

A questão da redistribuição do rendimento a partir do sector extractivo de Moçambique

Michael Godet Sambo

Introdução

Impulsionado pela descoberta e exploração de vastos recursos naturais, especialmente do gás natural, Moçambique tem experimentado um notável aumento no investimento directo estrangeiro (IDE) no sector extractivo, com perspectivas de crescimento expressivo. Entre 2010 e 2023, o influxo do investimento directo estrangeiro IDE variou entre pouco mais de 5% e cerca de 34% do PIB a preços constantes de 2015. De acordo com dados do Banco de Moçambique, a concentração do IDE na indústria extrativa ao longo desse período oscilou entre 52% e 92%, sendo que, nos últimos três anos, os índices foram de 65%, 83% e 90%. Dentre esses, os megaprojetos responderam por 60%, 78% e 83% do IDE, caracterizando-se como iniciativas capital intensivo que apresentam um baixo nível de empregabilidade e não geram ligações a montante nem a jusante. Isso, aliado a incentivos fiscais redundantes, não contribui efetivamente para a redução da pobreza. Embora tenha havido uma insignificativa diminuição no índice de pobreza entre 2008/09 e 2014/15, de cerca de 49% para cerca de 48%, a projeção indica um aumento significativo da pobreza para 65% da população em 2025. Este cenário tem gerado um intenso debate em Moçambique sobre a partilha dos benefícios advindos da exploração dos recursos naturais, com a retórica oficial enfatizando a necessidade de paciência e prometendo redistribuição dos ganhos no longo prazo, apoiada no argumento de que ainda não existem excedentes concretos para distribuir. Portanto, esta análise discute a relevância e as modalidades da redistribuição do rendimento, além de questionar a noção de que não há recursos disponíveis para tal.

Redistribuição do Rendimento: o que é? Porquê fazer? E como fazer?

A redistribuição do rendimento, em termos gerais, refere-se a um conjunto de políticas e mecanismos implementados com o objetivo de alterar a

distribuição inicial do rendimento gerado pela atividade económica, promovendo maior equidade e justiça social, assim como criando novas oportunidades para transformação socioeconómica. Portanto, num contexto em que a economia é afunilada e os recursos se concentram na indústria extrativa dominada por capital estrangeiro, com facilidades para a expatriação de lucros e fracas ligações económicas locais, surgem grandes assimetrias de renda que podem ser atenuadas por meio da redistribuição.

Por que redistribuir?

A redistribuição dos rendimentos da indústria extrativa é essencial, dado seu impacto significativo na economia, refletido no potencial de geração de receitas e na participação no comércio externo e no PIB. Seus efeitos sociopolíticos e económicos são profundos. No aspecto sociopolítico, a redistribuição pode reduzir desigualdades sociais, assegurando que os benefícios económicos sejam compartilhados equitativamente. Em países como Moçambique, onde uma pequena elite detém a maior parte da riqueza, essa redistribuição não apenas diminui as desigualdades, mas também promove a estabilidade política e social, mitigando a insatisfação popular decorrente da exploração de recursos sem benefícios tangíveis. Além disso, exige transparência e responsabilidade na gestão dos recursos naturais, o que fortalece a governança e previne a corrupção.

Do ponto de vista económico, a redistribuição desempenha um papel crucial em dois aspectos. Primeiro, impulsiona o desenvolvimento sustentável ao reinvestir receitas da indústria extrativa em infraestrutura, educação e saúde, criando capacidades que favorecem o desenvolvimento. Em segundo lugar, incentiva a diversificação económica, reduzindo a dependência da indústria extractiva e a vulnerabilidade a choques externos. Assim, o financiamento de políticas industriais pode integrar a economia, tornando-a menos suscetível

às flutuações dos preços internacionais das commodities.

Como redistribuir o rendimento?

Há muitas formas de redistribuição do rendimento, mas, neste IDeIAS, vamos mencionar apenas oito que se aplicam directamente ao caso moçambicano.

