



UNITED NATIONS
UNIVERSITY
UNU-WIDER

WIDER Working Paper 56/2018

Indústrias extractivas e desenvolvimento

Lições da experiência internacional para Moçambique

Alan Roe*

Mai, 2018

Resumo: Tal como noutras economias africanas de baixo rendimento, em Moçambique teve lugar, durante os últimos anos, um aumento significativo de interesse e investimento na sua há muito estabelecida indústria extractiva. As recentes descobertas de grandes quantidades de gás, em particular, criaram a expectativa de que estas indústrias contribuirão de forma muito significativa para o futuro desenvolvimento económico e transformação estrutural do país. No entanto, os desafios políticos associados à captação dos benefícios da actividade extractiva, evitando bem documentados aspectos negativos, são numerosos e abrangem um amplo conjunto de áreas da política governamental, que incluem aspectos macroeconómicos, dos sectores fiscal e ambiental e comunitários. O presente artigo analisa um leque abrangente de áreas políticas e pretende resumir o que se sabe da experiência internacional sobre diferentes abordagens políticas, boas práticas e perigos. O documento não pretende ser um conjunto de receitas políticas para Moçambique, mas sim o mapeamento de abordagens de um vasto conjunto de áreas políticas relevantes e interligadas, que devem ser cuidadosamente consideradas pelas autoridades durante os próximos meses e anos.

Palavras chave: Indústria extractiva, maldição de recursos, coordenação de políticas, mudança institucional, diversificação da economia, transformação económica.

Agradecimentos: Agradeço os comentários úteis relativos a uma versão anterior do presente artigo, oferecidos por Finn Tarp, Tony Addison, Evelyn Dietsche e Kathryn McPhail. Assumo a responsabilidade por eventuais erros sobre factos e interpretação. Várias secções do presente documento baseiam-se fundamentalmente num UNU-WIDER Working Paper em preparação: A.R. Roe, “*Summary of Chapters*”, que se refere, por sua vez, a T. Addison e A.R. Roe, *Extractive Industries: Can the Management of Resources Be a Driver of Sustainable Economic Growth and Poverty Reduction?* (Oxford University Press, a ser publicado em 2018). O presente documento baseia-se também, em menor grau, no artigo não publicado de M. Beare, M. Jakobsen, A.R. Roe e S. Zakari: “*Extractive Industries: Future and Current Issues*” (K4D Knowledge, Evidence, and Learning for Development, 2018).

* UNU-WIDER, Helsínquia, Finlândia, Universidade de Warwick e Oxford Policy Management, Reino Unido, alan.roe14@gmail.com.

O presente estudo realizou-se no âmbito do projecto, ‘[Crescimento inclusivo em Moçambique — ampliação da pesquisa e capacidade](#)’, implementado em colaboração com o UNU-WIDER, a Universidade de Copenhaga, a Universidade Eduardo Mondlane e o Ministério da Economia e Finanças de Moçambique. O projecto foi financiado através de contribuições específicas para o programa realizadas pelos governos da Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suíça.

Copyright © UNU-WIDER 2018

Informações e pedidos: publications@wider.unu.edu

ISSN 1798-7237 ISBN 978-92-9256-498-8

Documento preparado por Merl Storr.

O United Nations University World Institute for Development Economics Research realiza análise económica e oferece assessoria política com o objectivo de promover um desenvolvimento sustentável e equitativo. O Instituto iniciou as suas operações em 1985, em Helsínquia, na Finlândia, como primeiro centro de pesquisa e formação da Universidade das Nações Unidas. Actualmente é uma combinação única de grupo de reflexão, instituto de pesquisa e agência das Nações Unidas, que presta um conjunto de serviços, desde assessoria política a governos à disponibilização gratuita de investigação original.

O Instituto é financiado através de receitas provenientes de um fundo de dotações com contribuições adicionais para o seu programa de trabalho da Finlândia, da Suécia e do Reino Unido, bem como através de contribuições específicas de vários doadores para projectos específicos.

Katajanokanlaituri 6 B, 00160 Helsínquia, Finlândia.

As opiniões expressas no presente artigo são da responsabilidade do(s) autor(es) e não reflectem, necessariamente, as opiniões do Instituto ou da Universidade das Nações Unidas, nem dos doadores do programa/projecto.

1 Introdução

1.1 Objectivos, linhas gerais e situação em Moçambique

Moçambique, como várias outras economias africanas de baixo rendimento, tem observado um aumento significativo do interesse e do investimento na sua há longo tempo estabelecida indústria extractiva, não apenas em metais e minerais, onde o país tem estado presente há muito tempo,¹ mas também em carvão e, mais recentemente, em gás natural, um recurso com perspectivas de se tornar, por si só, no maior produto de exportação de Moçambique. Embora o sector extractivo represente ainda uma percentagem relativamente pequena (menos de três por cento) do produto interno bruto (PIB), a sua importância estatística relativamente a outras variáveis macroeconómicas chave, tais como exportações e receitas do governo, é grande e, como evidenciado na Secção 1.2 deste artigo, tem vindo a aumentar ao longo do tempo. Portanto, é de central importância entender melhor o papel que este sector em expansão pode, potencialmente, desempenhar no futuro desenvolvimento económico do país, e os tipos de questões e de políticas que devem ser abordados para garantir que este papel seja positivo, evitando os piores aspectos da chamada maldição de recursos.²

O presente artigo oferece uma contribuição para esta área, ao sintetizar um vasto conjunto de lições disponíveis da experiência internacional documentada e orientações que estas podem oferecer para o contexto de Moçambique. O documento não presume apresentar recomendações políticas específicas para Moçambique. No entanto, identifica um conjunto de desafios políticos, tipos de abordagem que outros países utilizaram para enfrentar esses desafios e os vários sucessos e fracassos que surgiram. Espera-se que esta análise proporcione a base para uma discussão produtiva no país sobre os tipos de opções políticas que Moçambique poderá adoptar, à medida que o papel económico e fiscal dos recursos extraídos no país for aumentando no futuro.

O documento inicia na Secção 1.2, em baixo, com um breve mapeamento estatístico do nível actual de dependência de Moçambique relativamente a várias indústrias extractivas, como esta evoluiu durante as últimas duas décadas e a possível escala da sua evolução subsequente ao longo dos próximos 25 anos. A Secção 2 analisa opções políticas de gestão macroeconómica e fiscal, iniciando com reflexões sobre a situação actual em Moçambique na Secção 2.1. A Secção 2.2 analisa algumas lições gerais de gestão macroeconómica e fiscal, com as duas secções seguintes a aprofundarem detalhes específicos subjacentes a esta área da política macro/fiscal. Concretamente, a Secção 2.3 analisa as implicações macroeconómicas e fiscais das empresas nacionais de petróleo (ENPs) e a Secção 2.4 discute as orientações para regimes fiscais adequados ao sector. Uma caixa de texto acompanha estas secções, analisando questões associadas aos possíveis papéis de um fundo soberano. A Secção 3 conduz a discussão para os vários possíveis papéis das indústrias extractivas como catalisadoras de uma transformação estrutural mais ampla a nível nacional. A Secção 3.1 aborda a questão do porquê de uma transformação estrutural a longo prazo dever ser o enfoque central das políticas relativas às extractivas. A Secção 3.2 discute a questão do conteúdo local/ligações a montante e as políticas para o seu incentivo. A Secção 3.3 apresenta igualmente

¹ Os recursos extractivos envolvidos são muito diversos. Eles incluem ilmenite, zircónio, alumínio, tântalo, cimento, argilas, carvão, diatomite, pedras preciosas (como água-marinha, dumortierita, granada, rubi e turmalina), ouro, chumbo refinado, gás natural, condensado de gás natural, nióbio (*columbium*), quartzo, rutílio e sal.

² A extensa bibliografia sobre a maldição dos recursos tem sido amplamente analisada noutros locais e, portanto, não necessita de ser muito discutida aqui. Uma análise recente e detalhada encontra-se em Stevens (2015).

uma análise mais aprofundada das actividades/ligações a jusante associadas aos principais recursos primários extraídos. A Secção 3.4 analisa as respectivas oportunidades disponibilizadas pela partilha das infraestruturas. Finalmente, a Secção 4 examina áreas das políticas relacionadas com os aspectos locais e comunitários da actividade extractiva. Concretamente, a Secção 4.1 analisa os tipos de abordagens voluntárias de políticas aplicadas noutros países para promover benefícios positivos para as comunidades provenientes dos recursos extractivos e minimizar os impactos negativos. A Secção 4.2 analisa a tendência crescente para se adoptarem abordagens legisladas/obrigatórias para esta mesma questão. O documento termina concluindo que a indústria extractiva, em Moçambique, proporciona um espaço considerável para se alcançar os objectivos nacionais de desenvolvimento, mas requer gestão cuidadosa e políticas adequadas.

Algumas questões específicas de Moçambique e experiências nestas diferentes áreas de política foram inseridas em vários locais do texto, usando principalmente caixas de texto. Mas deve-se enfatizar de novo que não se considera o documento como um conjunto detalhado de recomendações de políticas para Moçambique, mas como um estímulo para uma discussão informada.

1.2 Aumento da dependência

Um estudo recente de Roe e Dodd (2017) analisa a dependência estatística dos países de baixo e médio rendimento (LICs e MICs em inglês) relativamente a ambos os tipos de recursos extractivos (metais e petróleo e gás) e avalia como mudaram os níveis de dependência dos países ao longo de 20 anos, desde 1996. Apresenta uma evidente tendência de crescimento da dependência em vários LICs, tendência que foi afectada, apenas ligeiramente, pelo colapso do preço das mercadorias após 2011-12. A abordagem do estudo identifica primeiro 67 LICs e MICs com quota de exportação de minerais mais petróleo e gás acima de 30 por cento do total das exportações³ (segundo dados de comércio da UNCTAD de 2014). Em seguida, compara essa mesma quota com a de 1996, 2012 e 2014. Os resultados dos 18 LICs constam (por ordem alfabética) na Tabela 1. Moçambique seguiu o padrão geral: um aumento muito significativo da sua dependência percentual dos recursos extractivos (em termos de exportações) entre 1996 e 2012 (de seis por cento para 36 por cento para metais e de oito por cento para 72 por cento quando metais, carvão, petróleo e gás são considerados em conjunto). O nível geral de dependência das exportações diminuiu muito ligeiramente entre 2012 e 2014, quando os preços das mercadorias, em geral, desceram, mas essa diminuição não se aplicou aos minerais, que continuaram a aumentar em importância. Em 2014, os níveis de dependência das exportações eram muito maiores do que haviam sido duas décadas antes. Em termos de receitas do governo, os dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) (reportados em ICM 2016) indicam que os sectores da indústria extractiva contribuíram com uma média anual de cerca de seis por cento para o total das receitas do governo no período 2000-13. No entanto, também esta contribuição está numa tendência de crescimento.

O futuro, como sempre, é incerto, mas durante os últimos anos tem havido uma forte expectativa, em Moçambique, de que este nível elevado de dependência dos recursos extractivos será sustentado e que, provavelmente, aumentará de forma significativa durante os próximos anos se os planos conhecidos, especialmente os de produção de gás natural liquefeito (GNL) e novos investimentos em carvão, forem implementados.

Esta premissa recebeu enorme impulso quando começaram a surgir dados revelando a potencial enorme magnitude dos futuros benefícios para Moçambique, especialmente provindos dos seus

³ Destes, 18 países foram identificados como LICs e 25 como países de rendimento médio-baixo, segundo a classificação do Banco Mundial.

recursos em gás/GNL. Na Caixa 1 resume-se a natureza das descobertas associadas a este desenvolvimento, especialmente no vale do Rovuma.

Tabela 1: Dependência dos LICs em relação às exportações da IE, 1996-2014

Rend.º	País	Minerais em % do total			Minerais incl. carvão, petróleo e gás em % do total		
		1996	2012	2014	1996	2012	2014
1	Baixo Benim	1%	21%	12%	5%	37%	26%
2	Baixo Burkina Faso	8%	46%	50%	23%	46%	57%
3	Baixo República Centro-Africana	56%	44%	45%	56%	45%	46%
4	Baixo Chade	0%	0%	0%	0%	94%	94%
5	Baixo Rep. Dem. do Congo	72%	81%	78%	83%	92%	93%
6	Baixo Eritreia	62%	61%	36%	63%	61%	36%
7	Baixo Guiné	76%	60%	53%	81%	87%	92%
8	Baixo Rep. Pop. Dem da Coreia	9%	16%	15%	11%	56%	50%
9	Baixo Libéria	49%	24%	43%	50%	41%	44%
10	Baixo Madagáscar	8%	18%	34%	11%	20%	36%
11	Baixo Mali	8%	42%	47%	10%	43%	50%
12	Baixo Moçambique	6%	36%	42%	8%	72%	68%
13	Baixo Níger	21%	22%	21%	40%	57%	57%
14	Baixo Ruanda	3%	39%	45%	3%	47%	55%
15	Baixo Serra Leoa	28%	51%	46%	29%	51%	46%
16	Baixo Togo	33%	28%	18%	40%	43%	34%
17	Baixo República Unida da Tanzânia	4%	35%	33%	4%	37%	34%
18	Baixo Zimbabwe	15%	27%	19%	17%	38%	31%

Fonte: Roe e Dodd (2017).

Caixa 1: Jazidas de gás *offshore* de Moçambique de GNL/GNL flutuante para exportação internacional: sumário

As enormes jazidas do Rovuma, situadas a nordeste de Moçambique, foram descobertas em 2010-11, pelo que os planos específicos para a sua exploração estão ainda em curso. As jazidas do Rovuma dividem-se em duas áreas de concessão, ambas concedidas em 2007: Área 1 (principal concessionária: Anadarko) e Área 4 (principal concessionária: ENI, mas com participação da Exxon Mobil).⁴ O total dos custos de investimento, estimados em cerca de 100 biliões de dólares, fariam deste o maior projecto de investimento na África Subsariana. Descobertas menores na década de 1990, principalmente nas jazidas de Pandemane, a sul, tinham já aberto anteriormente a via para a produção de gás em Moçambique. Outras jazidas têm datas de descoberta posteriores. Inicialmente, pensava-se que a descoberta de mais de 180 triliões de pés cúbicos (tcf) de reservas de gás natural (equivalentes às reservas de gás da Nigéria, de acordo com FMI 2016) pela texana Anadarko e pela italiana ENI – as maiores descobertas até à data – poderiam transformar

⁴ A área de concessão da Anadarko inclui locais, tais como Windjammer, Barquentine, Lagosta, Tubarão, Camarão, Golfinho e Atum, enquanto a da ENI inclui locais referidos como Mamba e Coral.

Moçambique num grande exportador até 2023, mas vários atrasos fizeram com que esta data fosse revista. A situação actual, como a entendemos neste momento, é a seguinte:

- A Anadarko pretende construir uma fábrica de GNL para processar o gás descoberto na Área 1 do Rovuma, na costa norte de Moçambique, próximo da fronteira com a Tanzânia. A Anadarko submeteu o Plano de Desenvolvimento de GNL ao governo, em Janeiro de 2017, pensando-se que a decisão final sobre o investimento seria possível até finais de 2017. O consórcio da Área 1 planificou inicialmente construir duas unidades de liquefação em terra, com produção prevista de cerca de 5,5 milhões de toneladas de GNL por ano, respectivamente.
- A ENI encomendou uma unidade flutuante de GNL (FLNG em inglês) para o seu projecto em Coral Sul, que deverá estar concluída em 2022, e previu produzir 5 milhões de tcf já na primeira fase.⁵ O seu conselho de administração aprovou o plano de investimento correspondente em finais de 2016. A grande empresa de energia britânica BP foi identificada como a principal compradora da produção de GNL durante 20 anos. Entende-se que a ENI lidera o projecto FLNG em Coral Sul bem como as operações a montante, e a Exxon Mobil – uma parceira com 25 por cento da Área 4 – liderará a construção e a operação de unidades de liquefação em terra.
- A Total (França) celebrou o seu Acordo de Partilha de Produção (APP) com o governo e previa-se que iniciasse as actividades de exploração no segundo semestre de 2017 nas Áreas 3 e 6.
- A Statoil e a Petronas têm realizado perfurações nas Áreas 2 e 5 e 3 e 6 da bacia do Rovuma, respectivamente. Se forem bem-sucedidas, poderão desenvolver jazidas de gás a sul de Palma, um pouco mais próximo das áreas mais desenvolvidas do país.

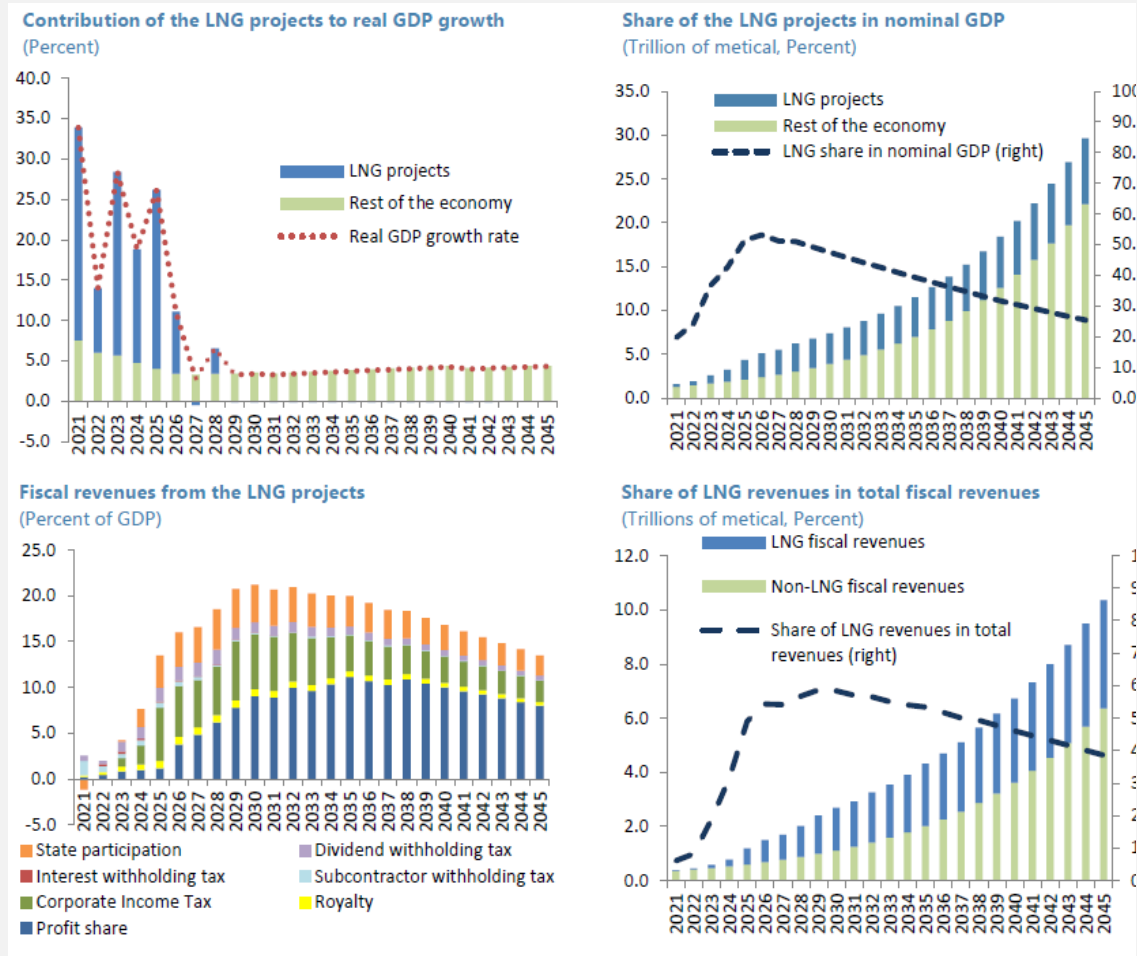
O FMI criou rapidamente um modelo (com base na sua abordagem de modelagem da ‘análise fiscal da questão dos recursos’) que foi, então, utilizado para projectar os possíveis níveis de produção, exportação e futuras receitas do governo resultantes, apenas, das jazidas do Rovuma. Os resultados foram publicados em FMI (2016) e indicam, resumidamente, o seguinte:

- Supondo que o início da produção de GNL será em 2021, os dois principais operadores poderão acabar por construir 13 unidades de GNL em terra e quatro unidades de FLNG para o projecto do gás. O volume total de produção de GNL poderá, deste modo, atingir 89 milhões de toneladas por ano em 2028.
- A taxa média de crescimento anual do PIB real, entre 2021 e 2025, poderá atingir 24 por cento, e a quota dos projectos de GNL na produção nominal total de Moçambique poderá exceder 50 por cento em meados da década de 2020.
- O total das receitas fiscais dos projectos de GNL durante o período do projecto até 2045 poderá atingir cerca de 500 biliões de dólares (USD). No final da década de 2020, as receitas fiscais dos projectos de gás poderão representar mais de 50 por cento do total das receitas fiscais.

Estes e outros valores mais detalhados das projecções do FMI, publicados em Janeiro de 2016, são apresentados na Caixa 2.

⁵ O total das reservas está estimado em 15 tcf.

Caixa 2: Indicadores seleccionados das projecções de 2016 relativas aos benefícios do projecto do Rovuma



Fonte: FMI (2016).

