estado, comércio, actividades relacionadas com a exploração de recursos naturais (logística e outros) e consumo (habitação, viaturas, etc.). O grande capital não depende do SFN para financiar o seu investimento.
- Políticas fiscal e monetária favoráveis ao grande investimento na exploração de recursos naturais e ao sector financeiro.
 - O Estado abdica de receita fiscal do grande capital internacional o que eleva as suas necessidades de financiamento via SFN e via tributação às PME's e ao consumo. Isto gera uma carga fiscal relativamente mais alta para as PME's e agrava as condições de disponibilidade e de acesso a financiamento para as mesmas. Adicionalmente, condiciona as despesas que o Estado realiza pelo aumento da pressão em relação ao retorno financeiro elevado e rápido.
 - Política monetária focada em controle da inflação favorece o capital financeiro (retorno mais certo para quem empresta). Em contexto de debilidade da produção doméstica e elevado nível de importações o Banco Central usa o controle da taxa de câmbios como um dos principais instrumentos para o controle da inflação. Isto pode estar a prejudicar a competitividade da produção doméstica em relação às importações.

Economia extractiva: o que funciona e como funciona?

- Portanto, as políticas públicas criam incentivos para o desenvolvimento de actividades que não criam ligações profundas dentro da economia ao mesmo tempo que criam estrangulamentos à produção e circulação doméstica de Bens Básicos de Consumo (BBC).
- Sem produção e circulação doméstica de BBC a reprodução da força de trabalho torna-se cara, exercendo pressão sobre os salários nominais com implicações na competitividade da mão de obra nacional que, adicionalmente, é pouco qualificada. O emprego não expande significativamente e grande parte da população mantém-se ligada a agricultura como forma de gerar comida para auto consumo (tão vulnerável à pobreza como o são as condições de desenvolvimento da sua actividade). A estratégia não é coerente com expansão diversificada da produção doméstica e de emprego qualificado.
- Forma-se um ciclo de reprodução da natureza extractiva: especialização primária – financiamento a actividades que não criam diversificação e ligações – alto custo de BBC e baixa competitividade da economia – especialização primária.

Algumas questões recorrentes sobre “obrigações e direitos” (tensões sobre opções) e desafios para tratá-las num contexto de economia extractiva

- Empresas contribuem marginalmente para o financiamento da despesa pública: Receitas fiscais (quem paga?), Estado accionista (como financiar e como responder a pressão imediata da despesa pública), Responsabilidade Social Empresarial (não é substituto do pagamento de impostos e outras obrigações das empresas).
- Distribuição directa de dinheiro (depois de subtraída a parte para o financiamento da despesa do Estado quanto fica para cada família? O que acontece com a produção doméstica e com os preços?) Comunidades accionistas (benefício para as comunidades directamente relacionado com lucros e corte de custos. Que custos? Salários, custo das habitações, escolas, hospitais para as comunidades? Qual o poder de influencia das comunidades com quotas minoritárias nas decisões da empresa?) Parte das receitas fiscais para comunidade (cobrar impostos as empresas e alocar uma parte como suplemento as despesas dos planos de desenvolvimento públicos aos níveis mais pequenos da estrutura administrativa do Estado. Importante conceber os planos públicos a esses níveis com participação efectiva de todos: governo, famílias, empresas, organizações da sociedade civil).
- Quotas de fornecimento para empresas nacionais (criação de capacidades? Ligação com resto da economia? Sustentabilidade?);
- Quotas para trabalhadores nacionais (mesmas questões acima e até que ponto contribui para resolver problema do emprego nacional)?
- Distribuição inter-geracional dos ganhos: fundos soberanos e diversificação económica
- Diversificação económica o que significa e porque é tão fundamental?

