



Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social

Mobilização de Recursos e Redistribuição a Partir do Potencial Fiscal da Indústria Extractiva em Moçambique

Michael Godet Sambo

Introdução

O sector extractivo representa um potencial enorme de mobilização de receitas passíveis de uso para expansão e diversificação das bases produtiva e tributária, através do investimento intencional e estratégico. Como mobilizar esses recursos? Será que eles existem ou não na economia nacional? Este IDeIAS, é parte da análise da “questão financeira” em Moçambique, e prosseguindo com o debate sobre a redistribuição dos recursos, enfoca-se na mobilização como condição para redistribuição.

Mobilização dos Recursos da Indústria Extractiva

O Estado pode utilizar diversos mecanismos de mobilização de recursos. Neste IDeIAS, vamos focar-nos na eliminação dos incentivos fiscais redundantes dados aos mega projectos, o que implica a renegociação dos seus contratos, pois estes geram um enorme potencial de receitas fiscais ociosas que podem ser utilizadas para minimizar o endividamento público, relaxar a austeridade fiscal e monetária e financiar o desenvolvimento nacional.

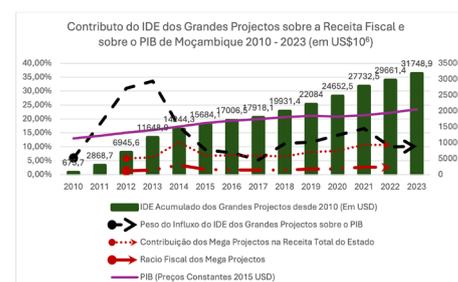
Dados da Autoridade Tributária mostram que o contributo fiscal dos megaprojectos, em 2021 e 2022, correspondeu a um contributo inferior a 11% da receita fiscal total, e inferior a 3% do PIB, em cada um desses anos. Ademais, apesar de o peso anual do investimento directo estrangeiro (IDE) no PIB ter aumentado

cerca de sete vezes, de pouco mais de 5% em 2010, para cerca de 34% em 2013, mantendo-se elevado, embora com flutuações significativas, daí em diante, o seu contributo fiscal aumentou muito mais lentamente, apenas cerca de duas vezes (gráfico 1), sendo maioritariamente proveniente dos impostos sobre os rendimentos dos seus trabalhadores, dos escassos dividendos que cabem ao Estado (accionista minoritário em alguns desses projectos), e das receitas da tributação das mais valias resultantes da especulação financeira dos megaprojectos com parte das suas concessões nas bolsas internacionais.

Alguns dos megaprojectos em Moçambique, como a Mozal (alumínio), a Kenmare (areias pesadas), a Sasol (gás natural), e a Vale do Rio Doce (carvão mineral), já são lucrativos há mais de dez anos (a Vale encerrou as suas actividades em Moçambique no fim do período de férias fiscais). Por seu turno, a Mozal projecta expandir-se criando mais uma linha de produção, o que está condicionado a um novo acordo de fornecimento de energia de 2026 em diante, pois o seu contracto actual com a ESKOM, empresa estatal de energia sul-africana, cessará em breve. Estima-se que apenas nestes quatro projectos o valor dos incentivos anuais redundantes, receita potencial perdida pelo Estado, seja superior a US\$ 500 milhões. Este montante tem o potencial para travar o endividamento público doméstico, reduzir substancialmente o negócio da

dívida soberana, minimizar as dinâmicas especulativas nos mercados financeiros domésticos, e libertar capital a baixo custo para financiamento da diversificação da base produtiva. Portanto, existem recursos passíveis de serem mobilizados internamente e redistribuídos.

Gráfico 1: Contributo do IDE dos Grandes Projectos sobre a Receita Fiscal e sobre o PIB de Moçambique 2010 - 2023



Fonte: Base de dados de: Banco de Moçambique; Banco Mundial e AT.

A contribuição mínima dos megaprojectos para as receitas públicas sugere que não há redistribuição de rendimentos da indústria extractiva para outros sectores da economia nem para as comunidades onde eles se localizam, o que também implica a ausência de redistribuição social, e inter-regional do excedente.

Por outro lado, o Estado incorre em avultadas perdas e custos com os megaprojectos, desde as enormes concessões atribuídas a baixo custo, as infraestruturas públicas construídas e mantidas para servir os interesses dos projectos sem o seu contributo, as garantias públicas que o Estado concede

à dívida privada (cerca de 30% da dívida pública comercial), o financiamento público de parcerias público privadas para o desenvolvimento de infraestruturas para o sector extrativo, o livre repatriamento dos lucros, a baixa taxa de reinvestimento dos lucros desses projectos na economia em outros sectores, etc. Portanto, o Estado moçambicano perde com os megaprojectos.