Contribuição de projectos de GNL para o crescimento do PIB em termos reais (percentagem)

Projectos de GNL
Resto da economia
Taxa de crescimento do PIB em termos reais

Receitas fiscais dos projectos de GNL (Percentagem do PIB)

Participação do Estado
Imposto retido de juros
Imposto sobre o rendimento colectivo (IRC)
Participação nos lucros
Imposto retido de dividendos
Imposto retido de subcontratantes
Royalties

Quota dos projectos de GNL no PIB em termos nominais (Triliões de meticais, Percentagem)

Projectos de GNL
Resto da economia
Quota GNL no PIB em termos nominais (à direita)

Quota de receitas do GNL no total de receitas fiscais (Triliões de meticais, Percentagem)

Receitas fiscais do GNL
Outras receitas fiscais (não GNL)
Quota de receitas do GNL no total das receitas (à direita)

Em termos de receitas das exportações e da futura balança de pagamentos, as projecções do FMI indicam que a dependência de Moçambique em relação às exportações de GNL se aproximará de 75 por cento em meados da década de 2020. Esta compara-se à dependência em relação às

exportações de produtos da indústria extractiva, no valor de 68 por cento em 2014, como apresentado na Tabela 1. Considerando também a elevada esperança de novos investimentos em outras áreas importantes da actividade extractiva, o futuro da economia, baseado num nível de dependência cada vez maior em relação aos sectores extractivos, parecia ser brilhante. Mas este impulso ainda não começou: o pequeno aumento no crescimento do PIB observado em 2017 (a seguir ao grande colapso após 2015) é atribuído principalmente à melhoria das exportações de carvão e à produção agrícola (AfDB 2018).

2 Questões de política macroeconómica e fiscal

2.1 Uma dolorosa lição inicial

No entanto, Moçambique aprendeu rapidamente a primeira lição sobre as actividades extractivas, uma lição que o país experimentou, infelizmente, juntamente com outros produtores africanos importantes, tais como a Nigéria, o Gana e o Chade. A lição é que expectativas inflacionadas, tanto de políticos como do público em geral, baseadas em anúncios de elevadas receitas futuras, são extraordinariamente difíceis de gerir. Mais concretamente, *expectativas inflacionadas sobre futuras receitas levarão, provavelmente, a decisões políticas desastrosas*. Um ponto de situação técnico a fazer aqui, antes de se discutir o conteúdo, é que qualquer informação sobre o futuro – especialmente quando relacionada com produtos cujos preços são muito voláteis – envolve, inevitavelmente, uma margem elevada de erro estatístico. Lamentavelmente, essas margens de erro – e as grandes incertezas que implicam – são raramente destacadas nas conversas entre as pessoas: são abafadas, nessas conversas, pelos elevados valores das receitas anunciadas. A isto acresce que existem grandes assimetrias na informação disponível sobre o futuro: habitualmente, as empresas produtoras da indústria extractiva têm, neste aspecto, uma vantagem significativa sobre os decisores políticos governamentais. Estes agentes empresariais têm, também, uma compreensão muito mais apurada dos riscos que correm, sendo as grandes perdas comerciais o preço difícil a pagar por decisões incorrectas.⁶ Na gíria moderna diríamos que ‘eles têm a pele em jogo’⁷, algo que não acontece com muitos decisores ao nível do governo.

A forma como este problema se manifestou no contexto de Moçambique é já clara. Mais ou menos na mesma altura, no início de 2016, em que o FMI publicou as suas projecções optimistas, foram surgindo, gradualmente, notícias sobre grandes empréstimos públicos ocultos que em conjunto atingiam, provavelmente, acima de 2,3 biliões de dólares, o equivalente a cerca de 20 por cento do PIB de Moçambique. Comentários sobre esta questão atribuíram de forma clara estes grandes empréstimos a um processo de novo endividamento, iniciado em 2013/14, baseado no pressuposto de que Moçambique se tornaria rapidamente num exportador global de gás.⁸ Os empréstimos comerciais ocultos violaram cláusulas da Constituição de Moçambique, o limite máximo orçamental do país, assim como o acordo realizado ao abrigo da iniciativa Países Pobres Muito Endividados (PPME, HIPC em inglês) e outros acordos estabelecidos com doadores – entre

⁶ Estas e outras questões relacionadas com as dificuldades de informação inerentes associadas à gestão dos recursos extractivos são discutidas em recente e importante relatório de investigação do Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB 2017; ver Roe, a publicar).

⁷ Este conceito é desenvolvido com mais profundidade em Taleb (2017).

⁸ Ver, por exemplo, Chatham House (2016). O maior dos empréstimos comerciais foi adquirido, supostamente, para financiar uma empresa de pesca de atum, mas parece ter sido utilizado para adquirir navios e outros equipamentos militares necessários para proteger o longo litoral de Moçambique, um litoral envolvido, evidentemente, na exploração de gás.

estes o FMI, que, conseqüentemente, suspendeu o seu programa com o governo moçambicano em Abril de 2016. Alguns empréstimos entraram em incumprimento e algumas reestruturações foram necessárias. Uma auditoria internacional independente, encomendada pelo FMI, foi, até à data, apenas parcialmente bem-sucedida na descoberta da verdadeira dimensão dos empréstimos, e mantêm-se várias acusações e recriminações de que se tratou de actividades ilegais, inconstitucionais e em benefício próprio. Mais do que tudo, o quadro fiscal muito promissor retratado na Caixa 2 foi substituído por uma situação orçamental alarmante (os fundos dos doadores, actualmente sob ameaça, eram responsáveis por 20 por cento das receitas do orçamento) e uma dívida pública aparentemente insustentável. A taxa de crescimento desacelerou dos sete por cento para três por cento em 2016 e, com uma inflação em crescimento e um ambiente de investimento em geral mais fraco, alguns dos projectos com maiores expectativas de geração de recursos estão, pelo menos, postos em causa.⁹ Dados macroeconómicos adicionais são apresentados na Caixa 3.

Caixa 3: Macroeconomia vacilante de Moçambique

Durante vários anos, desde a viragem do milénio, Moçambique usufruiu de um crescimento económico espectacular, associado a outros indicadores macroeconómicos geralmente sólidos. Desde 2001, a taxa de crescimento do PIB foi, normalmente, igual ou superior a sete por cento e acima de 10 por cento em alguns anos; a inflação estava, em geral, em cerca de cinco por cento ou em níveis inferiores; quando se chegou a 2010, o investimento directo estrangeiro havia aumentado para mais de 1 bilião de dólares ao ano, tendo a partir de então permanecido muito acima desse valor e alcançando o equivalente a cerca de 30 por cento do PIB em 2016; o défice fiscal estava, em geral, em cerca de três a quatro por cento do PIB; e o rácio do *stock* da dívida externa em termos do rendimento nacional bruto diminuiu do seu nível acima de 150 por cento em 1996 para menos de 40 por cento em 2012 (com ajuda do alívio da dívida dos PPME).

No entanto, esta situação começou a deteriorar-se significativamente, por volta de 2014, devido, em parte, à diminuição em exportações tradicionais, às cheias de 2015 e aos preços, em geral, mais baixos das mercadorias internacionais. Estes e outros factores levaram a uma taxa de crescimento muito menor (apenas 3,8 por cento em 2016 e 3,7 por cento em 2017). A inflação aumentou significativamente, durante um período curto, com um pico de aumento do índice de preços no consumidor de mais de 20 por cento nos fins de 2016. O peso da dívida externa disparou devido ao novo endividamento descrito na Secção 2.1 do presente documento. Segundo um comunicado de imprensa do FMI de Março de 2018, o rácio da dívida/PIB atingiu 128 por cento no fim de 2016, um rácio não muito diferente do observado nos anos pré-PPME. O serviço desta dívida adicional, conjuntamente com um grande aumento da massa salarial do sector público, levou o défice fiscal para mais de 8 por cento do PIB. A avaliação mais recente do FMI é de que “o cenário continua desafiador. Na ausência de novas acções políticas, prevê-se que o crescimento real do PIB diminua ainda mais ao longo do tempo, enquanto a inflação se manterá nos níveis actuais (i.e., cerca de 6,5 por cento). O défice fiscal aumentará, levando a maior acumulação da dívida pública, com *crowding-out* do sector privado” (FMI 2018b).

Este é um cenário difícil de partida para a nova era de receitas elevadas provindas dos recursos extractivos. O contraste entre os dados do FMI apresentados na Caixa 2 e o prognóstico sombrio da avaliação de Março de 2018 não podia ser maior!

Este problema não é, de modo algum, novo para as economias ricas em recursos extractivos. Um exemplo recente de uma experiência semelhante é o do Gana, após a descoberta de petróleo nos seus jazigos em Jubilee, em 2007. O recurso prematuro desse país a empréstimos internacionais significativos através do mercado de obrigações soberanas levou à explosão da sua dívida pública, à rápida deterioração da situação fiscal do país e à redução geral (em vez de um aumento) do nível

⁹ Na fase inicial da questão dos empréstimos ocultos, houve uma certa complacência nas declarações públicas sobre o problema: afinal, o que são 2,3 biliões de dólares quando a bonança do GNL disponibilizará acima de 500 biliões de dólares durante os próximos 25 anos?

de investimento e da taxa de crescimento. Num artigo recente, Mahamudu Bawumia (actual vice-presidente do Gana) e Håvard Halland (do Banco Mundial) analisaram alguns aspectos de economia política dos recursos extractivos, à luz do seu impacto na gestão macroeconómica do Gana (Bawumia e Halland 2017). Segundo os autores, dada a realidade de eleições bipartidárias muito disputadas no Gana e no alinhamento da literatura da gestão política dos ciclos económicos, os governos em exercício no Gana sentiram, em geral, a necessidade de expandir a política fiscal em anos de eleições. A introdução de uma futura bonança do petróleo no cálculo político sugere que o primeiro governo a usufruir das receitas dos recursos fará tudo o que puder para permanecer no poder, mesmo que isso implique a negação do bom senso económico. De facto, isto foi o que aconteceu em 2012, por exemplo. Experiências recentes na Venezuela são um exemplo ainda mais desanimador dos danos que podem ser causados por uma abordagem populista da gestão dos recursos naturais (ver, p. ex., Hanke 2015). Ironicamente, Bawumia também explica que o Gana, ao contrário da Venezuela, empreendeu um enorme esforço (e procurou muita assessoria internacional) para criar instituições que evitassem as dificuldades que o país acabou por enfrentar.¹⁰ A lição daqui decorrente é que: *até mesmo instituições formais bem concebidas podem ser impotentes no caso de pressões políticas, elas próprias, muito fortes e com raízes profundas.*

Esta primeira lição foi recentemente elevada ao estatuto de nova variante da maldição dos recursos, nomeadamente num estudo de James Cust e David Mihalyi, de 2017, intitulado “The Presource Curse”. A sua pesquisa analisa 236 descobertas gigantes de petróleo/gás, a nível mundial e a partir de 1988, cada uma com o potencial para alcançar, em média, 1,4 por cento do PIB do país respectivo. Embora em todos os casos tivesse sido previsto que estas descobertas levariam ao aumento significativo das taxas de crescimento (tipicamente 0,52 por cento por ano durante os primeiros cinco anos dos novos projectos), os resultados reais foram, sistematicamente, piores e em alguns casos drasticamente piores. Vários países com instituições políticas relativamente frágeis viram as suas taxas médias de crescimento diminuir quando comparadas com as taxas anteriores à descoberta. Portanto, a “maldição antes da exploração” coloca o foco no que acontece durante o período entre a descoberta de um importante recurso extractivo e o início da produção. É claro que, em função das evidências apresentadas, Moçambique está longe de ser o único país a permitir que projecções excessivamente optimistas incentivem empréstimos e despesas excessivas numa antecipação prematura do elevado crescimento esperado. O desafio é impedir que isso aconteça no futuro, à medida que começarem a surgir os elevados níveis de produção de GNL: como observou recentemente um funcionário de topo: os empréstimos ocultos são pequenos face à bonança de 500 biliões de dólares durante os próximos 25 anos.

2.2 Outras lições de gestão macroeconómica e fiscal

Devido à muito grande dimensão dos empréstimos ocultos e às graves restrições que eles impõem actualmente sobre a margem de manobra da política fiscal em Moçambique, algumas das opções de políticas macroeconómicas e fiscais que poderiam, de outro modo, ter sido relevantes durante os próximos anos são, actualmente, menos relevantes. Mas procede-se aqui com base no pressuposto de que pode ser alcançada alguma estabilização da difícil situação macroeconómica/fiscal actual, de modo a que pelo menos alguns dos investimentos de grande escala em recursos extractivos prossigam conforme planeado. Reconhecemos que, no momento da elaboração do presente artigo, este optimismo permanecia sob alguma dúvida.¹¹ Mas, assumindo

¹⁰ O principal desafio era evitar os problemas que ocorreram anteriormente na Nigéria.

¹¹ A incerteza inerente sobre a situação local de Moçambique é intensificada pela natureza do mercado global de GNL, em rápida mutação. Por exemplo, os compradores de GNL estão fragmentados, os contratos estão a fazer-se com prazos mais curtos e os novos projectos estão a fazer-se, cada vez mais, em reservas de gás natural já em exploração,

este pressuposto relativamente positivo, que outras lições se podem tirar da experiência internacional?

Um conjunto de respostas úteis a esta questão encontra-se no estudo recente, essencialmente teórico, de van der Ploeg e Venables (2017).¹² Esse estudo estabelece um enquadramento que capta os compromissos entre as utilizações alternativas das receitas dos recursos. Este modelo é utilizado para demonstrar que a eficiência intergeracional na opção poupança/consumo depende do retorno do investimento, r , e da taxa a que a sociedade troca consumo actual por consumo futuro, medida pela taxa de juro do consumo.¹³ Os autores também postulam que, na tomada de decisões sociais (em oposição à tomada de decisões individuais), especialmente em relação a projectos de longa duração, é razoável defender que a taxa pura de preferência temporal deve ser extremamente pequena, uma vez que a impaciência da geração actual *não* estabelece o seu direito de consumir à custa das futuras gerações. Portanto, aceitando os pressupostos do seu modelo e uma dada restrição orçamental, quando a taxa de retorno dos activos domésticos, r , é relativamente elevada, o elemento consumo dos gastos locais deve ser relativamente baixo inicialmente (com elevado investimento), mas deve aumentar rapidamente ao longo do tempo; ou seja, o consumo deve crescer rapidamente ao longo do tempo. Por outras palavras, em cada país em desenvolvimento de baixo rendimento onde o rendimento está a aumentar, as necessidades de redução da pobreza são maiores actualmente do que serão no futuro, o que implica que se dê maior peso ao presente.¹⁴ Isto, por sua vez, leva à primeira conclusão principal de política para países como Moçambique: *é ideal que as taxas de poupança a partir das receitas dos recursos naturais sejam elevadas, mas a prioridade deve ser investir essas receitas na economia nacional.*

A seguir, van der Ploeg e Venables (2017) utilizam o modelo para recordar que, para uma economia com acesso a mercados de capitais internacionais perfeitos e sem sofrer de escassez de capital, a suavização intertemporal do consumo estará de acordo com o padrão sugerido pela hipótese do rendimento permanente (PIH em inglês). Isso, por sua vez, poderá sugerir que todas as poupanças e a resultante acumulação de activos, após o influxo de receitas dos recursos naturais, deveriam ser colocadas em activos externos, através, por exemplo, de um fundo soberano. No entanto, segundo os autores, este resultado teórico é bastante irrelevante para economias em desenvolvimento de baixo rendimento, tais como Moçambique. O resultado da PIH resulta do pressuposto de que a economia expandiu o seu *stock* de capital ao ponto de o produto marginal do capital ser igual à taxa de juros mundial constante e exógena. Isto pode ser relevante para uma economia desenvolvida com excesso de capital, onde os níveis de investimento são óptimos, mas não para economias que enfrentem grandes dificuldades em contrair empréstimos, tal como Moçambique, pelo menos em termos razoáveis e sustentáveis. A adaptação do modelo de modo a abranger estas realidades leva ao seguinte resultado: *quanto maior a escassez de capital na economia, maior a parcela do aumento do total de*

mas o FLNG está a tornar-se mais significativo. Estas tendências foram detalhadas numa recente apresentação de Anne-Sophie Corbeau (2017), numa conferência.

¹² Ver também Venables (2016), Venables e Willis (2016).

¹³ O qual por sua vez se define como $\rho + \eta g$, onde g é a (tendência, ou) taxa de crescimento do consumo e o parâmetro $\eta > 0$ é o inverso da elasticidade da substituição intertemporal (que representa a taxa de redução do valor marginal do consumo à medida que as pessoas ficam mais ricas).

¹⁴ Isto é, o futuro é descontado com mais intensidade, especialmente se a aversão à desigualdade intergeracional for grande.

*activos que deve ser alocada a capital nacional.*¹⁵ Após o escândalo dos empréstimos ocultos, este resultado ajusta-se bem à actual situação fiscal de Moçambique.

No entanto, este resultado é, também, classificado teoricamente pelo facto de que, à medida que o capital se acumula e a dívida se reduz, a taxa (nacional) de retorno diminui, pelo que, uma economia em desenvolvimento pode, em princípio, convergir para uma condição equivalente à de uma economia sem escassez de capital.¹⁶ Enquanto isto ocorre, existe oportunidade para investimentos que estimulam o crescimento e o desenvolvimento. Em resumo, uma vez alterado o modelo para incluir as características chave, num país em desenvolvimento, de escassez de capital e elevados custos de empréstimos, a mensagem política é significativamente diferente da que resulta da PIH. Concretamente, o aumento ideal do consumo ocorre principalmente nos primeiros anos: as receitas dos recursos naturais devem ser utilizadas principalmente para investimento nacional, e este, por sua vez, deve, em princípio, promover a via de desenvolvimento da economia.

Possíveis motivos para não se investir o influxo de receitas de recursos naturais em activos nacionais

No entanto, existem três motivos principais para o país poder optar por não seguir o conselho acima e não investir a maior parte do influxo de receitas públicas em activos nacionais. Eles são os seguintes:

- O país pode enfrentar no curto-prazo, pelo menos, um *limite na sua capacidade de absorção*, devido, por exemplo, a estrangulamentos que podem restringir novos investimentos – p. ex.: escassez de projectos de elevado retorno prontos para serem implementados mesmo que o financiamento esteja disponível. Não é provável que no sector público exista uma lista de bons projectos de investimento prontos a adoptar.¹⁷ Estes problemas devem ser resolvidos antes da realização de investimentos efectivos, o que, conforme defende Paul Collier desde há muito tempo, implica um forte “investimento em como investir” (p. ex., Collier, 2010). Van der Ploeg e Venables (2017) defendem que, nestes casos, não faz sentido despendar receitas dos recursos naturais em projectos ineficientes só porque se pode. Em vez disso, existe um forte argumento para se criar um tipo de “fundo de reserva”, onde as receitas dos recursos naturais podem ser depositadas a curto prazo até que se possam utilizar de forma eficiente na economia nacional. Evidentemente que isto deve ser acompanhado por grandes esforços no desenvolvimento de mais capacidade para se criar uma lista de projectos bons e eficientes. Esta lógica indica, além disso, que o investimento deve aumentar, apenas, de forma gradual, e que, ao contrário de um dos resultados de van der Ploeg e Venables (2017), as receitas dos recursos naturais podem ser depositadas, pelo

¹⁵ No caso limite em que um país está excluído dos mercados de capitais, a totalidade do aumento de activos vai para a criação de capital nacional.

¹⁶ Portanto, partindo de uma base fraca, há acumulação de capital, o rendimento aumenta e a taxa de retorno diminui, atingindo finalmente um nível semelhante ao de países de elevado rendimento, onde pode suportar níveis semelhantes de rendimento e de consumo. Isto, por sua vez, leva a conclusões interessantes sobre o percurso óptimo do consumo ao longo do tempo. Concretamente, o aumento do consumo (em relação ao observado nos dados de base anteriores ao influxo de receita) é maior logo após o influxo de receita e, em seguida, diminui. Este resultado contrasta de forma evidente com o que decorre do modelo PIH, onde o aumento do consumo é constante ao longo do tempo. A intuição subjacente é que a geração actual vive em maior situação de pobreza do que as futuras gerações viverão (se o crescimento for positivo), pelo que o aumento do consumo se centra nesta geração em situação de maior pobreza.

¹⁷ Por exemplo, por falta de capacidade de concepção e desenvolvimento de projectos; porque os processos de selecção de projectos e de análise custo/benefício são fracos; e/ou porque a capacidade de garantir, implementar e monitorar projectos é limitada.

menos temporariamente, em activos externos até que possam ser utilizadas com eficácia de custos na via de investimento eficiente (ver também Venables e Willis 2016).

- O segundo motivo possível refere-se à necessidade manifestada frequentemente de *proteger os interesses das futuras gerações*. Este argumento pode ser utilizado para justificar a acumulação de uma significativa carteira de investimentos em activos financeiros constituída, principalmente, por activos com maturidades de longo prazo. No entanto, conforme acima mencionado, a relevância deste raciocínio para a maior parte dos casos de LICs, incluindo Moçambique, é questionável, uma vez que se baseia na premissa de que o retorno dos investimentos nacionais adicionais está mais próximo do que o que se pode obter de activos (externos) alternativos disponíveis. Pelo contrário, quando a realidade da grande escassez de capital surge, conforme acima explicado, o investimento na economia nacional torna-se uma prioridade muito maior e, conseqüentemente, o argumento do fundo intergeracional de longo prazo enfraquece.
- O terceiro motivo, que é o mais convincente, é a necessidade de *proteger a economia das flutuações de curto a médio prazo nos preços das mercadorias*. Dada a probabilidade de existirem essas flutuações, é conveniente acumular uma margem de segurança caucionária através de um fundo de estabilização, em particular porque é difícil fazer uma cobertura perfeita de todo esse risco, utilizando activos financeiros derivados. *A maior parte dos países exportadores de recursos naturais é aconselhada a criar mecanismos de segurança própria, através de fundos de estabilização*. Estes fundos podem libertar capital para financiar uma política fiscal anticíclica quando há constrangimentos de política monetária. É evidente que comportamentos do tipo que explica a “*maldição antes da exploração*” e outros comportamentos fiscais semelhantes tendem a fazer o oposto, nomeadamente, a adoptar posições fiscais pró-cíclicas em resposta à volatilidade dos preços das mercadorias. Um problema prático é que os fundos de estabilização devem ser investidos, principalmente, em activos de maturidade de curto prazo, tornando-se, deste modo, inconsistentes com os fundos concebidos principalmente para ajudar as futuras gerações (ver Caixa 4). Felizmente que existem outros dispositivos/normas de estabilização fiscal que funcionam em outros locais que não exigem a criação de um fundo soberano¹⁸ (ver Kopits e Symansky 1998 para exemplos).

