



IDeIAS

Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social

Decisões de investimento para a exploração de gás e os limites do “realismo” sobre o “progresso dos moçambicanos”

Carlos Muianga

Introdução

Na sequência de anúncios de decisões finais de investimento (DFIs) pelas principais multinacionais que exploram gás na Bacia do Rovuma, expectativas têm sido criadas relativamente aos seus impactos na economia moçambicana. Tais expectativas têm sido, fundamentalmente, construídas à volta dos volumes e fluxos de receitas a serem gerados ao longo das próximas décadas. As previsões oficiais dos volumes de receitas e a forma como são anunciadas, têm transmitido algum “optimismo” sobre o progresso do país. Aliado às expectativas, desenvolveu-se uma retórica inflacionista sobre os volumes de receitas, que vem se reproduzindo em intervenções oficiais quer do governo como das multinacionais. Com esta retórica, têm se defendido que, as DFIs para a exploração do gás marcam ‘passos reais’ para o progresso de Moçambique. Este IDeIAS contribui para uma reflexão sobre as expectativas, previsões à volta destes investimentos. O mesmo questiona, particularmente, a ideia oficial de que o país esteja a dar “um passo real para o progresso”, reflectindo sobre os limites desse “realismo”, e sobre que formas esses investimentos constituem bases de transformações estruturais e do padrão de crescimento económico, ou mesmo de reprodução e aprofundamento das realidades socio-económicas que se têm registado nos últimos anos, ligadas aos impactos dos grandes projectos de exploração de recursos naturais.

DFIs, expectativas e previsões sobre os volumes e fluxos de receitas para o país

Várias questões surgiram de debates mais recentes sobre as DFIs para a exploração de gás no Rovuma. Estas questões nos remetem para uma reflexão sobre o realismo das expectativas em relação ao impacto da exploração do gás, em particular sobre as estimativas dos volumes e fluxos de receitas para o Estado. A questão central é que o foco sobre o optimismo das previsões de receitas anunciadas quer pelo governo, como pelas multinacionais, não deve desviar o país do debate central sobre os problemas fundamentais e estruturais da economia, dos quais a dependência em relação a grandes projectos de exploração de recursos naturais é elemento central. Estas previsões inflacionistas de receitas têm sido amplamente questionadas, sobre-

tudo por causa do cépticismo relativamente aos reais benefícios da exploração do gás para o país. A contestação das previsões oficiais tem sido feita numa perspectiva que procura mostrar que os potenciais ganhos estimados em biliões de dólares para o Estado ou mesmo em divisas até então anunciados, podem ser irrealistas. Este irrealismo é sustentado com base em estimativas que tomam em consideração um conjunto de riscos no processo de tributação das empresas petrolíferas, que normalmente têm sido ausentes nos anúncios oficiais. Esta perspectiva crítica chama à atenção para a necessidade de se olhar para a estrutura dos investimentos e dos custos dos projectos, para os mecanismos de recuperação desses custos, para a estrutura de benefícios fiscais e como estes são alterados à medida que as várias fases de produção dos projectos de gás avançam, bem como para o fluxo de entrada destas receitas. Alguns cenários tomando em conta o potencial de fluxos de receitas ao longo do tempo avançam três possíveis fontes de receitas para o Estado: (i) o imposto de produção (royalties), que varia de 2% a 6%, dependendo dos anos de produção dos projectos, (ii) o gás lucro que não é considerável, tomando também o facto de que a empresa que representa o Estado, a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH) tem tido dificuldades de realizar financeiramente a sua participação nos projectos, e (iii) o imposto de rendimento sobre pessoas coletivas (IRPC), que também não é considerável nos primeiros anos de realização de lucros. Por exemplo, no caso do projecto da Anadarko, à luz do contrato assinado em 2006, o governo concedeu uma isenção de 25% na taxa de IRPC para os primeiros oito anos de produção (CIP, 2019). Adicionado a este aspecto, há um outro ligado ao limite de entrada de divisas para o país, uma vez que a legislação em vigor retira a anterior obrigatoriedade de conversão em Meticals de 50% do valor das exportações. Portanto, o volume de receitas nestas fontes varia de acordo com os custos de investimento dos projectos que, de acordo com a dinâmica de funcionamento destes, devem ser recuperados nos primeiros anos de produção, independentemente do tipo de contrato de fornecimento de gás que estes projectos possam ter firmado com seus clientes. A ideia fundamental, sem entrar em estimativas sobre o volume de receitas, é a de que nos primeiros anos

