

Fórum da Sociedade Civil sobre Indústria Extractiva
Museu de História Natural (Maputo)
27 e 28 de Novembro de 2008

Os Mega Projectos em Moçambique: Que Contributo para a Economia Nacional?

Carlos Nuno Castel-Branco¹

Características Económicas dos Mega Projectos

Mega projectos são actividades de investimento e produção com características especiais. Primeiro, a sua dimensão, definida pelos montantes de investimento (acima de US\$ 500 milhões) e impacto na produção e comércio, é enorme. Por exemplo, se pegarmos em três mega projectos apenas (a fundição de alumínio de Beluluane, Mozal; a mina de areias pesadas de Moma; e o projecto do gás natural da Sazol, em Inhambane), podemos verificar que: (i) o custo de investimento inicial de cada um destes projectos é superior a US\$ 1 bilião; (ii) a soma do investimento realizado por estes três projectos é aproximadamente igual a 60% do PIB de Moçambique; (iii) o investimento nestes três projectos é superior a 55% do investimento privado total realizado nos últimos 10 anos; (iv) a produção conjunta destes projectos aproxima-se de 70% da produção industrial bruta de Moçambique. O valor da produção bruta da Mozal (cerca de US\$ 2 biliões em 2006) era maior que o Orçamento do Estado de Moçambique; e (v) as exportações totais destes projectos aproximam-se de três quartos das exportações nacionais de bens.

¹ Director do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) e Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane. carlos.castel-branco@iese.ac.mz e carlos.castelbranco@gmail.com. Website do IESE: www.iese.ac.mz. Apresentação feita no Fórum da Sociedade Civil sobre a Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE).

Segundo, em contrapartida, os mega projectos são geralmente intensivos em capital e, portanto, não geram emprego directo proporcional ao seu peso no investimento, produção e comércio. Por exemplo, tomando os três mega projectos atrás mencionados (cujo investimento se aproxima de 60% do PIB, cuja produção se aproxima de 70% do produto industrial e cujas exportações andam por volta de três quartos das exportações nacionais de bens) podemos constatar que, no seu conjunto, empregam apenas 4% da força de trabalho assalariada formal no sector industrial.

Terceiro, são geralmente concentrados em torno de actividades mineiras e energéticas – carvão e Moatize, gás de Pande e Temane, areais minerais de Moma e Chibuto, Hidroeléctrica+ de Cahora Bassa (HCB), e a Mozal (intensiva em energia), são apenas alguns exemplos.

Quarto, são estruturantes das dinâmicas fundamentais de acumulação e reprodução económica em Moçambique por causa do seu peso no investimento privado, na produção e no comércio. Dado que são poucos e concentrados sobretudo na indústria extractiva e de energia, as dinâmicas assim geradas são estruturantes de uma economia excessivamente concentrada, produtora de produtos primários, pouco diversificada em termos de produção, comércio, qualificações e tecnologias e ligações, e de base social e regional estreita (concentrada em algumas regiões e com impacto social limitado).

Quinto, os mega projectos são área quase exclusiva de intervenção de grandes empresas multinacionais por causa dos elevadíssimos custos, das qualificações e especialização requeridas, da magnitude, das condições competitivas e especialização dos mercados fornecedores e consumidores, geralmente dominados por oligopólios e monopólios. Tipicamente, estas empresas constroem altos níveis de integração vertical ao longo das cadeias produtivas, diversificam horizontalmente para áreas de actividade relacionadas, exercem controlo sobre os mercados em que, ou com que, operam. Em economias menos desenvolvidas, como a de Moçambique, estas empresas podem exercer considerável poder. Por exemplo, a BHP Billiton, principal accionista da Mozal e das areias minerais de Chibuto, tem um portfolio de investimento em Moçambique superior a 40% do PIB Moçambicano o que lhe dá enormes vantagens na negociação política com as instituições públicas.

Sexto, os custos de insucesso (ou *sunk costs*) são altíssimos por causa da dimensão e complexidade destes investimentos. Deste modo, estes empreendimentos são pouco sensíveis a incentivos de curto prazo ou de ocasião, e muito sensíveis às estratégias corporativas globais, dinâmicas dos mercados, condições logísticas e de infra-estruturas, acesso barato e seguro a recursos produtivos e custos do capital. Não admira, pois, que em Moçambique estes projectos sejam orientados para mercados

externos maiores e com acordos futuros, invistam massivamente na infra-estrutura e logística que necessitam, exijam livre repatriamento de capitais, negoceiem preços baixos para as matérias-primas e outros principais insumos locais e isenções de direitos nas importações de equipamentos e matérias-primas. Não essência, as decisões de investimento e sua localização, expansão, escolha de mercados e tecnologia são o resultado da combinação de estratégias corporativas num ambiente oligopolista, em vez de respostas de curto e médio prazo a incentivos não estruturais.