¹⁸ É útil, neste momento, citar o resumo recente de Lahn e Stevens (2017: 7) sobre a utilização dos fundos de estabilização. Os autores observam que: “os estudos sobre a eficácia dos fundos de estabilização tendem a concordar que ‘devem fazer parte de um pacote mais amplo de reformas institucionais destinadas a melhorar a capacidade de gestão da receita de recursos do país’ (Dixon e Monk 2011: 5) e que a sua utilidade depende da qualidade dos sistemas públicos de gestão financeira (FMI 2007). Tal como os exemplos do Chade, Nigéria, Irão e Camarões demonstram, onde estes estão em falta, os objectivos e as normas originais dos fundos não são seguidos (Collier e Venables 2011: 11-17). Mesmo a existência de fundos bem geridos não impede políticas fiscais insustentáveis ou a utilização de recursos dos fundos como garantia de empréstimos irresponsáveis (por exemplo, o Cazaquistão na década de 2000).”

Caixa 4: Prós e contras de um fundo soberano

A criação de um fundo soberano tornou-se quase obrigatória para as novas economias ricas em petróleo e gás da África Subsariana, incluindo Moçambique e a Tanzânia. Qualquer fundo soberano é considerado como sinal para os observadores locais e internacionais da seriedade do país na gestão da sua riqueza recente, incluindo da sua capacidade de resistir a pressões populistas e a políticas de curto prazo para a despender rapidamente. Infelizmente, a eloquente retórica está, com frequência, distante da realidade que envolve a criação e operação deste fundo.

Em primeiro lugar, nenhum LIC africano é como a Noruega, o criador de um dos maiores e mais bem-sucedidos fundos soberanos a nível mundial. Roe (2016) realça que em 25 anos, o fundo soberano da Noruega acumulou activos num montante de cerca de 900 biliões de dólares (excedendo 1 trilião de dólares até finais de 2017). Isto equivale a 178.000 dólares por cada um dos cinco milhões de habitantes da Noruega (adultos e crianças), ou acima de 700.000 dólares para uma família normal de quatro pessoas. Também é equivalente à dimensão de toda a economia de vários MICs, tais como o México. Além disso, durante os anos desde que o fundo foi criado, a Noruega usufruiu, em geral, de grandes excedentes orçamentais, frequentemente de cerca de 10 por cento do PIB, com as receitas do petróleo e do gás a contribuírem com parte significativa para isso. Por esse motivo, o país tem sido capaz de fazer acréscimos regulares ao fundo, utilizando apenas uma pequena percentagem desses excedentes. Isto contrasta com o caso da Tanzânia, que criou, recentemente, um fundo soberano: o Fundo de Gestão dos Recursos Naturais.¹⁹ Embora a Tanzânia tenha incorrido em défices orçamentais significativos durante vários anos, o governo consegue mesmo assim comprometer uma média de cerca de 0,5 por cento do PIB por ano para o novo Fundo de Gestão dos Recursos Naturais. Dado o rendimento *per capita* da Tanzânia de cerca de 1.000 dólares e os seus 50 milhões habitantes, isso irá gerar capital à taxa de cinco dólares *per capita* e de 250 milhões de dólares por ano. Portanto, levará muito tempo a criar um fundo seja de que montante for. Por exemplo, após cerca de 10 anos, supondo um preço de gás fixo e sem levantamentos, o fundo aumentaria para 2,5 biliões de dólares, mais os juros líquidos sobre o saldo de capital acumulado de cerca de 50 dólares *per capita*. Imaginem-se as disputas políticas no momento do orçamento associadas à preservação de um tal saldo não movimentado. Desafios semelhantes foram enfrentados por vários outros países, tais como o Gana e o Chade.

Em segundo lugar, os custos administrativos para se criar e operar um fundo soberano, que reduzem o valor do fundo de forma evidente, estão sujeitos a substanciais economias de escala. Por exemplo, a Noruega pode gerir o seu fundo soberano a um custo muito inferior, a 0,5 por cento do valor do capital. Mas a Tanzânia enfrentaria muitos dos mesmos custos fixos e deveria cobri-los com um fundo que inicialmente seria de, apenas, algumas dezenas de milhões.

Em terceiro lugar, a lógica de van der Ploeg e Venables (2017) identifica três motivos principais para um país poder optar por colocar parte das suas receitas de recursos naturais num fundo soberano. Infelizmente, estes três tipos de motivos exigem tipos completamente diferentes de fundos de investimento de activos externos (p. ex., maturidades de curto prazo para fins de estabilização e títulos de prazo mais longo para apoiar as futuras gerações), uma vez que envolvem investimentos para fins bastante diferentes. Isso não só aumenta as dificuldades administrativas, mas também pode significar que o fundo precisa de ter várias estruturas legais e mandatos de investimento, mesmo que, por motivos de conveniência administrativa, estes sejam geridos pela mesma instituição governamental.

Durante os últimos anos, Moçambique assumiu vários compromissos parciais para a criação de um fundo soberano, mas, com base em informações de domínio público, parece não ter especificado com suficiente detalhe os motivos que impulsionam este possível desenvolvimento institucional. Os planos do fundo soberano foram anunciados pela primeira vez em 2014, mas não foram elaborados nesse momento. O governo anterior, liderado pelo Presidente Armando Guebuza, decidiu não colocar numa conta especial as receitas extraordinárias, tais como as do imposto de mais-valias, com o argumento que o país tinha necessidades urgentes de curto prazo e que o influxo de receitas deveria ser utilizado para as satisfazer. No entanto, o actual governo anunciou, em Agosto de 2017, que o novo Fundo de Desenvolvimento Nacional com várias características de fundo soberano será, de facto, criado e que provavelmente será gerido como instituição autónoma subordinada ao Banco Nacional de Investimentos (Frey 2017). A revisão do Artigo IV realizada pelo FMI, em Março de 2018, aprova de forma geral a necessidade desse fundo (FMI 2018a: 20). No entanto, uma vez que os planos detalhados não foram elaborados, seria aconselhável que as autoridades seguissem o parecer de van der Ploeg e Venables (2017): o país deve definir

¹⁹ Isto foi anunciado na nova Lei do Petróleo da Tanzânia de 2015.

com clareza quais os motivos principais, entre os vários existentes, que justificam a criação deste fundo e saber que estratégias de investimento, estruturas de gestão e regulamentação são necessárias, entre as várias existentes.

2.3 Função da Empresa Nacional de Petróleos

A questão das ENPs e a sua função está aqui incluída, porque estas instituições são, normalmente, uma componente muito importante da situação da gestão macroeconómica e fiscal das economias ricas em petróleo e gás, como Moçambique. Heller *et al.* (2014), num estudo encomendado pelo Instituto de Governação dos Recursos Naturais (IGRN) demonstram que em vários países (p. ex., Azerbaijão e Angola), *mais de metade* das receitas governamentais pode passar pelas mãos de uma ENP. Nos casos em que a ENP é responsável por receitas fiscais tão elevadas como estas, acrescenta às suas funções comerciais a autoridade fiscal de facto, operando neste aspecto em paralelo com o Ministério das Finanças. É quase certo que esta situação crie tensão entre os executivos que gerem a ENP, que invariavelmente tentam reter grande parte do total das receitas, e o Tesouro/Ministério das Finanças que pretenderão manter a maior parte dos fundos sob o seu controlo.

Neste momento, ainda não está claro qual será o volume de receitas que a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos, E.P. (ENH) de Moçambique irá acumular, pelo menos inicialmente, quando as elevadas receitas do GNL começarem a materializar-se.²⁰ No entanto, uma visão limitada desta questão está disponível nas projecções dos dados fiscais do FMI que contam da Caixa 2. Mesmo que a ENH receba, apenas, parte do total de receitas referido na Caixa 2 como “participação do Estado”, receberá o equivalente entre três e cinco por cento do PIB anualmente e enquanto se realizarem actividades de GNL. Se também participar na quota dos lucros e nos dividendos das receitas de GNL, então estes valores podem ser muito superiores. Em qualquer caso, existe, de forma clara, responsabilidade fiscal partilhada que envolve a ENH, que deve ser gerida de forma consistente e segundo os princípios gerais de segurança e manutenção da estabilidade macroeconómica.

Porém, do ponto de vista dos governos de várias economias ricas em petróleo e gás, as ENPs representam, frequentemente, a condição *sine qua non* de uma estratégia capaz de proporcionar aos cidadãos benefícios de longo prazo. Os políticos locais presumem, de forma razoável, que existem poucas vias melhores para gerir os fluxos de rendimento frequentemente enormes associados a este sector do que através de uma empresa controlada nacionalmente, sob responsabilidade principal do governo desse país. Ela confere, fundamentalmente, à entidade estatal, tal como no caso de Moçambique, uma quota de propriedade das grandes operações de petróleo e gás. Segundo esta lógica, várias das novas economias ricas em petróleo e gás em África, tal como a Tanzânia (com a Tanzania Petroleum Development Corporation) e Moçambique (com a ENH), criaram um

²⁰ A posição da ENH em relação à recepção de receitas é sustentada pela sua situação legalmente estabelecida em Moçambique. Tem o controlo legal da indústria petrolífera a montante do país, detém direitos exclusivos para a exploração e desenvolvimento do petróleo em Moçambique e tem autorização para exercer esses direitos em associação com investidores estrangeiros. A ENH é responsável pela participação nas operações petrolíferas e nas fases das actividades (prospecção, exploração, produção, refinação, transporte, armazenamento e comercialização de petróleo e gás e seus derivados, incluindo GNL e gás para líquidos) a nível nacional ou no exterior, e também é responsável pela gestão das quotas de petróleo e gás destinadas ao desenvolvimento do mercado nacional e à industrialização do país. A Lei dos Petróleos estipula, expressamente, que os investidores interessados na exploração de recursos petrolíferos em Moçambique devem estabelecer uma parceria com a ENH.

tipo de ENP.²¹ Ao assumir os méritos da ENP, eles baseiam-se nas evidências de vários casos bem-sucedidos de outros países. Exemplos de ENPs de maior sucesso a nível mundial são a Statoil na Noruega, a Saudi Aramco na Arábia Saudita, que em breve estará disponível nos mercados de acções globais, e a Petronas na Malásia. Estas empresas mantêm programas de exploração rigorosos, proporcionam elevado retorno para os recursos públicos, diminuem a confiança de longo prazo em parceiros privados caros e, como subproduto, ajudam a promover a ascensão da classe tecnocrata das empresas privadas e profissionais.

No entanto, uma análise mais atenta às lições da experiência internacional destaca um aspecto muito preocupante. Como exemplo recente digno de nota temos a grande ENP brasileira Petrobras. Até 2016, pensava-se que a Petrobras pertencia à categoria das ENPs de sucesso acima mencionadas. Foi classificada como tal por Heller *et al.* (2014). No entanto, a rápida queda do período de graça da Petrobras destaca vários riscos que são comuns às ENPs e que devem ser abordados com seriedade pelos novos países produtores de petróleo e gás que têm uma instituição deste tipo. As ENPs estão fundamentalmente posicionadas, de forma invariável, na intersecção entre as políticas públicas, as ambições comerciais, os elevados rendimentos económicos e as redes de elites estabelecidas. Isso torna-as muito vulneráveis a serem utilizadas como veículos para patrocínios e corrupção: ver a Petrobras e as principais personalidades brasileiras que alegadamente tiraram benefícios pessoais das suas actividades. O desafio é gerir as ENPs de modo a obter os benefícios que podem, sem dúvida, advir (ver o caso da Aramco), enquanto se reduzem os riscos macroeconómicos/fiscais acima mencionados e se evitam riscos potencialmente desastrosos para a economia política que tanto prejudicaram a Petrobras e o Brasil.

O estudo aprofundado de Heller *et al.* (2014) encomendado pelo IGRN menciona nove principais lições/recomendações para ENPs decorrentes do estudo realizado em 12 ENPs localizadas em vários contextos geográficos e operacionais. Estas nove recomendações constam (mas não são discutidas detalhadamente) da Caixa 5.

Caixa 5: Nove recomendações do IGRN para ENPs

Mandato comercial:

1. Definir claramente as funções comerciais e não comerciais. Limitar as actividades não comerciais sofisticadas que podem aumentar os riscos e os custos dos conflitos de interesse (p. ex., limitar as funções e a regulamentação da ENP, quando o sistema comercial é competitivo, e limitar quaisquer despesas públicas gerais ou o papel de desenvolvimento nacional²²).
2. Desenvolver um modelo de retenção de receitas viável.
3. Melhorar o acesso a financiamento externo, registando as acções da ENP em bolsas de valores públicas ou emitindo dívida externa, quando adequado.

Limitação de interferência política nas decisões técnicas:

4. Definir estruturas e funções de forma clara para accionistas do Estado.
5. Capacitar os conselhos de administração técnicos e independentes.
6. Investir (significativamente) na integridade e capacidade do pessoal das ENPs.

²¹ Como de facto têm os países que descobriram petróleo ou gás mais cedo: por exemplo, a Corporação Nacional de Petróleo da Nigéria, a Corporação Nacional de Petróleo do Gana e a Sonangol de Angola.

²² A Petróleos da Venezuela, S.A. durante o regime de Hugo Chavez é um exemplo extremo deste erro, a despende muito mais com programas sociais do que com programas relacionados com o petróleo.

Transparência e forte fiscalização:

7. Maximizar o relatório público dos dados chave (receitas, despesas, transferências de e para o Estado, resultados da comercialização do petróleo, etc.).
8. Garantir auditorias financeiras independentes e publicá-las.
9. Optar por um nível eficaz de supervisão da legislação (p. ex., responsabilizar a ENP perante a legislatura sem limitar, de forma indevida, a sua liberdade de tomar decisões técnicas).

Fonte: Adaptado de Heller et al. (2014).

Neste caso dá-se enfoque principalmente aos aspectos relacionados com a macroeconomia. Em particular, como encontrar o equilíbrio entre: (i) deixar a ENP apenas com os fundos de que necessita para cumprir de forma adequada as suas grandes responsabilidades comerciais (frequentemente grandes em relação à totalidade da macroeconomia); e (ii) deixar a ENP com fundos excedentes subutilizados (que, devido à capacidade de absorção e a outras restrições, não será capaz de utilizar de forma produtiva), enquanto, simultaneamente, se negam fundos ao Ministério das Finanças que os poderia utilizar para atender a necessidades orçamentais urgentes? A experiência geral apresenta exemplos de ambas as possibilidades de erro. Heller *et al.* (2014) identificam grandes ENPs, tais como a National Petroleum Corporation (Nigéria), a Pemex (México) e a Petronas (Malásia), que não têm acesso previsível a fluxos de receitas suficientes para cobrir, de forma consistente, as despesas operacionais e, como consequência, não entregam a totalidade. No caso da Petronas, argumentou-se que isso se devia a transferências cada vez maiores dos lucros para o Estado. No outro extremo do espectro está o triste caso da Sonangol-Angola, que durante o período anterior a 2014 teve autoridade de facto, com pouca separação de poderes, para reter enormes fluxos de receita. A auditoria do FMI (FMI 2014) revela um “valor residual inexplicável” nas contas do Estado, avaliado inicialmente num montante superior a 31 biliões de dólares, entre 2007 e 2010 (o equivalente a um quarto do PIB anual).

A solução para responder à questão sobre o equilíbrio adequado entre os dois possíveis extremos de retenção de receita definidos no parágrafo anterior consta na primeira recomendação na Caixa 5. Se o mandato comercial da ENP estiver claramente definido e se se elaborar com competência e se monitorar os respectivos planos estratégicos, programas de investimento e produtos (de acordo com os objectivos nacionais acordados), então as suas necessidades de financiamento legítimas devem estar, razoavelmente, evidentes. Se, por outro lado – como por exemplo no caso da Nigéria, onde as prioridades comerciais foram formuladas de maneira vaga, ou como na Venezuela, onde grande parte das obrigações sociais *ad hoc* ficam a cargo da ENP –, então, será praticamente impossível estabelecer um regime coerente de retenção de receitas de acordo com os requisitos macroeconómicos do país. De facto, o motivo subjacente, ainda que não declarado, para não se definir claramente os mandatos comerciais da ENP do país pode ser para evitar difíceis restrições e opções que estão, frequentemente, associadas à definição das metas das despesas fiscais nacionais. Mas é evidente que estes motivos estão deslocados: não podem ignorar a lógica inexorável das restrições macroeconómicas e fiscais do país.

Uma última questão relativa à situação de Moçambique neste aspecto está relacionada com a recomendação de Paul Collier sobre a necessidade de “investir no investimento” (p. ex., Collier 2010). Dado o enorme fluxo de receitas que irão advir para a ENH, bem como para o Tesouro de Moçambique, esta é uma questão que requer particular atenção de ambas as instituições. A ENH terá a enorme responsabilidade, que envolve prospectivamente biliões de dólares de investimento, pela prospecção, exploração, produção, refinação, transporte, armazenamento e comercialização de petróleo e gás e seus derivados.

O caso do Botswana disponibiliza orientações úteis sobre esta questão.²³ Um importante estudo sobre indústrias extractivas e desenvolvimento humano publicado em 2012 contém as seguintes observações sobre as abordagens de investimento das receitas de diamantes do Botswana:

Um dos principais contributos para o sucesso do Botswana na conversão das receitas de diamantes em rápido crescimento económico (e, em última análise, no desenvolvimento humano) foi a insistência firme na avaliação da boa qualidade dos projectos de investimento público. Exigiu-se capacidade de elaboração de avaliações de qualidade e de *reconhecimento e rejeição de avaliações fracas ou inadequadas* aos funcionários para progredirem nas suas carreiras no Ministério das Finanças. Além disso, o programa de investimento público no Botswana acautelava o provimento de custos recorrentes de manutenção dos novos activos públicos. Havia uma regra geral de que cerca de 18 por cento dos custos de capital deveriam ser orçamentados para gerir activos, fossem eles escolas, unidades sanitárias, estradas ou pontes. Quando mais tarde os planificadores verificaram que o rácio era ligeiramente superior, reduziram, conseqüentemente, o programa de investimentos. (Henstridge e Page 2012: 21, baseado em AfDB 2015; meu destaque).

2.4 Regimes fiscais e de *royalties*

A última questão a ser discutida relacionada com o tema da gestão macroeconómica é a escolha do regime tributário para o país. Os regimes fiscais e de *royalties* estão bem estabelecidos em Moçambique.²⁴ Portanto, os parágrafos seguintes, pretendem, apenas, apresentar lições internacionais que podem ser relevantes no futuro, se e quando os acordos existentes estiverem a ser revistos. Os governos das economias dependentes de recursos extractivos enfrentam um equilíbrio muito difícil entre: (i) tributarem muito pouco, negando deste modo ao país a parte justa das receitas dos recursos minerais; e (ii) tributarem excessivamente, arriscando perder elevados montantes de investimento existente ou potencial. Este equilíbrio deve ser alcançado face à frequente imprevisibilidade muito significativa dos preços e dos lucros.

A primeira questão a salientar é que existe uma grande diferença entre os regimes tributários que normalmente se aplicam à mineração *versus* os que se aplicam ao petróleo e ao gás. Estas diferenças são explicadas detalhadamente em Dietsche *et al.* (2013), portanto, no presente documento apenas se apresenta um resumo. Nos sectores do petróleo e do gás utilizam-se, normalmente, acordos de partilha de produção (PSAs em inglês). Estes são acordos através dos quais o governo (ou a ENP) contrata uma empresa privada para realizar operações de petróleo ou gás, mantendo a propriedade sobre as reservas de petróleo ou gás. Uma vez extraído o petróleo ou gás, a empresa tem direito a

²³ No entanto, não se conhece o suficiente para se saber até que ponto os acordos existentes em Moçambique correspondem aos que estão em vigor no Botswana.

²⁴ Entende-se que, em relação ao petróleo e gás, a tributação se baseia no regime de tributação do petróleo revisto em 2014 nos termos da Lei 27/2014, de 23 de Setembro, que sujeita as partes tributáveis às normas gerais de tributação aplicáveis em Moçambique, nomeadamente no que diz respeito à tributação sobre o rendimento (IRPS e IRPC) e sobre o consumo (IVA), bem como a um imposto específico sobre operações petrolíferas e a certas normas especiais que determinam o IRPS e o IRPC, que diferem de algum modo das normas gerais. Em relação à exploração mineira, as organizações que operam concessões mineiras estão sujeitas não só ao regime geral de tributação, mas também ao regime especial de taxaço estabelecido pela Lei 28/2014, de 23 de Setembro, nomeadamente: (i) Imposto sobre Produção Mineira; (ii) Imposto sobre a Superfície; (iii) Imposto sobre a Renda de Recurso Mineiro; e iv) normas especiais para determinar o lucro tributável ao abrigo do IRPS e IRPC (Lex Mundi 2015: 45).

parte da produção para recuperar as despesas de capital e reembolsar os custos operacionais acordados. O restante da produção (em geral referido como “petróleo lucro”) é partilhado entre o governo (ou ENP) e a empresa segundo as percentagens definidas no PSA. Além disso, a empresa está, normalmente, obrigada a pagar o imposto sobre o “rendimento tributável” de pessoas colectivas e outros impostos tais como, por exemplo, impostos retidos na fonte, direitos aduaneiros, imposto sobre valor acrescentado (IVA), etc. (Dietsche *et al.* 2013: 24). Este sistema tem a grande vantagem de disponibilizar receitas ao governo logo na fase inicial do ciclo de vida do projecto, daí as elevadas receitas antecipadas sobre os rendimentos de Moçambique apresentadas nos dados do FMI na Caixa 2.