Neste contexto, a renegociação dos acordos fiscais, e de outras componentes dos contratos com os mega projectos (por exemplo, a percentagem de reinvestimento dos seus lucros na economia em actividades diferentes dos mega projectos) é imperativa.

Fortalecendo a Posição do Estado: Dimensões Cruciais na Renegociação de Contratos de IDE

A renegociação envolve pelo menos quatro dimensões para além da dimensão técnica. (i) a estratégia e tática negocial, isto é, com que base se irá negociar; (ii) uma posição de Estado mais sólida; (iii) mobilização de apoio político e técnico para a negociação; e finalmente (iv) clareza em relação aos destinos que os recursos serão dados após serem mobilizados. Neste texto aprofundamos a estratégia e tática negocial.

Os incentivos fiscais raramente são decisivos para as decisões de investimento dos megaprojectos, e o custo desses incentivos para o Estado é significativo, pois estes incentivos só operam na fase em que os projectos são lucrativos (não nas fases iniciais de investimento); estes projectos tendem a ter custos iniciais muito altos, pelo que os investidores raramente arriscam apenas para terem ganhos fiscais marginais; e são projectos com grande valor estratégico que dependem das vantagens locais (por exemplo, presença dos recursos a explorar e/ou de infraestrutura de transporte, incluindo portuária). Incentivos fiscais sobre os

rendimentos do capital não resolvem estes problemas.

Empresas como a SASOL, a Kenmare Resources plc, a Vulcan Resources, que adquiriu os ativos da Vale na exploração de carvão mineral de Moatize, bem como as actuais empresas no sector energético de gás no norte, investem em Moçambique primeiramente devido à presença desses recursos em Moçambique. Esta dependência dos investidores em relação aos recursos naturais de Moçambique confere ao Estado um considerável poder de negociação dos contratos, que não está a ser aproveitado.

Para além da vantagem locacional, acordos entre grandes corporações também desempenham um papel importante nas decisões de investimento. Por exemplo, no caso da Mozal, a sua localização fora da África do Sul foi causada pela imposição da ESKOM de condicionar um subsídio significativo de 25 anos sobre o custo da energia eléctrica (principal matéria-prima na produção de alumínio) à localização da fundição em ESwatini ou em Moçambique, para que esta aumentasse o consumo local de energia a ponto de viabilizar as intenções expansionistas da ESKOM de controlar as redes regionais de distribuição de energia (Moçambique foi escolhido por causa da presença do Porto da Matola, hoje quase inteiramente dedicado às exportações e importações da Mozal). Portanto, estratégias corporativistas, com os seus interesses específicos, também dão ao Estado mais capacidade de negociação.

No caso da indústria açucareira, competição oligopolista entre grandes multinacionais deste sector, e a política nacional para o sector (que incluía a restrição da entrada e da competição entre empresas, a coordenação da produção, dos preços e do acesso a mercados preferenciais, e a sobretaxa de protecção da indústria contra os preços

dumping (abaixo dos custos médios de produção) dos mercados internacionais) ditaram as decisões de investimento. Conhecendo estas dinâmicas de competição oligopolista, o Estado poderá aumentar o seu poder negocial.

Em resumo, parte significativa dos incentivos fiscais é redundante, pois não afecta as decisões de investir, os montantes a investir, e os sectores e a localização geográfica do investimento. Além disso, um Estado mais bem informado sobre os interesses e estratégias dos investidores terá muito mais capacidade de estabelecer as suas estratégias de negociação e de fazer vingar, em grande parte os seus objectivos fiscais, produtivos, comerciais e sociais.

Conclusão

A mobilização interna de recursos em Moçambique é vital para garantir uma redistribuição eficaz do rendimento, especialmente no contexto da indústria extrativa, que apresenta um potencial significativo. A análise revela que, apesar dos lucros gerados pelos megaprojetos, o seu contributo para as finanças públicas é insuficiente. A renegociação dos contratos com os grandes empreendimentos, para eliminação dos incentivos fiscais redundantes e decisão de outros aspectos (como, por exemplo, a percentagem de reinvestimento dos lucros em outras actividades na economia) é fundamental para maximizar a arrecadação de receitas pelo Estado, e assegurar que a exploração de recursos naturais permita diversificar e expandir a base produtiva e fiscal, expandir o emprego decente, permitir o financiamento de estratégias de substituição de importações e de diversificação de exportações, ajudar a desenvolver as comunidades onde tais projectos estão localizados, ou que sejam afectadas por eles, contribuir para a redução das assimetrias regionais e proteger o meio ambiente.