Assim, estratégias corporativas num ambiente de competição e cooperação oligopolista definem os mega projectos, os quais, por sua vez, estruturam a economia nacional. Logo, estas estratégias corporativas estruturam a economia nacional. Por exemplo, a decisão de localização da Mozal em Moçambique tem pouco a fazer com hipotéticas vantagens comparativas nacionais (infra-estruturas tiveram que ser reconstruídas, a energia é distribuída e controlada pela ESKOM, força trabalho barata e não qualificada é escassa na Mozal, e as principais matérias-primas são importadas). Assim, para a decisão sobre a localização da Mozal os seguintes factores foram cruciais: um subsídio da ESKOM sobre a energia (principal custo da fundição) para incentivar a Mozal a estabelecer-se em Moçambique de modo a justificar a intervenção da ESKOM na rede de energia Moçambicana; e a disponibilidade do Porto da Matola para as importações e exportações da Mozal (mais de metade da actividade deste Porto está associada ao comércio externo da Mozal). Nos restantes casos, a existência de um recurso natural não renovável (gás, areias minerais, carvão, etc.) é um factor determinante nas decisões de localização do investimento que faz sentido dentro de um quadro estratégico corporativo de controlo e exploração dos recursos.

Ligações e a Contribuição dos Mega Projectos para a Economia Nacional

A contribuição dos mega projectos para economia nacional está, obviamente, relacionada com o seu peso no investimento, emprego, produção e comércio. No entanto, a riqueza gerada pelos mega projectos pertence às corporações que os possuem e controlam e não à economia como um todo. Portanto, o impacto da riqueza produzida pelos mega projectos na economia nacional é relacionado com o grau de retenção e absorção dessa riqueza pela economia e não apenas pela quantidade de riqueza produzida. Quer dizer, o impacto da fundição de alumínio ou da exploração do gás e das areias minerais depende de como é que a economia retém e absorve parte do valor de produção e das vendas dessas empresas. Não basta dizer que o impacto é grande porque os mega projectos contribuem com três quartos das exportações de bens. Essas exportações geram riqueza para os

mega projectos que, com ela, podem pagar as suas importações. O que é que acontece na economia como um todo? Será esta mais capaz de sustentar investimento e importações para actividades diferentes dos mega projectos?

A resposta a estas perguntas depende da capacidade de a economia reter parte da riqueza produzida. Esta retenção faz-se por via das ligações estabelecidas entre o mega projecto e a economia, pois estas ligações permitem multiplicar investimento, redistribuir rendimento, promover consumo e melhorar as capacidades produtivas. Se, por um lado, o mega projecto for uma ilha isolada do resto da economia, a retenção será mínima ou nula. Se, por outro lado, o mega projecto tiver estabelecido fortes ligações com a economia que o rodeia, a retenção aumentará e, com essa retenção, aumentará o impacto social positivo do mega projecto.

As principais ligações económicas que se desenvolvem a partir de mega projectos minerais e energéticos são: produtivas, tecnológicas, de emprego, investimento/poupança e fiscais.

Ligações produtivas são difíceis de desenvolver por causa da sofisticação tecnológica dos mega projectos, da magnitude da sua produção e da fraqueza estrutural da base produtiva nacional. Os mega projectos não têm grande vantagem e interesse em vender a sua produção em Moçambique para promover investimentos a jusante por causa da pequena dimensão do mercado nacional e dos enormes custos que estariam envolvidos na construção de projectos industriais consumidores das matérias-primas. Os mercados externos são mais atractivos: maiores, com mais opções, com a possibilidade de vender toda a produção sem ter que procurar e gerir muitos compradores com diferentes especificações, e com a possibilidade de negociar mercados futuros e contrato de médio prazo que estabilizem as vendas e os preços.

Ligações produtivas a montante (fornecedores nacionais dos mega projectos) também são difíceis de estabelecer dada a fraqueza da base produtiva nacional e as exigências relacionadas com a sofisticação dos standards de qualidade e certificação que caracteriza a procura de bens e serviços industriais dos mega projectos. A capacidade produtiva e logística para fornecer bens e serviços aos mega projectos exige investimento em tecnologia, formação e aprendizagem e em gestão e logística. No entanto, como os mega projectos são muito poucos a soma da sua procura resulta numa função de procura agregada descontínua. Logo, as potenciais empresa fornecedoras não têm o incentivo e o espaço para investirem suficientemente porque acabam por descobrir os riscos envolvidos em tentarem focar numa procura descontínua da sua produção. Apesar destes problemas, há algumas ligações a montante que já se desenvolveram com os mega projectos.

Além destas questões, os contratos firmados pelo Governo Moçambicano com os mega projectos não prevêem o desenvolvimento de ligações a montante e jusante em Moçambique.

Ligações tecnológicas são problemáticas. Por um lado, os mega projectos em Moçambique não produzem “produtos tecnológicos”, ou capacidade produtiva. Produzem produtos primários, os quais, em si, não permitem transferir tecnologia e ganhos tecnológicos para empresas consumidoras a jusante. A qualidade e quantidade da procura, pelos mega projectos, de bens e serviços industriais é uma pressão que pode incentivar mudanças tecnológicas nas firmas que se situam na cadeia de produção a montante dos projectos. No entanto, o carácter discreto e descontínuo da procura, a fraqueza empresarial e as debilidades do sistema financeiro dificultam a transformação tecnológica de empresas fornecedoras de mega projectos. Algumas conseguiram fazer essa transformação, pelo menos parcial. Em geral, no entanto, tal transformação acontece em ligação com empresas estrangeiras e quando ou há outras fontes de procura além dos mega projectos em Moçambique (o que permita eliminar as descontinuidades da procura) ou o nível de investimento e de salto tecnológico requeridos são pequenos.