O desafio da diversificação e articulação

- A economia deve continuar dinâmica para além do período de exploração dos recursos naturais muitos deles não renováveis. Para isso devem-se criar quanto antes possíveis condições de desenvolvimento actividades e capacidades que não dependem dos recursos naturais. Diversificar em ligação com as dinâmicas de exploração dos recursos é importante mas apenas isso não é sustentável. A economia deve investir e reinvestir em actividades paralelas a exploração dos recursos e interligadas entre si.
- As soluções devem ser geradas por um padrão económico que cria condições para sua própria reprodução. Soluções pontuais podem ser importantes para problemas urgentes mas em geral saem mais caras e não são sustentáveis. É necessário alterar o modo de acumulação de forma a que o processo de crescimento alivie tensões para um crescimento mais inclusivo em vez de criá-las ou exacerbá-las.
- A diversificação e articulação permite maior retenção da riqueza no país e de recursos para financiar o investimento com maior independência em relação aos interesses externos focados em exploração primária de recursos naturais para exportação. Gera distribuição mais ampla dos ganhos de crescimento. A expansão com diversificação aumenta as possibilidades de arrecadação fiscal e as pressões que este exerce sobre a disponibilidade de dinheiro na economia. A substituição de importações permite expandir as condições de financiamento da economia com reduzido impacto nas pressões inflacionarias.
- Como impulsionar diversificação no contexto actual? Ligações fiscais, produtivas e partilha de produção.

Direitos e obrigações numa economia extractiva

- Os direitos e obrigações não são dados são construídos num processo constante (os direitos são conquistados e reconquistados);
- A discussão sobre direitos e obrigações no fundo é sobre as opções económicas. Logo, são questões à natureza do crescimento numa economia extractiva;
- É importante perceber o que acontece e porque acontece para aproveitar o que existe como matéria-prima para transformar a economia e a sociedade.

O papel do acesso a informação

A importância do acesso à informação sobre a gestão dos interesses públicos

- O governo é eleito como representante dos interesses do povo e gere os recursos públicos. Os cidadãos devem estar devidamente informados sobre a gestão que é feita;
- Permite aos cidadãos saber o que acontece com aspectos importantes das suas vidas;
- Permite perceber melhor a natureza dos problemas;
- Permite equacionar alternativas e fundamentar as opções seguidas;
- Fortalece as condições para mudança;

O acesso a informação

Problemas típicos do acesso a informação:

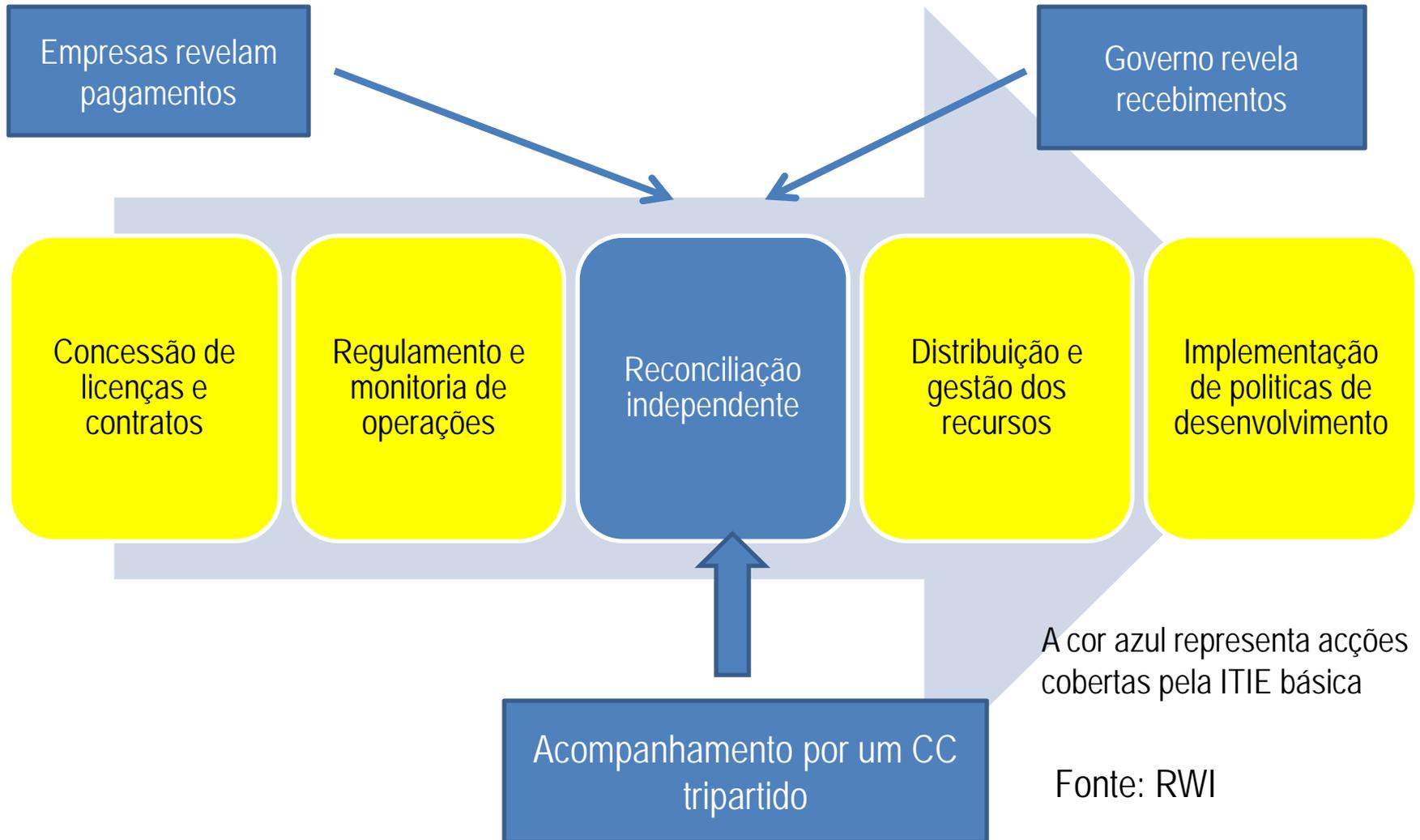
- A informação não tem qualidade para ser fiável e para se fazerem análises consistentes;
- Informação que é produzida é limitada para responder a determinadas necessidades;
- Informação produzida mas disponibilizada selectivamente para responder a determinados interesses;
- Informação aparentemente disponível (como aceder? em formatos que é possível trabalhar? Em tempo útil?).

Porquê estes problemas surgem e persistem? Porque existe capacidade para fazer algumas coisas e para outras não? A informação contribui para o debate social e para alteração do *status quo*. Logo, é um instrumento útil manipular as tensões sobre opções.

O acesso a informação no sector extractivo: O exemplo da ITIE

- ITIE – Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva
- Verificação de discrepâncias: o governo é capaz de reportar os pagamentos feitos pelas empresas ou não? Quando não é capaz podem estar a ocorrer desvios de pagamentos das empresas.
- Para tal, fornece informação sobre quanto as empresas declararam ter pago e quanto o governo diz ter recebido.
- Até que ponto isto cobre as necessidades de informação para a sociedade acompanhar a gestão que é feita dos recursos e as opções que são tomadas?

A ITIE básica dentro da cadeia dos recursos para o desenvolvimento



As limitações da ITIE

- A ITIE em Moçambique é limitada ao sector extractivo (mineração e hidrocarbonetos);
- É limitada a monitoria de pagamentos de impostos e taxas;
- Não inclui monitoria dos impactos das operações extractivas: reassentamentos, impactos ambientais, alteração das fontes de rendimento das populações, pressões sobre custo de vida, etc.);
- Não fornece informação para mostrar os benefícios comparativamente maiores da opção de autorizar cada empresa a explorar determinado recurso em determinada área relativamente às outras opções disponíveis;
- Não fornece informação para sustentar a opção pelo uso de cada recurso (exportação? fonte de energia? criação de ligações produtivas? Outros?);
- Não fornece informação para ajudar a definir os termos de partilha: se os termos dos acordos definem uma partilha justa para o país (quanta riqueza esta ser extraída e quanto fica para o país?);
- Não inclui monitoria do uso que é feito dos recursos gerados.