de produção não se deve esperar receitas fiscais significativas ao nível que tem sido anunciado oficialmente, mesmo tomando em consideração os três principais projectos de gás no Rovuma. Um outro aspecto é a volatilidade dos preços de produtos primários no mercado internacional, que, a qualquer momento, pode colocar em causa todas as expectativas de receitas para o país. Angola é um exemplo prático de vulnerabilidade em contexto de alta dependência de exportação de commodities (petróleo) e de fraca diversificação. Portanto, há um conjunto de elementos-chave determinantes para o volume de receitas esperado que são ausentes quando se anunciam as previsões de receitas para o Estado, embora, insistentemente, gestores de empresas públicas ligados à área do petróleo e gás continuem com esta perspectiva inflacionista. Por exemplo, respondendo à crítica sobre as previsões de volumes de receitas para o país, o PCA do Instituto Nacional de Petróleos insiste, prevendo que, só com o projecto da Anadarko, o Estado vai arrecadar receitas acumuladas na ordem dos US\$ 30,9 biliões durante os 25 anos do projecto. Tais receitas estão repartidas entre o imposto de produção (US\$ 4,4 biliões), a quota-parte do petróleo líquido (US\$ 10,3 biliões) e o IRPS (US\$ 15,9 biliões) e US\$ 300 milhões de taxas e bónus (EWYNZA, 2019). Estas estimativas levantam algum cepticismo, mesmo considerando o funcionamento de todos os projectos em simultâneo. Por exemplo, o antigo Ministro das Finanças e dos Recursos Minerais e Energia, Abdul Magid Osman, tomando em consideração os elementos críticos acima levantados, nomeadamente os custos de investimento, a sua recuperação, os benefícios fiscais e as diferentes fontes de receitas, estima que o Estado poderá arrecadar cerca de US\$ 600 milhões em receitas por ano, a partir de 2026, quando todos os três projectos estiverem a produzir (Carta de Moçambique, 2019). A efectividade destas estimativas mudaria, portanto, o conjunto de expectativas que estão a ser construídas oficialmente.

Padrão de crescimento, reprodução e aprofundamento dos impactos dos grandes investimentos

Os questionamentos à volta das receitas do gás são apenas um elemento do problema sobre o “realismo” acerca do progresso do país. Como esse “realismo” é construído, os seus limites e desafios

parecem não ser questões relevantes, além do discurso oficial sobre a necessidade de gerir expectativas dos cidadãos em relação aos rendimentos da exploração dos recursos naturais em geral. Curiosamente, o apelo à gestão de expectativas vem das mesmas entidades que produzem essa retórica, com o argumento de que o foco deve ser o investimento na agricultura, para continuar a alimentar os moçambicanos. Portanto, existem outras questões pouco tratadas e quase ausentes no contexto desta discussão. Estas questões contribuem para uma visão crítica mais ampla sobre os limites do optimismo à volta dos reais impactos da exploração do gás para o país. Uma das questões é sobre que forma estes investimentos constituem bases para transformações estruturais em particular do padrão de crescimento económico. O realismo do “passo rumo ao progresso dos moçambicanos”, depende de como os problemas com o actual padrão de crescimento são reconhecidos e tratados, e de que forma a dinâmica de exploração do gás pode ser parte central no tratamento destes problemas. Evidentemente, mesmo com a magnitude dos investimentos anunciados que, certamente, terão impacto significativo no crescimento, a exploração do gás não resolve todos os problemas da economia. Pelo contrário, como parte central da estrutura e do padrão de crescimento e de acumulação, pode até gerar outros problemas e/ou consolidar este padrão e seus problemas numa dimensão dependente de como a exploração do gás (r) estrutura dinâmicas socioeconómicas mais amplas. Por isso, há que reflectir sobre como esta dinâmica é parte de um quadro estratégico mais amplo e realista de transformação económica e social, que foque na necessidade de diversificação e articulação da economia, que olhe para além dos recursos naturais e apesar do desenvolvimento da agricultura e de capacidades industriais, na substituição de importações e na disponibilização de bens e serviços básicos de consumo (comida, transporte, saúde, educação e infra-estruturas) a baixo custo. Para tal, é necessário repensar sobre o actual padrão de crescimento e suas vulnerabilidades, que se aprofundaram ao longo das últimas duas décadas. A manutenção e reprodução de um padrão de crescimento dependente de fluxos externos de capitais, concentrado num leque reduzido de produtos e actividades primários para exportação, com fracas ligações com o tecido empresarial local, e a incapacidade de reter e usar a riqueza gerada para diversificar a economia não permite algum tipo de transformação. Ligado a esta questão, pode-se questionar como estes investimentos constituem bases para reprodução e aprofundamento das realidades e problemas socioeconómicos que se vivem nos últimos anos, ligados aos impactos dos grandes projectos de exploração de recursos naturais. Experiências recentes sobre grandes projectos de recursos naturais, em particular minerais, incluem os efeitos e impactos negativos na estruturação dos modos de vida (por

