Recursos naturais, instituições e transformação económica em Moçambique

José Jaime Macuane (UEM) e Carlos Muianga (IESE)

Série de Seminários Diagnóstico Institucional de Moçambique

Maputo, 25 de Novembro de 2020

Estrutura da Apresentação

1. Introdução
2. Quadro Conceptual e Analítico
3. Políticas e Instituições
4. Recursos Naturais, Quadro Institucional e Transformação Económica
5. Causas subjacentes
6. Conclusões e Perspectivas

1. Introdução

- Crescimento do sector extractivo, de 1.2%-11% do PIB (2009-2019), contribuição às receitas do Estado de cerca de 2% para média de 4-5% (sem mais valias) (2011-2019), para uma perspectiva de receitas do Estado de US$ 50 bilhões até 2050
- Investimentos estimados do sector do gás na bacia do Rovuma – US$ 50 bilhões
- Projectos da área 1 e 4 devem produzir 7.5% de GNL mundial projectado até 2026
- Atracção do IDE ligado a Recursos Naturais (RN) de forma crescente até 2016 – queda dos preços das commodities e crise da dívida pública ('dívidas ocultas')
- Crescimento do sector extractivo da economia e o debate que desencadeou em três vertentes
  - Perspectivas de Reducão da dependência externa
  - Perspectiva de transformação económica com diversificação da economia
  - Risco da doença holandesa e Gestão macroecónomica – políticas fiscal a monetária, para mitigar o risco

1. Introdução

Debate internacional sobre a indústria extractiva e o desenvolvimento

- O potencial da transf. económica – a volta da politica industrial – mas com a lição de que na Africa subsaariana, o boom do recursos e as altas taxas de crescimento económico não trouxeram a redução da pobreza e a transformação económica que se esperava. Houve baixa criação de emprego na indústria transformadora e no sector de serviços.
- A experiência mostra que a Política industrial, no contexto da agenda de desenvolvimento baseada na indústria extractiva, tem tido resultados ambíguos no que concerne à mudança institucional para a transformação económica.
- A literatura da economia política do desenvolvimento defende que os investimentos em larga escala em recursos naturais para que atinjam os seus objectivos de transformação devem criar condições que impeçam que actores-chave bloqueiem a sua implementação
- A necessidade de transformar o capital natural em outros tipos de capital – produtivo, humano e mesmo activos em outros países (p. ex. Fundo Soberano). E a utilização adequada desse capital depende da boa governação e instituições (Banco Mundial)

1. Introdução (cont.)

- O raciocínio é de que uma estratégia de desenvolvimento deve:
  - ligar a exploração dos RN e a utilização das suas receitas aos objectivos de desenvolvimento do país
  - definir um quadro de políticas nacionais e sectoriais relevantes e identificar instituições para a articulação e a coordenação de diferentes interesses.
- Moçambique: A Estratégia Nacional de Desenvolvimento (ENDE) 2015-2035 e o papel dos RN na transformação estrutural da economia.
- Objectivo do estudo: analisar as perspectivas de os RN/indústrias extractivas contribuírem para a transformação económica em Moçambique a partir de uma perspectiva institucional.
  - Dinâmica institucional do sector dos recursos e consideramos as causas subjacentes aos resultados identificados.

2. Quadro Conceptual e Analítico

- Transformação económica - reafectação da actividade económica entre os vastos sectores da economia, nomeadamente agricultura, indústria transformadora e serviços (Herrendorf et al. 2013)
- Indústria extractiva – mineração, petróleo e gás e mega projectos – investimento >US$ 500 milhões
- Instituições como normas formais e informais amplamente aceites e que medeiam a relação entre os indivíduos e actores colectivos na sociedade (North, 1990, North et al 2009).
- Políticas públicas como um tipo de regra, embora mais fácil de mudar que as instituições
- Nosso foco é nas instituições como normas informais, formais, políticas – quais são, como operam e que implicações têm na transformação económica, para tal olhamos para o histórico do sector extractivo sua contribuição para a economia e as dinâmicas subjacentes à essa contribuição, conforme mediadas pelas políticas e instituições
- Nossa visão das instituições é contingente, no sentido de que o seu desempenho e resultados não são absolutos, mas sim definidos pelos actores e contextos. Não abraçamos a ideia de melhores instituições, mas de instituições que funcionam e têm um desempenho e resultados dependentes do contexto em que operam.