No caso das operações de exploração mineira, pelo contrário, os países utilizam geralmente concessões ou “regimes fiscais e de *royalties*”. O que significa na prática que o investidor privado detém 100 por cento do material produzido, mas suporta os riscos e os custos das operações. As receitas antecipadas para o governo anfitrião incluem, em geral, primeiro o pagamento de *royalties* e, em seguida (normalmente após um longo período), o pagamento do imposto sobre rendimentos/pessoas colectivas relativo aos lucros. Estas receitas podem, por vezes, incluir impostos adicionais sobre o rendimento de lucros “excedentes” ou “receitas inesperadas” (p. ex., impostos em resposta aos preços dos recursos minerais mais elevados do que o previsto). Além disso, as empresas privadas pagam, normalmente, outros impostos nacionais, tais como IVA, impostos retidos na fonte, direitos alfandegários e quaisquer taxas de emprego. A principal desvantagem deste sistema é ser demasiado dependente das receitas dos impostos sobre pessoas colectivas, que podem atrasar vários anos graças às compensações por depreciação normalmente generosas às quais as empresas têm direito devido aos investimentos iniciais muito elevados que realizam.

Durante as duas décadas a partir de meados da década de 1990, quando se fizeram novos investimentos significativos em exploração mineira em LICs (ver Tabela 1), houve inicialmente a tendência, em países com quadros legais e fiscais relativamente frágeis, para o sector mineiro evitar a utilização das normas gerais de tributação e, em vez disso, celebrar Contratos de Desenvolvimento Mineiro (MDAs em inglês) com as empresas investidoras. O MDA apresenta termos fiscais e outros regulamentos específicos para cada projecto de exploração mineira, e estes termos podem ser diferentes entre empresas e projectos de outro modo semelhantes. Portanto, os governos anfitriões adquirem uma ferramenta para incentivar empresas/projectos específicos, mas também criam um dispositivo propenso a ser capturado e corrompido. Recentemente, e em resposta às preocupações emergentes sobre as forças de negociação desequilibradas entre o governo e a indústria, os países mais ricos em recursos afastaram-se dos MDAs e, em vez disso, empreenderam grandes esforços para fazer constar na legislação tributária geral a definição de cláusulas fiscais e outras. Subentende-se que esta seja a situação de Moçambique após aprovação da nova legislação fiscal em 2014, embora sejam necessários acordos especiais para operações petrolíferas e mineiras.

Em análise recente da prática global, James Otto (2017b) confirma esta tendência, mas defende que existe necessidade de vários países se comprometerem com o fortalecimento adicional dos sistemas subjacentes à lei tributária geral, quer na concepção quer na implementação igualmente importante. Note-se que existem países com sistemas fiscais de qualidade por escrito que continuam a apresentar, em geral, taxas de colecta e de gestão muito baixas e a enfrentar problemas específicos da implementação anterior dos contratos MDA. Otto observa vários tipos de discriminação fiscal (diferentes transacções fiscais para recursos extractivos) evidentes na prática geral do sector mineiro. Estes incluem, por exemplo, a discriminação por referência ao tipo de mineral, à dimensão do investimento, à fase do ciclo de vida da mineração, aos diferentes tipos de custos (p. ex., custos de exploração *versus* custos operacionais) e à nacionalidade do investidor.

Segundo o autor, embora existam, frequentemente, motivos credíveis para se introduzirem estes desvios às normas e à tributação geral, o sistema tributário torna-se tanto mais complexo e difícil de gerir quanto maior for a falta de uniformidade. Cita vários exemplos e consequências, com frequência não intencionais, de tratamentos especiais específicos que alguns países concederam à tributação da exploração mineira no passado.

Otto (2017b) apresenta uma avaliação da adequação dos sistemas predominantes de tributação sobre a exploração de recursos minerais, a nível mundial, e observa o progresso decepcionantemente lento das autoridades fiscais, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, para conter a fuga ao fisco resultante do preço das transferências e de outras práticas de evasão fiscal. Segundo o autor, as iniciativas de transparência dos últimos 10 a 15 anos²⁵ fizeram uma diferença importante nesta área, mas não se aperceberam dos problemas subjacentes. Por exemplo, existem países cujas leis de minas e de tributação não contemplam disposições básicas para controlar a manipulação dos preços dos produtos, apesar de terem sido introduzidas outras disposições, tais como as disposições relativamente recentes. Segundo Otto, as “normas” internacionais, tais como “Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises” da OCDE (2017b), são ineficazes quando aplicadas ao sector dos recursos minerais. Segundo a sua opinião, actualmente, a maior parte dos países criou o sistema tributário para o sector dos recursos minerais a fim de alcançar um equilíbrio “teoricamente” justo entre os interesses nacionais e os dos investidores, mas a fuga aos preços de transferência continua a ser um grande desafio.²⁶

Outros autores analisaram, também, os problemas de capacidade nos governos anfitriões nesta área da regulamentação. Um estudo recente de Alexandra Readhead (2016) encomendado pelo IGRN destaca que o progresso na criação da capacidade em jurisdição extractivista tem sido lento. Defende que os problemas que vários países enfrentam provêm principalmente de: (i) regimes fiscais complexos; e (ii) dispensas especiais numa base de projecto a projecto. Em conjunto, estes colocam pressão estrita sobre as autoridades fiscais, que se deparam com o sistema financeiro complexo que as empresas utilizam para a evasão fiscal. Resultados preliminares da investigação do Instituto de Mineração para o Desenvolvimento (IM4DC 2014) indicam que entre os 26 países investigados em África, incluindo Moçambique, a maior parte não tem a capacidade necessária para implementar normas de preços de transferência eficazes.²⁷

Discussão mais aprofundada sobre os princípios envolvidos na concepção e implementação de regimes fiscais encontra-se em ICMM (2009).²⁸ Uma questão adicional apresentada refere-se ao problema complicado de como manter alguma flexibilidade nos acordos tributários para tentar mitigar as consequências da partilha de receitas de elevado grau de volatilidade que caracteriza os

²⁵ A transparência da tributação no sector mineiro é uma questão que tem sofrido rápida mudança durante os últimos anos devido a dois factores principais: (i) a Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extractivas; e (ii) a mudança de contratos negociados secretamente (organizados com empresas individuais) para licenciamento padronizado e/ou divulgação pública dos contratos negociados.

²⁶ Um projecto separado do WIDER-UNU está a analisar esta questão mais detalhadamente, utilizando dados administrativos.

²⁷ O IM4DC (2014: 6) reconhece os esforços significativos que estão a ser empreendidos por vários países africanos, incluindo Moçambique, mas também observa que “os seus esforços são, em determinados casos, restringidos pelo nível, em geral, inadequado de recursos e de conhecimento”.

²⁸ O ICMM (2009) apresenta uma exposição detalhada sobre os prós e os contras do sistema baseado em *royalties*, por oposição ao sistema baseado principalmente em impostos sobre pessoas colectivas e em outros impostos convencionais.

preços do petróleo, do gás e dos recursos minerais.²⁹ Esta flexibilidade é considerada principalmente como meio para manter um determinado nível de justiça na partilha das receitas entre empresas e governos, à medida que as circunstâncias externas (principalmente os preços dos produtos) se vão alterando. Esta é a motivação lógica para os denominados acordos de estabilidade entre governos e empresas, uma possibilidade que constitui opção do regime de tributação do petróleo e da exploração mineira de Moçambique.³⁰ O relatório de 2009 do Conselho Internacional de Mineração e Metais (ICMM em inglês) observa que os acordos de exploração mineira bloqueiam conscientemente e com frequência as condições fiscais para salvaguardar as empresas de futuras alterações legislativas (arbitrárias). Mas, em vários países, estas cláusulas tornaram-se uma questão contenciosa, uma vez que são, frequentemente, consideradas como muito favoráveis para as empresas.³¹ O mesmo relatório observa, também, as diferenças nas abordagens de estabilização país a país: o Peru, por exemplo, proporcionou ampla estabilização ao quadro legal de tributação, enquanto o Chile disponibilizou apenas a taxa fiscal de imposto sobre o rendimento fixo para vários anos (ICMM 2009: 33). Casos recentes de países que pretenderam aumentar as taxas fiscais (ou utilizar taxas sobre receitas inesperadas) durante os períodos de aumento dos preços (p. ex., durante o super ciclo de preços de 2001 a 2011) tiveram um sucesso diferenciado: a Austrália e a Zâmbia são dois exemplos disso. A conclusão geral sobre esta questão é que os contratos do tipo estabilização são boa ideia em termos teóricos; no entanto, na prática, são difíceis de operacionalizar com sucesso, dadas as dificuldades inerentes em antecipar as incertezas que devem ser abordadas pelo plano de estabilização.

Durante os últimos anos e à medida que a denominada nacionalização dos recursos se foi tornando mais comum, vários governos (mais recentemente a Tanzânia, em 2017) analisaram atentamente se os seus contratos originais com as empresas deviam ser considerados legítimos ou não. Estes são os casos em que os governos anfitriões pretendem alterar os acordos fiscais previamente estabelecidos com as empresas extractivas, independentemente dos movimentos reais dos preços ou de outras alterações que possam justificar a revisão. Porém, excepto se os acordos originais forem comprovada e flagrantemente injustos, estes ajustes unilaterais *ex post* podem ser extremamente prejudiciais para a posição do país como local para investimento internacional. Além disso, por via de efeitos do tipo de curva Laffer, eles podem, também, reduzir em vez de aumentar o valor do total das receitas antecipadas para o governo (especialmente se a alteração das políticas levar à desaceleração de novos investimentos no sector).

3 Questões de política estrutural e transformação

3.1 Porquê transformação?

Moçambique, tal como outras economias africanas ricas em recursos, viveu uma transformação estrutural, apenas, intermitente (frequentemente invertida) durante os 40 anos de independência. Conforme apresentado em estudo do UNU-WIDER realizado por Cruz e Mafambissa (2016),

²⁹ Essa flexibilidade, se se puder conceber e gerir, é como possível complemento às normas fiscais que podem ajudar a mitigar os danos que podem surgir devido às grandes variações dos preços.

³⁰ Concretamente, esta opção está aberta a empresas e governos e aplica-se durante, normalmente, 10 anos após a aprovação do plano de desenvolvimento (pelas empresas). Este mecanismo de estabilização fiscal pode ser prorrogado por mais de 10 anos até à conclusão da concessão inicial contra o pagamento de dois por cento, acrescentado à taxa do Imposto sobre a Produção de Petróleo ou Imposto sobre a Produção Mineira, a partir do 11.º ano de produção.

³¹ Há quem defenda que os investidores receberam protecção reforçada no momento em que a capacidade de negociação dos países era, particularmente, fraca (UNCTAD 2007).

cerca de 80% da população activa de Moçambique dedica-se à agricultura, pecuária, silvicultura e pesca, e trabalha com tecnologias de baixa produtividade.³² Apesar da elevada taxa de crescimento do PIB alcançada desde a mudança do milénio, o sector produtivo contribuiu para o PIB com, apenas, 9,4% até 2016 (contra 17,4% em 2001), enquanto a contribuição da produção, mineração e serviços públicos foi de 17,3% (valor quase idêntico ao registado em 2001), segundo as estatísticas do rendimento nacional das Nações Unidas. No entanto, hoje existe capacidade industrial relativamente significativa, que engloba grandes, pequenas e microempresas.³³ Durante os primeiros anos da independência,³⁴ o governo alocou grandes investimentos à agricultura e à indústria.³⁵ Consequentemente, a participação estatística da indústria no PIB aumentou durante algum tempo, tal como a taxa de crescimento geral da economia. Mas estes ganhos alcançados sob um conjunto de políticas bem *direccionadas* foram de curta duração: o quarto Congresso da Frelimo, realizado em 1983, teve lugar em contexto de declínio do crescimento e da produção industrial, em parte devido à perturbação causada por uma guerra dispendiosa (Cruz *et al.*, 2015). No entanto, na sequência do Programa de Reabilitação Económica iniciado em 1986, do Acordo de Paz em 1992 e do novo impulso para uma política industrial mais liberal após 1997, a participação do sector produtivo voltou a aumentar (desde o início da década de 1990 com a média abaixo de nove por cento) para mais de 15 por cento em meados da década de 2000, para actualmente voltar a diminuir para 9,4 por cento.

Numa altura em que a escala e a importância económica dos recursos extractivos (GNL, vários metais, carvão, etc.) são maiores do que nunca antes na história de Moçambique, é possível que a mensagem mais importante deste estudo seja a seguinte: *as actividades extractivas podem impulsionar a economia, de forma significativa, durante os próximos anos, mas não devem ser consideradas como futuro de longo prazo da economia.* O impulso das actividades extractivas deve, pelo contrário, ser considerado oportunidade para estimular o conjunto das não extractivas com potencial para continuar a gerar rendimento e emprego num futuro de prazo muito longo, quando os actuais recursos extractivos entrarem em declínio, ou se esgotarem completamente. Por outras palavras, deve-se considerar oportunidade para apoiar a grande transformação estrutural da economia. Tal como documentado em Cruz *et al.* (2015), a partir de finais da década de 1990, as indústrias extractivas começaram a desempenhar um papel muito maior na estrutura industrial geral da economia de Moçambique.³⁶ Mas o ímpeto actual será, provavelmente, muito maior do que no passado e, portanto, são também possíveis oportunidades para catalisar a transformação estrutural mais rapidamente.

Esta mensagem foi elaborada mais detalhadamente em estudo recente realizado por Paul Stevens *et al.* (2015) encomendado pela Chatham House e, mais recentemente, por Lahn e Stevens (2017).

³² Ver também Tarp *et al.* (2002), Jones e Tarp (2012). A contribuição da agricultura para o PIB é de cerca de 30 por cento.

³³ Para mais informação, ver UNU-WIDER *et al.* (2018).

³⁴ Em 1975, Moçambique era o oitavo maior produtor industrial da África Subsariana, com o sector produtivo a contribuir para o PIB com mais de 10 por cento. Parte desta contribuição proveio das políticas de protecção prevalecentes, bem como dos resultados de Cabora Bassa, uma das maiores barragens hidroeléctricas de África (Cruz *et al.* 2015: 8). O valor acrescentado do sector produtivo situava-se acima de 10 por cento do PIB.

³⁵ Em especial após as decisões do terceiro Congresso da Frelimo em 1978-79.

³⁶ Cruz *et al.* (2015: 19) mencionam, em particular, o seguinte: “Kenmare, investimento de extracção e exportação de areias pesadas de 460 milhões de dólares em Moma, província de Nampula (2004: construção iniciada); Sasol, 1,0 bilião de dólares de investimento na extracção e exportação de gás natural em Pande e Temane, província de Inhambane (2002: construção); Vale, investimento de extracção e exportação de carvão de 1,26 bilião de dólares em Moatize, província de Tete (2007: construção); Rio Tinto, investimento na extracção e exportação de carvão de 849 milhões de dólares em Benga, província de Tete (2009: construção - Riversdale); A MOZAL, investimento de 2,3 biliões de dólares em fundição de alumínio na Matola, província de Maputo (1998: construção)”.

Os autores recordam que os recursos extractivos são não renováveis (mesmo que o horizonte temporal para o esgotamento possa ser muito longo em determinados casos). Devido a esta realidade, se houver um estímulo inicial ao crescimento e desenvolvimento sustentável, algumas actividades produtivas devem ser substituídas. Por outras palavras, a *diversificação económica é fundamental*. Por conseguinte, as políticas para identificar, promover e elaborar estratégias para estas “outras” actividades, incluindo a agricultura³⁷, são componente vital de uma abordagem estratégica mais ampla para acomodar a indústria extractiva. É evidente que esta é uma premissa pragmática, mas sustentada pela parte fundamental da teoria económica, normalmente, mais conhecida por regra de Hartwick (ver Hamilton e Hartwick, 2005). Segundo esta regra, os países ricos em recursos devem compensar o esgotamento dos seus recursos naturais com níveis proporcionais de investimento em capital produtivo, principalmente em infra-estruturas e capital humano, para manterem a riqueza e criarem bases sólidas para o crescimento económico.

O cumprimento desta regra coloca um conjunto amplo de desafios políticos aos governos anfitriões, porque requer um nível significativo de adesão e coordenação entre vários ministérios e instituições governamentais, que envolve não apenas o conjunto restrito de instituições que lidam directamente com o petróleo e/ou minerais (tais como MIREM, ENH, INP e ENHL). Requer também um nível elevado de visão, não só que defina o futuro económico de longo prazo a que o país pode aspirar, mas também que trabalhe para manter esta visão de forma consistente, apesar das pressões de curto prazo, das facções políticas e dos incentivos para eleições para, sem dúvida, tentar removê-la.³⁸ Moçambique tem experiência neste tipo de desafio, na medida em que desde 1997 (após esforço significativo de privatização em finais dos anos 1980 e 1990) elaborou vários programas de política e estratégia industrial (PEI) que fortaleceram a capacidade do país de gerir a industrialização e outros aspectos da mudança estrutural. Alguns dos principais aspectos destes programas são mencionados em Cruz *et al.* (2015) e as suas características fundamentais estão resumidas na Caixa 6.

Face ao historial descrito na Caixa 6, a grande questão para Moçambique parece ser se as componentes políticas, conforme descritas, podem ser alteradas através de vários mecanismos para lidar com o volume de oportunidades muito maior que surgirá, quando as grandes actividades de GNL começarem a ter impacto. Os acordos institucionais existentes poderão ser, significativamente, aperfeiçoados e coordenados eficazmente para se trabalhar de forma coesa e apoiar uma visão clara de transformação económica de longo prazo? Se se identificar a visão, ela pode ser sustentada de forma credível durante um período suficientemente longo para ter impacto tangível?³⁹

Caixa 6: Características dos programas anteriores de PEI

A PEI de 1997 estabeleceu a abordagem liberal normal para a industrialização. Atribuiu um papel central, em particular, ao sector privado (incluindo o sector privado estrangeiro) como fonte de novos projectos, investimentos, fundos, tecnologia e *know-how*. O papel do Estado era orientar, regulamentar e supervisionar o

³⁷ A agricultura como tal não é muito discutida no presente documento, mas aspectos do seu papel são discutidos com profundidade noutras publicações. Ver, por exemplo, o Governo de Moçambique (2016) e Arndt *et al.* (2012).

³⁸ A Coreia do Sul (embora não dependa de recursos extractivos) é, talvez, o melhor exemplo: ao manter essa visão, conseguiu transformar a economia da década de 1950, devastada pela guerra e pela pobreza, numa potência industrial no fim desse século.

³⁹ O presente documento não pretende explorar a economia política muito complexa e difícil da situação. Mas estão disponíveis avaliações muito úteis sobre isso, por exemplo, no Instituto Bertelsmann (2016) e no Instituto de Direito e Políticas Internacionais (2013).

desenvolvimento industrial, enquanto criava ambiente adequado de apoio, incluindo incentivos adequados às actividades económicas e ao financiamento dos investimentos públicos necessários para apoiar o sector privado. O governo adoptou várias abordagens de apoio à implementação da estratégia, incluindo: (i) o desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas; e (ii) a melhoria da formação e aquisição de competências. No que diz respeito ao investimento público, a estratégia centrou-se no desenvolvimento de infra-estruturas relevantes, incluindo zonas industriais e de serviços, como por exemplo abastecimento de água e eletricidade, investigação, assistência técnica e controlo de qualidade. Além disso, foram aprovadas várias medidas destinadas a melhorar o acesso ao crédito, reduzir a burocracia e melhorar, em geral, o ambiente para investimentos privados bem-sucedidos.

A PEI de 2007, segundo Cruz *et al.* (2015), representa uma melhoria relativamente aos programas anteriores de PEI, na medida em que adopta um sistema industrial mais coordenado e é, em geral, um documento mais completo e melhor formulado. De forma significativa, incluiu ideias específicas para a utilização de gás natural, carvão e areias pesadas.

Em termos cumulativos, estes programas permitiram que o país “criasse e administrasse, com relativo sucesso, algumas das instituições necessárias para manter a industrialização” (Cruz *et al.*, 2015: 17). As instituições identificadas por Cruz *et al.* incluem:

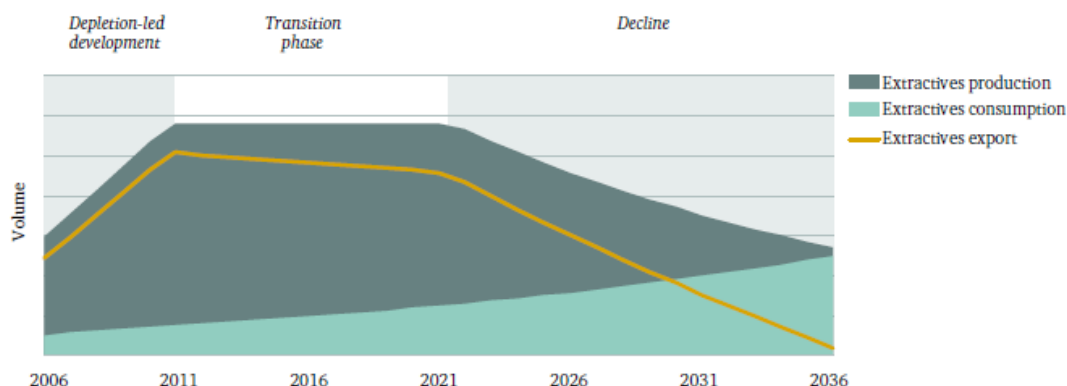
- A zona de processamento para exportação de Beluluane, que acolhe o projecto de fundição da MOZAL e seus fornecedores, com um investimento superior a 2,3 biliões de dólares;
- As Zonas de Desenvolvimento Acelerado de Nacala;
- Instituto de Promoção de Micro, Pequenas e Médias Empresas;
- Estatuto Geral das Micro, Pequenas e Médias Empresas;
- Fundo de Desenvolvimento Distrital;
- Parque de Ciência e Tecnologia de Maluana;
- A Janela Única Electrónica para Autorização de Importações.