Ligações tecnológicas também podem surgir por causa da mobilidade de trabalhadores, gestores e técnicos dos mega projectos (onde o nível e os standards são mais altos) para outras empresas a jusante e a montante. No entanto, geralmente os mega projectos oferecem melhores condições de trabalho e de carreira profissional do que as outras empresas, pelo que a mobilidade da força de trabalho dos mega projectos na direcção de outras empresas é muito pequena. As condições das indústrias nacionais também não facilitam a absorção desta força de trabalho treinada nos mega projectos. Por exemplo, cerca de dois terços da força de trabalho formada pela Mozal para a fase de construção da fundição nunca foi absorvida por outras obras de construção. Em vez disso, esta força de trabalho foi integrada no comércio informal. Se a economia não consegue absorver as qualificações na quantidade fornecida, essas qualificações perdem valor económico.

Ligações por via de emprego podem ser directas ou indirectas. As directas estão relacionadas com o emprego gerado nos mega projectos. Dado que quase todos eles são intensivos em capital, as oportunidades de emprego directo são relativamente escassas. Assim, uma empresa pode produzir dois terços das exportações de bens e 50% da produção industrial bruta com recurso e um terço de todo o investimento privado e só empregar 2% da força de trabalho formal do sector industrial, como é o caso da Mozal. Se fosse possível fazer um uso alternativo dos recursos, com os US\$ 2.5 biliões investidos num único mega projecto poderiam ter sido criadas 500 empresas espalhadas pelo País,

gerando 40 vezes mais postos de trabalho do que o mega projecto e distribuindo tais empregos mais equitativamente pelo País, diferentes camadas sociais e diferentes tipos e níveis de qualificação.

Por sua vez, o emprego indirecto não é o resultado directo e automático do mega projecto. Para que o emprego indirecto aconteça é necessário desenvolver ligações produtivas a montante (fornecedores) e jusante (consumidores) do mega projecto. Ora, estas ligações requerem novo investimento, capacidades adicionais, etc. Quanto muito, o mega projecto proporciona uma oportunidade de ligação mas a concretização dessa ligação depende de outras empresas, dos seus interesses e capacidades.

Outra ligação possível é por via do contributo do mega projecto para o aumento da poupança e do investimento disponíveis para realizar outras actividades económicas. A concretização destas ligações pecuniárias depende, por um lado, do estabelecimento de ligações produtivas e tecnológicas a jusante e montante e do emprego, pois a oportunidade de investimento pode atrair poupanças para esse investimento. No entanto, como já foi discutido, as ligações produtivas e tecnológicas ainda não se estão a desenvolver intensivamente.

Por outro lado, as ligações pecuniárias dependem de como é que o mega projecto afecta o nível de excedente disponível para financiamento da economia e das outras empresas. No caso de Moçambique, os incentivos fiscais atribuídos aos mega projectos impedem que se reduza a carga fiscal que recai sobre as outras empresas e que melhore a saúde fiscal do Estado. Logo, o nível de excedente disponível tanto nas empresas como nos cofres do Estado não é ajudado pelos mega projectos. Para além disto, parcelas consideráveis do capital privado nacional preferem associar-se a mega projectos tirando proveito das reservas de acções destinadas a Moçambicanos nas concessões mineiras e outras. Assim, ao invés de gerar mais excedente pecuniário disponível para financiamento de outros sectores, os mega projectos acabam por atrair o excedente desses outros sectores para as áreas mineiras e energéticas.

Portanto, de um modo geral os mega projectos ainda não estão a contribuir para ajudar a gerar mais excedente para financiamento de outras empresas e da economia como um todo.

Os mega projectos reúnem todas as condições para serem fonte privilegiada de receitas fiscais. Isto acontece porque, por um lado, estes projectos são enormes e os seus custos de insucesso (*sunk costs*) são extremamente altos, que diminui a sua mobilidade e os torna pouco sensíveis a incentivos ocasionais, de curto prazo e não estruturais.

Por outro lado, são projectos com interesses estratégicos localizados, quer por serem centrados na exploração de recursos naturais não renováveis (energéticos e minerais) com localização bem definida, quer por serem guiados por estratégias corporativas oligopolistas que determinam a escolha de localização. Por causa disto, estes projectos não têm interesse em circular à procura de incentivos marginais, pois as suas decisões locacionais são sempre estratégicas.

No caso de Moçambique, o potencial fiscal dos seis mega projectos mais conhecidos (Mozal, areias minerais de Moma e Chibuto, gás natural, carvão e HCB), se explorado, pode duplicar a receita fiscal do Estado. Isto contribuiria para reduzir a dependência externa, consolidar a soberania política e aumentar a capacidade do Estado de investir na diversificação da base produtiva e de crescimento, no fornecimento de serviços públicos fundamentais e no desenvolvimento de um sistema de protecção, segurança e assistência social. Também permitiria reduzir a carga fiscal para outras empresas o que aumentaria o excedente disponível para financiamento de actividade económica em outras áreas de actividade e regiões.