3. Políticas e Instituições

- ENDE 2015-2035 – o papel dos RN na transformação estrutural e na diversificação da economia. Fundo soberano/estabilização para financiar a transformação económica.
  - Mas não define como a acumulação baseada nos recursos naturais e as receitas daí provenientes vão se traduzir em transformação económica e financiar as suas políticas
  - Assim, para que a ENDE atinja os seus objectivos declarados, as políticas macroeconómicas (fiscais e monetárias), as políticas industriais e as políticas sectoriais relevantes, especialmente relacionadas com a indústria extractiva, deverão definir e determinar os instrumentos para a transformação económica.

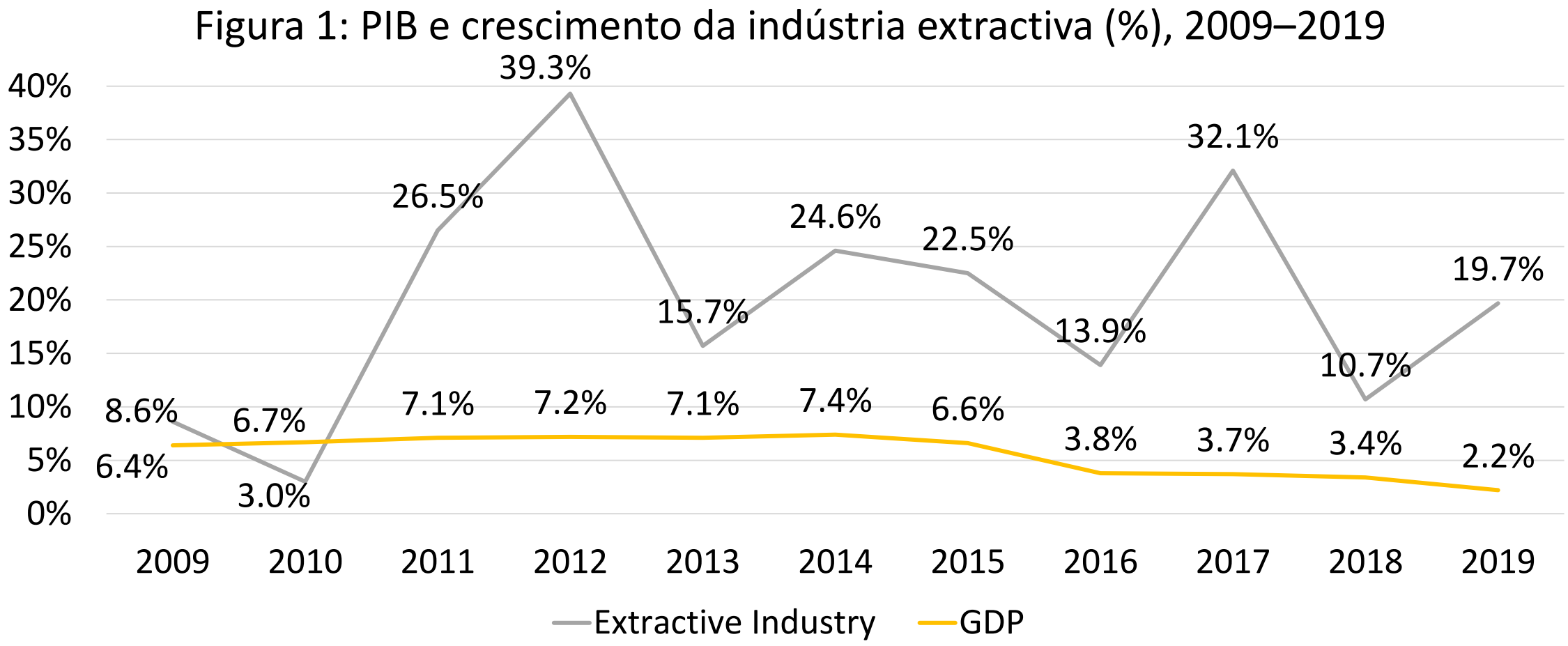
3. Políticas e Instituições (cont.)