Ao longo do tempo, tem sido publicada quantidade significativa de investigação sobre os resultados destes programas, que em conjunto documentam sucessos, mas também várias fraquezas remanescentes nas abordagens políticas. Estes encontram-se resumidos em Cruz *et al.* (2015).

Existem várias vias para a transformação estrutural noutras economias ricas em recursos extractivos. Uma é a que Lahn e Stevens (2017) denominam de “diversificação liderada pelo esgotamento”, onde países com níveis de recursos *per capita* elevados e de longa duração desenvolvem principalmente indústrias de elevada intensidade energética com fortes ligações aos sectores dos recursos. Esta via leva apenas à redução lenta de longo prazo da dependência dos recursos extractivos, mas pode prolongar os ganhos nos níveis de vida durante períodos longos. A Arábia Saudita e alguns Estados do Golfo são excelentes exemplos desta via (com mudança estratégica para a diversificação das suas economias apenas recentemente), mas os autores citam também como exemplos Trinidad e Tobago, Canadá e Austrália. Mais relevante para Moçambique, eles sugerem que os países que esperam um acesso relativamente curto a recursos extractivos devem começar a diversificar as suas fontes de receitas no momento em que a produção das mercadorias em questão atingir a estabilização. Isso pode ocorrer apenas daqui a alguns anos. Se se observarem os dados do GNL do FMI na Caixa 2, pode ocorrer em 2030 no caso de Moçambique e do GNL. O fracasso em se alcançar uma diversificação séria até esta data significará, provavelmente, que as normas de gastos estabelecidas durante o período das receitas dos recursos extractivos flutuantes se tornaram insustentáveis. O problema complica-se ainda mais devido à possível volatilidade dos preços, que pode prorrogar ou antecipar a data em que as receitas dos recursos extractivos atingirão a estabilização. O diagrama que representa, estilisticamente, a

via de transição para a diversificação é apresentado na Figura 1 (os períodos apresentados são meramente ilustrativos e serão mais longos para alguns países do que para outros).

Figura 1: Transição do desenvolvimento liderado pelo esgotamento para a diversificação



Fonte: Adaptado de Stevens e Mitchell (2008).

<p>Volume</p> <p>Desenvolvimento liderado pelo esgotamento</p> <p>Fase de transição</p> <p>Declínio</p>	<p>Produção de recursos extractivos</p> <p>Consumo de recursos extractivos</p> <p>Exportação de recursos extractivos</p>
---	--

Dado este contexto de análise, as Secções 3.2 a 3.4 do presente artigo aprofundam áreas da componente política que, em conjunto, podem contribuir para uma via eficaz de transformação. Que novas actividades produtivas, serviços, empregos e oportunidades de negócios podem ser criadas de forma realista, e como fazê-lo através da utilização do impulso dos recursos extractivos como catalisador? Conforme mencionado anteriormente, políticas em várias áreas estão potencialmente envolvidas nisso.

3.2 Ligações a montante e conteúdo local

As políticas de conteúdo local, quer estejam relacionadas com o aprovisionamento de bens e prestação de serviços, quer estejam relacionadas com a oferta de emprego, são consideradas frequentemente como dispositivo destinado apenas à obtenção de máximo rendimento local possível de determinadas actividades extractivas. Este é um motivo legítimo, mas também bastante limitado e potencialmente perigoso. Se, pelo contrário, o governo abordar esta questão, utilizando o quadro (visão) da estratégia de transformação de longo prazo, então surgirão políticas e resultados algo diferentes. Em particular, este enfoque de longo prazo recordará ao governo que os novos conteúdos locais alcançados devem (se não imediatamente) ser comercialmente viáveis e transaccionáveis, mesmo após os compradores cativos do sector extractivo se terem ido embora há muito tempo. Por outras palavras, *o proteccionismo artificial implícito nas políticas de conteúdo local será apenas temporário.*

No entanto, das experiências internacionais documentadas existem dois aspectos evidentes. Primeiro, vários governos, incluindo vários em África, preferiram estabelecer metas formalmente obrigatórias para o conteúdo local (tanto para bens como para serviços, emprego e competências). Nos casos em que estas metas são aplicadas legalmente, resultam em proteccionismo implícito das indústrias ou do emprego local. Segundo, existem evidências emergentes de que estas políticas de conteúdo local podem ser prejudiciais à economia (ver, p. ex., Kuntze e Moerenhout 2013;

Stephenson 2013). Em vez de apenas se implementarem projecções temporárias do tipo indústria emergente que serão posteriormente removidas (abordagem que caracteriza os subsídios à indústria utilizados na Coreia do Sul), estas metas podem persistir a longo prazo. Portanto, elas podem, facilmente, levar à procura de rendimentos em grande escala, em particular no sector do petróleo e do gás, onde as despesas tendem a estar mais concentradas do que em equipamento industrial antes da produção do sector mineiro. O exemplo recente da Petrobras é novamente relevante: o que os jornais reportam sugere que às empresas locais se solicitavam, de forma rotineira, contribuições políticas para poderem ser fornecedoras.

A abordagem de Moçambique para esta questão política está em evolução, mas as características básicas da abordagem estão definidas e resumidas na Caixa 7, extraídas, principalmente, de um estudo de caso aprofundado recente da OCDE (2017a). Dietsche e Esteves (2018) apresentam em estudo não publicado a análise mais recente e mais aprofundada desta abordagem política. Segundo os autores, embora o governo de Filipe Jacinto Nyusi tenha anunciado, em finais de 2014, a proposta de uma lei de conteúdo local específica do sector, a aprovação da lei continua pendente. Não obstante esta situação legal, os autores observam que existem várias políticas, estratégias, planos, leis e regulamentos em vigor que influenciam de várias formas os requisitos de conteúdo local impostos às empresas extractivas, requisitos que, sem dúvida, criam um ambiente confuso para as empresas.

Caixa 7: Características das políticas de conteúdo local de Moçambique

As principais características dos acordos de conteúdo local estão explicitadas em dois locais: (i) na Lei de Minas de 2014; e (ii) em diversos MDAs individuais.

- (i) A Lei de Minas de 2014 (Lei 20/2014 de 18 de Agosto) exige que seja dada preferência a indivíduos ou entidades moçambicanas para a aquisição de bens e serviços. Para grandes aquisições, cujo valor exceda o montante determinado nos regulamentos subsequentes, as empresas devem utilizar o concurso público. No entanto, subentende-se que não são especificadas metas em termos numéricos para definir a natureza das “preferências” previstas. A lei exige ainda que as empresas mineiras garantam emprego à mão-de-obra local quando as competências estiverem disponíveis e disponibilizem formação profissional aos trabalhadores moçambicanos; estabelece também critérios/limites para a contratação de trabalhadores estrangeiros.
- (ii) Existem várias cláusulas nos MDAs aplicados a várias empresas. No entanto, a Lei de 2014 estipula que os contratos de exploração mineira devem conter determinadas cláusulas obrigatórias. Estas incluem cláusulas que especificam os níveis mínimos de conteúdo local e os rácios de emprego local e formação requeridos.

Além disso, Dietsche e Esteves (2018) referem-se ainda aos seguintes documentos:

- Política e Estratégia dos Recursos Minerais (Resolução 89/2013 de 31 de Dezembro) e ao respectivo Plano de Implementação (Governo de Moçambique 2017), que contém várias referências de conteúdo local adicionais.
- Lei dos Petróleos e Gás, que estipula a exigência de as empresas apresentarem determinadas referências aos fornecedores locais.
- Regulamento de Contratação de Cidadãos de Nacionalidade Estrangeira para os Sectores dos Petróleos e da Mineração (Decreto 63/2011 de 7 de dezembro), que estabelece determinados limites de quota de trabalhadores estrangeiros.
- Plano Director de Gás Natural de 2012, que estabelece determinados indicadores para o desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas na cadeia de valor dos projectos de petróleo e gás, para orientar a sua avaliação.

A avaliação da OCDE (2017b) é que, apesar destes acordos, o progresso para o alcance de níveis mais elevados de conteúdo local (tanto em bens como em serviços e emprego) tem sido prejudicado por vários factores principais, que incluem:

- A fragilidade de base do sector privado de Moçambique, caracterizada por um grande sector informal, muitas microempresas e uma base de produção, em geral, reduzida.
- Aptidão muito fraca em competências e capacidade da mão-de-obra, muitos anos de guerra que drenaram a mão-de-obra do país e enfraqueceram o sistema de educação, provocando insuficiências graves na formação da mão-de-obra, daí a importância da formação técnica e profissional, bem como de uma base de ensino primário mais forte.
- Graves constrangimentos, não apenas no acesso ao financiamento, que enfrenta a maior parte das pequenas e médias empresas que aspiram a aumentar o seu volume de negócios. Assim, as grandes empresas extractivas bem-intencionadas, tais como a Rio Tinto e a Vale Brasil, têm tido dificuldade na selecção de um conjunto de fornecedores que possam provisionar contratos maiores.
- Falta de definição clara de “conteúdo local”: “empresa local” define-se como a empresa registada em Moçambique, o que significa, *inter alia*, que o investimento de empresas estrangeiras, tais como as empresas sul-africanas, pode ser considerado “local”, embora não promova necessariamente o desenvolvimento de empresas originariamente moçambicanas.⁴⁰

Östensson (2017) abordou, também, as possíveis confusões em acordos de conteúdo local, ao analisar consequências não intencionais de determinados requisitos obrigatórios de conteúdo local, tal como se viveu noutros países. Segundo o autor, políticas de conteúdo local excessivamente rígidas transportam custos económicos indubitáveis e podem ser implementadas à custa de outras receitas. Por exemplo, aumentam os custos do projecto em quantidades significativas, comprometendo deste modo a economia do projecto e, simultaneamente, baixando a posição do país como destino de investimento. Tal como acontece com os aumentos unilaterais da taxa de tributação discutidos na Secção 2.4, elas têm também consequências do tipo curva Laffer, reduzindo as receitas de longo prazo do governo provenientes de impostos, de *royalties* e de outras receitas.⁴¹

No entanto, não é difícil entender a posição dos governos de economias de baixo rendimento e principalmente as agrárias, tais como Moçambique, à medida que procuram vias para impulsionar o conteúdo local. O âmbito para aumentar o conteúdo local, a curto prazo, especialmente nesses países, é normalmente restringido pela fraca capacidade dos possíveis fornecedores, pelas fracas qualificações e por vários outros factores que constituem o ambiente geral de negócios. Portanto, as ambições legítimas dos governos anfitriões confrontam-se com a dura realidade de uma estrutura económica frágil (especialmente a industrial). A lição difícil da experiência internacional, conforme expôs Östensson (2017), é que nesses países sabe-se, frequentemente, muito bem o *porquê* de as taxas de criação de *startups* e as respostas da oferta serem, em geral, relativamente fracas. As causas incluem, em geral, um mau ambiente de negócios, muitas restrições adicionais com que se confrontam as pequenas e médias empresas, fraca disponibilidade de crédito e custos, infra-estruturas inadequadas, fraquezas que desincentivam a regulamentação e tributação das empresas, etc. Muito deste rol se aplica certamente ao caso de Moçambique e existem muitos dados sobre as áreas de dificuldades específicas nos inquéritos realizados ao longo de vários anos pelo

⁴⁰ Para este problema, que está também bem documentado no caso da Zâmbia, ver ICMM (2014) e Kasanga (2012).

⁴¹ No entanto, observa-se igualmente que estes efeitos são mais prováveis no caso das normas de conteúdo local obrigatórias para bens do que em normas semelhantes aplicadas ao emprego.

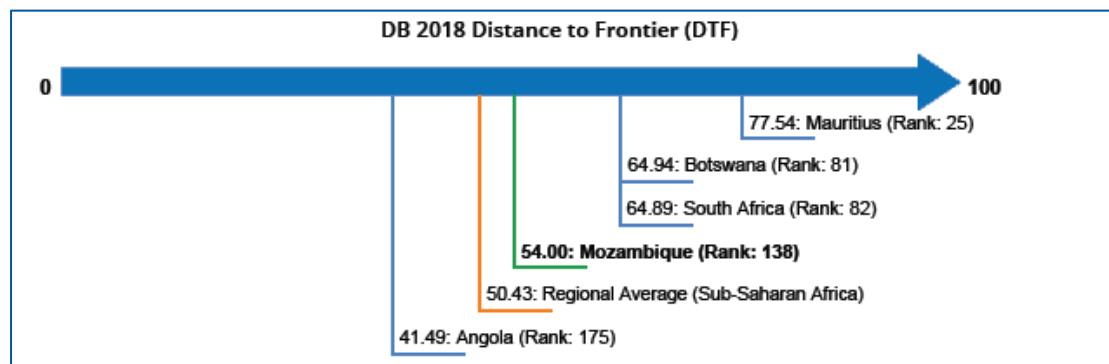
WIDER-UNU, o mais recente em 2017 (ver, p. ex., UNU-WIDER 2018a). Sendo este o caso e tendo em conta a visão de longo prazo acima referida, será muito melhor elaborar programas sistemáticos para lidar com estas restrições do ambiente de negócios do que optar por um dispositivo que determina, aparentemente, as metas de conteúdo local de forma mais fácil.

O mérito desta sugestão (pelo menos como ideia para debate aprofundado) é dar credibilidade à classificação muito fraca de Moçambique na maior parte das dimensões do ranking *Doing Business* [Facilidade de Fazer Negócios], conforme avaliação anual do Banco Mundial. A Figura 2 apresenta o perfil *Doing Business* em Moçambique, em 2018, face a outras economias africanas. Actualmente Moçambique ocupa o 138.º lugar entre 190 países e está significativamente atrás da África do Sul (82.º) e do Botswana (81.º), mas à frente de Angola (175.º). Segundo os três indicadores das componentes,⁴² “obtenção de crédito”, “obtenção de electricidade” e “cumprimento de contratos”, Moçambique classifica-se em 159.º, 150.º e 184.º respectivamente, e está muito longe dos limites das boas práticas, apesar das melhorias ocorridas nas três áreas durante os últimos anos.⁴³

⁴² No total são 10 indicadores de componentes.

⁴³ O ranking *Doing Business* do Banco Mundial tem sido criticado em várias perspectivas e uma dessas críticas é a alegada atitude política. Mas várias deficiências técnicas foram corrigidas e continua a ser uma fonte importante de informação comparativa sobre as áreas que procura abranger. Ver, p. ex., Newman *et al.* (2016).

Figura 2: Facilidade de Fazer Negócios em 2018: Com quem Moçambique se compara?⁴⁴



Fonte: Banco Mundial (2017).

Doing Business 2018, Classificação Distance to Frontier (DTF)	
Maurícias	(Posição: 25)
Botswana	(Posição: 81)
África do Sul	(Posição: 82)
Moçambique	(Posição: 138)
Média Regional (África Subsaariana)	
Angola	(Posição: 175)

Abordagens alternativas

Östensson (2017), Kayizzi-Mugerwa e Anyanwu (2015) discutem outra abordagem política alternativa que também evita a abordagem obrigatória/orientada. Östensson exemplifica com os casos do Chile e da Noruega, onde as políticas deram enfoque mais particular à melhoria das competências e ao aumento da capacidade da indústria nacional para se qualificar como fornecedor da indústria extractiva. Embora estas políticas resultem, certamente, em custos adicionais de curto prazo para as empresas extractivas, têm sido aceites pela maior parte das empresas esclarecidas, porque operam de forma a incentivar a visão credível de que as empresas locais podem realmente capacitar-se para se tornarem parceiros e fornecedores qualificados. Por outras palavras, é uma abordagem que resolve o problema das empresas (a maior parte das quais prefere adquirir localmente), bem como dos governos. Este enfoque na capacitação é, também, importante para a agenda de transformação, que anteriormente se defendeu ser fundamental para o desenvolvimento de longo prazo bem-sucedido. Isto porque as competências e outras capacidades podem, frequentemente, ser aplicadas fora do sector extractivo, e, portanto, podem encontrar utilização significativa, quando o patamar da actividade extractiva foi alcançado e ultrapassado. Por exemplo, a indústria da construção representa actualmente, apenas dois por cento do PIB de Moçambique. Mas haverá um grande aumento de actividade com as novas construções, como por exemplo a construção de unidades de GNL, portos, estradas associadas, etc., que começam a realizar-se. As competências que poderão ser desenvolvidas durante este período podem adaptar-se a outras utilizações, como por exemplo a construção de habitações, quando o pico de GNL terminar. Esta abordagem mais deliberada fornece, portanto, resiliência adicional ao tecido industrial nacional, em vez de submeter as empresas locais à dependência perpétua da indústria extractiva.

⁴⁴ A classificação *Distance to Frontier* mede a distância de cada economia em relação à “fronteira”, que representa o melhor desempenho observado em cada um dos indicadores das economias da amostra *Doing Business* desde 2005. A distância da economia à fronteira mede-se numa escala de 0 a 100, onde zero representa menor desempenho e 100 representa a fronteira. A classificação de facilidade de negócios dos países varia de 1 a 190.

É uma abordagem que se adapta bem ao aumento da experiência em bons programas de desenvolvimento de fornecedores iniciados, financiados e geridos, pelo menos parcialmente, por grandes empresas extractivas. Vários deles, conforme aplicados noutros LICs e MICs, incluindo o Gana, a Libéria e a África do Sul, estão resumidos em OCDE (2017b). Outros exemplos encontram-se em ICMM (2010). Moçambique estabeleceu uma tradição embrionária na área da promoção de parcerias com empresas locais. O ponto de partida foi, provavelmente, o investimento da MOZAL em finais da década de 1990. O resumo dos acordos de parceria associados da OCDE (2017b) é apresentado na Caixa 8.

Caixa 8: Acordos de parceria com a MOZAL⁴⁵

- Em 2001, o programa associado à capacitação das pequenas e médias empresas (SMEELP em inglês) foi implementado em conjunto pela MOZAL, pelo Centro de Promoção de Investimentos (CPI) e pela Corporação Financeira Internacional (IFC) para o desenvolvimento das empresas locais de modo a tornarem-se elegíveis a participarem na construção da fábrica da MOZAL. O projecto criou primeiro a base de dados das empresas moçambicanas com potencial para poderem fornecer bens e prestar serviços à empresa. A fim de permitir que as pequenas empresas se candidatassem aos contratos, a MOZAL redesenhou e separou vários dos seus grandes contratos e reformulou os seus padrões de aquisições. A empresa facilitou ainda mais a participação das empresas locais, disponibilizando informação, formando e tutorando licitantes das PME's com potencial. Foram formadas 16 PME's e, ao longo do tempo, foram adjudicados 28 contratos, num montante superior a 5 milhões USD.
- A partir de 2003, quando a MOZAL entrou na fase de funcionamento, o SMEELP concentrou-se na disponibilização de acesso a financiamento às PME's e na prestação de capacitação técnica (o denominado programa Mozlink). Em 2005, foi criado o parque industrial para permitir que as empresas beneficiassem dos efeitos de grupo.
- A partir de 2006, a Mozlink expandiu-se (Mozlink II) para incluir outros investimentos estrangeiros, principalmente nos sectores do gás (SASOL) e das bebidas (Coca-Cola e South African Breweries). Elaboraram-se programas de cadeias de abastecimento para fortalecer a capacidade empresarial e técnica das PME's, de modo a poderem concorrer a contratos do sector industrial da economia no seu todo.
- Em geral, estima-se que as diferentes fases do projecto tenham criado mais de 200 fornecedores em sectores como serviços metalúrgicos, transportes, produtos e serviços de mecânica auto e eléctricos para veículos, construção, segurança, limpeza, restauração e lavandaria. Além disso, com um investimento de cerca de 1 milhão de dólares realizado pela IFC e empresas parceiras, o programa facilitou 53 milhões de dólares em aumento de vendas para PME's locais e 15 milhões dólares em contratos assinados por PME's, e criou 336 empregos do sector formal (USAID 2012).

Fonte: Adaptado de OCDE (2017b).

Subentende-se que outros acordos semelhantes tenham sido posteriormente tentados, não apenas pela Rio Tinto e Vale Brasil, mas com resultados relativamente decepcionantes, no caso da Vale, devido à retirada do investimento da IFC planeado para o projecto de carvão da Vale. No entanto, existe potencial para desenvolver ainda mais a tradição de parcerias para o desenvolvimento de fornecedores que o modelo da MOZAL iniciou. Algumas empresas internacionais, nomeadamente a Vale, possuem um longo e bem-sucedido histórico nesta área de trabalho nos seus países.⁴⁶

⁴⁵ Ver também Goode (2009), Jaspers e Mehta (2007).

⁴⁶ Isso está explicado detalhadamente em ICMM (2012b).

A conclusão razoável da presente secção é que Moçambique beneficiará se seguir uma abordagem com duas vertentes na questão do conteúdo local e das ligações a montante. Primeiro, para além das disposições relativamente abertas mas específicas da Lei de Minas de 2014, será útil aceitar a premissa de Östensson e lançar um ataque de base ampla às fraquezas que, em conjunto, contribuem para tornar o ambiente de negócios relativamente frágil em Moçambique (resumido na Figura 2). Segundo, este poderá ser combinado com o esforço concertado para a elaboração e aperfeiçoamento dos métodos aplicados com relativo sucesso, a fim de se alargar o âmbito dos programas de desenvolvimento de fornecedores do tipo utilizado pelo projecto MOZAL e resumidos na Caixa 8.