A economia política da informação providenciada pela ITIE

- Em que fases acontecem os desvios de receita pública? Quem beneficia dos desvios?

Fases	Beneficiários
Concessões e Assinatura dos contratos	Empresas e agentes do (ou com influência no) governo
Declaração da matéria tributável	Empresas e agentes do governo
Pagamentos	Empresas
Recebimentos	Agentes do governo
Implementação da despesa pública	Agentes do governo

← ITIE

A economia política da informação providenciada pela ITIE

- A ITIE foi desenhada sob o argumento da necessidade de disponibilizar aos cidadãos um instrumento de transparência para melhorar a gestão dos recursos naturais para o desenvolvimento focando na redução de desvios de pagamentos feitos pelo sector extractivo;
- Foca em contribuir para que o pouco que as empresas pagam não é desviado. Mas não contribui para garantir que os desvios sejam evitados antes dos recebimentos;
- Mas para os cidadãos nacionais mais importante do que quem desvia (se as empresas e/ou funcionários públicos corruptos) é quanto é desviado. E mais importante do que saber quanto do que foi pago foi desviado é saber quanto da riqueza que está ser gerada não chega aos cofres do Estado e às despesas públicas e em que fases e porquê essa riqueza é perdida. Para tal, é preciso incluir as outras fases anteriores e posteriores à confirmação de recebimentos (até ao momento irrisórios).