exemplo, por vias dos reassentamentos), bem como a reprodução de dinâmicas de pobreza em locais de operação destes projectos¹.

A outra questão diz respeito à dinâmica do endividamento público, em particular das “dívidas ocultas”². Em finais de 2018, o governo acordou com credores da Empresa Moçambicana de Atum (EMATUM), a indexação de parte das receitas futuras do gás para o pagamento da dívida. Este acordo de reestruturação foi abandonado alguns meses depois. Entretanto, a retirada deste instrumento no novo acordo não significa que as receitas do gás não possam pagar futuramente as ‘dívidas ocultas’. Além disso, as “dívidas ocultas” são parte de uma dinâmica de endividamento público mais geral, que inclui a dívida pública interna, que tem crescido de forma acelerada na última década, com impactos na disponibilidade de crédito para financiar as pequenas e médias empresas (PMEs). Um exemplo é o mais recente anúncio do pagamento de US\$ 38 milhões da dívida soberana da EMATUM, curiosamente, cerca de um mês depois do anúncio de US\$ 880 milhões de receitas de mais-valias decorrente da venda da Anadarko à multinacional americana Ocidental (Fijamo, 2019; O País, 2019b). A problemática do endividamento público e a ‘dificuldade’ de, explicitamente, o governo comprometer parte das futuras receitas do gás para o pagamento das “dívidas ocultas” remete-nos a uma questão muito particular e fundamental no debate sobre a exploração do gás em Moçambique: como serão usadas as futuras receitas da exploração do gás³? Nesta questão, a discussão sobre criação de um fundo soberano tornou-se relevante. Entretanto, não existe ainda consenso sobre o papel desse fundo e os mecanismos ou modelos de gestão. Interessante é esta questão emergir no contexto de grandes expectativas em relação a receitas do gás. Se é importante reflectir sobre o fundo soberano para o país, dizer simplesmente que este deve ser usado para diversificar a economia e ser gerido de forma independente e transparente, como afirma o Presidente da República, ou ser usado para estabilização da economia, como defende o FMI, não resolve em si os problemas fundamentais da economia, nem responde à pergunta de como a exploração de recursos naturais se enquadra num processo de pensar estrategicamente sobre a economia que se pretende construir para o futuro. A diversificação da economia não é uma questão que se resolve com a criação de um fundo soberano. Esta deve ser tratada dentro de um quadro estratégico de transformação e desenvolvimento de capacidades produtivas mais amplas para a economia. Como a exploração do gás resolve estes problemas é um assunto para reflexão.