3.3 Ligações a jusante

Östensson e Löf (2017) analisaram várias questões sobre o tema da integração das indústrias extractivas a jusante. Este tema tem sido, tradicionalmente, considerado objectivo principal das políticas mineiras e energéticas devido ao potencial de valor acrescentado que normalmente se espera do processamento a jusante, para evitar a alternativa de permitir que esse valor acrescentado seja apropriado por outros países. No entanto, os resultados neste aspecto têm sido frequentemente decepcionantes e existem explicações gerais para o efeito.

O processamento a jusante pode parecer que oferece vantagem inerente (para o produtor nacional) devido aos custos de transporte significativamente mais baixos quando se exporta, comparados com os da exportação de mercadoria não processada. No entanto, quase todos os outros factores contribuem para compensar esta vantagem. Estes outros factores incluem a falta (normalmente) de economia de escala necessária, a pouca disponibilidade dos principais contributos, incluindo mão-de-obra qualificada necessária para o processamento, tamanho limitado do mercado nacional, frequentes longas distâncias em relação aos mercados de exportação e falta de ambiente de negócios favorável. Novamente, muito deste rol de questões tem relevância para Moçambique. As barreiras comerciais, como por exemplo o aumento das tarifas que têm sido frequentemente citadas como problema importante, parece que desempenham apenas um papel limitado, em particular quando se consideram as preferências actualmente concedidas aos países em desenvolvimento ao abrigo de vários acordos comerciais internacionais (Östensson e Löf 2017).

A análise aprofundada de três metais – alumínio, cobre e minério de ferro/aço – feita por Östensson e Löf indica que o grau de integração vertical varia tanto *na* indústria extractiva como *entre* os três metais estudados. Nos três casos, isso parece ser impulsionado mais pela economia de produção influenciada por factores tecnológicos e custos de transporte, e menos por estratégias empresariais ou políticas comerciais. Em geral, países de alto rendimento, tais como a Austrália e a Suécia, não dominaram o processamento a jusante na extensão que se poderia esperar. Seria com certeza tecnicamente viável para estes países aumentar o seu processamento a jusante. O facto de não o terem realizado parece defender que a atracção pela integração a jusante reivindicada por várias economias em desenvolvimento não é tão evidente como frequentemente se supõe.

Para o complexo bauxite/alumina/alumínio, o factor determinante principal é o acesso a energia de baixo custo associado à vantagem de os fornos de fundição de alumínio se localizarem próximo dos mercados. Para o cobre, o custo de transporte do concentrado de cobre significa que este é frequentemente fundido e refinado perto da mina. No caso do minério de ferro, o desenvolvimento nas duas últimas décadas foi dominado pela expansão significativa da utilização de aço na China, o que proporcionou às siderúrgicas chinesas uma vantagem competitiva baseada na localização. No que diz respeito às margens de processamento, as evidências disponíveis indicam que estas não seguiram uma tendência específica durante as últimas duas décadas. O aumento do processamento dos três metais realizado pela China poderia ter mudado o comportamento dos preços, mas isso, de facto, não aconteceu.

Mas o que se pode dizer sobre as várias abordagens políticas? Östensson e Löf avaliam as principais políticas adotadas por quatro países (três com base na exploração mineira – Índia, Indonésia e Zâmbia – e um com base na energia – Tanzânia) no esforço para estimular maiores níveis de actividade a jusante. Os exemplos apresentados demonstram a existência de problemas práticos inerentes que podem surgir quando se adoptam políticas para promover, activamente, o processamento a jusante, como foi o caso destes quatro países. Um factor comum aos quatro casos é que *apenas se realizou uma análise limitada para justificar as políticas que acabaram por ser adoptadas, em vez de se manter o pressuposto do benefício significativo da actividade a jusante, e os imperativos políticos passaram a orientar as agendas políticas.*

No entanto, Jourdan (2016) analisa, numa observação mais positiva, o que designa por “cadeias de valor estratégicas do mineral” e defende que podem ser impulsionadas de forma eficaz (particularmente em regiões integradas, como por exemplo a África Austral), ao reconhecer a procura de algumas mercadorias extraídas (tal como o ferro/aço ou plástico) como matéria-prima de sectores estratégicos fundamentais para o crescimento económico de outros países, bem como ao promover a industrialização nacional/regional. As cadeias de valor regionais do mineral, referidas por Jourdan, ilustram um conjunto significativo de áreas com potencial para a actividade a jusante em Moçambique. Estas incluem: (i) a ligação entre fosfatos e nitrogénio e os fertilizantes e entre estes e a agricultura; (ii) a ligação entre cimento e infraestruturas de vários tipos (estradas, água, etc.); (iii) a ligação entre petróleo e gás e vários tipos de fornecimento de energia; e (iv) a ligação entre metais ferrosos, petróleo e carvão, e ferro e aço, e entre estes e várias indústrias de engenharia metalúrgica, bem como infra-estruturas. O exemplo da Mozal mencionado na Caixa 8 demonstra como isso pode, de facto, funcionar no contexto de Moçambique em sectores como o dos serviços metalúrgicos, transporte, produtos de mecânica auto e produtos eléctricos para veículos. No entanto, para perceber este tipo de potencial de forma mais plena, existe necessidade evidente de bons níveis de coordenação entre os níveis relevantes da formulação de políticas e os elevados níveis de investimento relevante tanto em actividades comerciais (sector privado) como em infra-estruturas de apoio (parte no sector público), e sobretudo um realismo intransigente sobre qual dos projectos de investimento merece apoio comercial (ver as práticas do Botswana acima mencionadas).

Em observação semelhante, Roe (2017b) documenta os grandes benefícios alcançados pela Tanzânia desde 2015 por utilizar as descobertas de gás em fase inicial no Oceano Índico (concretamente na Baía de Mnazi) não só para aumentar a geração de electricidade, mas também para poupar um subsídio fiscal significativo ao mudar para as matérias-primas de gás de custo mais baixo.

Noutros países, as abordagens das políticas a jusante resultaram, do ponto de vista prático, em várias contradições (consequências imprevistas). Uma importante é a tensão política/disputa de poder entre as empresas que extraem matérias-primas e as envolvidas em actividades a jusante. A política da Índia relativa à extracção de minério de ferro ilustra bem a dificuldade de se alcançar um bom equilíbrio entre os interesses dos produtores primários e os dos processadores. Em particular, as restrições às exportações introduzidas em 2009 e concebidas para proteger o fornecimento de matérias-primas à indústria siderúrgica a jusante tiveram a consequência imprevista de comprometer, de forma grave, a viabilidade da indústria de extracção de minério de ferro da Índia. Östensson e Löf (2017) concluem que as políticas recentes da Índia prejudicaram, de forma significativa, uma indústria de exportação bem-sucedida, deixando a indústria siderúrgica a jusante em situação de incerteza quanto ao fornecimento de matérias-primas. Os recentes desenvolvimentos na Tanzânia demonstram tensões políticas semelhantes entre a nova e emergente indústria de gás natural e a antiga e estabelecida actividade de extracção de carvão. Isto

serviu para enfraquecer a viabilidade financeira de outras indústrias, tais como a do cimento, que podem utilizar ambos os recursos (ver também Roe 2017b).

Em geral, é razoável concluir que a presença de recursos em matérias-primas no país constitui apenas um dos factores que deve influenciar a decisão política de incentivar a localização de fábricas a jusante no país. Os incentivos e as orientações que normalmente fazem parte deste incentivo são apenas uma variação ao tema familiar da selecção de vencedores. As evidências na literatura indicam que é muito fácil tomar más decisões nesta área e perder de vista factores subjacentes mais profundos que podem ajudar a criar uma industrialização mais sustentável baseada em recursos extractivos.

3.4 Partilha de infra-estruturas

Uma das necessidades crónicas dos LICs, tal como Moçambique, é de mais e melhores infra-estruturas: o seu défice em estradas, caminhos-de-ferro, portos, geração de energia, abastecimento de água e telecomunicações é enorme e está muito bem documentado. Mas são pouco mencionados neste contexto os enormes valores absolutos que as grandes empresas extractivas despedem em infra-estruturas de um ou de outro tipo, frequentemente estradas, geração de energia, sistemas ferroviários e portos. Existe grande potencial para este investimento ser melhor integrado nos sistemas nacionais, de modo a eliminar parte da pressão dos gastos públicos no mesmo tipo de unidades. Östensson (2017) analisa literatura relevante sobre este tema importante. Östensson e Roe (2013) descrevem uma história de sucesso em particular, nomeadamente, a da enorme mina de cobre *Tenke Fungurume* na República Democrática do Congo, que dá uma indicação do potencial.⁴⁷

A questão mais geral é que as infra-estruturas construídas para as indústrias extractivas podem ser frequentemente utilizadas pelas populações locais e por outras actividades económicas e podem, deste modo, ajudar a colocar a região num desenvolvimento económico mais rápido e diversificado. Em resumo, os grandes investimentos na indústria extractiva podem ser utilizados como catalisadores de um desenvolvimento regional mais alargado, potencial que é muitas vezes ignorado. O requisito de um planeamento bem-sucedido é que as infra-estruturas relacionadas com as minas, ou com o petróleo e o gás, devem ser planeadas e construídas tendo em consideração as outras actividades económicas e oportunidades locais.

Neste contexto alargado, o conceito de “corredor de recursos minerais” tem atraído cada vez mais atenção (Banco Mundial 2012). O Corredor de Desenvolvimento de Maputo lançado em 1996 é um dos grandes sucessos de Moçambique, talvez o exemplo mais conhecido e mais bem-sucedido deste tipo de corredor. “Este proporciona a ligação rodoviária e ferroviária mais curta entre as províncias de Gauteng, Northwest, Limpopo e Mpumalanga na África do Sul e Gaborone no Botswana, e um porto de águas profundas em Maputo” (Banco Mundial 2012). Além de construir partes específicas de infra-estruturas – ligações ferroviárias, única via com portagem, porto reabilitado, ligações de telecomunicações e eletricidade –, proporcionou o surgimento de novas

⁴⁷ “Em Fungurume, Katanga, República Democrática do Congo, a população triplicou em poucos anos para mais de 100.000 habitantes. Isto resultou principalmente da Tenke Fungurume Mining, empresa mineira que explora uma mina de cobre perto da vila, tendo melhorado a estrada para a capital provincial, reduzindo deste modo o tempo de condução de dois dias para quatro horas, e construído um novo mercado. A estrada melhorada possibilitou que os comerciantes de outras partes da província chegassem a Fungurume, aumentando deste modo o fornecimento local de bens de consumo. Também proporcionou aos agricultores locais um espaço de escoamento para os seus produtos, permitindo-lhes obter receitas em dinheiro. Consequentemente, as receitas locais melhoraram, e a inflação dos preços dos alimentos locais, frequentemente associada aos grandes projectos mineiros, manteve-se sob controlo” (Östensson e Roe 2013: 17).

indústrias ao longo do corredor. Os exemplos são: a terceira maior fábrica de alumínio do mundo, a MOZAL, construída perto da Cidade de Maputo; o campo de gás Pande-Temane, com um gasoduto de 1,4 bilião de dólares para a África do Sul; e o parque industrial de Beluluane, zona industrial livre de 600 hectares próximo da fábrica da MOZAL (ver também Bek e Taylor 2001).

Mas Östensson refere igualmente algumas restrições a uma maior utilização de infra-estruturas partilhadas, incluindo corredores de recursos. Destaca, em particular, que: as “Parcerias Público-Privadas (PPPs) são fundamentais para o conceito de corredor de recursos, porque exigem tanto capacidade do governo de criar o quadro regulamentar adequado e o seu poder de convocação, como grandes recursos financeiros do sector privado” (Östensson 2017: 18). No entanto, na prática existem poucos exemplos de PPPs relacionadas com infra-estruturas de raiz de clientes/utilizadores bem-sucedidos, a nível mundial. Não se conhece nenhuma na África Subsariana. Uma consequência disso é que é difícil obter financiamento. Outra é que as grandes empresas mineiras ou de petróleo e gás terão, provavelmente, de servir como clientes âncora para estes projectos. Uma terceira consequência é que as agências doadoras (especialmente as que têm vínculos a empresas que financiam o desenvolvimento, como a Commonwealth Development Corporation do Reino Unido ou a IFC) podem ser chamadas a actuar como uma espécie de fiador para o projecto mais alargado.

4 Questões sociais e da comunidade

4.1 Políticas para comunidades locais

Durante as últimas duas décadas, as questões relacionadas com a mitigação dos danos e com a concessão de melhores benefícios às comunidades locais tornaram-se uma componente cada vez mais importante do diálogo geral sobre as indústrias extractivas. Os primeiros estudos realizados pelo ICMM (no início da década de 2000) defenderam que o principal motivo do descontentamento frequente a nível local é que a maior parte das receitas e de outros benefícios da actividade extractiva se acumula predominantemente a nível nacional, onde estão normalmente concentrados nas mãos dos que detêm o poder, e a nível das capitais dos países. Simultaneamente, os impactos negativos dos projectos de extracção são sentidos a nível local de forma significativa (p. ex., perturbações em termos de movimentação da população e poluição sonora, do ar e da água). Paralelamente, os potenciais benefícios locais sob a forma de novas oportunidades de emprego, melhores serviços, etc., são frequentemente decepcionantes em termos de dimensão, mesmo em países como Brasil, Gana e Peru, onde são obrigatórias transferências explícitas de receitas para as zonas locais.

Certamente que foi estabelecida em vários países como senso comum, com a ajuda frequente de campanhas activas de organizações não governamentais (ONGs) interessadas, a ideia de que os benefícios líquidos da actividade extractiva para as comunidades locais são muito inferiores ao que se previa, ou são, em geral, mesmo negativos, quando se consideram os efeitos nocivos para o ambiente e os efeitos da deslocação. É evidente que, quando ocorrem, estas opiniões são extremamente danosas para a reputação das grandes empresas multinacionais, contra as quais são sobretudo dirigidas. Estas empresas reconhecem com muita clareza que a sua licença social para operar fica em risco se estas atitudes negativas persistirem. Não surpreende que existam esforços concertados entre estas empresas e os seus órgãos representativos (como por exemplo o ICMM para exploração mineira e a Associação Internacional de Conservação Ambiental da Indústria de Petróleo (IPIECA) para petróleo e gás) no apoio às agências governamentais e doadoras, para conceberem e implementarem boas práticas aceitáveis que garantam maiores benefícios para as zonas locais onde operam as empresas extractivas. As experiências internacionais das últimas duas

décadas indicam que existem duas vias de reforço mútuo para proporcionar melhores resultados, a nível local e da comunidade: a abordagem voluntária e a abordagem que envolve mandatos legais.

Abordagens voluntárias

Catherine McDonald (2017) analisa a extensa literatura dos últimos 45 anos que descreve mas também critica de forma significativa a abordagem empresarial convencional rotulada de ‘Responsabilidade Social das Empresas (RSE)’. Esta literatura reconhece que a mudança gradual ocorreu através de acordos com as empresas, passando dos acordos baseados estritamente na abordagem de RSE para abordagens mais alargadas que reconhecem a necessidade de manter a “licença social para operar”.⁴⁸ Segundo a autora, actualmente, a maior parte das grandes empresas mineiras entende muito bem a importância dos programas concebidos e geridos a nível local com os membros da comunidade no seu centro, a participarem plenamente tanto na concepção como na implementação. Num artigo de Kathryn Tomlinson (2017) encontra-se uma discussão paralela sobre as atitudes que emergem mais lentamente entre as grandes empresas de petróleo e gás. Segundo a autora, estas atitudes surgem, em grande parte, como resposta às críticas generalizadas dirigidas às grandes empresas de petróleo e gás que se evidenciaram, em particular, a partir da década de 1990 (algumas delas associadas a grandes desastres, como o derrame de petróleo da Exxon Valdez em 1989).⁴⁹

Perante um nível significativo de críticas contra o desempenho das empresas evidenciado na literatura, as agências internacionais, como por exemplo as Nações Unidas, têm empreendido esforços significativos para estabelecer normas básicas de direitos humanos voluntários para a indústria, incluindo os Princípios Voluntários sobre Segurança e Direitos Humanos estabelecidos em 2000.⁵⁰ Esta iniciativa recebeu grande apoio de várias grandes empresas petrolíferas, nomeadamente a Shell e a BP, que trabalham com os governos do Reino Unido e dos Estados Unidos e com várias ONGs de defesa dos direitos humanos. Paralelamente, e durante as últimas duas décadas, os organismos da indústria têm sido activos na procura de melhorias. Em particular, os dois principais organismos da indústria (ICMM e IPIECA), bem como organismos internacionais como o Banco Mundial e a IFC, lançaram publicações com orientações sobre um conjunto amplo de temas relacionados com as comunidades, que inclui trabalho com povos indígenas e protege os direitos humanos. O ICMM e a IPIECA produziram, em particular, um grande número de *kits* de ferramentas e guias detalhados que dão conselhos práticos sobre como

⁴⁸ Segundo Dodd *et al.* (2015: 11): “Licença social para operar é um conceito muito mais alargado do que desempenho social. [...] Embora uma empresa possa ter recebido licença legal formal para explorar, desenvolver ou produzir recursos em determinada zona geográfica, isso não significa necessariamente que esse direito legal seja considerado legítimo pelas partes interessadas no geral, ou por alguns grupos de partes interessadas específicos mas (por vários motivos) importantes.”

⁴⁹ As críticas dirigidas à indústria eram, e ainda são, amplas, e abrangem questões como por exemplo alegações de que a riqueza do petróleo alimenta a corrupção e os conflitos, e apoia governos repressivos; sugestões de que as empresas são ou cúmplices ou beneficiam dos abusos dos direitos humanos cometidos pelos governos anfitriões (p. ex., os casos da Shell Nigéria e BP Colômbia); reclamações sobre vários impactos negativos (tais como derrame e queima de petróleo), levando a danos ambientais e a impactos na saúde e nos meios de subsistência das comunidades locais; e aumento da sensibilização para questões mais abrangentes sobre o papel (negativo) da indústria nas alterações climáticas.

⁵⁰ A iniciativa dos princípios voluntários envolve um grupo tripartido de várias partes interessadas constituído, actualmente, por nove governos, 30 empresas extractivas e 10 ONGs. A partir de 2016, as cinco principais empresas internacionais de petróleo e gás (Shell, BP, Exxon Mobil, Chevron e Total), bem como várias grandes e médias empresas internacionais de petróleo e gás, são signatárias dos princípios voluntários.

melhorar as relações empresa/comunidade, de modo a levar a resultados de desenvolvimento sustentável.⁵¹

Um exemplo importante pode ajudar a ilustrar o tipo de orientação que um país (e as suas comunidades afectadas pela extracção) pode esperar receber de, pelo menos, algumas das maiores empresas internacionais. Este é o *Kit* de Ferramentas para o Desenvolvimento da Comunidade (CDT em inglês) do ICMM, relacionado com a “sustentabilidade” no nono princípio enunciado como condição para a adesão ao ICMM.⁵² Embora a orientação do CDT esteja direccionada principalmente para empresas mineiras, os autores esperam que parte das suas recomendações terão também relevância para o governo e as comunidades locais. Por exemplo, sugerem que o governo do país anfitrião possa optar por alterar elementos das suas normas de licenciamento, a fim de clarificar melhor quem é responsável pela implementação das acções que constam no *kit* de ferramentas. O CDT (ICMM 2012a) contém orientações valiosas sobre boas práticas em cinco aspectos específicos das relações com a comunidade, nomeadamente:

- Ferramentas de relacionamento: acordos para identificar partes interessadas adequadas, avaliar o seu provável interesse por projectos de extracção, elaborar acordos de consulta, etc.
- Ferramentas de planificação: processos para determinar o que a empresa espera contribuir para a comunidade, como financiar essa contribuição; métodos de contratação e capacitação das partes interessadas locais e de incorporação das suas prioridades; etc.
- Ferramentas de avaliação: definição de uma avaliação de base das comunidades afectadas, que identifica possíveis impactos do projecto sobre essa base (tanto negativos como positivos) e determina como gerir melhor esses impactos durante o tempo de vida da mina.
- Ferramentas de gestão: celebração de acordos organizacionais para a gestão contínua da interface comunidade/empresa, que inclui, por exemplo, acordos de desenvolvimento comunitário, sistemas formais de gestão e registo de empresas, planos de acção da comunidade e acordos de reassentamento.
- Ferramentas de monitoria e avaliação: selecção de indicadores face aos quais se monitora e avalia o progresso, e definição do sistema de “escalonamento dos objectivos” para apoiar a apresentação transparente dos resultados da monitoria e avaliação a um público vasto, incluindo muitos sem conhecimento profundo sobre os sistemas estatísticos formais.

Um conjunto semelhante de ferramentas de orientação consta do ‘*Kit* de Avaliação Socioeconómica’ (SEAT em inglês), desenvolvido pela Corporação Anglo-Americana, reconhecida como líder entre as várias estruturas específicas das empresas mineiras (Anglo American 2008). Tal como o CDT do ICMM, o SEAT disponibiliza às equipas de gestão da empresa ferramentas concebidas para ajudar a planear o ciclo de vida completo do compromisso

⁵¹ Estes estão disponíveis gratuitamente. As principais orientações e *kits* de ferramentas do ICMM e da IPIECA dão ênfase à planificação participativa que envolve as comunidades, usando-a como base para programas de desenvolvimento comunitário bem-sucedidos, entre várias outras ferramentas e métodos úteis.

⁵² O nono princípio estabelece que os membros do ICMM devem “contribuir para o desenvolvimento social, económico e institucional das comunidades onde operam” (ICMM 2012a: 7). O trabalho para este *kit* de ferramentas surgiu em 2005 através do projecto conjunto entre a Divisão de Políticas para Petróleo, Gás e Mineração do Grupo Banco Mundial, o Programa de Ajuda à Gestão do Sector de Energia e o ICMM.

com as comunidades locais, que abrange todo o espectro, desde o perfil da operação de mineração e seus prováveis impactos *ex ante* à monitoria e avaliação dos impactos reais *ex post*.