- Politicas macroeonómicas e sectoriais
  - Política monetária e fiscal para evitar a "doença holandesa"
  - Política industrial 2016-2025, com enfoque nas PMEs e ligações com os megaprojectos,
  - Conteúdo local – proposta legislativa pronta depois de mais de 10 anos, mas há o entrave das ligações com os grandes projectos e empresas que controlam as cadeias globais de valor e impõem padrões internacioanais a seus fornecedores que não podem ser alcançados pela indústria nacional
  - Plano Director do Gás – participação das PMEs nacionais e alinhamento com o previsto na ENDE 2015-2035
  - Legislação do sector (2014) - Participação das empresas nacionais públicas nos sectores de petróleo & gás e mineração
  - Legislação tributária (2014/2017) – regime fiscal da mineração e do petróleo
  - Instituições regulatórias – INP, INAMI
  - Instituições de prestação de contas – Tribunal Administrativo
  - Padrões Internacionais de Transparência e Prestação de Contas - ITIE

4. Recursos Naturais, Quadro Institucional e Transformação Económica

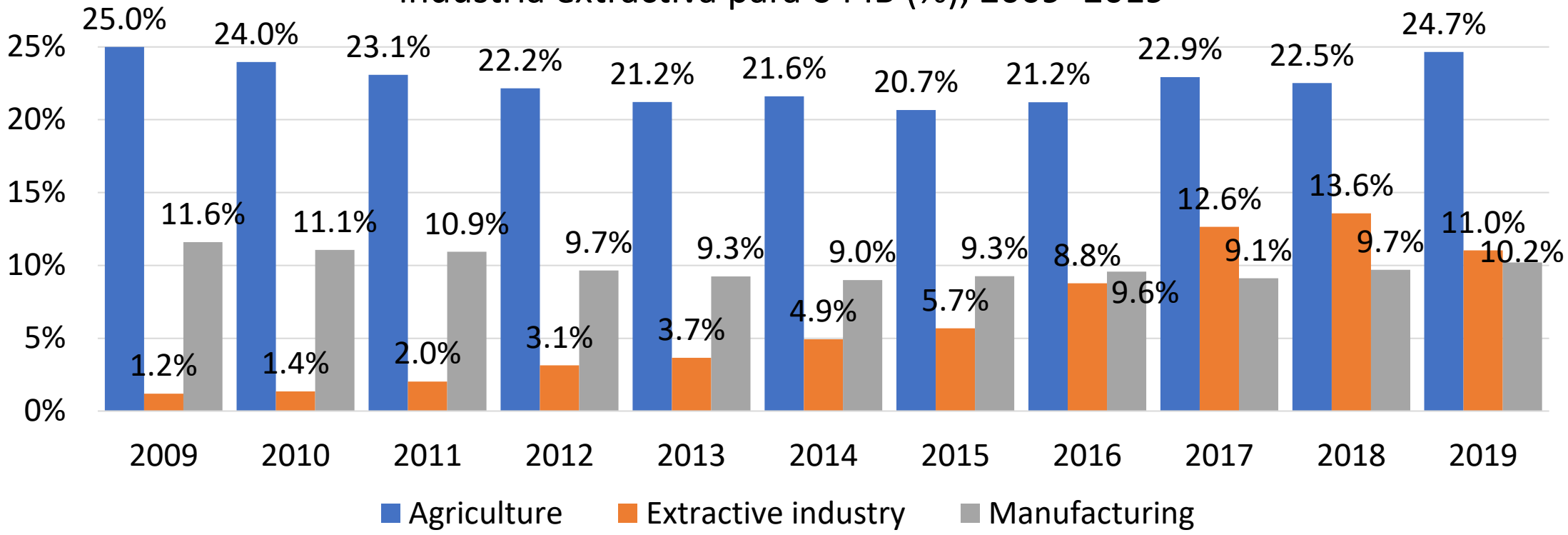
- Uma visão existente na ENDE, mas sem instrumentos operacionais que materializam a visão de transformação económica
- Políticas macroeconómicas - Dependência externa -> problemas e inconsistências
  - Gestão da política monetária – manter à inflação de um dígito numa economia dependente de importações
  - Gestão da política fiscal – expansão do investimento público por via da crescente dívida interna e externa para financiar infraestruturas voltadas ao sector extractivo da economia -> aumento do serviço da dívida e pressão no orçamento
- Dependência de fluxos de capitais estrangeiros – IDE e ajuda externa, não suficientes e voltados à transformação económica ->
  - Fracas ligações com as empresas locais – empresas multinacionais usam suas cadeias de valor globais
  - Alto risco reputacional de ligação com os empresários nacionais devido às suas ligações políticas
  - Conteúdo local se localiza mais a jusante dos projectos da indústria extractiva
  - A transformação económica só pode ser financiada pela mobilização de recursos internos…