Por exemplo, a questão do conteúdo nacional na indústria de petróleo e gás é parte deste debate e sobre as possibilidades de desenvolvimento nacional, particularmente o desenvolvimento de ligações entre as PMEs nacionais e os megaprojectos. Entretanto, se

por um lado existe uma retórica inflacionista sobre o volume de receitas provenientes da exploração do gás e o sentido desta retórica na construção de um quadro optimista sobre o progresso do país, por outro, a ausência de uma lei de conteúdo local muito clara é vista como um limitante para tal quadro progressivo. Não há dúvida que o conteúdo local é indispensável, sobretudo nas condições actuais do avanço dos projectos. Contudo, há uma visão de que uma vez tendo um instrumento legal que obrigue as empresas multinacionais a contratarem serviços de empresas nacionais numa proporção legalmente definida, o mercado por si vai se encarregar de desenvolver as capacidades que se adequem às exigências dos grandes projectos. Esta visão é discutível, na medida em que se preocupa com a componente de fornecimento de bens e serviços apenas, assumindo clareza sobre o que empresa nacional é, o que parece ainda ser um elemento de discussão na actual proposta de lei, para além da percentagem de tal conteúdo nacional. Esta visão é também limitada no sentido de que não se preocupa com o problema do desenvolvimento de capacidades das empresas nacionais. Como é que uma legislação sobre conteúdo local é parte de um quadro estratégico de desenvolvimento nacional e de criação e desenvolvimento de capacidades produtivas nacionais que respondam efectivamente à exigência das empresas multinacionais e da economia como um todo? Como é que o problema da fraca competitividade das empresas locais, por exemplo, relativamente ao procurement externo (preços, qualidade e estabilidade no fornecimento de bens e serviços) se resolve? A lei de conteúdo local é útil, mas não garante naturalmente o desenvolvimento dessas capacidades. Reflectir sobre como é que a política e estratégia industrial, o papel do Estado em geral, respondem a estas questões deve ser fundamental.

Referências

- Carta de Moçambique (2019). *Abdul Magid Osman adverte que encaixe de encaixe de bilhões de USD no gás do Rovuma é uma miragem*. https://cartamz.com/index.php/politica/item/2491-abdul-magid-osman-adverte-que-encaixe-de-bilhoes-de-usd-no-gas-do-rovuma-e-uma-miragem?fb_comment_id=2183582045030370_2183904298331478 (18/07/2019)
- CIP (2019). Um olhar sobre a decisão final de investimento da Anadarko e os desafios dos ganhos para Moçambique. *Indústria Extractiva*, Edição Nº 4, Junho 2019. <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2019/06/DECISA%CC%83O-FINAL-DE-INVESTIMENTO-DA-ANADARKO-2.pdf>
- Fijamo, C. (2019). *Governo paga 38 milhões de dólares da dívida soberana contraída pela EMATUM*. *O País*, 30.10.19. <http://opais.sapo.mz/governo-paga-38-milhoes-de-dolares-da-divida-soberana-contraida-pela-ematum>
- O País (2019). *Moçambique encaixa 880 milhões USD de mais-valias com venda da Anadarko*. <http://opais.sapo.mz/mocambique-encaixa-880-milhoes-usd-de-maisvalias-com-venda-da-anadarko> (27/09/19)
- EWYNZA (2019). *Receitas do Rovuma podem chegar a USD 30 mil milhões*. <https://www.ewynza.co.mz/noticias/2019/420> (20/07/19)

¹Os reassentamentos, os conflitos sociais e a reprodução de dinâmicas de pobreza nas zonas afectadas pela exploração do carvão em Tete e de areias pesadas de Moma são alguns exemplos.

²As “dívidas ocultas” referem-se ao montante de US\$ 2,2 bilhões contraídos secreta e ilegalmente por três empresas moçambicanas (EMATUM, MAM e Proindicos) e com garantias do Estado, entre 2013 e 2014. Estas dívidas culminaram no maior escândalo financeiro de Moçambique e colocaram o país numa situação de endividamento insustentável, com grandes implicações socioeconómicas.

³Curiosamente, em campanha eleitoral, o Presidente da República, Filipe Nyusi, anunciou o destino a ser dado às receitas das mais-valias da venda da Anadarko, nomeadamente, cobrir o défice orçamental das eleições gerais de 2019, pagar as dívidas aos fornecedores de bens e serviços ao Estado e cobrir o défice fiscal decorrente dos choques provocados pelos ciclones Idai e Kenneth.