Primeira, uma parte essencial do debate em Moçambique diz respeito a como as comunidades locais, onde os grandes investimentos estão localizados, podem beneficiar directamente através de transferências directas dos projectos ou de transferências sociais do Estado – por exemplo, para o desenvolvimento e melhoria das infraestruturas e do acesso a serviços reprodutivos básicos (estradas e transportes, habitação, saneamento, água potável, electricidade, saúde, educação, protecção ambiental e resiliência a intempéries), pequenos e médios negócios locais – indústria, agricultura, pesca, construção, comércio, etc. –, ligados ou não aos grandes projectos, etc.. Esta é uma das formas principais para compensar as comunidades locais pela necessidade de deslocação e reassentamento. Além da legislação definir a percentagem dos lucros das empresas que deve ser alocada directamente a estas comunidades, é preciso desenvolver o controlo efectivo da produção e da rentabilidade dos projectos, estabelecer os mecanismos e as regras práticas de operacionalização das transferências e da gestão comunitária colectiva, e definir estratégias e planos locais para utilização destes recursos em benefício da comunidade como um todo.

Segunda, uma das formas menos mencionada nos debates, mas muito importante, de redistribuição do rendimento é a que depende das condições de trabalho e de vida dos trabalhadores dos projectos – os salários e outras remunerações, as condições contratuais mais amplas, incluindo a segurança social, as condições de habitação, saneamento e acesso a serviços reprodutivos básicos, etc. Esta

forma de redistribuição valoriza o trabalho e o bem-estar dos trabalhadores, contribui para que o emprego efectivamente elimine a pobreza, aumenta o poder negocial e a influência dos trabalhadores directos sobre os processos de produção e as relações laborais, e pode ter impacto significativo na dinamização do mercado doméstico e no empenho dos trabalhadores.

Terceira, é o prosseguimento de políticas do que vulgarmente se chama “conteúdo local”, que consiste em aumentar a rede doméstica de fornecedores de serviços e bens aos grandes projectos, quer no local onde os projectos estão localizados, quer a nível nacional. A operacionalização efectiva desta modalidade de redistribuição do rendimento depende do desenvolvimento, diversificação, alargamento, articulação e melhoria da qualidade e da produtividade da base produtiva, aos níveis local e nacional. Caso contrário, “conteúdo local” pode tornar-se num eufemismo para a prática de negociantes nacionais importarem os bens e serviços, ou terciarizarem o seu fornecimento, com o objectivo exclusivo de obterem uma renda de intermediação sem nenhum impacto positivo no desenvolvimento produtivo e na ampliação do emprego decente. Empresas nacionais precisam de conhecer, com antecipação, as necessidades concretas dos grandes projectos em bens e serviços (quais, qualidade, quantidade, preços, sazonalidade, quando, etc.) para poderem realizar os investimentos necessários, articularem com outras empresas, pesquisarem o mercado para diversificarem clientes, e usarem esta base para se desenvolverem. Na prática, a promoção de “conteúdo local” real, produtivo, faz parte das estratégias e táticas de substituição de importações e diversificação das exportações.

Quarta, é o aumento da proporção dos lucros destes projectos que é reinvestida na economia nacional, a jusante e/ou montante dos grandes projectos, ou em outras actividades ligadas à ampliação, diversificação e articulação da base produtiva, com impacto na substituição de importações, diversificação das exportações e promoção ampla do emprego decente. Dados oficiais, do Banco de Moçambique e da Autoridade Tributária, indicam que menos de 5% dos lucros das grandes empresas é reinvestido em Moçambique, o que contribui para a drenagem do excedente gerado no país para o exterior. Reverter esta situação, requer não apenas legislação que estabeleça novas regras que limitem o livre repatriamento de lucros, mas o desenvolvimento da

capacidade efectiva do Estado de saber qual é a rentabilidade destas grandes empresas, e indicar áreas onde reinvestimento dos lucros pode ser socialmente relevante e lucrativo. Na prática, o reinvestimento dos lucros no desenvolvimento da rede de fornecedores e em outros sectores, sem ligações directas aos grandes projectos extractivos, é parte da estratégia de realocação sectorial do excedente gerado nas indústrias extractivas e de diversificação do tecido económico.