Portanto, uma política fiscal racional e responsável perante os mega projectos pode criar as condições para gerar várias outras ligações potenciais: aumentar a disponibilidade de poupança e capacidade de financiar investimento e custos correntes, diversificar a base produtiva, aumentar as possibilidades de promover ligações produtivas e tecnológicas a montante e jusante, gerar mais emprego indirecto em condições dignas e decentes, etc.

As ligações fiscais têm duas outras vantagens sobre as restantes ligações. Primeira, são mais fáceis de estabelecer. Segunda, os recursos assim gerados são mais livres para usos alternativos destinados a gerar pólos e dinâmicas de desenvolvimento alternativos aos mega projectos, o que pode contribuir para um desenvolvimento mais sustentável, criador de novas oportunidades e livre do perigo de criação de dinâmicas de acumulação exclusivamente baseadas em rendas.

No entanto, o Governo Moçambicano atribui incentivos fiscais muito generosos aos mega projectos já aprovados, apesar de recentemente ter revisto a legislação fiscal para novos mega projectos. De tal modo são generosos estes incentivos que enquanto os megas projectos contribuem com cerca de 12% do PIB e três quartos das exportações de bens, o seu contributo fiscal é inferior a 1% do PIB. Os mega projectos estão todos no grupo das 10 maiores empresas de Moçambique, mas nenhum deles se situa entre os 10 maiores contribuintes para o fisco.

Face às dificuldades de realizar ligações produtivas, tecnológicas e de emprego, e dados os incentivos fiscais que impedem ligações pecuniárias, não é de admirar que o impacto real dos mega projectos na acumulação e reprodução económica seja reduzido.

É argumentado que o contributo que os mega projectos fazem para dotar as comunidades com melhores condições de sobrevivência não pode ser subestimado. No entanto, há alguns aspectos a considerar sobre estes contributos. Primeiro, a experiência mostra que em muitos casos este esforço local é mais de compensação (por exemplo, pela deslocação de comunidades para dar lugar ao mega projecto) do que de desenvolvimento e é mais útil para reforçar a imagem e a influência da empresa do que para resolver. Segundo, a maioria das infra-estruturas criadas (escolas, centros de saúde, estradas, bairros residenciais, meios sanitários, etc.) são entregues ao Estado para utilização social, por serem adequadas á prestação de serviços públicos. O orçamento corrente do Estado é posto sob pressão para financiar o professor, o médico, o enfermeiro, os livros, os medicamentos, a manutenção da estrada. Sem esta intervenção do Estado, essas infra-estruturas não operam. Como os mega projectos beneficiam de generosos incentivos fiscais, eles não contribuem como poderiam para o Orçamento do Estado, de modo que não contribuem para o funcionamento das infra-estruturas criadas. Assim os projectos comunitários dos mega projectos podem funcionar como um pau de dois bicos: aparentemente ajudam a comunidade, mas põem pressões insustentáveis sobre as capacidades financeiras do Estado para manter e explorar devidamente estas capacidades. Terceiro, há casos em que as dídivas comunitárias dos mega projectos são, de facto, se não de jure, uma alternativa a pagar impostos e/ou a engajar a comunidade, de facto, na gestão dos recursos e oportunidades de desenvolvimento locais.

Portanto, a questão do contributo comunitário dos mega projectos não deve, de modo algum, afectar a análise sobre o seu contributo fiscal para o Estado.

Para além das ligações multiplicadoras

Há vários outros factores, para além das ligações, que determinam o contributo dos mega projectos para a economia.

Primeiro, se estes projectos são poucos e concentrados em produtos primários básicos, as dinâmicas e estruturas económicas tendem a tornar-se muito vulneráveis e, até, voláteis. Pequenas variações nos mercados internacionais e nas condições competitivas (nos preços, especificações e quantidades

das exportações) podem ter enormes impactos macroeconómicos destabilizadores. Por exemplo, a crise económica internacional está a ter um fortíssimo impacto no investimento e na procura nas economias desenvolvidas, o que as pode obrigar a contrair as suas importações de produtos primários de economias como Moçambique, bem como os fluxos de capital para estas economias. A crise da indústria automóvel, por exemplo, pode reduzir a procura de alumínio. Dado que as exportações de Moçambique estão concentradas no alumínio, esta crise pode ter um impacto dramático nas receitas de exportação. Uma economia mais diversificada seria menos vulnerável.

Outro elemento de vulnerabilidade associado com a concentração em produtos primários é o risco de substituição das matérias-primas dados os contínuos aperfeiçoamentos científicos e tecnológicos da produção. O ciclo de muitos produtos primários é muito curto, pelo que os respectivos mercados tendem a ser voláteis e entrar em crise. Este problema é uma das causas mais importantes das constantes crises de acumulação económica das economias subdesenvolvidas, dado que estas são obrigadas a fazer ajustamentos macroeconómicos constantes nos níveis dos salários, procura, oferta, emprego, crédito, etc., especialmente se as suas bases produtivas e comerciais são muito concentradas em alguns produtos primários.