A economia política da informação providenciada pela ITIE

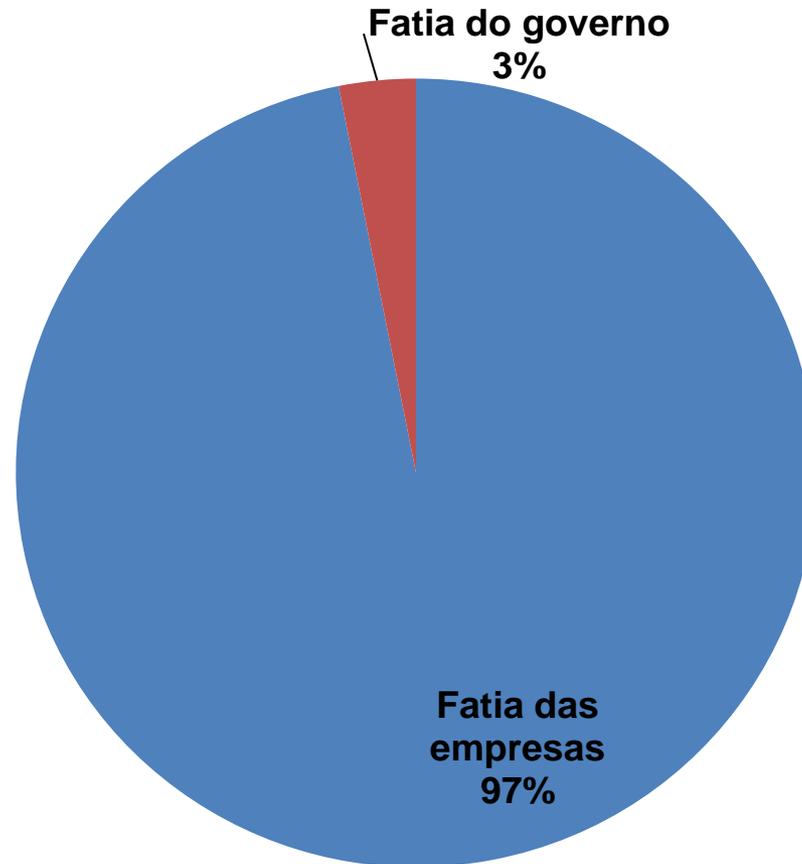
- Então, porquê o foco em controlar apenas o governo na fase de recebimentos?
 - O capital internacional opera em países com elevados níveis de pobreza e instabilidade política e social. Essa pobreza e instabilidade para além de relacionado com as opções económicas escolhidas, está em parte relacionada com o fraco contributo que as empresas extractivas fazem para o desenvolvimento, ao desvio de fundos por parte de governantes e funcionários públicos e a debilidade da capacidade de responsabilização das instituições publicas nestes países.
 - ITIE foi concebida a nível internacional. A petrolífera BP iniciou por publicar unilateralmente os seus pagamentos feitos ao governo Angolano e, depois de uma reacção negativa deste, teve o apoio do governo do Reino Unido para o estabelecimento de uma iniciativa de nível internacional para a transparência no sector extractivo.
 - Os países desenvolvidos estão preocupados com a sua segurança energética. Estes entendem que a maior previsibilidade e controle das fontes e do fluxos de produção energética dependem da estabilidade política e social nos países onde os recurso são extraídos. Esta estabilidade pode ser melhorada com recurso à maior transparência e responsabilização das instituições públicas e com a redução dos níveis de pobreza.
 - A ITIE foi tal como foi concebida como este instrumento para transparência visando limitar o espaço para os desvios feitos por governantes ou funcionários públicos corruptos aos pagamentos realizados pelas empresas e, eventualmente, criando um instrumento que pudesse contribuir para maior responsabilização das instituições públicas. No entanto, faz isto monitorando apenas a fase onde os desvios beneficiam apenas aos agentes do governo mas não as empresas – ver slide 17.
 - A implementação da ITIE é usada pelos países ocidentais como um dos indicadores internacionais de boa governação. Este indicador é relevante para atracção de ajuda externa e de investimentos estrangeiro em países menos desenvolvidos.
 - Investimento estrangeiro e ajuda externa são determinantes no processo de formação das classes capitalistas nacionais e de reprodução das estruturas de poder.
 - A ITIE permite atingir os objectivos acima sem focar em informação que possa mostrar a partilha injusta da riqueza gerada e gerar pressões para alteração dos acordos.
 - Daí o foco da análise oficial dos dados da ITIE em mostrar que o governo consegue confirmar os pagamentos efectuados pelas empresas evitando referência aos enormes volumes de riqueza que são privatizados em detrimento da socialização da riqueza gerada.

Acesso a informação sobre o sector extractivo: a ITIE é limitada e é deficientemente complementada por outras fontes

- Há informação relevante que a ITIE simplesmente não produz por causa das necessidades/interesses que procura responder;
- Mas, por causa dos interesses, há outra que produz e não divulga. Por exemplo, quais as empresas dispostas a tornar os seus contratos públicos (relatório de 2009);
- Outras informações adicionais são produzidas sobre o sector extractivo. Mas para além de limitadas a sociedade enfrenta limitações nas condições para o seu acesso: cadastro mineiro, contratos, análises de impacto ambiental (e económico), etc. concentrados em Maputo, em formato impresso, impedido de ser fotocopiado, com exigência de procedimentos pouco claros e discricionários para seu acesso;
- Mas embora tenha sido concebida com um propósito limitado, a ITIE fornece informação que quando cruzada com outra em alguns casos permite fazer um uso mais útil da informação para a sociedade.