Crescimento da Indústria Extractiva…



Um processo inverso à transformação económica em curso - desindustrialização

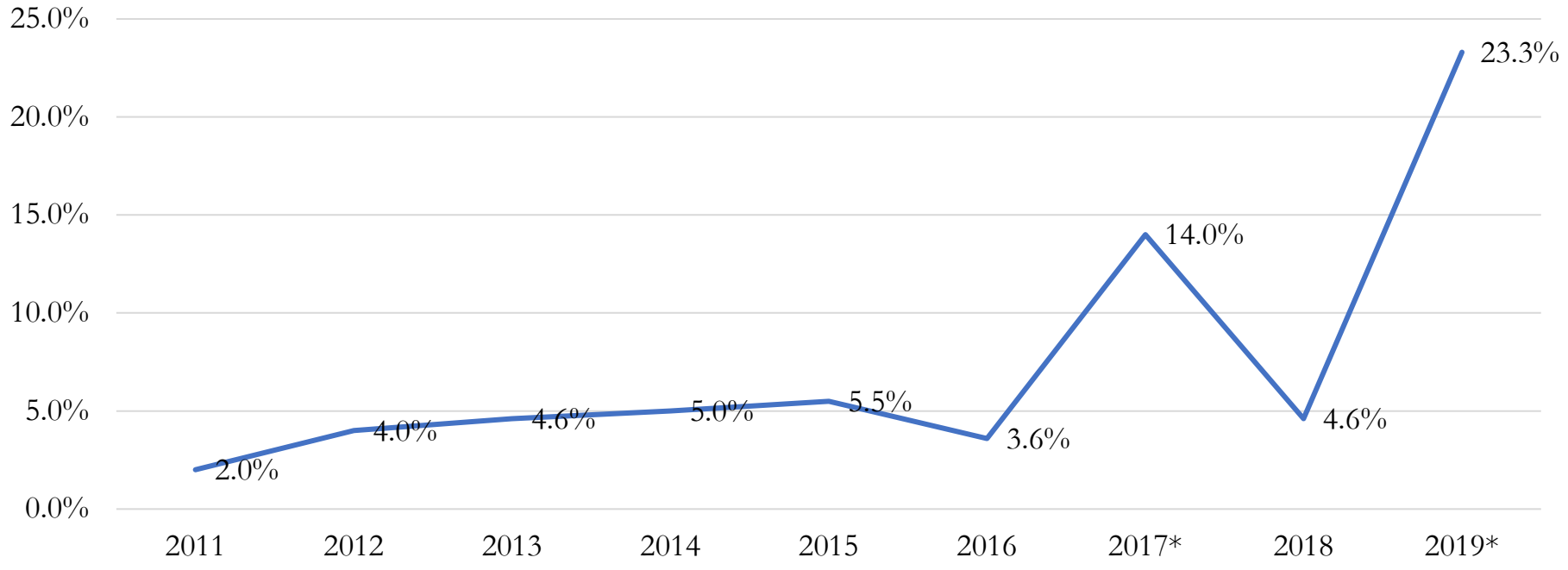
Figura 2: Contribuição da agricultura, da indústria transformadora e da indústria extractiva para o PIB (%), 2009–2019