Segundo, os mega projectos são, obviamente, grandes consumidores de recursos especializados afectando, deste modo, a disponibilidade e o custo de tais recursos para os outros projectos, assim como a sustentabilidade da reprodução económica. Por exemplo, os três projectos já mencionados consomem mais de dois terços da energia eléctrica consumida em Moçambique e recrutam parte significativa dos seus trabalhadores especializados e semi qualificados nacionais de outros projectos e actividades, incluindo de outras empresas de capital estrangeiro.

Terceiro, pelo seu poder económico e pela economia política dos recursos minerais, os mega projectos minerais e energéticos habitualmente têm prioridade sobre qualquer outra utilização da terra e dos recursos, quer por outros sectores (como o turismo, a agricultura, reservas florestais, etc.) quer pelas comunidades locais. Será que esta prioridade se justifica sempre? Até que ponto é que uma exploração mineira gera, para a comunidade e para a economia nacional, numa perspectiva sustentável, mais recursos, capacidades e opções do que aquelas actividades eliminadas ou preteridas em benefício de mega projectos?

Quarto, uma economia dominada por mega projectos gera dinâmicas de economia política (relações entre o Estado e o capital) desenvolvidas em torno de rendas de recursos não renováveis. Para além do óbvio problema de sustentabilidade, dado que os recursos são não renováveis, este tipo de

economia política tende a gerar capitalismo parasitários e de opções restritas, e a reduzir o espaço e as oportunidades políticos por causa das habituais alianças político-económicas para promover mega projectos mineiros como dinâmica dominante, senão mesmo única, de acumulação de rendas.

Quinto, as indústrias extractivas, energéticas e associadas, pelas suas características, tendem a gerar impactos ambientais de grande envergadura e muitas vezes negativos. Nós vivemos numa era de profundas e rápidas mudanças climáticas, cujos efeitos nocivos já se fazem sentir claramente. Se o impacto ambiental das nossas actividades continuar a ser considerado secundário ou continuar a ser entendido como estando em contradição com o desenvolvimento e crescimento, então nós vamos contribuir para acelerar a erosão, o empobrecimento dos solos, a escassez de água potável, a contaminação atmosférica, as mudanças climáticas e a deterioração das condições e oportunidade de vida para todos nós. Num certo sentido, o ambiente propício à vida é o nosso mais importante recurso dinâmico e também um dos mais difíceis de renovar.

Dependendo de como é que estes problemas sejam resolvidos, o contributo dos mega projectos para a economia podem ser mais ou menos positivos.

Mega projectos, Fiscalidade e Economia Política

Pela sua importância, é relevante abordar com um pouco mais de atenção a questão da fiscalidade relativamente aos mega projectos. São vários os argumentos sobre as motivações que conduziram à concessão de incentivos fiscais tão generosos aos mega projectos. O que é mais provável é que tenha havido vários factores em conjugação, entre os quais:

- Inexperiência e falta de informação,
- Ansiedade com os indicadores macroeconómicos (investimento, crescimento e défice da balança comercial),
- Restrições monetárias que obrigaram o Governo a virar-se para uma política de portas abertas ao investimento directo estrangeiro,
- Pressão de organizações financeiras internacionais para o estabelecimento de um sistema de incentivos ao investimento não discricionário, o que conduziu o Governo a ajustar a legislação

das Zonas Francas Industriais (destinada a indústrias pequenas, móveis e intensivas em trabalho) aos mega projectos,

- Crença no potencial de desenvolvimento de projectos âncora de grande envergadura sem entendimento real das condições necessárias para a materialização de ligações.

Sejam quais forem essas motivações, a questão agora é que tais incentivos existem e já criaram dinâmicas próprias de economia política. Por um lado, não será fácil convencer as empresas a modificar os seus contratos nem será fácil adoptar legislação fiscal radicalmente nova para novos investimentos enquanto os primeiros ainda gozarem de incentivos fiscais tão generosos.

Por outro lado, uma parte considerável da burguesia capitalista nacional, incluindo membros e funcionários seniores do Governo, tem interesse directo nos mega projectos por neles participarem como accionistas. Dado que os seus dividendos estão em directa relação com os lucros e em inversa relação com os impostos cobrados sobre esses lucros, é pouco provável que essas novas classes proprietárias nacionais, e o Governo sobre o qual exercem influência, tenham o interesse e o espaço político para aceitar facilmente renegociar os contratos com os mega projectos, especialmente se esta renegociação resultar numa transferência líquida de recursos financeiros das multinacionais para o Estado.

Este problema, de os padrões de acumulação e reprodução da burguesia capitalista nacional estarem relacionados com as proximidades políticas e dependência de mega projectos, levanta um problema mais geral relacionado com as opções de desenvolvimento: até que ponto os padrões de acumulação, os interesses económicos e as práticas políticas da burguesia capitalista nacional são reprodutores de vulnerabilidade económica e pobreza? Como já foi discutido, através de ligações fiscais e outras os mega projectos podem contribuir para mudar de padrões de acumulação (diversificando as bases produtivas, tecnológicas e comerciais e alargando os centros regionais e sociais de acumulação), financiar a expansão e a melhoria da qualidade dos serviços públicos básicos (educação, saúde, obras públicas, gestão ambiental) e financiar a expansão de serviços de segurança e protecção social efectivos.