A mensagem geral para os governos que emerge das experiências internacionais deste tipo de trabalho é que são frequentemente as empresas extractivas que realizam mais trabalho aprofundado ao nível da base para desenvolver e explicar práticas e procedimentos reais, incluindo acordos de boas práticas. Existem bons motivos para isso. Embora os governos dos países anfitriões tenham interesse no mesmo conjunto de questões, as suas políticas relativas a estas questões estão, normalmente, incluídas em agendas mais alargadas relacionadas com essas mesmas questões para o país em geral. Por exemplo, não é comum os governos elaborarem subpolíticas detalhadas (sobre, por exemplo, cuidados de saúde ou industrialização) específicas para as regiões afectadas pela exploração mineira.⁵³

Sabe-se que várias empresas incorporaram este tipo de orientações nos seus manuais de operações e McDonald (2017) apresenta vários exemplos de abordagens participativas com resultados evidentemente bons para as comunidades locais. Mas, segundo a autora, embora o conceito de “participação” seja em termos nominais amplamente aceite, não é tão amplamente entendido ou devidamente utilizado na prática. Se as comunidades afectadas por um projecto de extracção viverem em situação de pobreza e tiverem poucas infra-estruturas disponíveis, então é óbvio que o que elas necessitam é de escolas, estradas, unidades sanitárias, emprego e outras oportunidades económicas, etc. Não é essa a questão. A questão é que, para as comunidades terem poder económico e estarem motivadas quanto ao seu futuro desenvolvimento, devem ser capazes de planear e mapear o seu destino, possivelmente com ajuda e apoio de empresas e de outras agências de desenvolvimento. McDonald documenta vários exemplos que demonstram que o que as pessoas avaliam como suas necessidades pode ser muito diferente do que os “especialistas” assumem ser.

O estudo específico sobre a Zâmbia, de Angel Mondoloka (2017), baseia-se nas questões mais gerais levantadas por McDonald. Mondoloka considera vários factores organizacionais que ajudam a explicar a situação actual (segundo a sua opinião, não satisfatória) na Zâmbia e que, se corrigida, pode ter melhores resultados de desenvolvimento para a comunidade. Um deles é a necessidade evidente de uma abordagem tripartida sistemática que envolva empresas de exploração mineira, governo e comunidades. No entanto, segundo o autor, vários factores funcionam contra esta abordagem na Zâmbia. Um deles é a atitude dos governos locais que frequentemente consideram a RSE como substituto/substituição das responsabilidades de desenvolvimento do próprio governo: “Se a empresa está a fazer algo pela comunidade, então há menos necessidade de nós o fazermos!” Outro factor diz respeito ao papel das organizações da sociedade civil. Num mundo perfeito, estas estariam na posição ideal para agir como intermediários fiáveis entre as três partes, devido ao seu posicionamento estratégico no espaço de diálogo entre elas. Mas, na realidade, na Zâmbia, estas organizações não conseguiram alcançar a unidade de propósitos necessária que lhe permita desempenharem esse papel. Segundo Mondoloka, outra lacuna importante no sistema da Zâmbia é a postura de *laissez-faire* do governo em relação à RSE e a sua relutância em legislar sobre esses acordos, posição que resulta em práticas de RSE inconsistentes e fraquezas na responsabilidade. Não se sabe se algumas destas observações específicas sobre a Zâmbia têm relevância para a situação de Moçambique, mas espera-se que sim.⁵⁴

⁵³ Esta questão é desenvolvida de forma mais completa em Östensson e Roe (2013).

⁵⁴ Alguns contributos sobre este assunto estão disponíveis em Kaufmann e Simons-Kaufmann (2016).

Finalmente, em relação às abordagens voluntárias, as abordagens mais esclarecidas de alguns agentes económicos das grandes empresas nos sectores extrativos criaram, durante os últimos anos, muito mais oportunidades de acordos de parceria eficazes envolvendo várias combinações de agentes, incluindo governos (locais e nacionais), empresas de produção, agências doadoras e ONGs. Actualmente existem vários exemplos na literatura, tanto de estruturas de organização como de casos específicos de países, que evidenciam este potencial. Novamente, o ICMM pode reivindicar algum papel de liderança, com o seu *Kit* de Ferramentas para Parcerias Mineiras para o Desenvolvimento (ICMM 2011), que disponibiliza vários conselhos sobre como essas parcerias podem ser justificadas e organizadas. Em ICMM (2010) são apresentados 30 exemplos de 20 países sobre como se estabeleceram as parcerias e os principais factores que levaram a resultados bem-sucedidos em vários casos.

Abordagens obrigatórias

James Otto (2017a) considera os casos concorrentes dos acordos de desenvolvimento comunitário obrigatórios *versus* as abordagens voluntárias para o desenvolvimento comunitário. Reconhece que, embora se tenham empreendido esforços significativos para desenvolver códigos de conduta viáveis (tais como os CDT e o SEAT) para as abordagens voluntárias, o facto é que é arriscado confiar nas empresas para ajudarem voluntariamente as comunidades: nem todas as empresas são boas cidadãs empresariais e nem todas são competentes para saber como prestar essa ajuda. A abordagem legislada tem outras vantagens, incluindo o seguinte: (i) as expectativas da comunidade podem ser alinhadas com um nível de financiamento prático; (ii) pode-se definir abordagens formais de queixas e resolução de litígios; (iii) as empresas de extracção conhecem o nível mínimo de financiamento anual para o desenvolvimento que devem conceder; (iv) as diferentes funções e responsabilidades das empresas, comunidades e governo são claras para todas as partes. Em parte devido a estes motivos, várias empresas concordam que os acordos de desenvolvimento comunitário formais, exigidos ou não pela legislação, podem ser uma ferramenta útil para ajudar a gerir as expectativas da comunidade. Uma possível desvantagem é que a abordagem obrigatória pode impor um grande ónus administrativo às entidades reguladoras, o que, tal como Aubynn (2017), experiente regulador de topo do Gana, explica, dificulta com frequência a contratação de pessoal qualificado suficiente. Simultaneamente, é evidente que as duas abordagens não são mutuamente exclusivas e que as abordagens híbridas que combinam elementos obrigatórios e actividades voluntárias podem funcionar muito bem.⁵⁵

Otto (2017a) identifica 43 países cuja legislação sobre exploração mineira (o seu estudo abrange apenas a exploração mineira) exige acção e acordo de desenvolvimento da comunidade. Estes acordos têm vários nomes: acordos de impacto e benefício, acordos de acesso e benefícios, acordos de uso de terra indígena, acordos de parceria, contratos com a comunidade, acordos de proprietários rurais, acordos de responsabilidades partilhadas, acordos conjuntos com a comunidade, acordos de capacitação e acordos de partilha de benefícios. Alguns são meramente informais e não vinculativos, através dos quais os signatários expressam as suas opiniões sobre determinados temas, mas outros assumem a forma de contrato juridicamente vinculativo ou mesmo de tratado. Segundo Otto, estes diferentes esquemas estão, em conjunto, a tornar-se cada vez mais divulgados.

O aumento da importância dos acordos de desenvolvimento comunitário legalizados melhorou no passado recente por iniciativa do Banco Mundial, em 2010, que levou a um conjunto de regulamentos e orientações modais relativas a acordos de desenvolvimento comunitário para

⁵⁵ O melhor exemplo que conheci é o do Brasil, cuja situação é descrita com algum detalhe em ICMM (2012b) e Filgueiras *et al.* (2017).

governos, indústria, comunidades e outras partes interessadas (ver Otto 2010). Segundo Otto, nos casos em que a legislação do acordo de desenvolvimento comunitário é forte, existe um roteiro claro para processos obrigatórios, aprovações, monitoria e fiscalização, que falta na abordagem não regulamentada ao desenvolvimento comunitário apoiado pela exploração mineira.

4.2 Receitas dos recursos extractivos: melhorar a educação e a saúde

As enormes receitas adicionais que se podem acumular e contribuir para o desenvolvimento ao longo do tempo, provenientes dos novos recursos extractivos de Moçambique, podem proporcionar uma oportunidade única para melhorar a fraca prestação dos serviços de educação e de saúde no país. Em que medida isso acontecerá depende, evidentemente, das decisões do governo sobre como alocar as novas receitas disponíveis: o governo enfrentará muita procura destas receitas adicionais pelos Ministérios da Educação e da Saúde. No entanto, vários países disponibilizaram estimativas úteis sobre este assunto em vários estudos do projecto emblemático do AfDB (2015) financiado pela Fundação Bill e Melinda Gates.

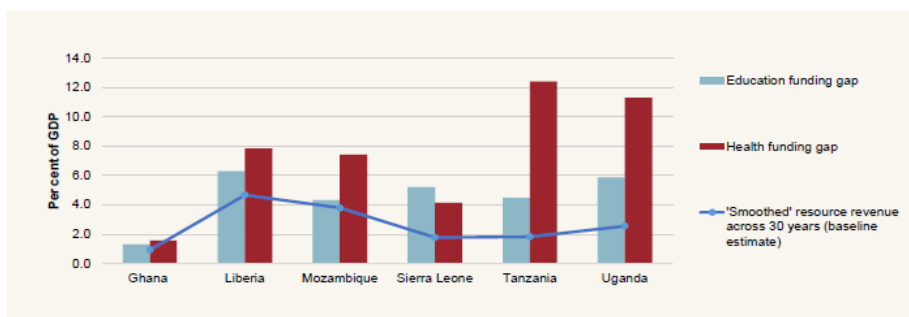
Num desses estudos, Witter e Jakobsen (2017) calculam o montante do desnível⁵⁶ de financiamento da saúde e educação durante os próximos anos para novos países com indústria extractiva em África, incluindo Moçambique. Em seguida, os autores comparam esses desníveis com as receitas adicionais dos recursos extractivos esperadas para esses países (no momento da sua investigação, em 2014-15). Os resultados estão resumidos na Figura 3.

Os autores observam (e a Figura 3 evidencia-o) que, supondo o preço de GNL de 11 USD por milhão de unidades térmicas britânicas e com receitas previstas calculadas e suavizadas para os próximos 30 anos, Moçambique, ao comprometer assim a maior parte das suas receitas adicionais, poderá financiar a maior parte das suas necessidades educativas, ou cerca de um terço das necessidades de financiamento na saúde, durante a próxima década. Do mesmo modo, supondo o preço do petróleo bruto de 60 USD por barril, o Gana poderá atender a cerca de um terço das suas necessidades associadas ao financiamento da saúde e educação durante a próxima década. No entanto, utilizando os pressupostos de preço reduzido e menos optimista, demonstra-se que a contribuição para o défice de financiamento na saúde e educação pode ainda ser muito significativa. Evidentemente que esta contribuição irá variar ao longo de 10 anos, de acordo com a variação das receitas esperadas ao longo do tempo apresentada na Figura 4 para o sector de saúde de Moçambique e do Gana.⁵⁷ Mas os autores também referem o montante muito significativo dos desníveis de financiamento existentes relativamente aos quais o governo é efectivamente capaz de despender.

Figura 3: Desníveis de financiamento da saúde e educação comparados com as receitas dos recursos naturais suavizadas, médias anuais 2016-25

⁵⁶ Para calcular o desnível na saúde, as receitas esperadas dos recursos foram comparadas com: (i) as despesas nacionais com a saúde, com base nos dados das contas nacionais de despesas com a saúde; (ii) a necessidade de financiamento, utilizando recomendações internacionais de McIntyre e Meheus (2014) e o desnível de financiamento da saúde estimado; e (iii) outras fontes de financiamento da saúde potencialmente inovadoras. Do lado das despesas, foi utilizado o quadro de programação das finanças para cada país, que permitiu projecções das principais variáveis económicas, tais como o crescimento e as receitas nacionais, tendo estas sido então utilizadas para calcular a disponibilidade de recursos para a saúde.

⁵⁷ De recordar que a investigação subjacente a estes resultados foi realizada principalmente em 2014, quando se pensou que a data de início dos principais projectos de petróleo e gás seria mais cedo do que realmente aconteceu. Portanto, o ideal será que os anos no eixo horizontal sejam ajustados em cerca de quatro a cinco anos, pelo menos para Moçambique.

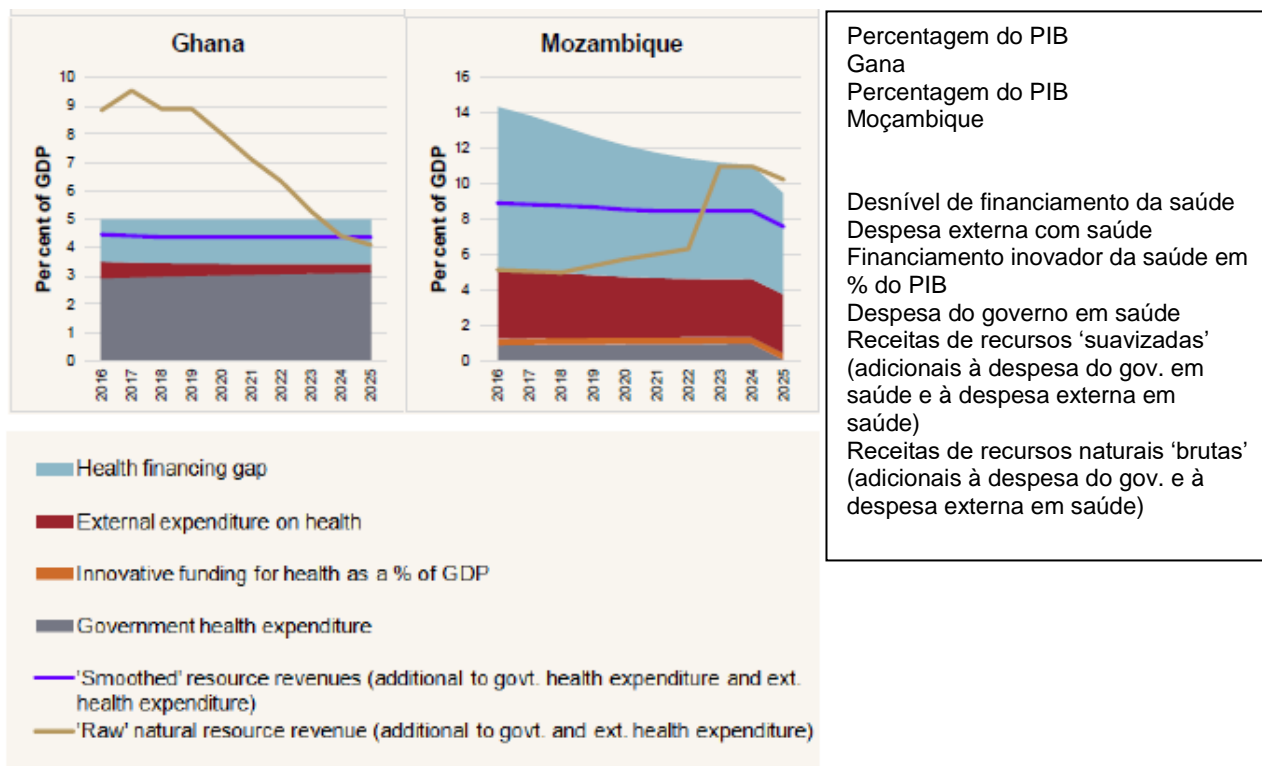


<p>Percentagem do PIB</p> <p>Gana Libéria Moçambique Serra Leoa Tanzânia Uganda</p>	<p>Desnível de financiamento da educação</p> <p>Desnível de financiamento da saúde</p> <p>Receitas dos recursos naturais 'suavizadas' ao longo de 30 anos (estimativa do estudo de base)</p>
---	--

Notas: Parece que os desníveis de financiamento da saúde são superiores aos desníveis de financiamento da educação. Isto deve-se em parte às diferentes metodologias utilizadas para calcular os desníveis, o que está relacionado com os dados disponíveis das despesas correntes e as necessidades calculadas a nível de cada sector e a nível nacional.

Fonte: Witter e Jakobsen (2015: 8).

Figura 4: Desnível de financiamento do sector da saúde: perfil ao longo do tempo



Fonte: Witter e Jakobsen (2015: 11).

Este tipo de investigação realizada por Witter e Jakobsen levanta uma questão secundária sobre como é que as características das receitas extractivas são diferentes comparadas com as receitas normais do governo em termos de adequação para o financiamento de serviços sociais, tais como a saúde. A resposta de Witter e Jakobsen a esta questão encontra-se resumida na Tabela 2.

Tabela 2: Características das receitas e suas implicações na despesa no sector social

Principais características das receitas da extracção	Implicações na priorização das despesas sociais
1. Duração de médio prazo (20-30 anos)	Os investimentos devem criar grandes custos adicionais apenas se as taxas de crescimento

	projectadas indicarem que poderão ser mantidos a longo prazo
2. Não renováveis	Os investimentos devem beneficiar as futuras gerações, bem como as gerações actuais
3. Perfil de escala e de tempo variável, com rápido aumento de escala em alguns casos	Devem ser de rápida introdução e reconhecer o risco de potenciais retrocessos
4. Voláteis em quantidade e difíceis de prever, uma vez que a extracção e os preços mundiais variam ao longo do tempo e podem ser afectados por choques	Excepto se se encontrarem mecanismos de suavização, os investimentos devem concentrar-se em intervenções discretas, como por exemplo fortalecimento de sistemas e melhoria da relação custo/benefício, em vez de se concentrarem em custos recorrentes.
5. Associadas a responsabilidade mais fraca perante as populações locais ou o país anfitrião	Uma parte deve estar focada nas comunidades locais que sofrem as desvantagens da extracção

Fonte: Witter e Jakobsen (2015: 15).

Finalmente, existe na prática um quadro de lógica subjacente às decisões sobre como melhorar a atribuição de receitas aos sectores sociais, tais como a saúde e a educação, que poderá ser útil para o contexto de Moçambique. Este congrega o que se sabe sobre as novas receitas dos recursos naturais e sobre as necessidades de financiamento, os constrangimentos dos sistemas e as experiências existentes nos sectores sociais, para se avaliar que abordagens específicas têm maior probabilidade de gerar bons resultados em contextos de baixo e médio rendimento frequentemente frágeis. Este quadro é explicitado e ilustrado em casos como os do Gana e da Serra Leoa em Witter e Jakobsen (2015: 31-33).

5 Considerações finais

A gestão dos recursos extractivos é uma tarefa complexa e multifacetada. Se devidamente realizada, alarga os limites das competências e capacidades de quase todos os ministérios do país e de várias outras instituições executivas: ENPs, fundos soberanos, autoridades tributárias, etc. O conjunto de desafios que Moçambique enfrentará durante os próximos anos é particularmente intimidante devido à enorme escala dos recursos combinados de gás, carvão e vários minerais que estão a ser explorados. Existe muita literatura que data da década de 1980 que informará os países, tais como Moçambique, sobre os vários motivos pelos quais o insucesso é, possivelmente, mais provável do que o sucesso: a literatura sobre a maldição dos recursos, definida em sentido lato, é alarmante em termos do número de negócios que podem correr mal.

A boa notícia é que durante as últimas duas décadas houve, em geral, uma tendência mais optimista sobre estas questões e algumas expectativas genuínas de que, com boas políticas e instituições, os recursos extractivos, longe de serem uma maldição, podem ser, na realidade, agentes de mudança na ajuda à produção de crescimento acelerado sustentável. De facto, na nova literatura sobre política industrial existe actualmente um profundo cepticismo de que os LICs, como por exemplo Moçambique, possam replicar o crescimento liderado pela exportação da produção que criou muita transformação (incluindo crescimento rápido e redução significativa da pobreza) em várias economias da Ásia Oriental, tais como a China, a Coreia do Sul e Taiwan. Os ganhos em produtividade industrial têm sido muito grandes a nível mundial e a concorrência internacional é actualmente tão forte que não é provável que o sucesso nesta área, mesmo se alcançado, proporcione o crescimento do número de empregos a que Moçambique e países semelhantes aspiram. Especialistas nesta área, como por exemplo Stiglitz, falam actualmente muito mais sobre

os impulsionadores multissetoriais de transformação económica, com os sectores extractivos em alguns países, pelo menos, a serem uma parte importante desse processo.⁵⁸

O presente artigo analisa a literatura e selecciona experiências internacionais de um vasto conjunto de questões que devem ser consideradas quando Moçambique formular e apresentar a sua estratégia de desenvolvimento sustentável baseada, pelo menos inicialmente, nos novos recursos extractivos disponíveis. Quatro aspectos principais devem ser enfatizados nestas considerações finais. Primeiro, *não existe fórmula comprovada para o sucesso*. Em nenhuma das várias áreas que compõem as políticas discutidas se sugeriu que existe uma abordagem “pronta a usar”, que pode ser simplesmente adequada sem adaptação para utilização em Moçambique. Moçambique é um país diferente, com características únicas: as experiências internacionais podem servir apenas de guia para apoiar a análise necessária, de modo a identificar e, em seguida, definir o pacote político do país.

Segundo, a lição mais importante do documento é que *os recursos extractivos não renováveis devem ser considerados como oportunidade para estabelecer uma nova via de crescimento transformador e não como determinante desse caminho de longo prazo*. O conceito de patamar que marca o fim da fase de “desenvolvimento liderado pelo esgotamento” dos recursos é muito importante (ver Figura 1). Muito antes de esse patamar ser atingido, deve ser implementado um conjunto de políticas e iniciativas para garantir que parte das receitas e despesas possíveis devido aos sectores extractivos sejam utilizadas para promover várias outras actividades produtivas não extractivas, incluindo as que se baseiam na agricultura, que podem continuar a manter o crescimento terminada a fase de esgotamento.