As restantes quatro modalidades de redistribuição estão directamente associadas à utilização do excedente tributável dos grandes projectos extractivos. Assim, a quinta diz respeito à utilização de receitas fiscais para o desenvolvimento da infraestrutura económica e social, a qual é vital para o desenvolvimento da base produtiva e reprodutiva da economia, e para lidar com os efeitos das mudanças climáticas. A infraestrutura não é flexível, pelo que as decisões sobre o tipo de infraestrutura e a sua localização, bem como sobre os seus custos, deve ser guiada por estratégias de investimento produtivo e reprodutivo, pelo seu impacto em outros sectores da economia e pela sua sustentabilidade financeira.

A sexta está ligada à redistribuição inter-sectorial, nomeadamente à viabilização dos projectos prioritários de transformação socioeconómica e diversificação, como a produção de comida a baixo custo para o mercado interno e a industrialização da economia, o que requer políticas e estratégias de investimento (vulgarmente conhecidas como políticas industriais), articuladas intra- e inter-sectorialmente, e com as restantes formas de redistribuição mencionadas anteriormente (por exemplo, com o desenvolvimento comunitário, com o conteúdo local e com o reinvestimento de uma maior proporção dos lucros dos grandes projectos).

A sétima está relacionada com o desenvolvimento, fortalecimento e valorização das instituições públicas, dos funcionários públicos e dos serviços públicos. Boas instituições e bons serviços públicos requerem meios (bens e serviços) adequados, mas, sobretudo, funcionários bem formados, valorizados, motivados e bem enquadrados de acordo com as suas capacidades e as necessidades.

Finalmente, a oitava é a formação de fundos soberanos e/ou de estabilização, que protejam a economia contra as flutuações e volatilidade dos mercados de produtos primários, e criem reservas para o futuro, sem prejudicarem a satisfação das necessidades do desenvolvimento a curto e a médio prazo.

Em resumo, redistribuição do rendimento dos recursos naturais refere-se a redistribuição entre grupos sociais, a favor dos grupos mais vulneráveis e das classes trabalhadoras em geral; redistribuição inter-sectorial, que favoreça o desenvolvimento da malha económica, das suas ligações, articulações e diversificação, que promovam substituição de importações, diversificação das exportações e desenvolvimento acelerado de emprego decente; e a redistribuição inter-geracional, que proporcione às presentes e futuras gerações mais e melhores opções de desenvolvimento.

A redistribuição do rendimento dos sectores extractivos pode ter dois impactos fundamentais. Por um lado, desenvolver o mercado doméstico e a procura doméstica, dando à economia o espaço para crescer com dinâmicas internas e menor dependência dos mercados externos e da estrutura afunilada e vulnerável das exportações de mercadorias primárias, para ampliar o seu papel na satisfação das necessidades do consumo das famílias e da economia como um todo, para substituir importações e diversificar exportações. Por outro lado, diversificar as fontes do rendimento nacional, das receitas fiscais e das oportunidades de negócio, reduzindo a dependência política e económica do Estado e da sociedade em relação aos mercados voláteis dos produtos primários e ao poder das grandes multinacionais.

Conclusão

A redistribuição dos rendimentos dos recursos naturais em Moçambique é uma questão crucial que envolve tanto a justiça social quanto o desenvolvimento económico sustentável. A análise apresentada destaca a necessidade de políticas eficazes que não apenas garantam uma distribuição equitativa dos benefícios, mas que também fortaleçam a economia e promovam o desenvolvimento da base produtiva articulada, integrada e sustentável. As diversas modalidades de redistribuição, desde transferências directas para comunidades locais até o fortalecimento de instituições públicas, são fundamentais para transformar a riqueza gerada pela indústria extrativa em oportunidades reais para a população. Assim, a implementação dessas estratégias pode não apenas reduzir as desigualdades sociais, mas também criar uma base económica mais diversificada e resiliente. Portanto, é imperativo que as autoridades e outros actores colaborem para garantir que os recursos naturais beneficiem a economia como um todo, promovendo diversificação e sustentabilidade.