Ora, ao favorecer o desenvolvimento de padrões de acumulação e reprodução directamente proporcionais aos lucros dos mega projectos e inversamente proporcionais aos impostos que estes pagam, não estará o Estado a sacrificar as oportunidades de diversificação e alargamento da base económica, de providenciar serviços públicos de qualidade e de construir serviços sociais de

qualidade? Não estará, o Estado, em associação com a burguesia capitalista emergente em Moçambique, a construir alternativas contrárias ao seu próprio discurso oficial de combate à pobreza? Até que ponto é que as opções de políticas públicas, que em parte reflectem as alianças de interesse social e económico que se articulam através do Estado, não são reprodutoras da dependência externa e, por isso, redutoras da soberania nacional sobre as políticas, opções e recursos? Ao favorecer o desenvolvimento de um padrão de acumulação assente em rendas sobre recursos naturais, até que ponto é que o Estado, em aliança com a burguesia nacional capitalista emergente, não está a comprometer as suas próprias opções e campo de manobra políticas e a contribuir para a não sustentabilidade do sistema de reprodução económica por o assentar em rendas sobre recursos não renováveis?

Por vezes, é argumentado que a aliança entre capitalistas nacionais (incluindo altos funcionários do Estado) e o capital estrangeiro dominante da indústria extractiva garante a defesa dos interesses nacionais. Que interesses são esse, de quem e como é que são garantidos? Certamente, quando as rendas do capital nacional dependem dos lucros e das baixas taxas de impostos aplicadas a esses lucros, os *"interesses nacionais"* representados não estão em linha com a diversificação da base produtiva comercial e tecnológica, com o alargamento da base regional e social de acumulação, com o desenvolvimento de serviços públicos sociais básicos de alta qualidade e com o financiamento de sistemas de assistência, segurança e protecção social que façam sentido económico e social. Portanto, a questão permanece: que interesses nacionais são assim defendidos?

É importante continuar a aperfeiçoar o argumento sobre por que é que a renegociação dos contratos com os mega projectos tem relevância estratégica.

Primeiro, os generosos incentivos fiscais dos mega projectos existem porque Moçambique recebe mais de US\$ 1.5 biliões por ano em ajuda externa. Se esta ajuda não existisse, ou fosse significativamente menor, o Estado entraria em colapso se não cobrasse impostos. Portanto, os incentivos fiscais desta magnitude a este tipo de projectos mantêm Moçambique na dependência externa e transferem ajuda dos pagadores de impostos nos Países doadores para os cofres das empresas multinacionais.

Segundo, a generosidade fiscal com os mega projectos sobrecarrega as pequenas e médias empresas nacionais e os trabalhadores formais, cuja carga fiscal tem que ajudar a compensar pelos incentivos recebidos pelos mega projectos.

Terceiro, estes incentivos sinalizam o tipo de investimento em que o Governo Moçambicano tem interesse: mega, estrangeiro e concentrado em produtos primários não renováveis. Mudar o sistema de incentivos pode ajudar a sinalizar que Moçambique tem mais interesse numa base diversificada de investimento, produção, tecnologia e comércio. Aliás, gerando mais receitas fiscais, o Estado pode ajudar a criar as condições objectivas para o desenvolvimento da pequena e média empresa, para o alargamento da base de acumulação e a diversificação da base produtiva.

Quarto, os incentivos, que representam uma perda de receita potencial, impedem o Governo Moçambicano de investir na diversificação da base produtiva, tecnológica e comercial, na geração de emprego, no fornecimento dos bens públicos sociais fundamentais e na protecção social.

Quinto, os recursos explorados pelos mega projectos não são renováveis. Portanto, é preciso encontrar substitutos para estes recursos quando eles se esgotarem. Tais substitutos podem ser reservas líquidas para novos investimentos ou a diversificação da base produtiva. Deste modo, quando os recursos não renováveis se esgotarem a economia de Moçambique, e os Moçambicanos em geral, terão opções de desenvolvimento ainda melhores que as que existem hoje.

Sexto, pela sua natureza e características, os mega projectos não tomam decisões locais com base em incentivos fiscais e não necessitam desses incentivos. Além disso, a magnitude dos seus *sunk costs* dá-lhes pouca mobilidade e reduz o seu campo de negociação.

Para vencer esta batalha será necessário criar uma coligação nacional que faça investigação e advocacia e que, por via da pressão social informada, force a adopção das mudanças. Ninguém vai mudar nada se não sentir que perde não mudando e que ganha mudando.

Esta coligação nacional deve desenvolver ligações externas. Ao nível regional, as ligações devem focar-se no esforço de harmonização de abordagens, interesses e práticas. Com o resto do Mundo, as ligações devem orientar-se para dois tipos de pressão: (i) destinada a aumentar a responsabilidade fiscal e social das empresas multinacionais; e (ii) destinada a construir um ambiente internacional de investimento que permita que as economias subdesenvolvidas possam reter nos seus Países uma parte muito maior da riqueza que produzem.