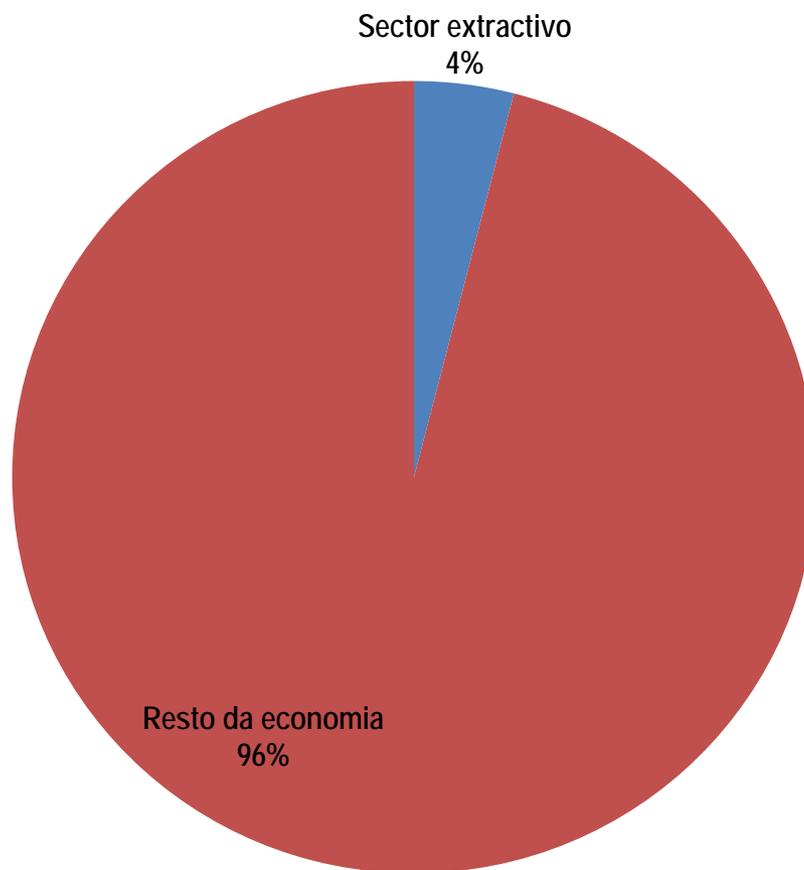
Como melhor aproveitar a informação da ITIE: Cruzando informação da ITIE com informação da Balança de Pagamentos do Banco de Moçambique

Grafico 1: Distribuição da Riqueza gerada pelas empresas extractivas em fase de produção em 2010



Como melhor aproveitar a informação da ITIE: Cruzando informação da ITIE com informação da Conta Geral do Estado

Grafico 2: Contributo do sector extractivo para as receitas públicas em 2010



Desafios do acesso à informação

- O acesso a informação sobre a gestão pública de recursos públicos deve ser pública (efectivamente pública: tão completa quanto possível, em tempo útil, amplamente acessível, em formato de fácil manuseamento, fiável). Portanto é obrigação do sector público disponibilizar e é direito de todo cidadão ter acesso.
- Os utilizadores da informação definem as necessidades de informação que guiam o processo de recolha e disponibilização. Esse processo nem sempre é pacífico porque a informação ajuda a revelar aspectos sensíveis de governação. Portanto, é um exercício de luta por direitos.
- A informação para ser útil e para continuar a ser produzida e disponibilizada deve ser utilizada. Informação incompleta pode ser complementada por outras fontes oficiais ou pelo trabalho de OSC, academia, parceiros de cooperação, etc.
- O acesso a informação enriquece o debate sobre a gestão socioeconómica do país e pode contribuir para alterar as principais dinâmicas de crescimento, distribuição e reprodução. Portanto, a luta pelo acesso a informação é uma componente fundamental da luta sobre os aspectos mais profundos de gestão do processo de desenvolvimento (de transformação da natureza extractiva da economia).

Algumas fontes adicionais de informação

www.iese.ac.mz

Castel-Branco C.N e Mandlate, O. (2012). O que pode o PARP aprender do processo de acumulação em Moçambique? In Desafios para Moçambique 2012.

Castel-Branco (2013). Desenvolvimento Economia extractiva e opções para Moçambique.

Ossemane (2012). Será a ITIEM relevante para gestão dos recursos naturais em Moçambique? In Desafios para Moçambique 2012.

Obrigado

- Rogerio.ossemane@iese.ac.mz
 - www.iese.ac.mz