Receitas fiscais do sector extractivo ainda impulsionadas pelas mais valias…

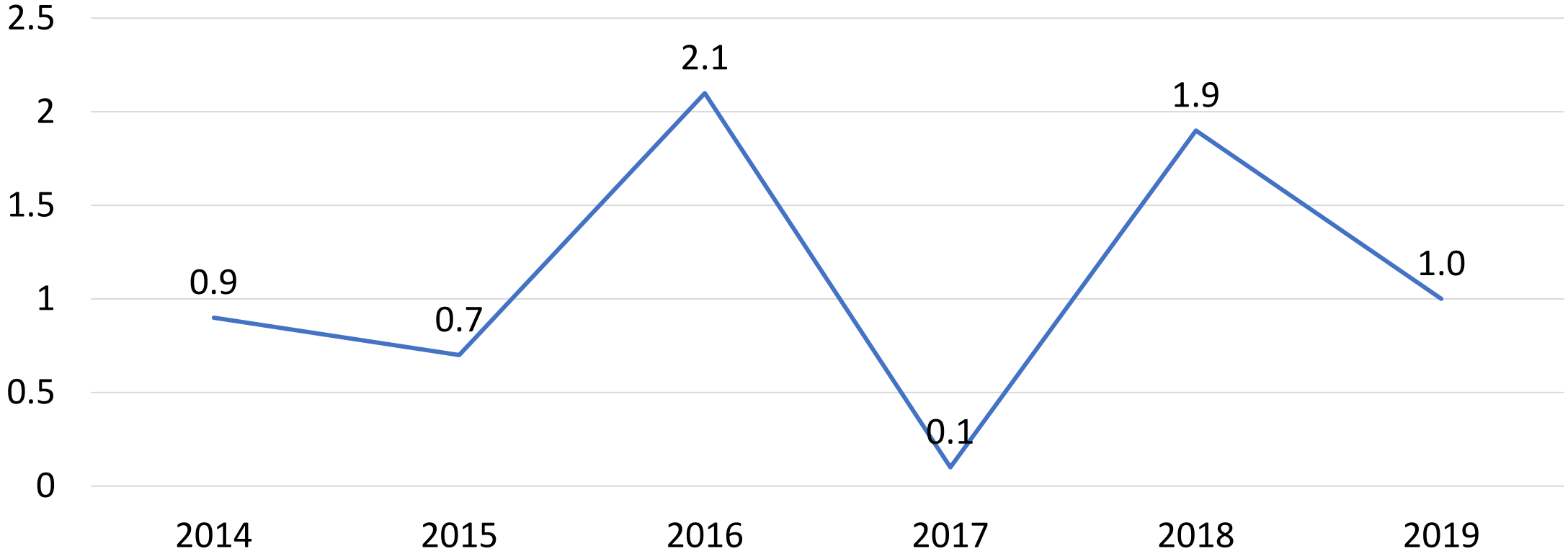
.

Figura 3: Contribuição fiscal dos megaprojectos nos sectores mineiro e petrolífero para as receitas totais do Estado, 2011–2019



As receitas do sector extractivo ainda não são suficientes para financiar a transformação económica

Figura 4: Dividendos do Sector extractivo como % das receitas



5. Causas subjacentes

- Natureza da estratégia como instrumento de política de coordenação
  - Não é um instrumento real de referência e definidor de estratégias sectoriais e comportamentos dos actores – não se institucionalizou
  - As receitas do sector têm sido usadas de forma inconsistente e ao sabor político da liderança do momento
  - As receitas excepcionais – as mais valias – são negociadas politicamente e fazendo bypass das instituições existentes
  - A discussão da política de conteúdo local prejudicada pela assimetria de poder entre as empresas multinacionais e uma classe empresarial doméstica fraca
- Dependência estrutural do país
  - Dependência do IDE e de como este influencia as politicas macroeconómicas (fiscal e monetária)
  - Promoção de fracas ligações produtivas com as empresas nacionais
  - Influxo de capital como elemento importante de acumulação de elites internas dependentes
  - Não é provável que o país receba mais recursos para investimentos na indústria e agricultura do que recebe no sector extractivo, que é mais atractivo
  - O financiamento público pelo endividamento interno reduz as possibilidades de financiamento da transformação económica através da fonte de recursos mais provável – os internos

6. Conclusões e Perspectivas

- **Conclusões e perspectivas**
  - ENDE e a importância do sector de recursos naturais para a economia e transformação, contudo,
    - Ausência de um quadro institucional forte que coordene as acções dos vários actores à volta do objectivo de transformação económica
    - Diferentes estratégias entre os actores políticos e económicos (liderança política, classes capitalistas nacional e o capital multinacional, menos interessado em investir em áreas para além do sector extractivo)
    - Dependência externa estrutural, especialmente IDE e seu papel na estruturação das relações entre actores locais e internacionais e nas politicas macroeconómicas

6. Conclusões e Perspectivas

- Influenciar as dinâmicas políticas e institucionais de duas formas
  - Activar actores políticos relevantes em especial o governo e o sector privado e melhorar a coordenação (os vários instrumentos políticos, incluindo a ENDE, referem a este aspecto)
  - Enfrentar as condições de dependência que determinam a gestão da politica macroeconómica
    - ex: lidar/resolver a questão dos conflitos e tensões entre as politicas fiscal e monetária de modo a que respondam aos desafios de transformação económica)
    - o papel da politica fiscal na definição estratégica do uso das rendas/receitas dos recursos dentro de um quadro amplo de desenvolvimento nacional que lide com aspectos centrais de transformação da economia

Obrigado!