Terceiro, ao considerar as inúmeras políticas para alcançar esta transformação estrutural, *o governo deve evitar o erro de pensar meramente em termos das receitas que o próprio governo gere através da tributação (ou da obtenção de outras receitas) da indústria extractiva*. Actualmente existem evidências muito bem documentadas de que, na totalidade dos gastos directos anuais da indústria extractiva, a parte disponível para o governo é, normalmente, de cerca de 15 a 20 por cento do total para mineração e 30 a 40 por cento para o petróleo e o gás, com as diferenças a dependerem da qualidade do regime tributário e das taxas de cobrança. A percentagem muito maior de gastos directos das empresas é nos salários, aprovisionamento, infra-estruturas e despesas sociais: 50 a 66 por cento do total anual para mineração e 40 a 51 por cento para petróleo e gás (ver AfDB 2015: 32). As evidências indicam ainda que a despesa directa das empresas aumenta, normalmente, devido a vários efeitos multiplicadores decorrentes: (i) do gasto de dinheiro recebido pelos fornecedores; e (ii) do gasto com os funcionários das minas ou do petróleo e gás que normalmente são bem pagos. Estes factores multiplicadores combinados, mesmo em sociedades agrárias, tais como a Zâmbia, podem ser três vezes superiores aos gastos directos e serão significativamente superiores aos dos países com sectores industriais mais enraizados (ver, p. ex., ICM 2014; Round e Roe 2017). Portanto, em geral, as despesas directas e indirectas que *não* estão sob controlo do governo podem ser nove ou dez vezes superiores às dos fundos que o governo controla. É óbvio que é importante obter plena conformidade empresarial com os códigos fiscais estabelecidos no país (ou seja, tomar as medidas disponíveis para evitar a evasão fiscal, conforme discutido na Secção 2.4). Mas estes números indicam que é quantitativamente mais importante estruturar as políticas para garantir que as despesas privadas muito maiores (directas e indirectas) são uma força real para contribuir como estímulo à nova produção não extractiva, incluindo a agricultura. Um exemplo pertinente é o de disponibilizar sistemas de apoio a empresas agrícolas e a micro, pequenas e médias empresas nos distritos mineiros para garantir que os gastos com os funcionários das minas criam, de facto,

⁵⁸ Outros projectos do WIDER abordam esta questão em várias perspectivas, incluindo vários artigos sob o lema ‘Aprender a competir’. Ver, por exemplo, Cruz *et al.* (2017) e UNU-WIDER (2018b).

produção e rendimento adicionais nestas áreas. De modo mais geral, a promoção de programas de desenvolvimento de fornecedores do tipo iniciado pelo projecto MOZAL é uma via de baixo custo para os governos alcançarem factores multiplicadores ainda maiores.

Finalmente, embora o presente artigo tenha sido apresentado como um conjunto de temas separados, *os acordos institucionais dentro e fora do governo devem ser considerados como inerentemente interligados*. Não existe espaço para estratégia de extracção bem-sucedida com vários silos de elaboração de políticas: pelo contrário, é fundamental elaborar e manter uma abordagem coordenada entre as instituições relevantes do governo e na sua interacção com as empresas e outros actores não governamentais.⁵⁹ Moçambique começou bem com o seu Plano Director de Gás 2012-2013⁶⁰ e a subsequente nomeação de um grupo directivo de base ampla constituído por 12 a 15 ministérios para orientar o trabalho técnico de apoio ao plano. No entanto, este compromisso inicial com uma “abordagem do governo na sua totalidade” deve estar profundamente incorporado em futuras elaborações de estratégias e de políticas e na implementação das políticas das áreas consideradas no presente artigo.

⁵⁹ Esta questão é desenvolvida detalhadamente num artigo de McPhail (2017) sobre a ‘abordagem do governo’.

⁶⁰ Elaborado pela ICF International com o apoio do Banco Mundial.

Referências bibliográficas

- AfDB (2015). 'Delivering on the Promise: Leveraging Natural Resources to Accelerate Human Development in Africa'. Flagship Report 2015. Seattle: Bill and Melinda Gates Foundation. Disponível em: www.gatesfoundation.org/What-We-Do/Global-Policy/Natural-Resources/ (acedido a 8 Maio 2018).
- AfDB (2017). 'Running the Numbers: How African Governments Model Extractive Projects'. Abidjan: AfDB.
- AfDB (2018). 'Mozambique Economic Outlook, March 2018'. Abidjan: AfDB.
- Anglo American (2008). 'Socio-Economic Assessment Toolbox (SEAT)'. Londres: Anglo American plc.
- Arndt, C., M.A. Hussain, E.S. Jones e J. Thurlow (2012). 'Explaining Poverty Evolution: The Case of Mozambique'. *American Journal of Agricultural Economics*, 94(4): 854–72.
- Aubynn, T. (2017). 'Regulatory Structures and Challenges to Developmental Extractives: Some Practical Observations from Ghana'. Working Paper 2017/179. Helsínquia: UNU-WIDER.
- Banco Mundial (2012a). 'Resources Corridors: Experiences, Economics and Engagement; A Typology of Sub-Saharan African Corridors'. Extractive Industry Sourcebook. Washington, DC: Banco Mundial. Disponível em: www.eisourcebook.org/cms/files/EISB%20Resources%20Corridors.pdf (acedido a 8 Maio 2018).
- Banco Mundial (2017). 'Doing Business, 2018: Mozambique Profile'. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bawumia, M., e H. Halland (2017). 'Oil Discovery and Macroeconomic Management: The Recent Ghanaian Experience'. Policy Research Working Paper 8209. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bek, D., e I. Taylor (2001). 'Evaluation of Spatial Development Initiatives: Case Studies of the Maputo Development Corridor and the West Coast Investment Initiative'. DPRU Working Paper. Cape Town: Universidade de Cape Town, Development Policy Research Unit.
- Chatham House (2016). 'How Can Mozambique Manage Its Debt Crisis?' Londres: Chatham House. Disponível em: www.chathamhouse.org/expert/comment/how-can-mozambique-manage-its-debt-crisis? (acedido a 8 Maio 2018).
- Collier, P. (2010). *The Plundered Planet: Why We Must and How We Can Manage Nature for Global Prosperity*. Oxford: Oxford University Press.
- Collier, P., e A. Venables (eds.) (2011). *Plundered Nations? Successes and Failures in Natural Resource Extraction*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Corbeau, A.S. (2017). 'Global Gas Market Dynamics'. Apresentação na conferência IAEE. Singapura, Junho.
- Cruz, A.S., e F.J. Mafambissa (2016). 'Industries without Smokestacks: Mozambique Country Case Study'. WIDER Working Paper 2016/158. Helsínquia: UNU-WIDER.
- Cruz, A.S., D. Guambe, C.P. Marrengula, e A.F. Ubisse (2015). 'Learning to Compete: Mozambique's Industrialisation'. Working Paper 10. Washington, DC: Brookings Africa Growth Initiative.
- Cruz, A., J. Page, C. Newman, J. Rand, e F. Tarp (2017). 'Learning by Exporting: The Case of Mozambican Manufacturing'. *Journal of African Economies*, 26(1): 93–118.

- Cust, J., e D. Mihalyi (2017). ‘The Presource Curse’. *Finance and Development*, 54(4): 37–40.
- Dietsche, D., S. Dodd, D. Haglund, M. Henstridge, M. Jakobsen, E. Sindou, e C. Slaven (2013). ‘Extractive Industries, Development and the Role of Donors’. EPS PEAKS Topic Guide. Oxford: Oxford Policy Management.
- Dietsche, E., e A.-M. Esteves (forthcoming, 2018). ‘What are the Prospects for Mozambique to Diversify Its Economy on the Back of “Local Content”?’ WIDER Working Paper a publicar. Helsínquia: UNU-WIDER.
- Dixon, A.D., e A.H.B. Monk (2011). ‘What Role for Sovereign Wealth Funds in Africa’s Development?’ Washington, DC: Center for Global Development. Disponível em: www.cgdev.org/doc/Initiatives/Oil2Cash/Final_Formatted_Monk_and_Dixon_SWF_10.1.1.pdf (acedido a 8 Maio 2018).
- Dodd, S., M. Jakobsen, E. Dietsche e C. Macdonald (2015). ‘Measurement and Reporting of Performance of Social Investment in Oil, Gas and Mining Companies’. EPS PEAKS Topic Guide. Oxford: Oxford Policy Management. Disponível em: assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08978e5274a31e00000c8/Topic_Guide_Social_Investment_in_Oil_Gas_and_Mining_Companies.pdf (acedido a 8 Maio 2018).
- Filgueiras, L., A. Rabetim e I. Aché (2017). ‘Approaches to Supporting Local and Community Development Brazil and the Vale SA Model of Corporate Interaction’. Working Paper 2017/80. Helsínquia: UNU-WIDER.
- FMI (2007). ‘The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom’. Washington, DC: FMI. Disponível em: www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/030507.pdf (acedido a 8 Maio 2018).
- FMI (2014). ‘Angola: Second Post-Program Monitoring: Press Release and Statement by the Executive Director for Angola’. Country Report 14/81. Washington, DC: FMI.
- FMI (2016). ‘Republic of Mozambique: Selected Issues’. Country Report 16/10. Washington, DC: FMI.
- FMI (2018a). ‘2017 Article IV Consultation’. Staff Report. Washington, DC: FMI.
- FMI (2018b). ‘Press Release Following the Completion of the 2017 Article IV Consultation’. Washington, DC: FMI.
- Frey, A. (2017) ‘Club of Mozambique Report, 22 Agosto 2017’. Maputo: Clube de Moçambique.
- Goode, R. (2009). ‘Getting the Basics Right: Towards Optimizing Africa’s Mineral Socio-Economic Linkages’. Adis Abeba: International Study Group on Review of African Mining Regimes.
- Governo de Moçambique (2016). ‘Poverty and Well-Being in Mozambique: Fourth National Poverty Assessment’. IOF 2014/15. Maputo: Governo de Moçambique, Ministério da Economia e Finanças.
- Governo de Moçambique (2017). ‘Corporate Social Responsibility: Policy Implementation Guide for the Mineral Resources Mining Industry’. Despacho Ministerial 8/2017. Maputo: Boletim da República de Moçambique.
- Haglund, D., M. Jakobsen e C. Hearle (2015). ‘Timing and Magnitude of New Natural Resources Revenues in Africa’. Flagship Report Paper 2. Seattle: Bill and Melinda Gates Foundation e AfDB.

- Hamilton, K., e J. Hartwick (2005). 'Investing Exhaustible Resource Rents and the Path of Consumption'. *Canadian Journal of Economics*, 38(2): 615–21.
- Hanke, S.H. (2015). 'Venezuela: No Rule of Law, Bad Money'. *Global Asia*, Junho. Disponível em: www.cato.org/publications/commentary/venezuela-no-rule-law-bad-money (acedido a 14 Maio 2018).
- Heller, P., P. Mahdavi e J. Schreuder (2014). 'Reforming National Oil Companies: Nine Recommendations'. Nova Iorque: Natural Resource Governance Institute.
- Henstridge, M., e J. Page (2012). 'Managing a Modest Boom: Oil Revenues in Uganda'. OxCarre Research Paper 90. Oxford: Universidade de Oxford, Departamento de Economia.
- ICMM (2009). 'Minerals Taxation Regimes: A Review of Issues and Challenges in Their Design and Application'. Londres: ICMM.
- ICMM (2010). 'Mapping In-Country Partnerships'. Londres: ICMM.
- ICMM (2011). 'Mining Partnerships for Development Toolkit'. Londres: ICMM.
- ICMM (2012a). 'Community Development Toolkit'. Londres: ICMM.
- ICMM (2012b). 'The Mining Sector in Brazil: Building Institutions for Sustainable Development'. Londres: ICMM.
- ICMM (2014). 'Enhancing Mining's Contribution to the Zambian Economy and Society'. Londres: ICMM.
- ICMM (2016). *The Role of Mining in National Economies, 3ª Edição*. Londres: ICMM.
- IM4DC (2014). 'Transfer-Pricing in Mining: An African Perspective—A Briefing-Note'. Brisbane, e Crawley, Western Australia: IM4DC.
- Instituto Bertelsmann (2016). 'Mozambique Country Report'. Gütersloh: Instituto Bertelsmann.
- International Law and Policy Institute (2013). 'Political Economy Analysis of the Petroleum Sector in Mozambique'. Oslo: International Law and Policy Institute.
- Jaspers, F.J., e I. Mehta (2007). 'Developing SMEs Through Business Linkages—The MozLink Experience: A Manual for Companies, NGOs and Government Entities'. Washington, DC: International Finance Corporation.
- Jones, E.S., e F. Tarp (2012). 'Jobs and Welfare in Mozambique: Country Case Study for the 2013 World Development Report'. Washington, DC: Banco Mundial.
- Jourdan, P. (2016). 'Upstream and Downstream Linkages in the Mining Value Chain'. Pretória: TIPS. Disponível em: www.tips.org.za/research-archive/annual-forum-papers/2016/item/3167-upstream-and-downstream-linkages-in-the-mining-value-chain (acedido a 8 Maio 2018).
- Kasanga, J. (2012). 'Leveraging Zambia's Industrialization with Growth of Copper Mining Investments: Strategy for Expanding Local Manufacturing Capacities to Supply the Zambian Mining Industry'. Lusaka: Zambian Mining Local Content Initiative.
- Kaufmann, F., e C. Simons-Kaufmann (2016). 'Corporate Social Responsibility in Mozambique'. In S. Vertigans, S.O. Idowu, and R. Schmidpter (eds.), *Corporate Social Responsibility in Sub-Saharan Africa: Sustainable Development in Its Embryonic Form*. Nova Iorque: Springer International.
- Kayizzi-Mugerwa, S., e J.C. Anyanwu (2015). 'Creating Local Content for Human Development in Africa's New Natural Resource-Rich Countries'. Flagship Report 6. Seattle: Bill and Melinda Gates Foundation e AfDB.

- Kopits, G., e S. Symansky (1998). 'Fiscal Rules'. Occasional Paper 162. Washington, DC: FMI.
- Kuntze, J.-C., e T. Moerenhout (2013). 'Local Content Requirements and the Renewable Energy Industry'. Genebra: International Centre for Trade and Sustainable Development.
- Lahn, G., e P. Stevens (2017). 'The Curse of the One-Size-Fits-All Fix: Re-evaluating What We Know About Extractives and Economic Development'. WIDER Working Paper 2017/21. Helsínquia: UNU-WIDER.
- Lex Mundi (2015). 'Guide to Doing Business: Mozambique'. Lisboa: MLGTS Legal Circle.
- McDonald, C. (2017). 'The Role of Participation in Sustainable Community Development Programmes in the Extractives Industries'. Working Paper 2017/28. Helsínquia: UNU-WIDER.
- McIntyre, D., e F. Meheus (2014). 'Fiscal Space for Domestic Funding of Health and Other Social Services'. Working Group on Financing Paper 5. Londres: Chatham House. Disponível em: www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/home/chatham/public_html/sites/default/files/20140300DomesticFundingHealthMcIntyreMeheus.pdf (acedido a 8 Maio 2018).
- McPhail, K. (2017). 'Enhancing Sustainable Development from Oil, Gas, and Mining from an "All of Government" Approach to Partnerships for Development'. Working Paper 2017/120. Helsínquia: UNU-WIDER.
- Mondoloka, A. (2017). 'Approaches to Supporting Local and Community Development: The View from Zambia'. Working Paper 2017/41. Helsínquia: UNU-WIDER.
- OCDE (2017a). 'Local Content Policies in Minerals-Exporting Countries: Case Studies'. TAD/TC/WP(2016)3/PART2/FINAL. Paris: OCDE, Trade and Agriculture Directorate Trade Committee.
- OCDE (2017b). 'Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises'. Paris: OCDE.
- Östensson, O. (2017). 'Local Content, Supply Chains, and Shared Infrastructure'. Working Paper 2017/96. Helsínquia: UNU-WIDER.
- Östensson, O., e A. Löf (2017). 'Downstream Activities: The Possibilities and the Realities'. Working Paper 2017/113. Helsínquia: UNU-WIDER.
- Östensson, O., e A.R. Roe (2013). 'Good Practices in the Mining Sector to Contribute to More and Better Jobs'. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.
- Otto, J.M. (2010). 'Community Development Agreement: Model Regulations and Example Guidelines'. Report 61482. Washington, DC: Banco Mundial. Disponível em: documents.worldbank.org/curated/en/278161468009022969/Community-development-agreement-model-regulations-and-example-guidelines (acedido a 8 Maio 2018).
- Otto, J.M. (2017a). 'How Do We Legislate for Improved Community Development?' Working Paper 2017/102. Helsínquia: UNU-WIDER.
- Otto, J.M. (2017b). 'The Taxation of Extractive Industries: Mining'. Working Paper 2017/75. Helsínquia: UNU-WIDER.
- Newman, C., J. Page, J. Rand, A. Shimele, M. Söderborn, e F. Tarp (2016). *Made in Africa: Learning to Compete in Industry*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Readhead, A. (2016). 'Preventing Tax Base Erosion in Africa'. Londres: Natural Resource Governance Institute. Disponível em: resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_transfer-pricing-study.pdf (acedido a 8 Maio 2018).

- Roe, A.R. (2016). ‘Will Norway’s Model of Sovereign Wealth Fund Work in Tanzania? A Reality Check’. Disponível em: www.wider.unu.edu/project/extractives-development-e4d?query=Roe (acedido a 8 Maio 2018).
- Roe, A.R. (2017a). ‘Summary of Chapters’. Nota não publicada.
- Roe, A.R. (2017b). ‘Tanzania—From Mining to Oil and Gas: Structural Change or Just Big Numbers?’ Working Paper 175/2017. Helsínquia: UNU-WIDER.
- Roe, A.R. (forthcoming) ‘Forecasting Revenues from Extractive Industries: Information Asymmetries and Other Disadvantages of Host Governments’. UNU-WIDER Blog.
- Roe, A.R., e S. Dodd (2017). ‘Dependence on Extractive Industries in Lower-Income Countries: The Statistical Tendencies’. Working Paper 2017/98. Helsínquia: UNU-WIDER.
- Round, J.I., e A.R. Roe (2017). ‘Framework: The Channels for Indirect Impacts’. Working Paper 2017/79. Helsínquia: UNU-WIDER.
- Stephenson, S. (2013). ‘Assessing Local Content Requirements in a Sustainable Energy Trade Agreement’. Genebra: International Centre for Trade and Sustainable Development.
- Stevens, P. (2015). ‘The Resource Curse Revisited—Appendix A: Literature Review’. Londres: Chatham House.
- Stevens, P., e J. Mitchell (2008). ‘Resource Depletion, Dependence and Development: Can Theory Help?’ EER Report. Londres: Chatham House.
- Stevens, P., G. Lahn e J. Kooroshy (2015). ‘The Resource Curse Revisited’. Londres: Chatham House.
- Taleb, N.N. (2017). *Skin in the Game: Hidden Asymmetries in Daily Life*. Nova Iorque: Allen Lane.
- Tarp, F., C. Arndt, H.T. Jensen, S. Robinson e R. Heltberg (2002). ‘Facing the Development Challenge in Mozambique: An Economy-wide Perspective’. Research Report 126. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Tomlinson, K. (2017). ‘Oil and Gas Companies and the Management of Social and Environmental Impacts and Issues: The Evolution of the Industry’s Approach’. Working Paper 2017/22. Helsínquia: UNU-WIDER.
- UNCTAD (2007). ‘World Investment Report, Part Two: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development’. Genebra: UNCTAD.
- UNU-WIDER (2018a) ‘Enterprise Development: How Are Mozambican Manufacturing Firms Doing? Public Forum on 23 April, Part of the “Inclusive Growth in Mozambique” Project’. Disponível em: www.wider.unu.edu/event/enterprise-development-how-are-mozambican-manufacturing-firms-doing-findings-2017 (acedido a 8 Maio 2018).
- UNU-WIDER (2018b). ‘Inclusion’. Disponível em: www.wider.unu.edu/research?query=Learning+to+compete&display=segmented_pane (acedido a 8 Maio 2018).
- UNU-WIDER, CEEG, República de Moçambique e Universidade de Copenhaga (2018). ‘Survey of Mozambican Manufacturing Firms 2017/Inquérito às Indústrias Manufactureiras’. Copenhaga, Helsínquia e Maputo: UNU-WIDER.
- USAID (2012). ‘Mozambique Business Linkages Review: An Overview of Key Experience, Issues and Lessons’. Washington, DC: USAID.
- Van der Ploeg, F., e A.J. Venables (2017). ‘Extractive Revenues and Government Spending: Short-versus Long-Term Considerations’. Working Paper 2017/45. Helsínquia: UNU-WIDER.

- Venables, A.J. (2016). 'Using Natural Resources for Development: Why Has It Proven So Difficult?' *Journal of Economic Perspectives*, 30(1): 161–84. doi: 10.1257/jep.30.1.161.
- Venables, A.J., e S.E. Wills (2016). 'Resource Funds: Stabilising, Parking, and Inter-generational Transfer'. *Journal of African Economies*, 25(supp. 2): ii20–ii40. doi: 10.1093/jae/ejw016.
- Witter, S., e M. Jakobsen (2015). 'How to Use Natural Resource Revenues to Improve Health and Education in Africa'. Flagship Paper 4. Seattle: Bill and Melinda Gates Foundation e AfDB.
- Witter, S., e M. Jakobsen (2017). 'Choices for Spending Government Revenue: New African Oil, Gas, and Mining Economies'. Working Paper 2017/150. Helsinki: UNU-WIDER.
- Witter, S., R. Outhred, A. Lipcan, e D. Nugroho (2015a). 'How to Use Revenues from Extractive Industries to Improve Health and Education in Africa'. Flagship Report 4. Seattle: Bill and Melinda Gates Foundation e AfDB.