Focos para a Sociedade Civil no que diz Respeito à ITIE e Mega Projectos

A ITIE é uma oportunidade para que sociedade civil possa participar na gestão dos recursos que, em respeito pelo espírito dos imperativos da Constituição da República, pertencem ao Povo. A transparência e o detalhe da informação são cruciais para que a sociedade, como um todo, esteja à altura de participar na gestão correcta dos recursos não renováveis em Moçambique, faça as análises económicas e sociais necessárias e realize as acções de advocacia e de governação para garantir a gestão correcta destes recursos. O exercício pleno do dever e direito do Povo de gerir os seus recursos requer uma sólida base de informação. Portanto, o acesso transparente e atempado à informação detalhada, quer das empresas, quer do governo, é um elemento crucial desta iniciativa.

Contudo, é preciso ir mais longe do que simplesmente lutar pela transparência. É preciso prosseguir outros objectivos fundamentais, pelo menos tão importantes como a transparência, nomeadamente:

- Os recursos naturais utilizados pela indústria extractiva não são renováveis, o que quer dizer que sua exploração hoje resulta na sua exaustão em algumas décadas. Portanto, a ITIE deve garantir que a gestão, concessão e exploração destes recursos sejam feitas cautelosamente de modo a prolongar a sua utilidade para Moçambique e a evitar a sua rápida exaustão, ao mesmo tempo que permite gerar novas oportunidades de desenvolvimento não dependentes desses recursos.
- A indústria extractiva tem o potencial de gerar um enorme fluxo de receitas públicas por algumas décadas, assim permitindo que Moçambique deixe de ser dependente da ajuda externa e, por conseguinte, consolide a soberania do Estado e do Povo sobre os seus assuntos políticos, económicos e sociais. Se estas receitas forem utilizadas para gerar reservas e oportunidades de desenvolvimento alargado e diversificado da base produtiva, tecnológica e comercial, então Moçambique poderá tornar a indústria extractiva numa alavanca de desenvolvimento real. Portanto, o ITIE em Moçambique deve:
 - Garantir a maximização das receitas públicas provenientes da indústria extractiva, através dos royalties, impostos, preços a que os recursos são vendidos, e outras fontes de receita. Se necessário, os acordos existentes entre o Governo e as empresas concessionárias (sobre impostos, royalties, preços de venda, etc.) devem ser revistos de modo a maximizar as receitas públicas. De outro modo, de que valeria

a transparência de informação se as receitas forem mínimas? A sociedade civil deve estar pronta para ajudar e pressionar o Governo, por todos os meios legais, a levar a cabo tais revisões.

- Os ganhos públicos com a exploração dos recursos não renováveis sejam aplicados quer na formação de reservas, na criação de outras oportunidades de desenvolvimento com base alargada e diversificada, no fornecimento de serviços sociais públicos fundamentais e na construção de sistemas de protecção social, de modo a que as futuras gerações de Moçambicanos tenham plena oportunidade de desenvolverem o País mesmo quando os actuais recursos não existirem.
 - Uma parte substancial e significativa das receitas públicas seja alocada às comunidades onde os mega projectos funcionam, de modo a que sejam estas mesmas comunidades a gerir estes ganhos em seu benefício e em benefício das futuras gerações, de forma sustentável, democrática, equitativa e racional.
- Além das ligações por via das receitas públicas, a indústria extractiva tem o grande potencial de proporcionar o desenvolvimento de ligações produtivas a montante e a jusante, pelo que a implementação do ITIE em Moçambique deve igualmente prestar atenção especial a estes desenvolvimentos.
 - A indústria extractiva tem o potencial de se tornar numa importante fonte de emprego decente e digno no País, pelo que a ITIE em Moçambique deve prestar especial atenção não só à promoção do emprego mas também à qualidade e às condições de emprego, nomeadamente aos níveis salariais, condições de segurança e higiene no trabalho, pacotes sociais de apoio aos trabalhadores e suas famílias, formação profissional, acordos colectivos de trabalho, e respeito pelo direito associativo dos trabalhadores em defesa dos seus interesses, por via sindical ou outra via legalmente permitida.
 - O impacto ambiental da indústria extractiva, geralmente de grande envergadura e com tendência a ser nocivo, deve ser um foco central da ITIE em Moçambique. O meio ambiente favorável à reprodução da qualidade de vida adequada e de oportunidades de desenvolvimento presentes e futuras diversificadas e acessíveis para todos é um dos nossos

- A indústria extractiva é geralmente desenvolvida em competição com outras actividades, recursos e modos de vida alternativos. Nos locais onde se podem extrair recursos minerais não renováveis há comunidades que desenvolvem outras actividades e há oportunidades de desenvolver outros projectos e outros recursos (turísticos, agrícolas, florestais, faunísticos, marinhos, etc.). A ITIE em Moçambique deve permitir superar estes conflitos de interesse, tomando em conta os custos de oportunidade e os benefícios relativos para o País e para as comunidades de escolher entre a indústria extractiva e outras alternativas, quer a curto e médio prazo, quer a longo prazo numa perspectiva intergeracional. Neste contexto, é necessário garantir que a indústria extractiva não seja automaticamente a prioridade em todos os casos, deste modo permitindo uma gestão equilibrada do potencial e oportunidades de desenvolvimento para todos, no presente e no futuro.

Neste processo, há alguns debates políticos básicos que é preciso que a sociedade civil sustente e ajude a resolver. Um é o debate sobre o envolvimento do Estado, e em especial de seus representantes e funcionários a nível mais alto, nos interesses da indústria extractiva. Enquanto este envolvimento continuar, será muito difícil ter um Estado minimamente isento para tratar dos assuntos do desenvolvimento da economia nacional, em vez dos assuntos dos dividendos que os seus funcionários recebem da indústria. Em particular, será muito difícil ter políticas e prática públicas que se ocupem de encontrar soluções sociais para problemas sociais se os dirigentes públicos se preocuparem mais com os seus negócios privados do que com os assuntos públicos.

Relacionado com este tema, há o dos impostos, das ligações económicas mais gerais, e o das políticas de despesa pública. É absolutamente fulcral vencer a batalha da transparência da informação e da tributação dos mega projectos, mas também é crucial vencer a batalha por uma política de despesa pública com enfoque na diversificação da base produtiva, comercial e tecnológica, alargamento dos centros de acumulação, fornecimento de serviços públicos de alta qualidade e construção de um sistema de protecção social eficaz e amplo. Portanto, a acção precisa de tocar três aspectos indissociáveis: acesso a informação, tributação e despesa. Deixando um de lado, não era possível tratar dos outros com seriedade.

Igualmente, é preciso avançar muito mais na análise e solução do problema das "comunidades". Uma vez que a lei estabelece que uma certa percentagem dos recursos é alocada às comunidades, a grande

questão vai ser o que é que as comunidades vão fazer com tais recursos? Quem e o que são essas comunidades? Quais são as dinâmicas de poder e de economia política nas comunidades e como é que elas afectam o uso e a distribuição dos recursos e a sua eficácia no bem comum? Sobre que assuntos podem as comunidades decidir? Como é que essas comunidades podem garantir que recebem o que têm direito legal de receber (sobre que montante é que a percentagem de recurso a alocar às comunidades se aplica e quem conhece esse montante)? Como se mede a eficácia do uso desses recurso pelas comunidades: pelas infra-estruturas e outras actividades de impacto imediato ou pela construção de substitutos para os recursos dado que eles não são renováveis?

Alguns propõem que as comunidades se tornem accionistas dos projectos (mega projectos em geral, ou indústria extractiva em especial) realizando as suas acções com a terra. Para além dos problemas legais derivados da Lei de Terras e da propriedade da terra pelo Estado, há outro problema fundamental com esta abordagem. Se as comunidades se transformassem em accionistas dos projectos (usando, para isso, a terra sob seu controlo ou outro meio qualquer) elas tornar-se-iam em capitalistas minoritários sem poder efectivo nas empresas. Entretanto, por associarem o seu interesse ao lucro da empresa, essas mesmas comunidades perderiam o interesse na tributação do capital, nas relações de trabalho, nas questões ambientais, no debate sobre usos alternativos e competitivos dos recursos e oportunidades, etc. Quer dizer, a agenda política, social e económica da comunidade passaria a ser decidida pela agenda das multinacionais. Além disso, o que é e quem é a comunidade e como é que as dinâmicas locais de poder afectam as possibilidades de ligação com as empresas e os possíveis ganhos e percas com essa ligação. Do ponto de vista comunitário, pode ser muito mais importante manter a separação da indústria e o foco na agenda comunitária do que tentar fazer alianças que dão um aspecto formal democrático ao capitalismo mas servem sobretudo para subjugar a agenda localà das empresas.

Portanto, a simples alocação de recurso à comunidade é apenas o início da questão, e não pode, de modo algum, ser o seu fim.

As organizações da sociedade civil Moçambicana são chamadas a fazer parte desta iniciativa. Esta é uma área de actividade que interessa e deve envolver todas as organizações sociais nacionais, sejam elas de investigação científica, advocacia ou de actividade comunitária, pois esta é uma oportunidade histórica para arrancar o País da dependência, para garantir a gestão correcta dos nossos recursos e para assegurar um desenvolvimento com base diversificada e alargada hoje e no futuro. É uma oportunidade única e histórica para que a sociedade Moçambicana participe organizada, sistemática e informadamente na gestão dos seus recursos naturais não renováveis.

Para que os princípios acima mencionados sejam adoptados e implementados, para que esta iniciativa se alargue a outras indústrias com características semelhantes ou relacionadas (como as florestas, as pescas, os recursos hídricos e barragens, as metalurgias e metalo-mecânicas associadas, etc.), é necessário que as organizações da sociedade civil se organizem para efectivamente participarem nesta luta e na monitoria deste processo. Este nosso Fórum pode ser o pontapé de saída para essa organização e para conquistarmos o direito de protagonismo que afirmamos querer ter, e cumprirmos o dever de cidadãos que reclamam pelo direito de exercer poder na gestão dos recursos que são seus e do presente e do futuro com que sonham.

Muito obrigado.